XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

JULIA MAURMANN XIMENES

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Rogerio Luiz Nery Da Silva

Julia Maurmann Ximenes

Saulo De Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-811-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (Conselho Nacional de Pós-Graduação em Direito) ocorreu em Goiânia nos dias 19-21 de junho de 2019 com a participação de vários pesquisadores. A temática do Encontro, "Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo", está totalmente alinhada às discussões do Grupo de Trabalho "Direitos Sociais e Políticas Públicas".

Diante do número de trabalhos encaminhados, o GT Direitos Sociais e Políticas Públicas é dividido em três agrupamentos de pesquisas. A apresentação e o posterior debate sobre os 17 trabalhos submetidos à avaliação por pares do primeiro GT foi coordenada pelos professores doutores Julia Maurmann Ximenes, Saulo de Oliveira Pinto Coelho e Rogério Luiz Nery da Silva. A coordenação optou por não categorizar os trabalhos em temas, o que deixou o debate transversal durante toda a tarde, sempre retomando uma questão crucial na problemática do GT – a definição de políticas públicas e seus impactos na efetivação dos direitos.

Neste sentido, vários pesquisadores apontaram a necessidade da valorização da pesquisa empírica em Direito. Objetos de pesquisa como o papel do Estado na efetivação de direitos sociais, diálogos institucionais, pacto federativo e ciclo das políticas públicas não são abstratos mas conectados à realidade brasileira, demandando levantamento de dados que contribuam para uma análise crítica da problemática.

Esta apresentação tem como objetivo apenas suscitar a curiosidade e o convite ao leitor interessado no contexto de efetivação de direitos sociais no Brasil. O atual cenário da pesquisa jurídica sobre o papel do campo jurídico na efetivação de direitos sociais está presente nesta coletânea. O amplo leque de objetos de pesquisa poderá instigar outros pesquisadores no desafio de reflexão sobre a relação entre Direito e Políticas Públicas.

Boa leitura!

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Prof. Dr. Saulo De Oliveira Pinto Coelho - UFG

Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva - UNOESC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

COMPLIANCE E PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: CRÍTICA DOS MARCOS REGULATÓRIOS E DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DA SITUAÇÃO NO ESTADO DE GOIÁS

COMPLIANCE AND INTEGRITY AND CORRUPTION PREVENTION PROGRAMS IN SOCIAL ORGANIZATIONS: CRITIQUE OF REGULATORY FRAMEWORKS AND PRELIMINARY DIAGNOSIS OF THE SITUATION IN THE STATE OF GOIÁS

Renata Campos Bernardes Barros [1]
Saulo De Oliveira Pinto Coelho [2]

Resumo

O objetivo desse artigo é examinar a experiência de políticas internas de prevenção à corrupção, por parte das organizações sociais parceiras do poder público. Parte-se de uma análise sobre fenômeno da corrupção, com enfoque no terceiro setor e na priorização de técnicas de prevenção à corrupção, mais que as de simples controle punitivo. Denota-se a utilidade de as OS contarem com um programa de compliance, mas cabe avaliar se esse instrumento vem sendo assimilado adequadamente. Como um dos principais resultados, verifica-se a baixa adesão a programas de integridade por parte das OS conveniadas ao governo estadual.

Palavras-chave: Compliance, Terceiro setor, Política anticorrupção

Abstract/Resumen/Résumé

The objective of this article is to examine the experience of internal policies of prevention to the corruption, by the social organizations partners of public administration. It is based on an analysis of the phenomenon of corruption, with a focus on the third sector and the prioritization of techniques to prevent corruption, rather than simple punitive control. The usefulness of OSs has a compliance program, but it is necessary to evaluate if this instrument is adequately assimilated. As one of the main results, there is the low adherence to integrity programs by OSs partners of the public administration.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Compliance, Third sector, Anti-corruption policy

[1] Aluna de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás.

[2] Possui doutorado, mestrado e graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. É Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP-UFG).

INTRODUÇÃO

O objetivo desse artigo é examinar a experiência de exigência de organização de políticas internas de integridade e de prevenção à corrupção, por parte das organizações sociais que realizam parcerias com o poder público. Almeja-se nesse contexto, uma análise crítica do marco regulatório da questão, centrado na Lei nº 12.846/2013 sob a ótica do *compliance* como elemento potencialmente apto a diminuir eventuais sanções aplicadas com base na responsabilidade objetiva da pessoa jurídica na esfera administrativa, notadamente no âmbito do Terceiro Setor.

Parte-se de uma análise sobre fenômeno da corrupção, com enfoque no terceiro setor, e sobre a dificuldade dos diversos órgãos de controle da comunidade internacional em conhecer, medir e reprimir as condutas que facilitam os atos de corrupção, o que permite inferir a relevância de priorização das técnicas de prevenção à corrupção, mais que as de simples controle punitivo.

Após, partindo-se do pressuposto legal referente à responsabilidade objetiva da pessoa jurídica por atos de corrupção, examina-se a previsão normativa que permite a diminuição de eventuais sanções aplicadas com base na lei, no caso de a instituição contar com um "programa de integridade" (tratado nesse estudo também como *compliance*, por ser como tal conhecido no ambiente corporativo das empresas e instituições).

Nesse contexto, denota-se evidente a utilidade de a instituição contar com um programa de *compliance* para intensificar os procedimentos de controles internos da instituição. Desta forma, há interesse da pessoa jurídica em facilitar o estrito cumprimento da legislação, com o escopo de evitar ser penalizada, bem como com o objetivo de zelar pela boa imagem da instituição. Mas cabe avaliar se de fato esse instrumento de construção de programas de integridade vem sendo assimilado adequadamente pelas organizações sociais que recebem ou realizam a gestão de recursos públicos, residindo aí o problema investigativo motivador da presente pesquisa.

Ademais, as próprias demandas da sociedade por transparência parecem apontar a discussão da governança também para o âmbito das organizações do Terceiro Setor.

Na atualidade, a tendência de profissionalização das organizações do Terceiro Setor parece refletir o crescente protagonismo que vem assumindo o segmento, ante a

necessidade de contar com um corpo técnico mais especializado para enfrentar a necessidade de uma nova participação de entidades da sociedade civil na execução de políticas públicas. A presente pesquisa não avalia a adequação escolha pública por transferir a organizações sociais a gestão de relevantes serviços públicos. Restringe-se a, constatada a presença desse fenômeno na atual Administração Pública brasileira, entender e refletir sobre quais medidas estão sendo adotadas para garantir uma utilização proba e socialmente adequada dos recursos confiados a essas entidades.

Em complementação, analisa-se, ainda, os parâmetros estabelecidos na Lei Anticorrupção e especificados no Decreto nº 8.420/2015 em relação aos requisitos e à avaliação, pela Administração, dos programas de *compliance*.

Por fim, o estudo analisa o projeto de Lei nº 660/18 da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, que altera a Lei Estadual nº 18.672, de 13 de novembro de 2014, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública estadual. O presente projeto visa tornar obrigatório no Estado de Goiás a existência de programas de integridade nas organizações sociais, como requisito para a habilitação das mesmas ao recebimento de recursos estaduais.

Como um dos principais resultados da investigação, constatou-se, a partir de levantamento realizado pela equipe de pesquisa, que até março de 2019, apenas 9,8% das organizações sociais que cooperam com o Governo de Goiás (9 das 91 entidades consultadas) demonstraram possuir um Programa de Integridade oficialmente estabelecido. Esse baixo percentual permite inferir a relevância da adoção de rotinas de gestão consigam obrigar as entidades a adotar de forma mais efetiva programas de transparência e integridade, visando à diminuição das más práticas no setor.

A etapa seguinte na presente investigação consistirá na avaliação da real capacidade desses programas de integridade se fazerem valer como instrumentos que de fato possam guiar as práticas de gestão dessas entidades, para além de uma existência puramente formal.

1. UMA BREVE DELIMITAÇÃO DO CONCEITO DE CORRUPÇÃO COMO PRESSUPOSTO DA PRESENTE PESQUISA

Plácido e Silva (2012, p.183), conceitua corrupção como "derivado do latim *curruptio, de corrumpere* (deitar a perder, estragar, destruir, corromper), etimologicamente possui o sentido de ação de destruir ou adulterar".

Para Bobbio (1998, p. 291), corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. Trata-se normalmente de uma promessa de recompensa em troca de um comportamento que favoreça os interesses do corruptor; a corrupção designa o fenômeno pelo qual um funcionário público favorece interesses particulares (não necessariamente de empresas) em troca de recompensa.

A propósito, segundo Di Pietro (2012, p. 886), o escopo da inclusão do princípio da moralidade na Constituição Federal é o próprio combate à corrupção, consubstanciado no reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público.

Com efeito, Bandeira de Melo (2014, p. 123) menciona que a violação dos princípios éticos, implica a própria violação do Direito:

> O princípio da moralidade administrativa e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los, implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do seu art. 37 da Constituição.

Por certo, os conceitos não representam verdades universais, mas verdades convencionais; sujeitando-se, pois, aos horizontes culturais em dado momento de tempo e espaço. Provavelmente em decorrência disso, muitos dos instrumentos internacionais que versam o tema tratam das medidas de combate à corrupção sem encerrar a definição de quais atos poderiam se amoldar como práticas corruptas[1].

Nesse contexto, a Convenção Interamericana contra a Corrupção (promulgada no Brasil em 2002) definiu seu âmbito de aplicação aos atos de corrupção listados no artigo VI

[1] Nesse sentido, a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, de 2003, também conhecida como Convenção de Mérida, traz diversas definições no artigo 2º, mas não define os atos de corrupção, preferindo tipificar delitos deles decorrentes. (artigos 15 a 25 da Convenção). Já a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE define os delitos de Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros nos parágrafos 1º e 2º do artigo 1º. Em solução intermediária, a Convenção Interamericana contra a Corrupção definiu seu âmbito de aplicação aos atos de corrupção listados acima.

da Convenção: a) solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas; b) a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas; c) a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro; d) o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e) a participação, como autor, coautor, instigador, cúmplice ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos referidos.

Todavia, a Convenção ressalva, no mesmo artigo, que também se aplica, por acordo mútuo entre dois ou mais Estados Partes, em relação a quaisquer outros atos de corrupção que a própria Convenção não defina.

Assim sendo, melhor será valer da mesma metáfora usada por Rogério Gesta Leal, para explicar a pluralidade se pesquisas e sequência das investigações científicas realizadas pelo grupo de pesquisa Patologias Corruptivas: causas, consequências e tratamentos:

> A corrupção enquanto fenômeno é tal qual a Hidra, animal da mitologia grega com várias cabeças de serpente, sendo uma delas imortal, e corpo de dragão. Foi criada por Juno e era um dos doze trabalhos de Hércules. Era conhecida como "Hidra de Lerna". O seu sangue, assim como o seu hálito, era venenoso. Se suas cabeças fossem cortadas, elas voltavam a nascer. A Hidra simboliza o nosso interior ruim, nossas paixões e defeitos, ambições e vícios, o que existe de ruim dentro do nosso mundo interior. Enquanto a Hidra, que representa esse monstro interior, não for dominada, enquanto nossas vaidades, futilidades e ostentações não forem dominadas, as cabeças continuam crescendo cada vez mais, e assim é a corrupção, fenômeno que envolve múltiplas causas e consequências, mas todas vinculadas a vícios e venenos que contaminam os valores e a ética – pública e privada – de nosso tempo (LEAL, 2015, p. 7)

A imagem construída na apresentação da obra Patologias Corruptivas, as múltiplas faces da Hidra, pode ser, para a presente pesquisa, completada pela seguinte narrativa feita por Jaime Arana (2015, p.13):

> Los ámbitos más propicios para la corrupción, como sabemos, son aquellos en los que prima la discrecionalidad: planeamiento urbanístico, concesiones de servicios públicos y contratación administrativa en general. Cuando se trata de controles, hay que ser conscientes que también puede haber, como ha estudiado el profesor Outrive, controles generadores de corrupción. En concreto, este académico se refiere, sobre todo, al famoso informe Dankert relativo al fraude existente en la Unión Europea de hace ya algunos años, todavía lamentablemente de actualidad, que, en buena parte, se produce porque, entre otras razones, quienes conceden las subvenciones y quienes las controlan proceden en algunos casos de los mismos ambientes o círculos.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA NO MARCO DA LEI Nº 12.846/2013

Como visto, a Convenção Interamericana encampou a necessidade de interlocução entre todos os países envolvidos, especificamente em termos de cooperação judicial, quais sejam, promover e fortalecer, nos Estados-parte, o desenvolvimento de mecanismos adequados a prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; bem como promover, facilitar e regular a cooperação dos países, com o escopo de assegurar a eficácia das ações tomadas no âmbito interno de cada Estado-parte.

Influenciado por tal tendência, bem como, segundo Zanetti (2016, p.38), premido por circunstâncias conjunturais, o Brasil dá um passo formal e concretiza os compromissos internacionais assumidos nas Convenções, editando, em 2013, a Lei nº 12.846, que dispõe sobre a responsabilidade civil e administrativa das pessoas jurídicas, em razão de atos lesivos à Administração Pública brasileira ou estrangeira. Tal estatuto legal é conhecido como Lei Anticorrupção.

A Lei Anticorrupção tem como sujeito passivo a Administração Pública, nacional e estrangeira, prevendo as seguintes sanções: a) na esfera administrativa, multa e publicação extraordinária da decisão condenatória (art. 6º, I e II); além da obrigação de reparação integral do dano causado (art. 6º, §3º); e b) na esfera jurisdicional, o perdimento de bens, direitos e valores decorrentes do ilícito, suspensão ou interdição parcial das atividades, dissolução compulsória da pessoa jurídica, proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo de 1 a 5 anos (art. 19).

A principal inovação da Lei Anticorrupção foi estabelecer hipótese de responsabilidade objetiva para a pessoa jurídica envolvida em atos de corrupção que direta ou

indiretamente prejudique a Administração Pública. Cuida-se da possibilidade de responsabilizar e punir, tanto na esfera civil quanto na esfera administrativa, os atos praticados em benefício da empresa, bastando para tal a demonstração do nexo causal entre a conduta corrupta e a vantagem aferida. Entretanto, uma leitura mais cuidadosa do artigo 3º da norma anticorrupção (Lei 12.846/2013), na sua integralidade, nos conduzirá à possibilidade de o *compliance officer* ser responsabilizado também pelas ilicitudes que decorrem daquela lei (além dos *white-collar criminals*). A parte final do referido dispositivo legal é expresso: além dos dirigentes ou administradores (alta direção), será responsabilizada "qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito". Em matéria de imputação de responsabilidade na Lei Anticorrupção, o preceito legal pode mesmo ter abrangência extraordinária, alcançando, indistintamente, empregados, colaboradores internos e externos, dentre quais, portanto, tranquilamente podemos elencar, por exemplo, o *compliance officer*, fornecedores e prestadores de serviços terceirizados.

O grave erro que deve ser evitado a todo custo pela alta direção da empresa e, consequentemente, também pelo *compliance officer* diz respeito à implantação de *compliance* (ou de programa de integridade) meramente formal, o que equivale ao "não *compliance*", ou a uma estruturação "espetaculosa"[2] da *compliance*, situação em que se justifica e legitima a responsabilização desses atores, desde que garantida a demonstração de nexo causal de atendidas as demais garantias do modelo constitucional de processo. Quanto à implementação meramente formal dos programas de integridade, caso configurada a responsabilidade daí advinda, a instrução institucional existente é a de que a implementação meramente formal não será considerada, pela Lei Anticorrupção, para fins de atenuação da sanção imposta. Essa é a dicção da Portaria CGU 909/2015 (artigo 5º, parágrafo 2º), que dispõe sobre a avaliação de programas de integridade, na leitura de Almeida (2017, p. 38).

Essas considerações valem para as Organizações Sociais do terceiro setor que recebem recursos ou realizam a gestão de recursos ou equipamentos públicos.

3. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E SUA PRESENÇA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

[2] A expressão espetacular ou espetaculosa é aqui empregada no sentido dado por Saulo Pinto Coelho, notadamente em seu artigo denominado *Um Constitucionalismo do Espetáculo?* (COELHO; NEVES, 2017), a partir da teoria da sociedade do espetáculo, inicialmente desenvolvida por Guy Debord, da qual derivam análises acerca do Estado do Espetáculo e seus mecanismos de simulacro.

As Organizações Sociais representam um fenômeno presente na realidade da Reforma do Estado no período de crise do constitucionalismo social e suposto desenvolvimento de um constitucionalismo democrático. Também na literatura científica e jurídica essa realidade se faz presente. Observamos, porém, que em muitas ocasiões tais entidades são aprioristicamente avaliadas ou apologeticamente, ou ceticamente. Nessa primeira leitura apriorística, as organizações do terceiro setor seriam, sempre, encontradas nas fronteiras das lutas relacionadas aos direitos das minorias, defesa do meio-ambiente, promoção da vida e conquistas sociais, dentre outras legítimas reinvindicações e movimentos sociais. Para a segunda abordagem, instituições desse tipo seriam tentativas ineficazes de substituir o Estado, sem potencial concreto de transformação social do *status quo* e com uma flexibilidade de controle que seria porta aberta para práticas de corrupção e privatização do interesse público. Essa polaridade de leitura se faz notória no contexto brasileiro, prossegue e não se restringe aos debates nos meios acadêmicos. Essa disputa pelo sentido das Organizações Sociais no contexto político-constitucional brasileiro se intensificou nos últimos anos, com a presença das OS na gestão da saúde e da educação, em diversos estados brasileiros.

Uma forma sintetizada para definir o terceiro setor seria nomear assim o conjunto de organizações de direito privado estabelecidas com fins de interesse público. Mas trata-se realmente de simplificar demais resumir a classificação a essas duas variáveis. O interesse dessas instituições pode, inclusive, partir de demandas específicas e setoriais de um grupo e, com isso, seus objetivos terminarem por enfatizar o benefício à coletividade (SATHLER, 2008, p. 65). Algumas entidades limitam-se ao assistencialismo enquanto outras investem na capacitação dos agentes e até na incidência sobre políticas públicas, passando por toda uma gama de possibilidades de atuação.

O IBGE (2010) considera, de forma genérica, as associações, fundações privadas e organizações religiosas como organizações componentes do terceiro setor. Os critérios utilizados para realizar essa classificação têm forte similaridade com os propostos por Salamon (SALAMON *apud* SATHLER, 2008, p. 62), a saber: a organização deveria ser privada, não integrante do Poder Público; sem fins lucrativos, ou seja, não distribuir resultados superavitários entre os proprietários ou diretores e não ter como objetivo a geração

de lucros[3], podendo gerar superávits desde que os apliquem nas atividades fins; institucionalizada, o que significa ter sido legalmente constituída; administração autônoma, capaz de gerenciar suas próprias atividades; e, de constituição voluntária, tendo suas atividades de associação ou de fundação livremente decididas pelos associados ou instituidores.

No Brasil, em termos legais, são consideradas duas formas jurídicas para atuar nesse segmento, as associações e as fundações. No âmbito internacional e mesmo no Brasil há certa profusão de termos nesse campo do conhecimento que podem confundir quando utilizados de forma indiscriminada, tais como OSC – Organização da Sociedade Civil; ONG – Organização Não-Governamental, OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, organização sem fins lucrativos; organização de utilidade pública; instituição filantrópica e outros.

A origem histórica das organizações do terceiro setor pode revelar bastante sobre seu foco de atenção e forma de atuação. Na América Latina é possível perceber uma caminhada histórica desde o final da década de 60 do Século 20 que vai desde os movimentos sociais e populares em torno da comunidade, mulheres, índios, negros até a multiplicidade de atores sociais que buscam alguma forma de representação social, passando pelas ONGs na década de 80 e, mais recentemente, associações voluntárias e as fundações empresariais (FERNANDES *apud* SATHLER, 2008, p. 65).

Anteriormente, o marco conceitual predominante estava subordinado às premissas básicas do marxismo clássico. Após a democratização brasileira, nas décadas de 70/80 a ideia de revolução foi substituída pela de democracia, transformação e inclusão social. O fortalecimento da sociedade civil foi considerado fundamental para a construção da democracia participativa, encarada como resposta à crise de legitimidade do Estado Burocrático (cf. MOREIRA NETO, 2006, p. 57-108) e produto de uma crítica das concepções estatistas e não dialogais da administração pública sustentada na democracia representativa. Da luta pela democratização do regime político se vai à luta pela democratização da sociedade

[3] Inúmeras tentativas demandadas aos Tribunais de Contas e às Secretarias de Saúde dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro para a obtenção de informação a respeito dos salários dos quadros dirigentes das OSS investigadas foram sempre seguidas de negativas, sob o argumento de que conforme a Lei de Acesso à Informação (LAI) são passíveis de consulta apenas os proventos de funcionários públicos, não se aplicando para empregados e dirigentes das OS. Como exceção, pode ser mencionado o caso particular, porque disponível, de algumas OSS vinculadas à Secretaria de Estado da Saúde Goiás (http://www.saude.go.gov.br/page/241/colaboradores-das-oss-e-salarios), nas quais a remuneração dos dirigentes está publicizada, podendo ser até seis vezes maior do que aquelas de algumas categorias de nível superior.

como um todo, combatendo-se as relações sociais de exclusão e desigualdades (SATHLER, 2008, p. 66).

4. GOVERNANÇA EM ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR E *COMPLIANCE*: a experiência jurídica objeto da investigação proposta

É crescente o interesse acadêmico em conhecer mais profundamente as organizações do Terceiro Setor. A atenção é angariada por razões diversas, que vão desde a crescente importância econômico-financeira das organizações que fazem parte desse segmento até o incremento da visibilidade de movimentos de coesão social amparados em uma visão de mundo mais equânime e justa (MELLO, 2006, p. 15). Ocorre que problemas decorrentes da baixa qualificação técnica, ou de práticas contrárias aos princípios da administração pública, praticas por entidades conveniadas ao poder público têm levado à constatação de que há espaço para irregularidades, gerando pressões sobre as necessidades de estabelecimento de critérios e regulamentações de controle mais eficientes para as organizações sociais. Situações desse tipo acentuam a necessidade de desenvolver estudos focando o tema da governança das organizações do Terceiro Setor, no âmbito dos quais seja possível compreender como é praticada atualmente e como poderiam ser aperfeiçoadas as práticas, rotinas e programas voltados à integridade e confiabilidade pública dessas instituições, visando assegurar efetivamente que o desempenho dessas entidades não se desvie da missão e objetivos para os quais foram criadas.

Mecanismos de governança são as relações – contratuais e de interações na estrutur interna – que se estabelecem entre proprietários, investidores, associados ou instituidores, órgãos colegiados de instância máxima da organização, os dirigentes, técnicos e demais *stakeholders* e prepostos (SATHLER, 2008, p. 14).

Ademais, recentemente priorizou-se um pouco mais o conceito de *gestão baseada em riscos*, na qual a atenção dos administradores se volta não apenas àquilo que pode dar certo, mas, principalmente, àquilo que pode impactar negativamente os objetivos almejados.

Nesse contexto, surgem os programas de integridade ou *compliance*. *Compliance* é um termo da língua inglesa que significa conformidade. Analisando-se uma conduta abstrata que se afina com o padrão previamente determinado, verifica-se se a conduta concreta atende àqueles pressupostos. Trata-se do ato de proceder, ou deixar de proceder, de acordo com um comando previamente traçado, notadamente, a Lei nº 12.846/2013, os princípios da

administração pública, os princípios da boa governança e da boa gestão e os compromissos públicos e estatutários da própria entidade.

Os programas de integridade ou programas de *compliance* se revelam ferramentas potencialmente úteis para auxiliar os procedimentos de controle e gestão de riscos das empresas. Para alcançar essa finalidade, os programas devem ser concebidos de maneira individualizada e transparente, com foco nas áreas sensíveis e mais sujeitas a riscos previamente identificados (ZANETTI, 2016, p. 51).

Não se pode confundir o *compliance* com o mero cumprimento de regras formais e informais, sendo o seu alcance bem mais amplo, ou seja, é 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 (DINIZ e RIBEIRO, 2015, p. 88). Logo, dever ser instrumento responsável pelo controle dos riscos legais ou regulatórios e de reputação, devendo tal função ser exercida por um c*ompliance Officer*, o qual deve ser independente e ter acesso direto ao Conselho de Administração.

O *compliance* envolve questão estratégica e se aplica a todos os tipos de organização, visto que o mercado tende a exigir cada vez mais condutas legais e éticas, para a consolidação de um novo comportamento por parte das empresas, que devem buscar lucratividade de forma sustentável, focando no desenvolvimento econômico e socioambiental na condução dos seus negócios (DINIZ e RIBEIRO, 2015, p. 88).

Outrossim, a implantação da política de *compliance* é uma ferramenta poderosa, principalmente se obtida a partir da cooperação, pois estimula naturalmente um ambiente com transparência, ética e confiança, auxiliando no desenvolvimento pleno da instituição e da sociedade.

Há programas de *compliance* nas empresas por meio de uma estrutura de incentivos bem delineada, como a governança corporativa, o Índice Dow Jones, a Lei Sarbanes-Oxley, o Índice de Sustentabilidade Empresarial, o *UK Bribery Act*, além dos próprios benefícios aqui já mencionados com a adoção de condutas éticas, sendo o principal a facilitação da negociação (DINIZ e RIBEIRO, 2015, p. 103).

Para iniciar um projeto de *compliance* em uma organização, são necessários basicamente esses quatro passos: a) Levantamento dos principais riscos envolvidos nas atividades da entidade; b) Identificação dos agentes externos interessados nas atividades da entidade; c) Estabelecimento de processos internos integrados, visando padronizar procedimentos de alto risco de erro e inadequações; d) Criação de comissão de acompanhamento de normas específicas da atividade da entidade e de auditoria interna (Comissão de *Compliance*).

No Estado de Goiás, sobreleva-se a existência de um projeto de Lei nº 660/18 da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, que dispõe que os órgãos da Administração Pública Estadual de Goiás deverão criar Programas de *Compliance* Público, bem como dispõe a obrigatoriedade da implantação de Programas de Integridade nas empresas e demais entidades que contratarem com a Administração Pública, com o objetivo de avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública. A expectativa é que, primeiro, isso produza um aumento da existência institucional e oficial de Programas de Integridade e, num segundo momento, essas Programas possam sair de uma situação de existência meramente formal, para uma existência propriamente concreta e efetiva dessas boas práticas de controle e gestão. No momento, os levantamentos feitos nessa pesquisa demonstram que apenas uma minoria das entidades conveniadas com o Governo do Estado de Goiás possuem programas implementados[4].

5. DA REGULAMENTAÇÃO PELO DECRETO Nº 8.420/2015: o detalhamento nomológico e sua crítica

Para regulamentar a Lei nº 12.846/2013 no âmbito Federal, foi expedido o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.

Nos termos do artigo 41 do Decreto nº 8.420/2015, o programa de integridade consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos de controles internos no âmbito da pessoa jurídica, para fins de integridade, auditoria e denúncia de irregularidades.

[4] Das 61 entidades qualificadas como Organizações Sociais no Estado de Goiás, foi possível apurar a existência de programas de *compliance* apenas nas nove seguintes entidades: Instituto de Capacitação Social e Profissional (ICASOP), Instituto de Psicologia Clínica, Educacional e Profissional (IPCEP), Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar (Pró-Saúde), Instituto Sócrates Guanaes (ISG), Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde (IABAS), Instituto de Gestão em Saúde (IGES), Instituto Reger de Educação Cultura e Tecnologia, e Centro de Soluções em Tecnologia e Educação (CENTEDUC).

O artigo incentiva a adoção de código interno de ética e de conduta, a promover políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

O parágrafo único do artigo 41 alerta que o programa de integridade deve ser *estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de* cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

De fato, para atingir o objetivo a que se propõe, o programa de *compliance* deve ser desenhado em estrita conformidade com as especificidades estruturais, procedimentais e até mesmo culturais de cada empresa/instituição, submetendo-se a atualizações constantes, na periodicidade da variação dessas mesmas premissas, para que haja congruência das ações com o contexto local e temporal em que entabulados os negócios sujeitos ao mecanismo de controle (ZANETTI, 2016, p. 52).

Com efeito, no que tange à aplicação de sanções, o parágrafo 4º do artigo 5º do Decreto estabelece que a comissão administrativa responsável deve examinar as informações e os documentos apresentados pela empresa referentes à existência e ao funcionamento de programa de integridade, tendo o processante o dever de examinar o programa segundo os parâmetros examinados, constantes do Capítulo IV, para a *dosimetria* das sanções a serem aplicadas.

Quando o Decreto trata da dosimetria da multa, há grande detalhamento para a apuração do montante, nos termos da Seção II, artigos 17 a 23. O artigo 18 especifica as subtrações autorizadas, sendo que o inciso V determina a redução de 1 a 4% da soma conforme o artigo 17 caso a pessoa jurídica comprove a adoção e aplicação de programa de integridade. O percentual entre 1 e 4% será avaliado conforme os parâmetros definidos nos dezesseis incisos do Capítulo IV.

Assim, preliminarmente a Administração deverá identificar quais incisos são aplicáveis ao caso concreto, vez que há permissão de redução de formalidades na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, conforme parágrafo 3º do art. 42, que exclui dessas os incisos III, V, IX, X, XIII, XIV e XV.

Em seguida, deverá, na avaliação dos incisos aplicáveis, tomar em consideração o porte e a especificidade da pessoa jurídica, conforme rol exemplificativo apresentado no parágrafo 1º do artigo 42; considerando, finalmente, a efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto da apuração (art. 42, §3º).

Busca-se, portanto incentivar o controle e a prevenção da corrupção pelo particular, premiando o bom gerenciamento de riscos correlacionados aos atos de corrupção. Cumpre assinalar, porém, que uma parcela de risco é inerente ao sistema; não há como se eliminar todos os riscos, nem há como garantir cem por cento de controle sobre o risco. Os mecanismos de controle e de *compliance* precisam ser desenvolvidos de tal forma que se consiga atingir seus objetivos sem gerar uma paralisia da administração pública e das cooperações com o terceiro setor, ou seja, sem reduzir qualquer situação de mau desempenho ou maus resultados em situações e quebra de integridade; sem, portanto, transplantar para a atuação do terceiro setor aqui que se vem chamando de *Direito Administrativo do Medo*.[5]

6. O PROJETO DE LEI Nº 660/18 EM GOIÁS E EXPERIÊNCIAS COMPARADAS DE OUTROS ESTADOS QUANTO AOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Encontra-se em fase de segunda discussão e votação o Projeto nº 660/18, que altera a Lei Estadual nº 18.672, de 13 de novembro de 2014, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública estadual de Goiás, e dá outras providências.

O projeto em análise dispõe que os órgãos da Administração Pública do Estado de Goiás deverão criar Programas de *Compliance* Público, bem como dispões a obrigatoriedade da implantação de Programas de Integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública com o objetivo de avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública.

De acordo com a proposta, os Programas de *Compliance* Público deverão envolver a previsão de mecanismos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades bem como a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta. De forma

[5] Direito Administrativo do Medo no sentido usado por Fernando Vernalha Guimarães dispõe que as instâncias de controle passaram a consolidar entendimentos jurídicos bastante rígidos e restritivos relativamente a temas importantes do dia-a-dia da Administração, concorrendo cada vez mais para a explosão dos *custos transacionais* na contratação administrativa. O que mais interessa, na ótica do controlador, é possuir um ferramental que lhe permita minimizar a assimetria de informação com o mercado e alcançar um diagnóstico objetivo e confortável em relação aos preços. Mesmo que, de fato, seja um diagnóstico meramente formal.

direta, significa ações claras e periódicas com vistas à transparência e a ética por parte de agentes públicos.A edição do aludido diploma legislativo segue positiva agenda adotada pelos demais Estados no sentido de disseminar práticas de probidade empresarial, abandonando-se a primazia de uma lógica meramente punitiva em prol da prevenção.

Com efeito, é sabido que o Brasil tem seguido a tendência da comunidade internacional, no sentido de endurecer as sanções de natureza econômica, com o fito de apurar a prevenção geral contra o descumprimento dos seus comandos normativos. E tal tendência vem sendo adotada, outrossim, por Estados-membros.

O Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei nº 7.753/2017, passou a exigir a implementação de Programas de *Compliance* das empresas e entidades que celebrem contratos ou convênios em valores superiores a R$ 1,5 milhões para obras e serviços de engenharia e R$ 650 mil para compras e demais serviços, sob pena de multa 0,02% por dia de inadimplemento, limitado a 10% do valor do contrato.

Nessa esteira, o Distrito Federal publicou a Lei nº 6.112/2018 que dispõe sobre a obrigatoriedade da implantação de Programas de Integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Distrito Federal, nas esferas do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário (art. 1º).

A norma se aplica a sociedades empresárias (de qualquer porte ou seguimento) ou sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, incluindo fundações, associações civis e estrangeiras (art. 2º), que celebrem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privada, por prazo igual ou superior a 180 dias, cujos valores sejam iguais ou superiores aos da licitação na modalidade tomada de preço, estimados entre R$ 80 mil e R$ 650 mil, ainda que na forma de pregão eletrônico ou dispensa de licitação (art. 1º).

Ademais, ambas as leis (RJ e DF) exigem os requisitos estabelecidos pelo artigo 42 do Decreto nº 8.420/2015, que regulamentou a Lei Anticorrupção no âmbito federal, posteriormente replicado por diversos Estados e Municípios.

Por conseguinte, como critério de efetividade, um Programa de *Compliance* deverá abranger os tradicionais 9 pilares: (i) suporte da alta administração; (ii) mapeamento e gestão de riscos; (iii) código de conduta, política e procedimentos internos; (iv) controles

internos; (v) comunicação e treinamento; (vi) canais de denúncias; (vii) investigações internas e medidas de remediação; (viii) *due diligence*; (ix) monitoramento e auditoria (MELLO, 2006, p. 14).

Por outro lado, o Estado reconhecendo a utilidade de incentivar o controle da corrupção no ambiente interno da pessoa jurídica, traz a possibilidade de recompensar os bons programas de integridade mediante expediente jurídico que permita a diminuição de eventual reprimenda daqueles que procuram se afinar com os padrões de conduta esperados no trato com a Administração Pública (ZANETTI, 2016, p. 36).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse contexto, a partir das perspectivas analisadas, pode-se concluir, primeiramente, que a obrigatoriedade de implementação de Programas de *Compliance* em instituições que se relacionam com a administração pública, notadamente as organizações do terceiro setor, é uma tendência a ser replicada pela União, pelos demais Estados e Municípios brasileiros.

Logo, as instituições do Terceiro Setor devem estar atentas a estas obrigações, pois a ausência de planejamento financeiro, técnico e estrutural poderá gerar prejuízos financeiros e reputacionais indesejáveis. Todavia, os altos custos operacionais muitas vezes inviabilizam a implantação do programa. Pode haver também resistências internas nas entidades, quanto à implementação dos modelos de *compliance*, seja em razão da prévia existência de agentes que adotam más práticas na entidade (o que é mais grave), seja em razão da presença de agentes que possuem receio de perder níveis de autonomia em suas tomadas de decisão (o que é menos grave, por vezes até compreensível, mas também preocupante). Não obstante os custos e riscos, até mesmo para a existência da própria entidade, quanto a eventuais situações corrupção sejam extremamente superiores, indicando a necessidade de um empenho firme das organizações sociais do terceiro setor na implementação de seus programas de integridade.

Ademais, os objetivos aos quais as entidades do terceiro setor se dedicam são de interesse social e público, portanto, os métodos que empregam e os resultados que geram devem estar sujeitos ao máximo de transparência e *accountability*.

Os baixos índices percentuais constatados de entidades com programas de *compliance* implementados no Estado de Goiás (menos de 10%) demonstram que é necessário induzir a prática por meio de marcos regulatórios vinculativos do financiamento, repasse ou concessão de recursos ou equipamentos públicos.

A questão é que a indução dos programas por meio da imposição normativa pode nem sempre gerar os melhores resultados, em vista da possibilidade, aventada neste paper, de implementações meramente formais dos Programas. É preciso, para tanto, realizar disgnósticos críticos com relação ao efetivo funcionamento dos programas nessas entidades.

No caso do *compliance*, acredita-se, a implantação de tal política somente será efetiva se arraigada na cultura organizacional, ultrapassando a mera divulgação ou a imposição a partir de norma expressa; ou seja, o respeito e a exigência de condutas adequadas e a intolerância às condutas inadequadas deve ser algo construído também internamente e *bottom-up*, nessas entidades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Arnaldo Quirino de. *Programa de integridade (*compliance program*) na Lei Anticorrupção e culpabilidade empresarial*. Revista Síntese de Direito Empresarial: São Paulo, set-out/2017, nº 58, pp. 36-85.

BRASIL. Decreto nº 4.411, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 out. 2002.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11 ed. Brasília: UNB, 1998, disponível em <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em setembro de 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo* – 32ª edição, 2014.

COELHO, Saulo Pinto; NEVES, Alline. Um Constitucionalismo do Espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. n. 115, p, 541-584, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Lei nº 6.112/2018. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/leis-distritais > Acesso em setembro de 2018.

GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Projeto nº 660/18. Disponível em < https://portal.al.go.leg.br/noticias/ver/id/160571/compliance+publico> Acesso em setembro de 2018.

IBGE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*, 2ª ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. *Compliance e a lei anticorrupção nas empresas.* Revista de informação legislativa, v. 52, n. 205, p. 87-105, jan./mar. 2015. Disponível em < http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/509944> Acesso em setembro de 2018.

MELLO, Gilmar Ribeiro. *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. São Paulo,119 p, 2006.

MOREIRA NETO. Novas tendências da democracia... In: *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 57-108.

LEAL, Rogério Gesta. Patologias Corruptivas: as múltiplas faces da Hidra. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015.

SATHLER, Luciano. *Governança no terceiro setor: estudo descritivo-exploratório do comportamento de conselhos curadores de fundações empresariais no Brasil*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 181 p, 2008.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico Conciso*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ZANETTI, Adriana Freisleben de. *Lei Anticorrupção e Compliance*. Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP , Belo Horizonte, ano 5, n. 15, p. 35-60, set./dez. 2016.