

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**  
**MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL**

Denise Beatriz Magalhães de Figueiredo Carvalho

**Zona Franca De Manaus: *Compliance* como instrumento de preservação ambiental**

**MANAUS/ AMAZONAS**

**2024**

Denise Beatriz Magalhães de Figueiredo Carvalho

**Zona Franca De Manaus: *Compliance* como instrumento de preservação ambiental**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Amazonas na de conservação dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Orientador(a): Prof.(a) Gláucia Maria de Araújo Ribeiro, Dr.(a)

**MANAUS**

**2024**

### **Ficha Catalográfica**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.

D395zz Carvalho, Denise Beatriz Magalhães de Figueiredo  
Zona Franca De Manaus: : Compliance como  
instrumento de preservação ambiental / Denise Beatriz  
Magalhães de Figueiredo Carvalho. Manaus : [s.n], 2024.  
100 f.: il.; 1 cm.

Dissertação - PPGDA - MESTRADO EM DIREITO  
AMBIENTAL - Universidade do Estado do Amazonas,  
Manaus, 2024.

Inclui bibliografia

Orientador: Gláucia Mara de Araújo Ribeiro

1. Zona Franca de Manaus. 2. compliance. 3.  
preservação ambiental. 4. Tribunais de Contas. I.  
Gláucia Mara de Araújo Ribeiro (Orient.). II.  
Universidade do Estado do Amazonas. III. Zona Franca  
De Manaus:

DENISE BEATRIZ MAGALHÃES DE FIGUEIREDO CARVALHO

**Zona Franca De Manaus:**

***Compliance* como instrumento de preservação ambiental**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas – UEA, em atendimento ao requisito para obtenção do título de Mestra em Direito.

Aprovada em 03/07/2024

**BANCA EXAMINADORA**

**Professora Doutora Glaucia Maria de Araújo Ribeiro**

(Orientadora e Presidente da banca)

**Professor Doutor Bianor Saraiva Nogueira Júnior**

(Membro interno - PPGDA /UEA)

**Professora Doutora Heloysa Simonetti Teixeira**

(Membro externo e Procuradora do Estado do Amazonas)

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter iluminado meu caminho ao longo desta jornada, por me conceder mais essa conquista e por me dar coragem para enfrentar os obstáculos com sabedoria.

Agradeço ao meu esposo, Geovanni por sempre estar disposto e me incentivar em todas as minhas conquistas, estando do meu lado, me apoiando e me levantando nos momentos mais difíceis dessa caminhada.

Agradeço aos meus pais, Eliomar e Elineze, por toda paciência, amor, apoio e cuidado durante minha trajetória, pelos valores que me transmitiram e, principalmente, por me ensinarem a inestimável importância da educação e do conhecimento como o maior de todos os bens. Agradeço profundamente por serem peças fundamentais na construção da pessoa que sou hoje, inspirando-me na força e independência de minha mãe e no compromisso de meu pai com minha educação.

Agradeço também à minha irmã, Daniely, por sempre me ouvir e oferecer um ombro amigo nos momentos de aflição. Sou grata a todos os meus familiares pelo suporte ao longo da minha vida.

A todos que de alguma forma estiveram presentes em minha jornada e contribuíram para meu crescimento pessoal e profissional, especialmente minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dra. Gláucia Maria de Araújo Ribeiro, a quem admiro enormemente como pessoa, pesquisadora e profissional. Agradeço por sua paciência, incentivo e apoio no desenvolvimento da minha pesquisa, sempre disposta a esclarecer minhas dúvidas e me guiar no caminho que eu desejava seguir.

Aos meus professores, que ao longo desses dois anos me enriqueceram com seus conhecimentos intelectuais e de vida, proporcionando análises críticas em sala de aula que ampliaram minha visão de mundo.

E a todos que não foram mencionados aqui, mas que contribuíram de forma direta ou indireta para o meu crescimento profissional, deixo meu sincero agradecimento.

*“Ele fortalece o cansado e dá grande vigor ao que está sem forças. Até os jovens se cansam e ficam exaustos, e os moços tropeçam e caem; mas aqueles que esperam no Senhor renovam as suas forças. Voam alto como águias; correm e não ficam exaustos, andam e não se cansam”. (Isaiás 40:29-31)*

## RESUMO

A presente pesquisa versa sobre a Zona Franca de Manaus, abordando sua origem histórica, seus marcos regulatórios e seus impactos gerais na região, com especial atenção para o impacto ambiental. Nesse sentido, é feita uma abordagem do *compliance* ambiental no contexto da Zona Franca de Manaus, fazendo breve panorama sobre sua origem, seus aspectos norteadores, sua interligação com as políticas afetas ao meio ambiente e analisando o *compliance* como instrumento de efetiva preservação ambiental sob a ótica da legística. Este estudo busca ainda trazer a relação entre os Tribunais de Contas e o *compliance* com foco no papel regulatório e fiscalizador da instituição para o efetivo cumprimento deste instrumento, apresentando ainda relatório do Tribunal de Contas da União em relação à política pública da Zona Franca de Manaus.

**PALAVRAS-CHAVE:** Zona Franca de Manaus, *compliance*, preservação ambiental, Tribunais de Contas.

## ABSTRACT

This research deals with the Manaus Free Trade Zone, addressing its historical origin, its regulatory frameworks and its general impacts on the region, with special attention to the environmental impact. In this sense, an approach to environmental compliance is made in the context of the Manaus Free Trade Zone, providing a brief overview of its origin, its guiding aspects, its interconnection with policies related to the environment and analyzing compliance as an effective instrument for environmental preservation. from a legal perspective. This study also seeks to bring the relationship between the Courts of Auditors and compliance with a focus on the regulatory and supervisory role of the institution for compliance with this instrument, also presenting the report of the Federal Court of Auditors in relation to the public policy of the Manaus Free Trade Zone .

**KEYWORDS:** Manaus Free Trade Zone, compliance, environmental preservation, Audit Courts.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas

ADCT Ato de Disposições Constitucionais e Transitórias

AIA Avaliação de Impacto Ambiental

ALCs Áreas de Livre Comércio

BACEN Banco Central do Brasil

CAS o Conselho de Administração da Suframa

CGU Controladoria Geral da União

CIA Companhia Industrial Amazonense

CPGR Comissão Permanente de Gestão de Riscos

CPI Comissão Parlamentar de Inquérito

CRFB Constituição da República Federativa do Brasil

EC Emenda Constitucional

EESP Escola de Economia de São Paulo

EIA Estudo Prévio de Impacto Ambiental

EPA Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos da América

ESG Environment, Social, and Governance (Ambiente, Social e Governança Corporativa)

EUA Estados Unidos da América

FCPA Foreign Corrupt Practices Act (Lei de Práticas Corruptas no Exterior)

FGV Fundação Getúlio Vargas

FTI Fundo de Interiorização do Desenvolvimento e Turismo

IBAMA Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBIO Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICMS Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPEADATA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI do Imposto sobre Produtos Industrializados



ISO International Organization for Standardization  
LAC licença ambiental por adesão e compromisso  
LAI licença ambiental de instalação  
LAO licença ambiental de operação  
LAP licença ambiental prévia  
LOC licença ambiental corretiva  
MMA Ministério do Meio Ambiente  
ONU Organização das Nações Unidas  
PAEBM Plano de Ação de Emergência Para Barragens de Mineração  
PCA Planos de Gestão, Controle e Monitoramento Ambiental  
PIB Produto Interno Bruto  
PIM polo industrial de Manaus  
PPA Plano Plurianual  
PPB Cumprimento de Processo Produtivo Básico  
PROFIP Programa de Fomento à Integridade Pública  
SPVEA Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia  
SUFRAMA Superintendência da Zona Franca de Manaus  
TCU Tribunal de Contas da União  
TDI Turbodiesel  
TSA Taxa de Serviços Administrativos  
UEA Universidade do Estado do Amazonas  
UFAM Universidade Federal do Amazonas  
USP Universidade de São Paulo  
ZFM Zona Franca de Manaus

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	9
2. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS DA ZONA FRANCA DE MANAUS.....	12
2.1 Contexto histórico e a necessidade de implementação do modelo de substituição de importação.....	12
2.2 Marcos regulatórios .....	16
2.3 Impactos gerais da Zona Franca de Manaus.....	21
3. COMPLIANCE AMBIENTAL .....	37
3.1 Breve panorama acerca das origens do <i>compliance</i> , sua relação com a crise de legitimidade e as principais normativas .....	37
3.2 O <i>compliance</i> na seara ambiental e o alcance da eficácia regulatória e jurídica sob a ótica da Legística.....	42
3.3 A importância do <i>compliance</i> face a experiência com desastres ambientais anteriores.....	46
3.4 <i>Compliance</i> e sua interligação com as políticas ambientais.....	55
3.5 <i>Compliance</i> no contexto da Zona Franca de Manaus.....	61
4. TRIBUNAIS DE CONTAS E COMPLIANCE.....	65
4.1 Breve análise da ESG ( <i>Environmental, Social and Governance</i> ) como ponto de partida.. .....	65
4.2 O papel dos Tribunais de Contas na efetivação dos programas de <i>compliance</i> .....	67
4.3 Políticas públicas como comando constitucional e a desarmônica realidade do país: relatório sistêmico do TCU sobre o desenvolvimento sustentável da Região Norte.....	80
4.4 Relatório do TCU em relação à política pública Zona Franca de Manaus.....	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	91
REFERÊNCIAS .....	93

## 1. INTRODUÇÃO

A Zona Franca de Manaus (ZFM) foi estabelecida em 1957 como parte da política de desenvolvimento regional para estimular a economia na Região Norte após o declínio do ciclo da borracha. Ao longo dos anos fora prorrogada algumas vezes e atualmente tem seu prazo de vigência fixado até 2073, por meio da EC 83/2014, art. 92-A do ADCT. Seu principal instrumento é a concessão de incentivos fiscais para atrair investimentos e capital estrangeiro (Suframa, 2023, p.11).

Inicialmente idealizada pelo Deputado Federal Francisco Pereira da Silva, por meio da Lei 3.173 de 06 de junho de 1957, sancionada pelo presidente Juscelino Kubitschek, no contexto da ideologia política de segurança nacional, a ZFM visava desenvolver indústrias com alto conteúdo tecnológico no Brasil, reduzindo a dependência de capital estrangeiro. Além disso, buscava desconcentrar a atividade econômica, contrabalançando o crescimento desproporcional no Sudeste e Sul do país (Fonseca, 2011, p. 406).

A ZFM tem sido alvo de debates atuais e acalorados sobre sua eficácia e os benefícios trazidos por sua implementação, como por exemplo benefícios de ordem econômica (com geração de emprego em renda), de ordem social (melhoria nos indicadores da educação) e de ordem ambiental (desviando o foco das atividades predatórias). Muitas críticas, segundo Nogueira, são fruto da desinformação e giram em torno das alegadas dificuldades que outros estados enfrentam para competir com os incentivos fiscais oferecidos ao Polo Industrial de Manaus (PIM). Além disso, há preocupações sobre se esses incentivos estão de fato promovendo o desenvolvimento da região, reduzindo a desigualdade socioeconômica e o desmatamento ambiental em uma escala significativa (Nogueira, 2018, p. 1)

Todavia, é preciso considerar que estudar os principais aspectos do programa ZFM, bem como seus impactos e reflexos, é um verdadeiro desafio. Prova disso é que grande parte das pesquisas que foram capazes de trazer resultados acerca do modelo foram realizadas de maneira empírica e por meio de amplo levantamento de estudos sobre a região em que o modelo se localiza.

Uma série de estudos conduzidos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em colaboração com a Escola de Economia de São Paulo (FGV/EESP) e a Universidade de São Paulo (USP), intitulados “Zona Franca de Manaus: Impactos,

Efetividade e Oportunidades”, avaliaram os aspectos socioeconômicos e ambientais do programa ZFM. Esses estudos levantaram dúvidas sobre a alta renúncia fiscal, a qualidade do emprego gerado, o impacto no desenvolvimento regional e a falta de adoção de novas tecnologias pelas empresas. Além disso, questionam se o modelo contribui significativamente para a preservação ambiental (Holland, 2019).

Outro estudo realizado por pesquisadores das Universidades Federais do Amazonas e Pará, do Instituto Piatam e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado “Instrumentos Econômicos para a Proteção da Amazônia – a experiência do Polo Industrial de Manaus”, além do estudo da FGV/EESP mencionado anteriormente, reforça as indagações acerca dos benefícios efetivos proporcionados pelo modelo ZFM trazendo dados empíricos e científicos (Rivas; Mota; Machado, 2009).

Apesar das críticas, as pesquisas e fontes consultadas indicam que a ZFM contribui para a geração de emprego, aumento da renda e melhoria do poder de compra local. Também impulsiona a inovação e o desenvolvimento tecnológico. Além disso, atua como um fator de preservação ambiental, não apenas localmente, mas também com impacto positivo para o Brasil e para o mundo, pela conservação da Amazônia.

Todavia, é preciso analisar também o impacto dos programas de integridade e *compliance* no contexto da Zona Franca de Manaus. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União possui relatório sistêmico, cujos resultados serão objeto de análise em capítulo específico, destinado a levantar informações integradas concernentes ao desenvolvimento sustentável da Região Norte, bem como suas potencialidades e entraves, e sobre as renúncias tributárias da Zona Franca de Manaus.

O relatório do TCU buscou verificar a ocorrência de possíveis irregularidades e avaliar a atuação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) na detecção de fraudes fiscais decorrentes da simulação de vendas para empresas fantasmas e/ou montadas na Região Norte, visando à obtenção ilegal dos incentivos tributários da Zona Franca de Manaus (ZFM), das áreas de livre comércio (ALC) e da Amazônia Ocidental.

Com efeito, no que tange ao aspecto ambiental, o impacto positivo da aplicação do modelo ZFM perpassa pela fiscalização e adoção de medidas, por parte das empresas instaladas no PIM, para prevenir e reparar repercussões indevidas no meio ambiente por meio do *compliance* como um instrumento de preservação ambiental (Soares; Venturini, 2022).

Nesse contexto, o desenvolvimento e implementação de políticas, procedimentos e controles internos que visam mitigar impactos ambientais negativos das operações empresariais estão diretamente ligados ao *compliance* como ferramenta de preservação ambiental. A Suframa, reconhecendo a importância desse instrumento, tem organizado seminários para promover programas de *compliance* e integridade, buscando conformidade com leis e regulamentos tanto internos quanto externos, para garantir a confiabilidade institucional. Com o tema da proteção ambiental integrado à estrutura normativa constitucional brasileira, é imperativo analisar o modelo da Zona Franca de Manaus (ZFM) e seus impactos não apenas econômicos e sociais, mas também ambientais, explorando como a legislação regula o modelo para favorecer a preservação ambiental através da ZFM e do Polo Industrial de Manaus (PIM).

Para tanto, nesse estudo utilizou-se o método hipotético-dedutivo através da interpretação jurídica, pesquisa exploratória, descritiva e explicativa sob as ferramentas de pesquisa bibliográfica, documental e de análise de dados. Na operacionalização dessa revisão foram adotadas as seguintes etapas: elaboração da questão de pesquisa, estabelecimento de critérios para inclusão de estudos e busca na literatura, apresentação dos recursos dos estudos primários revisados e interpretação dos resultados e síntese do conteúdo.

## 2. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS DA ZONA FRANCA DE MANAUS

### 2.1 Contexto histórico e a necessidade de implementação do modelo de substituição de importação

Para compreender as raízes do modelo da Zona Franca, é essencial explorar, brevemente, a história da economia colonial praticada pelos europeus, especialmente na Amazônia Continental (Fonseca, 2011, p. 334).

A evolução da economia na região amazônica teve início com o ciclo das especiarias e drogas do sertão, estabelecido pelo reino português. Esse ciclo era gerenciado localmente por governantes nomeados para administrar a colônia por meio de capitânicas, contando com o apoio fundamental das missões religiosas (Fonseca, 2011, p. 335).

Assim, o despertar da dinâmica econômica na Amazônia tem suas raízes na exploração dos seus recursos naturais, especialmente na extração da borracha que teve início no final do século XIX. Essa atividade desempenhou um papel crucial em resolver o desafio da ocupação humana na região, principalmente através do extrativismo ao longo da vasta rede hidrográfica amazônica (Suframa, 2022, p.16).

Com o início do ciclo da borracha, o modelo anterior foi revivido e adotado pelo Brasil devido ao capitalismo industrial. Quando o látex nativo perdeu sua relevância no mercado internacional e os produtores britânicos desapareceram da região amazônica, o governo brasileiro, percebendo a ameaça de perder controle sobre o território, ressuscitou essa ideia e estabeleceu o Banco da Borracha. Esse banco funcionava como uma espécie de empresa colonial, dominando a economia regional por meio do monopólio do látex e administrado por burocratas ligados ao poder por meio de relações de amizade ou apadrinhamento (Fonseca, 2011, p. 335).

Na obra de Ozório da Fonseca, intitulada ‘‘Pensando a Amazônia’’, é possível extrair que o auge da indústria da borracha teria ocorrido entre os anos de 1871 e 1914. No entanto, a partir de 1900, com o surgimento de plantações de borracha em países como Indonésia, Malásia, Ceilão, Tailândia e Cingapura, além da produção em grande escala fora do Brasil, começaram a surgir os primeiros indícios do declínio futuro. Isso marcou o início de uma tragédia que levou a Amazônia a entrar em um período de depressão econômica. O sucesso das plantações de seringueiras fora do Brasil, especialmente no Oriente, teve um impacto profundo na

região, tanto do ponto de vista econômico, quanto social e político. Consequentemente, as empresas que exploravam a borracha e os proprietários de seringais enfrentaram falências, evidenciando ainda mais o declínio da região.

Em sua obra supracitada, Ozório da Fonseca relata que, naquela época, a presença de produtos industriais na economia local era tão limitada que a Região Amazônica voltou a depender principalmente do comércio de borracha. Esse comércio foi reativado por meio de financiamentos fornecidos pelo Banco da Borracha, atualmente conhecido como Basa. Esses recursos deram um certo estímulo à produção de látex, que era trocado diretamente nos seringais por bens manufaturados de maior valor (e com preços exorbitantes), gerando um mercado de escambo bastante lucrativo. No entanto, devido aos entraves burocráticos, ao objetivo lucrativo do banco e à exploração dos intermediários, os preços da borracha não eram competitivos no mercado internacional, resultando em um novo declínio na economia amazônica (Fonseca, 2011, p. 336).

Diante desse cenário, surge a necessidade premente de reinventar-se e propor um modelo econômico inovador. Era crucial desenvolver um modelo de substituição de importações que estimulasse o aumento da produção interna na região e reduzisse sua dependência do capital estrangeiro. Todas as tentativas anteriores de resolver os problemas sociais, econômicos e políticos que assolavam a região desde o fim do ciclo da borracha haviam se mostrado infrutíferas (Fonseca, 2011, p. 336).

As políticas públicas para a Amazônia ganharam eficácia com a promulgação da Constituição de 1946, que estabeleceu, em seu artigo 199, a criação de um fundo de desenvolvimento para a região. Este fundo exigia que a União investisse 3% de sua receita líquida no Plano de Valorização Econômica da Amazônia, durante duas décadas (Marco, 2022, p.18).

Após cerca de sete anos da promulgação da Constituição, em 6 de janeiro de 1953, foi regulamentado o artigo 199 através da Lei nº 1.806, instituindo a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Durante o processo de tramitação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia no Congresso Nacional, o deputado Francisco Pereira da Silva propôs o Projeto de Lei nº 1.310, em 23 de outubro de 1951, para criar o Porto Franco de Manaus. Esse projeto visava desenvolver a região melhorando as condições de abastecimento da bacia amazônica e promovendo o comércio com os países vizinhos (Marco, 2022, p.18).

O texto do projeto foi emendado pelo deputado relator Maurício Joppert, mudando a denominação de “porto franco” para “zona franca”, conferindo-lhe maior abrangência e eficácia no desenvolvimento proposto. Segundo Garcia (2004), a Lei nº 3.173, que originou a Zona Franca de Manaus a partir do projeto de Pereira da Silva, foi finalmente aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Juscelino Kubitschek em 6 de junho de 1957 (Marco, 2022, p.18).

A criação da Zona Franca de Manaus (1957), em 6 de junho de 1957 a lei nº 3.173, sancionada pelo presidente Juscelino Kubitschek, criando uma Zona Franca na cidade de Manaus tinha como objetivo impulsionar o crescimento econômico, não sendo originalmente concebida com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável. Essa afirmação é considerada surrealista no contexto argumentativo, pois, na época de sua criação a preocupação com a sustentabilidade não estava em evidência. O tema só começou a ser discutido timidamente na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, em 1972 (Fonseca, 2011, p. 336).

Nesse contexto, durante a Segunda Guerra Mundial, a escassez e o aumento dos preços dos produtos industrializados importados pelo Brasil levaram o governo de Getúlio Vargas a implementar o plano de substituição de importações. Este plano visava estimular as indústrias de base, com uma forte intervenção estatal na economia, especialmente na siderurgia (Companhia Siderúrgica Nacional), petróleo (Petrobras) e energia (Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso - PE) (Fonseca, 2011, p. 319).

Atraídas por benefícios fiscais, suporte logístico e isenções, as novas empresas se estabeleceram com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico, criar riqueza e assegurar a manutenção da soberania nacional sobre a região da Amazônia Ocidental (Fonseca, 2011, p. 335).

Ainda segundo Fonseca, 2011, p. 318:

Depois da Segunda Guerra Mundial o Brasil passou a conviver com graves problemas decorrentes de uma economia fragilizada pela aventura bélica. A falta de tecnologia para modernizar o parque industrial obsoleto e a agricultura precária obrigavam o país a importar máquinas e alimentos a preços elevados em razão do câmbio desfavorável.



Durante o período militar (1964-1985), surgiram diversas iniciativas consideradas equivocadas, incluindo o projeto liderado pelo general presidente Arthur da Costa e Silva (1967-1968), cujo lema era “integrar para não entregar”. Este projeto, fundamentado em uma abordagem militar, visava ocupar o território por meio de migrações internas para garantir a posse e o controle, sem apresentar medidas significativas de inclusão regional nos aspectos econômico, social e político do país. Mesmo após a morte de Costa e Silva, a política de transferência demográfica continuou durante o governo de seu sucessor, o general presidente Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), que incentivou “os homens sem terra do Brasil a ocuparem as terras sem homens da Amazônia” (Fonseca, 2011, p. 406).

A regionalização desse modelo veio justamente pela Lei n. 3.173/1957, de iniciativa do deputado federal amazonense Francisco Pereira da Silva, que definiu a cidade de Manaus como a sede de uma Zona Franca, estabelecendo:

Art.1º - É criada em Manaus, capital do Estado do Amazonas, uma zona franca para armazenamento ou depósito, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinadas tanto ao consumo interno da Amazônia como dos países interessados, limítrofes do Brasil ou que sejam banhados por águas tributárias do rio Amazonas (Fonseca, 2011, p. 320).

Na Câmara dos Deputados, em 23 de outubro de 1951, o debate acerca da criação da ZFM pautava-se na justificativa da proposta baseada nas “dificuldades geográficas da região e na solidariedade continental, que tem sido o princípio central de nossa política internacional”. Argumentava-se que, com essa medida, seria possível melhorar as condições de abastecimento em toda a bacia amazônica e fazer um gesto significativo de boa vizinhança para com as nações vizinhas (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 20).

Nesse sentido, na esfera regional, relembra-se a justificativa histórica por trás da criação da ZFM, que se originou da necessidade de compensar os custos logísticos decorrentes da distância entre essa cidade, as fontes de insumos e os principais centros de consumo (Rivas; Mota; Machado, 2009, p.25).

## 2.2 Marcos regulatórios

Consta no site da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), a ZFM foi estabelecida, inicialmente, com o propósito de funcionar como uma área de livre comércio destinada ao armazenamento, processamento e retirada de produtos estrangeiros. Foi idealizada pelo Deputado federal Francisco Pereira da Silva, por meio da Lei n. 3.173, de 06 de junho de 1957. Em 28 de fevereiro de 1967, o presidente Castello Branco assinou o Decreto-Lei n. 288, revisando as disposições legislativas de 1957 e reestruturando a ZFM, que foi definida em uma área de 10 mil quilômetros quadrados, centralizada em Manaus. Essa data é celebrada como o aniversário da ZFM (Marco, 2022, p. 18).

Inicialmente, a ZFM era uma zona apenas para armazenamento ou depósito de modo que o governo federal manteve como uma estrutura pequena, localizada em um armazém no porto de Manaus:

SUFRAMA, autarquia criada para gerir os novos incentivos fiscais, não se restringiam simplesmente aos 10.000 km<sup>2</sup> da Zona Franca de Manaus e aos pólos comercial, industrial e agropecuário a serem implantados, mas se estendiam a toda a Amazônia Ocidental. Posteriormente foram acrescentadas as Áreas de Livre Comércio – ALC's que, com exceção da de Macapá/Santana, não chegaram a se consolidar. À Suframa, através de seu corpo técnico e administrativo e do seu Conselho de Administração (CAS), competia aprovar projetos, acompanhar o processo de importação e internação de mercadorias e fiscalizar a correta aplicação dos benefícios concedidos (Salazar, 2006, p. 238).

O Decreto-Lei n. 288/1967 caracteriza a ZFM como um polo comercial, industrial e agropecuário com condições econômicas propícias ao seu desenvolvimento, considerando os fatores locais e a distância significativa dos principais centros consumidores de seus produtos. Assim, A ZFM compreende três polos econômicos: comercial, industrial e agropecuário (Suframa, 2015).

O polo comercial teve maior ascensão até o final da década de 80 do século passado, quando o Brasil adotava o regime de economia fechada. O industrial é considerado a base de sustentação da ZFM. O PIM possui aproximadamente 500 indústrias de alta tecnologia gerando mais de meio milhão de empregos, diretos e indiretos, principalmente nos segmentos eletroeletrônico, bens de informática e duas

rodas. O polo agropecuário abriga projetos voltados a atividades de produção de alimentos, agroindústria, piscicultura, turismo, beneficiamento de madeira, entre outras (Suframa, 2015).

Os primeiros anos da ZFM foram caracterizados por um intenso comércio de importação, com o setor industrial inicialmente menos expressivo em comparação com o setor de serviços. As primeiras fábricas começaram a se instalar na ZFM somente em 1969, mas o marco da industrialização ocorreu em 1972 com a criação do Distrito Industrial (Suframa, 2015).

O Distrito Industrial foi estabelecido em uma área adjacente ao Campus Universitário da Universidade Federal do Amazonas, abrangendo cerca de 1.700 hectares divididos em aproximadamente 150 lotes, estendendo-se da zona Sul à zona Leste de Manaus. A infraestrutura básica no local foi iniciada no final de 1969, incluindo a instalação de redes de energia elétrica, água, esgoto e a abertura de vias. Todas as obras foram financiadas pela SUFRAMA. Em 1972, o Distrito Industrial de Manaus recebeu suas primeiras indústrias, como a CIA (Companhia Industrial Amazonense), que ocupou uma área de 45.416 m<sup>2</sup> para a produção de estanho, seguida pela Springer, fabricante de aparelhos de ar-condicionado (Suframa, 2015).

Assim, uma das políticas públicas mais eficazes adotadas pelo Governo Federal para a Amazônia durante o século XX foi a implementação da Zona Franca de Manaus, juntamente com a expansão de seus benefícios para a Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio (Marco, 2022, p. 21).

Vale lembrar que esse modelo foi baseado em uma estratégia de incentivos fiscais, visando revitalizar a economia amazônica diante do declínio provocado pela queda dos preços da borracha no mercado internacional, especialmente com a entrada da produção de látex da Ásia na segunda década do século. A eficácia desse modelo foi evidenciada por diversos indicadores, incluindo a arrecadação federal de tributos no Estado do Amazonas, que em 2008 representou mais de 63,45% da arrecadação tributária da Região Norte (Marco, 2022, p. 21).

Nesse contexto, em 1968, o Decreto-Lei n. 356 estendeu os benefícios do Decreto n. 288/1967 aos bens e mercadorias recebidos, processados ou fabricados na ZFM para uso e consumo interno na Amazônia Ocidental. O projeto ZFM ganhava forma e seus benefícios se estendiam por toda a região da Amazônia Ocidental.

Embora houvesse uma entidade responsável pela ZFM anteriormente, foi com o Decreto assinado por Castello Branco que oficialmente surgiu a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), encarregada da administração da área e da prestação de serviços relacionados à ZFM (Suframa, 2015).

Em 1991, o Amapá foi incorporado ao modelo da Zona Franca de Manaus por meio da Lei n. 8.387/1991, conhecida como Lei de Informática da Zona Franca de Manaus. Nesse momento, o Amapá se juntou ao modelo da ZFM com a criação da Área de Livre Comércio (ALC) de Macapá e Santana, que fazem fronteira com a Guiana Francesa - um dos motivos para a criação da ALC (Suframa, 2015).

As Áreas de Livre Comércio (ALCs) foram estabelecidas com o propósito de impulsionar o desenvolvimento das cidades localizadas em fronteiras internacionais na região da Amazônia Ocidental, incluindo Macapá/Santana. O objetivo é integrar essas áreas ao restante do país, oferecendo incentivos fiscais similares aos da ZFM, como isenções do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Isso visa melhorar a fiscalização das importações e exportações, fortalecer o comércio local, estimular a abertura de novos negócios e gerar empregos (Suframa, 2015).

Atualmente, existem sete ALCs regulamentadas, que são: Tabatinga, no Amazonas; Guajará-Mirim, em Rondônia; Macapá e Santana, no Amapá; Brasileia/Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul, no Acre; Boa Vista e Bonfim, em Roraima (Suframa, 2015).

Nessa perspectiva, entre as políticas destinadas a estimular o investimento privado na indústria, destaca-se, primordialmente, a concessão de incentivos fiscais, os quais, em geral, têm um impacto reduzido nos gastos públicos. Isso ocorre porque a maioria dos impostos para os quais são concedidas isenções não teria sido arrecadada sem esses incentivos (Marco, 2022, p.27).

Essas políticas incluem a isenção das tarifas alfandegárias para a importação de bens de produção, bem como a isenção do imposto de renda. Ambas as isenções são esperadas para gerar receitas tributárias futuras que compensam amplamente a perda das tarifas alfandegárias. Em qualquer caso, a isenção das tarifas alfandegárias sobre esses insumos industriais não representa um custo para o governo, nem pode ser considerada um subsídio econômico (Marco, 2022, p. 27).

Vale ressaltar que o governo federal possui uma iniciativa voltada para o desenvolvimento socioeconômico das Áreas de Livre Comércio, conhecida como Zona Franca Verde. Esta medida busca promover de forma sustentável a industrialização na região amazônica, visando preservar o meio ambiente e aproveitar a rica biodiversidade local. O objetivo é incentivar o uso de matérias-primas regionais como base para a produção industrial, promovendo o desenvolvimento sustentável, a geração de empregos e a renda na Amazônia (Suframa, 2015).

A Zona Franca Verde, estabelecida pela Lei n. 11.898/2009 e regulamentada pelos Decretos n. 6.614/2008 e n. 8.597/2015, oferece isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para produtos fabricados nas Áreas de Livre Comércio, desde que tenham predominância de matéria-prima de origem regional, seja vegetal, animal ou mineral, proveniente de atividades como extração, coleta, cultivo ou criação na região da Amazônia Ocidental e no Estado do Amapá (Suframa, 2015).

Essa medida representa um marco regulatório estratégico para a atuação da Superintendência da ZFM (SUFRAMA), promovendo o crescimento da indústria de transformação e fortalecendo a cooperação entre os estados amazônicos em defesa de seus interesses regionais (Suframa, 2015).

Nesse sentido, é possível listar alguns atos normativos da ZFM e seus marcos regulatórios:

- 1957- Lei n. 3.173 (6/6/1957) cria a ZFM como Porto Livre
- 1967- Decreto Lei n. 288 (28/2/1967), reformula a ZFM, estabelece incentivos fiscais por 30 anos para implantação de três centros de desenvolvimento (comercial, industrial e agropecuário); Decreto n. 61.244 (28/8/1967) regulamenta a ZFM. Decreto Lei n. 291 (28/2/1967), estabelece incentivos para o desenvolvimento da Amazônia ocidental, da faixa de fronteiras abrangidas pela Amazônia.
- 1968 Decreto Lei n. 356 (15/08/1968) estende os benefícios do DL nº 288 para outras áreas da Amazônia Ocidental.
- 1975 – Decreto Lei n. 1.435 (16/12/1975) 2003 estabelece índices mínimos de nacionalização para produtos industrializados na ZFM.
- 1988 – A Constituição Federal prorroga por 25 anos a vigência do modelo Zona Franca de Manaus (artigo 40 das Disposições Transitórias)
- 1991 – Decreto n. 205(5/9/1991) suspende os limites máximos globais anuais de importação. Lei n. 8.387 (30/12/1991) substitui o índice mínimo de Nacionalização pelo Processo Produtivo Básico.
- 1993 – Decreto n. 783 (25/3/1993) fixa o processo produtivo básico para os produtos industrializados na ZFM.

- 2002 – Decreto n. 4.402 (1/10/2002) concede benefícios às empresas da ZFM que investem em atividade de pesquisa e desenvolvimento na Amazônia. EC 42/2003 (19/12/2003) prorroga o modelo ZFM por mais 10 anos até o ano de 2023.
- 2014 – prorrogação por mais 50 anos pela EC 83/014 validade até 2073 (artigo 92 – A do ADCT) (Suframa, 2023)

Conforme já citado, quanto à sua extensão, a ZFM abrange uma área total de dez mil quilômetros quadrados, incluindo a cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e seus arredores. No entanto, ao longo dos anos, os benefícios do modelo ZFM foram estendidos para uma área que ultrapassa 8,5 milhões de quilômetros quadrados, abrangendo a Amazônia Ocidental - Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima (Decreto-lei n. 356/1968) - e as cidades de Macapá e Santana, no Estado do Amapá (Lei n. 8.397/1991) (Guia, 2024, p. 7).

Os interessados em submeter projetos para aproveitar esses benefícios devem seguir as diretrizes estabelecidas na Resolução do Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus n. 205/2021. Para a aprovação dos projetos, serão consideradas diversas condições, principalmente relacionadas à proporção de uso de matérias-primas regionais na composição final dos produtos. Essas condições englobam critérios específicos, como absolutos, relativos e de importância, bem como atributos como volume, quantidade ou peso (Suframa, 2015).

Para obter a aprovação de projetos industriais e acessar os incentivos fiscais especiais do modelo ZFM, é necessário observar os seguintes requisitos:

- Cumprimento de Processo Produtivo Básico (PPB);
- Geração de emprego na região;
- Concessão de benefícios sociais aos trabalhadores;
- Incorporação de tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte;
- Níveis crescentes de produtividade e de competitividade;
- Reinvestimento de lucros na região;
- Investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico; e
- Aprovação de projeto industrial com limites anuais de importação de insumos” (Suframa, 2015).

Os benefícios sociais concedidos aos trabalhadores incluem incentivos para educação, transporte, alimentação, assistência médica e odontológica, creche, lazer e previdência (Suframa, 2015).

Tais requisitos devem ser fielmente observados quando da apresentação do projeto industrial perante o Conselho de Administração da Suframa (CAS), órgão composto por representantes de diversos ministérios do governo brasileiro e responsável pela deliberação sobre investimentos na área de abrangência da Zona Franca de Manaus (Suframa, 2015).

### **2.3 Impactos gerais da Zona Franca de Manaus**

O modelo ZFM tem suas bases jurídicas garantidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que é a principal legislação do Brasil. Devido às suas inúmeras contribuições para o desenvolvimento da Amazônia ao longo das últimas décadas, o modelo alcançou o status de projeto governamental estratégico, recebendo apoio do Governo Federal. Em 5 de agosto de 2014, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) 83/2014, estendendo o prazo de vigência dos benefícios da ZFM por mais 50 anos, até 2073. No mesmo ano, também foi aprovada a prorrogação do prazo dos incentivos de todas as ALCs da área de abrangência da SUFRAMA até 31 de dezembro de 2050. Essas medidas proporcionam a segurança jurídica necessária para investimentos de médio e longo prazo na região (Suframa, 2015).

O Estado do Amazonas está estrategicamente posicionado em relação aos países da América Latina e aos Estados Unidos. Com voos diretos e regulares para Miami (cerca de cinco horas de distância de Manaus), os produtos da ZFM alcançam os principais mercados internacionais, enquanto os insumos têm uma rota facilitada para abastecer as indústrias. Além do transporte aéreo, as rotas marítimas também são utilizadas para o transporte de insumos e produtos acabados (Suframa, 2015).

Manaus possui o maior aeroporto da região Norte do Brasil, o Aeroporto Internacional Eduardo Gomes, localizado a quinze quilômetros do centro da cidade. Segundo dados da Infraero, o aeroporto movimenta diariamente uma média de 9.020 passageiros, 134 voos e 336.930 kg de carga aérea. Além disso, a cidade conta com uma infraestrutura portuária que inclui um porto público - o maior porto fluvial do mundo - e dois portos privados, totalizando mais de 280 mil metros quadrados em área de armazenamento no modal fluvial (Suframa, 2015).

Vale salientar que para que o pedido ou projeto do solicitante possa fazer jus aos benefícios concedidos pela ZFM, para que possa ser recomendado como merecedor dos incentivos fiscais, algumas condições devem ser observadas. Primeiramente, os empreendimentos são classificados de acordo com o tipo de investimento (Art. 5º - Portaria MI nº 283, de 04/07/2013) – implantação, ampliação, diversificação ou modernização (total ou parcial) – e, subsidiariamente, por atividade segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE/IBGE) – e devendo ser enquadrados como empreendimentos prioritários para o desenvolvimento regional no âmbito do Decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002, alterado pelo Decreto nº 6.810, de 30 de março de 2009 (Marco, 2022, p.102).

Conforme o Art. 2º do Decreto nº 4.212/2002 (alterado pelos Decretos nº 6.539/2008 e 6.810/2009), para fins dos benefícios na área de atuação da SUDAM, são considerados prioritários os empreendimentos nos seguintes setores:

Art. 2º. São considerados prioritários para fins de Benefícios de que trata o Art. 1º, os empreendimentos nos seguintes setores:

I – de infraestrutura (...)

II – de turismo (...)

III – da agroindústria (...)

IV – da agricultura irrigada (...)

V – da indústria extrativa (...)

VI – da indústria de transformação, (...)

VII - da eletro-eletrônica, mecatrônica, informática, biotecnologia, veículos, exclusive de quatro rodas, componentes e autopeças (...);

VIII - indústria de componentes (microeletrônica);

IX - fabricação de embalagem e condicionamentos; e

X - fabricação de produtos farmacêuticos, (...)

XI - fabricação de brinquedos; (...)

XII - fabricação de produtos óticos, (...)

XIII - fabricação de relógios. (...)

(Suframa, 2022, p. 103)

O segmento eletroeletrônico, que inclui bens de informática, no PIM, destaca-se como o maior polo de fabricação de produtos eletroeletrônicos da América do Sul. Sua importância estratégica para o mercado nacional é indiscutível. Esse setor também registra a maior participação relativa no faturamento global, na criação de empregos e na atração de investimentos no PIM. Ele abriga empresas de renome internacional e uma ampla variedade de produtos que têm presença significativa na pauta de exportações (Suframa, 2015).



Nas últimas décadas, o forte setor industrial de Manaus tem contribuído significativamente para o desenvolvimento de unidades de ensino superior e cursos na área tecnológica na região. Isso visa principalmente atender às demandas técnicas dos diversos segmentos instalados no PIM. Atualmente, Manaus abriga mais de 20 instituições de ensino superior, além de diversas instituições públicas e privadas voltadas para serviços e desenvolvimento tecnológico. Há também associações representativas do setor produtivo e agentes financeiros que desempenham papéis importantes no Sistema Regional de Inovação (Suframa, 2015).

Uma vantagem privilegiada e pioneira para a Amazônia Ocidental e as ALCs é a possibilidade de aproveitar incentivos fiscais, como isenção ou crédito de IPI, para a industrialização de produtos que fazem uso ou têm predominância de matérias-primas regionais. Esses produtos podem ser destinados tanto ao mercado interno quanto à comercialização em qualquer parte do território nacional (Suframa, 2015).

A prioridade dada ao setor industrial é claramente evidenciada pela evolução do faturamento do PIM, que apresentou um crescimento de 126,3% entre os anos de 1996 e 2008, atingindo o valor de US\$ 30,1 bilhões. Esses números contrastam significativamente com a expectativa de faturamento do polo agropecuário para 2009, que era em torno de modestos R\$ 19 milhões, conforme dados disponíveis no site da Suframa (Fonseca, 2011, p. 327).

O PIM, anteriormente conhecido como Distrito Industrial, é o principal impulsionador do crescimento econômico, tanto local quanto regional. Ele apresenta excelentes indicadores de desempenho e geração de empregos, tornando-se a principal fonte de impostos para os governos municipais, estaduais e federais, conforme informações disponíveis no site da Suframa (Fonseca, 2011, p. 328).

Nesse contexto, conforme dados buscados no IPEADATA, base de dados econômicos e financeiros mantida pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) incluindo séries estatísticas da economia brasileira e dos aspectos que lhe são mais pertinentes na economia internacional, houve relevante redução da diferença de renda per capita entre o Amazonas e os estados mais ricos do país após o modelo ZFM.

Tomando como exemplo o Estado de São Paulo, em relação ao Estado do Amazonas, em 1986, após a primeira prorrogação por 10 anos da Zona Franca de Manaus, pelo Decreto n. 92.500/1986, a renda per capita de São Paulo (R\$ 25,76 mil) era 3,41 maior que a do Amazonas (R\$ 7,54 mil). Em 2010, antes da prorrogação por mais 50 anos em 2014, pela EC nº 83/2014, que lhe concede validade até 2073, a renda per capita de São Paulo (R\$ 30 mil) era 1,8 vezes maior do que a do Amazonas (R\$ 16,89). Portanto, houve relevante redução da diferença de renda per capita entre o Amazonas e o Estado de São Paulo (Ipeadata, 2024).

Em uma entrevista concedida ao Jornal do Comercio de Manaus, na edição de 28 de fevereiro de 2004, o Dr. José Alberto Machado, membro da equipe da Suframa, revelou que nos últimos oito anos, a Zona Franca arrecadou R\$ 30 bilhões em impostos. Desse montante, foram destinados R\$ 11,5 bilhões para o Estado, R\$ 12,5 bilhões para a União, R\$ 3 bilhões para a Previdência, R\$ 800 milhões para a SUFRAMA e R\$ 2,2 bilhões para o Município (Fonseca, 2011, p. 328). Todavia, ainda que os dados demonstrem o contrário, em boa parte do Brasil, a ideia prevalente é a de que os incentivos econômicos destinados ao PIM têm a função, apenas, de beneficiar empresas ou grupos de empresas a melhorarem o seu desempenho econômico (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 25).

No que tange aos incentivos fiscais, para Nogueira (2018, p.5) a maior parte das críticas é fruto da desinformação e do desconhecimento de um lado e, de outro lado, de uma visão que a dinâmica econômica se tornou ultrapassada.

O próprio desenho do polo carece ainda de maior aprofundamento regional, em busca de realizar um sonho antigo de integração das riquezas abundantes amazônicas com tecnologias industriais avançadas. Segmentos do polo madeireiro, cosméticos, beneficiamento de produtos como castanha e borracha, são algumas das alternativas para enraizamento (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 21).

Nesse contexto, uma política desenvolvimentista deve ser baseada na sustentabilidade, buscando um equilíbrio entre economia e meio ambiente. Isso significa que o desenvolvimento não deve apenas visar o crescimento econômico, mas também garantir os direitos fundamentais de todas as gerações, promovendo todas as potencialidades humanas (Silva, 2015, p. 423).

Quanto aos impactos sociais e econômicos, em 2007, o número de empregos diretos atingiu 98.244 postos de trabalho, considerando a média mensal de todas as empresas operantes no PIM. Isso representou um aumento de 96,48% em comparação com o ano de 2000, quando o número mal ultrapassava os 50 mil empregados. Os empregos indiretos, distribuídos pelo sistema produtivo formado por empresas de apoio ao Polo, especialmente em serviços, são estimados em cerca de 450 mil postos de trabalho (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 47).

É importante notar que, em comparação com os 90 mil funcionários que o PIM empregava em 1990, período em que a produção das empresas incentivadas de Manaus dependia muito de mão de obra, esse crescimento representa a superação daquele patamar de geração de empregos anterior à reestruturação dos anos 90, agora de forma mais abrangente (com menos funcionários, mas com mais empresas). Além disso, é relevante destacar a qualidade dos empregos oferecidos que hoje exigem uma qualificação muito mais alta e vêm acompanhados de pacotes de benefícios e remuneração superiores aos disponibilizados no passado. Por exemplo, o salário médio dos empregados do PIM aumentou de US\$ 346,89 em 2000 para US\$ 631,85 em 2007, refletindo um aumento de 82,15% ao longo desse período (Rivas; Mota; Machado, 2009, p.47).

Diante desse cenário restou evidenciado que a implantação do projeto da ZFM foi responsável por um acréscimo de 194,5% na população do estado do Amazonas entre os anos de 1970 a 2000, o que corresponde a uma média anual de 3,7%, considerada elevada, pois o Brasil apresentou crescimento da população no mesmo período em termos de 2% (Marchioro; Gubert; Gubert, 2014, p. 196).

Ao comparamos dados mais atuais, referentes ao faturamento do PIM de 2018 a 2023, é possível notar que, em 2021, o faturamento atinge seu auge apresentando um crescimento de 36,09%, tendo sido progressivo em relação a 2019 (11,09%) e 2020 (11,32%). Vale ressaltar que, em 2023, o faturamento do PIM foi mais expressivo no setor de bens de informática, representando 24,41%, seguido do setor de eletroeletrônico (19,24%), duas rodas (17,66%), sendo os setores menos expressivos o metalúrgico (7,50%), termoplástico (8,48%), químico (9,95%) e outros (12,76%) (Suframa, 2024, p. 69).

De qualquer modo, o período posterior à implantação da ZFM coincidiu com uma expansão da população na região Norte mais acelerada do que a expansão média do país. Nesse sentido, a “ocupação da Amazônia” teria de fato ocorrido estimulada pela busca por emprego e pela melhoria de vida (Cavalcante, 2020, p. 11).

Nesse contexto, a estratégia crucial para internalizar a renda gerada pelo PIM está ligada às iniciativas de interiorização do desenvolvimento na região da Amazônia Ocidental. Isso se dá por meio de investimentos públicos diretos ou transferências governamentais, através de convênios com prefeituras municipais, governos estaduais e entidades civis, financiados por recursos provenientes das empresas do PIM. Atualmente, as principais fontes de recursos para esses fins são:

- A Taxa de Serviços Administrativos (TSA) paga pelas indústrias e empresas comerciais incentivadas, devido à atividade regulatória exercida pela SUFRAMA sobre a importação de mercadorias e insumos estrangeiros. A SUFRAMA utilizou mais de R\$ 820 milhões provenientes da TSA, entre os anos de 1997 e 2007, em estados e municípios da Amazônia Ocidental e de Macapá-Santana (AP). Esses recursos representam uma das principais fontes de investimentos infraestruturais na região, provenientes do Governo Federal (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 51).
- A parcela do ICMS não coberta pelos incentivos fiscais, a taxa do Fundo de Interiorização do Desenvolvimento e Turismo (FTI) e a taxa para o financiamento da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), no âmbito do Governo do Estado do Amazonas. De 2000 a 2007, a arrecadação estadual cresceu mais de 178%, totalizando cerca de R\$ 4,0 bilhões em 2007 (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 51).
- Uma análise abrangente desses dados evidencia o impacto e a abrangência do Modelo ZFM como um catalisador dos processos de geração e apropriação de renda na região da Amazônia Ocidental e na ALC de Macapá-Santana. Portanto, é fundamental que qualquer iniciativa pública voltada para promover o desenvolvimento sustentável regional esteja de alguma forma conectada, seja fortalecendo ou complementando, com o Modelo ZFM e suas ações governamentais ou privadas (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 51).

Estudos realizados por pesquisadores das Universidades Federais do Amazonas (UFAM) e Pará (UFPA), do Instituto Piatam e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado “Instrumentos Econômicos para a Proteção da Amazônia – a experiência do Polo Industrial de Manaus”, demonstraram que o PIM tem contribuído para a geração de riqueza econômica, a melhoria social e a produção de externalidades ambientais positivas. Essas externalidades não apenas trazem benefícios em termos nacionais e globais, como a redução das emissões de CO<sub>2</sub>, mas também podem resultar em ganhos monetários futuros por meio da exploração de créditos de carbono pelas empresas instaladas na região agregando na busca por um desenvolvimento sustentável (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 26).

O desenvolvimento sustentável se torna assim uma estratégia de crescimento econômico a longo prazo, integrando aspectos humanos e ambientais ao processo econômico, com o objetivo último de dignificar todos os seres humanos e povos, erradicando a pobreza e garantindo seus direitos fundamentais (Silva, 2015, p. 423).

Os referidos estudos também mostraram que a presença do PIM, em Manaus, por desenvolver atividades econômicas com ausência ou baixa utilização de recursos florestais, em seus insumos e por impulsionar outros setores da economia com o mesmo padrão produtivo, como o de serviços, colaborou com a redução de 85% a 86% no desmatamento na região de Manaus (Rivas; Mota; Machado, 2009, p.171).

Assim, o desenvolvimento econômico do PIM é considerado um dos fenômenos mais significativos da era pós-Segunda Guerra Mundial. Ao longo de décadas, transformou-se de uma economia em colapso, após o declínio da borracha, em um centro global de produção. Embora os incentivos econômicos associados ao PIM tenham impulsionado um notável crescimento econômico, criação de empregos e melhoria na qualidade de vida em Manaus e áreas circunvizinhas, é necessário examinar se esses benefícios superam os custos dos incentivos em termos de aumento do Produto Interno Bruto (PIB) (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 75).

Nesse sentido, vale ressaltar que o artigo 225 da CRFB/88 assegura que todos têm o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para a qualidade de vida saudável, sendo dever do Estado e da sociedade protegê-lo e

conservá-lo para as presentes e futuras gerações. Portanto, o meio ambiente equilibrado é um direito fundamental (Silva, 2015, p. 423).

Um exame da qualidade de vida e da vitalidade econômica de Manaus e região sugere que o PIM tem sido bem-sucedido em transformar positivamente a região. No entanto, algumas pessoas questionam se essa transformação representa uma transferência ineficiente de recursos do sul para o norte do Brasil. No entanto, é importante considerar que as transferências de recursos associadas ao PIM ocorrem dentro de um contexto mais amplo de fluxos econômicos e benefícios mútuos entre diferentes regiões do país. Além disso, a transferência de recursos em busca de maior equidade é uma função legítima do governo. A pesquisa sugere que essa transferência pode ser economicamente eficiente e criar benefícios líquidos para a sociedade brasileira como um todo (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 76).

Embora seja possível argumentar que os benefícios do desenvolvimento industrial teriam ocorrido em outras regiões do Brasil, caso não tivessem ocorrido em Manaus, a questão central é se a presença do PIM na região tem gerado benefícios sociais em diferentes níveis, desde local até global. A hipótese deste estudo é que o PIM tem contribuído para reduzir a pressão de desmatamento em Manaus e áreas circunvizinhas, e que os incentivos econômicos associados ao PIM têm desencorajado o desmatamento nessas regiões (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 77).

Nesse sentido, é relevante avaliar a importância da ZFM para promover o desenvolvimento sustentável na região amazônica, isto é, para conciliar o crescimento econômico com a preservação ambiental (Silva, 2015, p. 423).

Para Fonseca (2011, p. 318), manter a ZFM é essencial para proteger a Amazônia e utilizá-la de modo sustentável. O modelo de substituição de importações se fez necessário em decorrência do histórico de criação da ZFM com o declínio da economia advinda da borracha e da necessidade de se desvincular da dependência de capital estrangeiro reinventando um modelo econômico que pudesse levar ao aumento da produção interna da região. Nesse sentido ainda:

Foi para responder à estagnação pós-boom da borracha e a propostas estapafúrdias, como a da criação dos lagos artificiais e conseqüente internacionalização da Amazônia, formulada por Herman Khan do

Instituto Hudson, que se desenhou a Zona Franca de Manaus (Nogueira, 2018).

Em uma situação em que o PIM viesse a perder dinâmica, a Suframa iria fatalmente perder poder de investimento. Isso faria com que a sua capacidade de evitar o desmatamento, conforme estimado diminuísse (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 171).

Assim, investimentos da Suframa contribuem, pelo menos, de duas maneiras. A primeira é o de gerar renda e contribuir para a melhoria do poder de compra local. O aumento do poder de compra pode levar aos consumidores a comprarem produtos manufaturados em outras regiões do país ou centros regionais e diminuir a pressão sobre os recursos naturais locais. A segunda é por meio da melhoria de infraestrutura de recursos materiais e/ou humanos. É possível que a combinação dessas gere o resultado encontrado. Isso não significa, porém, que será sempre assim. Se os investimentos feitos mudarem de perfil, um resultado completamente diferente pode surgir. Como os investimentos da SUFRAMA são caracterizados pela prudência, em relação à degradação ambiental, é mais importante se considerar o efeito da ausência e não o do aumento desses investimentos (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 171).

Portanto, a Zona Franca de Manaus (ZFM) tem efeitos positivos sobre os níveis de renda e bem-estar na cidade, embora essa opinião não seja consensual. A ZFM é vista, tanto legalmente quanto na prática, como uma política de desenvolvimento regional, ao invés de um incentivo às exportações. Ela implica em uma transferência líquida de recursos do país para Manaus. Esse fato, por si só, não carrega uma avaliação de valor. Na verdade, qualquer política regional implica, na prática, algum tipo de transferência desse tipo (Cavalcante, 2020, p. 20).

Nesse contexto, considerando-se as duas formas de contribuição dos efeitos dos investimentos da autarquia (SUFRAMA) apresentados no parágrafo anterior, a diminuição de seus investimentos poderia levar a uma diminuição no nível de renda e, portanto, mudança nas expectativas dos indivíduos e famílias. Essa mudança poderia levar esses agentes econômicos a terem um comportamento mais agressivo em relação ao uso dos recursos naturais. Se a redução dos investimentos da SUFRAMA afetar adversamente o acúmulo do estoque de infraestrutura material

e humana, isso pode levar a uma diminuição na capacidade de geração de renda, e a mesma consequência descrita acima ocorrer. Sendo o PIM, a principal atividade econômica do Amazonas, por algum motivo viesse a ser atingido por uma situação ou política adversa, o Produto Interno Bruto (PIB) do Estado seria drasticamente afetado. Isso já ocorreu, em certa medida, em 1996. Considerando-se que no curto/médio prazos a população do Estado não mude rapidamente, uma diminuição do PIB implicaria diminuição da renda agregada e conseqüentemente um maior nível de generalização da pobreza. Como as pessoas reagem a incentivos e pensam na margem, a primeira ação a ser feita seria utilizar os recursos naturais que são relativamente mais baratos, o que poderia estimular a degradação ambiental. Esse comportamento é capturado nos modelos testados (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 173).

Se a atividade econômica do PIM entrasse em colapso, outro efeito poderia predominar: o da sobrevivência. As famílias e firmas, agora com renda mais baixas, procurariam ajustar sua capacidade de geração de renda, afetada pela ausência do Polo. Como explicado anteriormente, o comportamento racional seria o de buscar explorar os recursos naturais capazes de gerar renda, no curto prazo, e que tivessem custos marginais de extração mais baixos. Os agentes econômicos poderiam, então, olhar para o período anterior e constatar que alguma renda foi gerada às custas de desmatamento e repetir esse mesmo comportamento no período seguinte. Isso faria com que o estoque de desmatamento aumentasse, ampliando, também, todas as suas inerentes consequências. Se nenhuma nova atividade com escala adequada e de baixo impacto sobre a floresta vier a substituir o PIM, esse poderia ser um efeito a mais para aumentar o desmatamento no Amazonas (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 175).

Segundo Teixeira, grande parte da população do Estado do Amazonas vive em áreas urbanas. Isso obviamente faz com que o PIM se constitua num importante atrativo populacional, principalmente pela possibilidade de emprego. Tal fato fez com que a população de Manaus aumentasse aceleradamente, nas duas últimas décadas, atingindo, atualmente, cerca de 2 milhões de habitantes (conforme último censo 2022, IBGE). Uma redução no ritmo de crescimento do PIM ou, mesmo, sua eventual extinção, poderia ser catastrófico em vários sentidos (IBGE [...], 2022).



Em agosto de 2023, o Amazonas se destacou no cenário industrial brasileiro com um impressionante crescimento de 11,5% na produção, conforme indicado pela Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física Regional, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esse aumento representa um avanço notável para o setor econômico do estado (Polo, 2023).

O Amazonas não foi o único a registrar crescimento. Outros estados também contribuíram para esse cenário positivo. São Paulo, o maior parque industrial do país, teve uma expansão de 3,0%. Além disso, Espírito Santo (5,2%), Rio Grande do Sul (4,3%), Paraná (3,5%), Rio de Janeiro (1,7%), Goiás (1,0%), Mato Grosso (0,6%) e Santa Catarina (0,5%) também apresentaram aumentos na produção industrial (Polo, 2023).

No entanto, algumas regiões enfrentaram declínios na produção, como o Pará (-9,0%), Bahia (-4,1%), Ceará (-3,8%), Pernambuco (-1,7%), a Região Nordeste (-1,4%) e Minas Gerais (-0,7%). Apesar dessas variações, a média global da indústria nacional avançou 0,4% em agosto em comparação com julho (Polo, 2023).

O desempenho positivo do Amazonas na produção industrial destaca sua importância no contexto econômico do país, evidenciando sua capacidade de crescimento e contribuição significativa para a indústria brasileira (Polo, 2023).

Do ponto de vista econômico, o produto do Estado reduziria de maneira substancial, o que afetaria o nível de renda das famílias e a lucratividade das firmas. Isso poderia fazer com que os agentes econômicos iniciassem a busca por alternativas de geração de renda e procurassem inicialmente aquelas, cujos custos marginais de exploração fossem mais baixos. Isso poderia resultar em um aumento no nível de uso dos recursos naturais. Assim, poderia haver aumento do esforço de pesca, aumento do esforço da exploração madeireira e aumento do uso de recursos minerais, especialmente aqueles menos dependentes de economia de escala. Esse efeito poderia ser tanto maior quanto maior fosse o contingente populacional de Manaus, particularmente aquele diretamente dependente do PIM (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 175).

Um outro efeito populacional passível de ocorrer, com uma eventual ausência do PIM, seria a migração de contingentes populacionais para as regiões de fronteira da Região. Isso estimularia o aumento da pressão sobre os seus recursos

naturais. Dessa forma, poderia haver um deslocamento populacional em várias direções. Uma poderia ser para o sudeste do Amazonas, onde já é grande o problema, em razão do avanço da pecuária e do cultivo da soja. Outra área passível de receber emigrantes seria a do Estado de Roraima, onde há a possibilidade de desenvolvimento de agricultura, pecuária e exploração mineral. Um outro vetor seria em direção ao leste, rumo à Amazônia Ocidental, onde o nível de preservação ambiental é muito alto. Por último, seria possível um deslocamento populacional em direção ao oeste amazônico em direção ao Estado do Pará, ao longo da calha do rio Amazonas e, a partir daí, um avanço em várias direções (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 175).

Conforme discutido no segmento deste estudo sobre o Modelo Comportamental Matemático do PIM, a questão da localização das indústrias instaladas atualmente no PIM poderia ser completamente revista por essas. No mundo globalizado, a localização geográfica é importante, porém, não-determinante. As indústrias instaladas no PIM poderiam facilmente se instalar em outras regiões do país ou da América do Sul ou mesmo do mundo (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 176).

Do ponto de vista estritamente econômico, se a primeira situação ocorresse a economia amazonense perderia, mas nacionalmente isso não teria maiores efeitos, em virtude do fato de ter havido, apenas, uma realocação e não eliminação de indústrias e postos de trabalho no território nacional. Contudo, as implicações descritas em outras partes do estudo poderiam ocorrer e ter um efeito ambiental adverso muito forte, produzindo externalidades negativas. No segundo caso, ou seja, se as indústrias mudassem para outros países, o Brasil poderia perder duas vezes. A primeira seria pela queda do PIB nacional e a segunda por meio da degradação ambiental, que poderia ocorrer na Amazônia (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 176).

É preciso lembrar que a legislação referente à ZFM sugere as principais dimensões que devem ser consideradas ao avaliar seus impactos: por um lado, os indicadores de desenvolvimento econômico, social e ambiental; por outro, os indicadores de custos fiscais associados às renúncias tributárias previstas por lei. No caso específico da ZFM, indicadores demográficos também são mencionados

ocasionalmente, pois a ocupação da Amazônia foi um dos objetivos utilizados para justificar a iniciativa (Cavalcante, 2020, p. 10).

Nesse sentido, uma extinção do PIM poderia causar com que o poder de geração de receita do Estado ficasse bastante comprometido. A arrecadação estadual cairia, o nível da atividade industrial cairia e consigo reduziria a dinâmica, também, no Setor Terciário. Todos esses fatores combinados, com os acima descritos, poderiam levar o Estado a atuar naquelas áreas de maior prioridade e de maneira emergencial. A presença do Estado iria fatalmente ser reduzida. Isso talvez não viesse a ser um grande problema se a infraestrutura governamental estivesse bem consolidada e implantada na Amazônia. Isso não ocorre (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 176).

Atualmente, há um grande esforço em todos os níveis de Governo de aumentar a presença do Estado na Região. A tarefa é hercúlea e envolve vultosos recursos para a sua consecução. Sem o Estado a Amazônia estaria ainda mais vulnerável às ações dos traficantes de animais silvestres, madeireiros ilegais (brasileiros e não brasileiros), pecuária extensiva totalmente descontrolada, guerrilhas, biopirataria, entre outras inúmeras ações perversas. Isso poderia fazer com que a degradação aumentasse para níveis superiores aos existentes hoje, e o que pode ser pior, em áreas aonde atualmente isso não ocorre. Tudo isso poderia levar a problemas sérios relativos à soberania nacional. Longe de ser uma possibilidade remota, esse último aspecto tem aparecido, de forma muito mais constante, na mídia internacional (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 176).

Tem-se que a criação da ZFM obedece a comandos constitucionais, pois o artigo 1º, inciso I, da CRFB/88 estabelece a “soberania” como fundamento da República. A CRFB/88 define como objetivos fundamentais da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, inciso III), e impõe como princípio da ordem econômica a “redução das desigualdades regionais e sociais”. O art. 174, § 1º, menciona que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado”; e o art. 151 admite à União “a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País”. (art. 170, inciso VII) (Filho; Ferreira; Castro, 2022, p.72).

Assim, os estudos citados acima revelaram que a presença do PIM tem contribuído positivamente na seara econômica, social e ambiental da região com a redução significativa do desmatamento em Manaus, estimada entre 85% e 86%. Isso se deve ao fato de que as atividades econômicas desenvolvidas no PIM, que envolvem pouca ou nenhuma utilização de recursos florestais em seus insumos, assim como o impulso a outros setores da economia com padrão produtivo semelhante, como o de serviços, têm desestimulado a pressão sobre os recursos naturais locais (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 171).

Em uma situação em que o PIM perdesse sua dinâmica, a SUFRAMA inevitavelmente perderia seu poder de investimento. Isso poderia resultar em uma redução na capacidade de evitar o desmatamento na região. Os investimentos da SUFRAMA contribuem para a geração de renda local e para a melhoria da infraestrutura, o que pode reduzir a pressão sobre os recursos naturais. A diminuição desses investimentos poderia levar a uma mudança nas expectativas das famílias e dos indivíduos, levando a um comportamento mais agressivo em relação ao uso dos recursos naturais (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 173).

Caso a atividade econômica do PIM entrasse em colapso, as famílias e empresas procurariam ajustar sua capacidade de geração de renda, buscando explorar os recursos naturais disponíveis, o que poderia aumentar a pressão sobre o meio ambiente. Isso poderia resultar em um aumento do desmatamento e suas consequências negativas. Além disso, uma diminuição no ritmo de crescimento do PIM ou sua eventual extinção poderia levar à migração populacional para outras regiões, aumentando ainda mais a pressão sobre os recursos naturais em outras áreas da Amazônia (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 175).

Portanto, qualquer análise (econômica, estatística, jurídica, etc.) sobre a ZFM deve considerar os objetivos e fundamentos constitucionais e os propósitos para os quais ela foi criada. Caso contrário, seria apenas uma avaliação isolada e reducionista, desconectada da realidade social e da CRFB/88, transformando o texto constitucional em uma simples “folha de papel”, como mencionou Ferdinand Lassalle. (Filho; Ferreira; Castro, 2022, p. 72).

Segundo Nogueira (2018), abolir o modelo da ZFM teria duas consequências imediatas de impacto significativo. Primeiramente, resultaria na

migração em massa da população desempregada em busca de oportunidades de trabalho e sustento em outras regiões. Além disso, os que permanecerem na região provavelmente recorreriam à exploração ambiental descontrolada como meio de garantir sua sobrevivência. Nesse contexto:

Seria pura estultice abrir mão de um modelo gerador de emprego, i.e, massa salarial, responsável por cerca 50% dos tributos federais da Região Norte, que economiza divisas para o país, que trouxe conhecimento e domínio de tecnologia de produtos e de produção, além de fornecer capital para a busca da inovação e outras tecnologias. Ah, e que é um fator indiscutível de preservação ambiental, ao oferecer alternativa formal de emprego.

Portanto, além dessas externalidades positivas, há o aspecto da criticidade financeira. Sem o PIM, um buraco se abre no orçamento do Estado e da União. Todo investimento e gasto público e uma série de contrapartidas, como recursos para Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação e Empreendedorismo (P,D,I&E) e o próprio financiamento da UEA (Universidade do Estado do Amazonas) passam por aí. Não se trata apenas de salário e custeio, mas também são os recursos das ações de inovação e diversificação (Nogueira, 2018).

A extinção do PIM teria impactos significativos no Estado do Amazonas, afetando substancialmente seu produto interno bruto e o nível de renda das famílias. Além disso, poderia levar a um aumento da vulnerabilidade da Amazônia a atividades ilegais, como o tráfico de animais silvestres e o desmatamento ilegal, colocando em risco a soberania nacional. Portanto, a presença e a sustentabilidade do PIM são fundamentais não apenas para a economia local, mas também para a preservação ambiental e a segurança nacional (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 176).

Assim, Nogueira (2018) argumenta que o debate em torno do modelo econômico da ZFM muitas vezes se limita à sua validade, em vez de progredir em direção a correções e aprimoramentos do modelo. Os pontos frequentemente levantados incluem a Balança Comercial da ZFM, que é deficitária, a renúncia fiscal e o consequente custo do emprego, e o baixo nível de agregação industrial. O autor contesta a consistência desses argumentos, sugerindo que o modelo adotado é eficaz e poderia funcionar em qualquer parte do território nacional. Ele enfatiza que a localização em Manaus é um acerto estratégico para o país:

O fato é que mais de 90% do que se produz em Manaus, não tem competitividade de se produzir em qualquer parte do país sem um desenho tributário menos oneroso. Nossa competição não são os outros Estados, é a CHINA. Isto precisa ser entendido, em definitivo (Nogueira, 2017).

Para Nogueira (2018), o PIM faz sentido econômico e socialmente para o Brasil, e ambientalmente para o mundo. Corrobora para este entendimento:

Uma importante evidência de que os efeitos positivos do PIM extrapolam o âmbito das economias locais, tendo repercussões nacionais

e mesmos internacionais (globais). Algumas dessas externalidades estão relacionadas a se evitar o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e metano (CH<sub>4</sub>) que seria lançado na atmosfera com o desmatamento, e, com isso, aumentar o aquecimento global. (...)

Assim, fica muito claro que as características da estrutura produtiva predominante ou de maior efeito dinâmico local têm umnexo causal muito significativo para explicar esse processo ao longo do tempo (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 62).

Thomaz Nogueira sustenta que a ZFM não representa custo algum para o tesouro brasileiro e, ao contrário, gera uma quantia substancial para a União. O ex-superintendente da SUFRAMA defende vigorosamente o modelo da ZFM, assegurando que é lucrativo e contribui positivamente para a receita do governo federal. Ele argumenta que a região da ZFM contribui com menos de 30% da receita total gerada, destacando: “Isso significa que 70% dos recursos arrecadados pelo modelo Zona Franca são direcionados para o desenvolvimento de outras regiões do país” (Nogueira, 2018).

### 3. COMPLIANCE AMBIENTAL

#### 3.1 Breve panorama acerca das origens do *compliance*, sua relação com a crise de legitimidade e as principais normativas

Pode-se afirmar que os impactos da corrupção, da globalização e da geopolítica têm sido um ponto de inflexão na sociedade atual. As pessoas passaram a perceber e demandar questões políticas e econômicas sob uma nova perspectiva, focada na legitimidade, ética, estrita conformidade com a lei e intolerância a irregularidades (Crippa, 2023, p. 72).

No contexto atual, a legitimidade da legislação é questionada devido a crises de legalidade e confiança no Estado. A crise da lei resulta da falta de legitimação e excesso de regulação, afastando a lei da moralidade e justiça; a corrupção e influência externa na elaboração das leis reforçam a má fama do Estado; o descompasso entre a lei e a realidade social e cultural do país agrava a descredibilidade do Estado, resultando em normas vistas como ilegítimas pelos cidadãos (Dias; Silva, 2017, p. 42).

Nesse contexto, o instituto do *compliance* adquiriu grande importância, sendo amplamente reconhecido como o nível de conformidade de uma instituição ou empresa, pública ou privada, com políticas, normas e regulamentos, tanto internos quanto externos. Esses programas de *compliance*, de conformidade e de integridade estão sendo discutidos como estratégias regulatórias estatais, buscando conferir efeitos públicos à autorregulação de empresas e organizações, agora estendidos para incluir a perspectiva ambiental (Peixoto, 2023, p. 8).

Nas palavras de Francisco Mendes e Vinícius Carvalho:

Um programa de *Compliance* visa estabelecer mecanismos e procedimentos que tornem o cumprimento da legislação parte da cultura corporativa. Ele não pretende, no entanto, eliminar completamente a chance de ocorrência de um ilícito, mas sim minimizar as possibilidades de que ele ocorra, e criar ferramentas para que a empresa rapidamente identifique sua ocorrência e lide da forma mais adequada possível com o problema (Mendes, Carvalho, 2017, p. 31).

Todavia, a falta de confiança nas instituições e a inflação legislativa evidenciam a necessidade de uma legislação mais eficaz e segura. Nesse contexto, a Legística assume o desafio de tornar a legislação inclusiva, promovendo mudanças sociais e democratizando o acesso aos textos legais (Dias; Silva, 2017, p. 41).

Em conceituação breve e sucinta, a Legística ou Legisprudência referem-se à disciplina que estuda o fenômeno legislativo com o objetivo de melhorar a qualidade das leis. Essa qualidade é entendida como a capacidade dos cidadãos e operadores do Direito de conhecerem as normas que regem suas vidas, direitos e obrigações (Ribeiro, 2022, p. 202).

Nesse sentido, para criar leis mais efetivas e eficientes, é necessário uma compreensão abrangente do problema que se busca resolver, considerando suas possíveis consequências socioeconômicas, demográficas, ambientais e legais. Esse processo inclui a avaliação prévia dos impactos potenciais de uma nova norma (avaliação *ex ante*) e a análise dos efeitos concretos das leis vigentes (avaliação *ex post*) (Ribeiro, 2022, p. 202).

Assim, os programas de integridade e *compliance* buscam o monitoramento e controle contínuos da conformidade técnica e legal, sendo instrumentos amplamente analisados para gerenciar e avaliar o desempenho das atividades com significativos impactos ambientais (Peixoto, 2023, p. 8).

Tem sido cada vez mais requisitado, tanto pela regulamentação econômico-financeira de diversos países quanto no âmbito do Direito Público, como nas compras e contratações públicas e nas relações comerciais internacionais, os programas de *compliance* como mecanismos destinados a promover uma gestão preventiva contra riscos, desconformidades internas, violações à própria organização ou ao interesse público nas pessoas jurídicas reguladas (Peixoto, 2023, p. 8).

Em termos de produção legislativo acerca do tema, apesar de algumas normativas já abordarem timidamente a temática do *compliance* (como a Lei federal n. 9.613/1998, a Resolução n. 2.554/1998 do BACEN, entre outras), foi com a Lei federal n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) que o instrumento conhecido como “Programa de Integridade” se concretizou (Crippa, 2023, p. 80).



A Norma Internacional ISO 19600:2014, intitulada “Sistemas de Gestão de *Compliance* - Diretrizes”, foi a primeira norma codificada global sobre o tema. Ela oferece orientações para auxiliar as empresas a implementarem, manter e melhorar o desempenho de seus programas de conformidade. A norma destaca que o *compliance* é o resultado de uma organização cumprindo suas obrigações e que se torna sustentável pela incorporação na cultura organizacional, no comportamento e na atitude das pessoas que trabalham nela (Souza; Neto; Silva, 2020, p. 716).

Todavia, é preciso fazer breve regressão histórica acerca da origem do *compliance*. Um marco regulatório significativo surgiu há algumas décadas nos Estados Unidos. Durante o pico de sua expansão econômica, o país enfrentou uma série de irregularidades cometidas por empresas privadas. Essas empresas estavam imersas em uma cultura permeada por casos de corrupção e suborno, principalmente em suas relações com o setor público (Crippa, 2023, p. 59).

De acordo com Pierpaolo Bottini, o impulso inicial ao “*compliance*” partiu das instituições financeiras, notadamente após os mundialmente famosos escândalos de governança (Barings, Enron, World Com, Parmalat, etc.) e a crise financeira de 2008.

A partir de então, diversos documentos foram expedidos por órgãos internacionais recomendando o fortalecimento de políticas de *compliance* empresarial, bem como inúmeras leis de diversos países instituíram a obrigação da instalação deste mecanismo de monitoramento interno (Bottini, 2013).

A legislação dos Estados Unidos foi uma das precursoras na implementação de sanções civis, administrativas e criminais para combater irregularidades, especialmente a corrupção (Crippa, 2023, p. 59).

A concepção de programas de *compliance* surgiu nos Estados Unidos com o aparecimento das agências reguladoras. Em 1906, com a promulgação do *Food and Drug Act* e a criação do FDA, o governo norte-americano estabeleceu um modelo centralizado de fiscalização para regulamentar atividades específicas relacionadas à saúde alimentar e ao comércio de medicamentos. No entanto, foi com as instituições financeiras que o *compliance* realmente progrediu.

Em 1913, foi estabelecido o *Federal Reserve System* (Banco Central dos EUA) com o propósito de criar um sistema financeiro mais estável, seguro e em conformidade com as leis. Em 1977, foi promulgado o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), a lei anticorrupção transnacional dos EUA, que exigiu que as empresas mantivessem registros contábeis precisos de suas transações e implementassem um sistema adequado de controles internos.

Portanto, foi com o objetivo de mitigar os efeitos prejudiciais da corrupção que foi promulgado o “FCPA” – (lei americana anticorrupção no exterior). Desde 1977 até os dias atuais, essa legislação tem exercido um impacto global significativo (Crippa, 2023, p. 59).

Da narrativa acima, percebe-se que o *compliance* emergiu inicialmente como uma ferramenta de combate à corrupção. No entanto, embora sua história tenha sido impulsionada por escândalos envolvendo corrupção e suborno, é crucial esclarecer que hoje o conceito do *compliance* pode e deve ser interpretado de forma mais abrangente. Ele representa, na verdade, um processo de autorregulação destinado a promover comportamentos éticos por parte das empresas, considerando diversas dimensões, como social, econômica, trabalhista, ambiental, entre outras (Crippa, 2023, p. 62).

A promulgação da Lei federal n. 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, a qual foi regulamentada pelo Decreto federal n. 8.420/2015 e atualizada recentemente pelo Decreto federal n. 11.129/2022, por meio de seus artigos 56 e 57, define, no Brasil, o conceito legal de programas de integridade, proporcionando a instrumentalização do instituto do *compliance* no âmbito do Direito Público brasileiro (Peixoto, 2023, p. 9).

Assim, conforme mencionado anteriormente, a Lei n. 12.846/2013 representou verdadeiramente o marco legal do *compliance* anticorrupção no Brasil, apesar da existência de leis e normas internas anteriores que abordavam o assunto em nível nacional (Crippa, 2023, p. 69).

A consolidação do instituto do *compliance* foi reforçada pela recente promulgação da Nova Lei Geral de Licitações (Lei federal n. 14.133/2021), que o aplica em diversas áreas de interesse público (Peixoto, 2023, p. 9).

Vale ressaltar que o tema do *compliance* ganhou destaque apenas nos últimos anos no cenário brasileiro. Antes das mudanças normativas ocorridas na última década, não havia uma discussão tão intensa nem mesmo uma regulamentação abrangente do instituto, especialmente no contexto do Direito Público e, mais especificamente, do Direito Administrativo (Peixoto, 2023, p. 252).

Nas palavras de Martinez, procurador da Fazenda Nacional:

Num primeiro momento (anos 1999/2000), as instituições financeiras foram obrigadas a criar em seus organogramas áreas específicas de *compliance*, capacitando os responsáveis por referidas áreas. Foram elaborados então códigos de ética, cartilhas de conduta no atendimento aos clientes, treinamentos em agências, análise matricial de riscos operacionais e de mercado, entre outras tarefas. Sem falar na inauguração de uma nova era cultural sempre voltada para a ética e para a completa atenção à conformidade de todos os atos e contratos às leis e demais normas aplicáveis ao ramo de atividade financeira (Martinez, 2016).

Assim, o panorama se modificou com a promulgação da já mencionada “Lei Anticorrupção brasileira”, estabelecida pela Lei federal n. 12.846/2013. Esta lei foi publicada em meio a uma série de denúncias, escândalos de corrupção, casos de superfaturamento de obras públicas e uma ampla manifestação de indignação diante do cenário de impunidade no país (Peixoto, 2023, p. 252).

O objetivo principal dessa lei é responsabilizar administrativa e civilmente as pessoas jurídicas por atos prejudiciais contra a Administração Pública, tanto nacional quanto estrangeira. Além disso, ela estabelece uma função especial de atenuante para os programas de integridade e *compliance* que as pessoas jurídicas investigadas eventualmente tenham implementado no momento dos atos lesivos e infrações previstos pela lei (Peixoto, 2023, p. 252).

Com a entrada em vigor da Lei federal n. 12.846/2013, as empresas brasileiras passaram a ter uma preocupação maior em estabelecer critérios mais eficazes para prevenir e combater a prática de atos ilícitos entre seus funcionários e agentes públicos, especialmente no que diz respeito aos atos de corrupção, também visando atender a uma nova exigência do comércio internacional (Peixoto, 2023, p. 252).

A responsabilização administrativa prevista na Lei Anticorrupção brasileira envolve a imposição de sanções aos infratores de deveres jurídicos, punindo-os por cometerem ilícitos administrativos. Para garantir que a sanção administrativa aplicada às pessoas jurídicas seja apropriada, é fundamental que a autoridade avalie criteriosamente, com razoabilidade, os critérios estabelecidos no artigo 7º dessa Lei, entre os quais se destacam os programas de integridade e *compliance* (Peixoto, 2023, p.256).

Neste aspecto particular, a Lei federal n. 12.846/2013 possui um claro caráter preventivo, encorajando a implementação de mecanismos de autorregulação dentro das pessoas jurídicas, alinhadas com as premissas estabelecidas pelos instrumentos internacionais de combate à corrupção. Destaca-se o papel especial atribuído ao instituto do *compliance*, bem como aos seus instrumentos e políticas, dentro das organizações (Peixoto, 2023, p. 256).

Apesar de ter surgido no setor privado, com o objetivo principal de evitar ou reduzir a responsabilização de pessoas jurídicas e seus dirigentes, o sistema de *compliance* e integridade está gradualmente ganhando espaço na estratégia de aprimoramento da governança no setor público, tanto no Brasil quanto no mundo (Peixoto, 2023, p. 266).

No Brasil, as Normas ISO (Organização Internacional para Padronização) são administradas pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas). Destacam-se a ISO 19600 (*compliance*) e a ISO 37001 (Antissuborno) como as mais relevantes para o *compliance*. Elas desempenham um papel crucial como ferramentas de controle de qualidade, prevenção de fraudes e monitoramento de riscos (Nascimento, 2019, p. 1).

### **3.2 O *compliance* na seara ambiental e o alcance da eficácia regulatória e jurídica sob a ótica da Legística**

Não se pode ignorar que houve um amplo consenso global sobre a responsabilidade humana na alteração do meio ambiente. Como resposta a isso foram estabelecidos pactos internacionais e legislações ambientais direcionadas para proteção ambiental e promoção do desenvolvimento sustentável. No entanto, diante da crescente falta de implementação dessas políticas e normas ambientais, o instituto do *compliance*

emerge como um meio viável para aprimorar a proteção dos recursos ambientais (Peixoto, 2023, p. 280).

Diante disso, torna-se evidente que há muito tempo é responsabilidade de todas as atividades econômicas contribuir para o que é conhecido como capitalismo socioambiental, por meio de governança corporativa baseada em práticas preventivas e padrões de conduta alinhados à questão ambiental. Isso traz benefícios duplos: evita danos ao meio ambiente e suas consequências negativas, ao mesmo tempo em que impulsiona o sucesso e a sustentabilidade dos negócios (Crippa, 2023, p. 104).

Assim, com o surgimento de desafios ambientais sistêmicos, que são complexos em suas origens e consequências, a eficácia da regulação ambiental passou a depender de abordagens que não se baseiem exclusivamente em um controle rígido e unilateral por parte do Estado. Torna-se necessário adotar estratégias capazes de influenciar e transformar efetivamente os comportamentos das organizações sujeitas à regulação, especialmente aquelas que causam maior degradação ambiental e dificultam o avanço em direção ao desenvolvimento sustentável (Peixoto, 2023, p. 276).

Mesmo com o progresso político-jurídico do Direito Ambiental e das responsabilidades estatais em relação ao meio ambiente, é evidente que os instrumentos de proteção ambiental e de regulação governamental estão cada vez mais inadequados para assegurar as condições necessárias para alcançar os objetivos constitucionais de um desenvolvimento sustentável. Principalmente a Administração Pública ambiental enfrenta desafios contínuos ao tentar regular e controlar os efeitos das atividades econômicas que causam impactos significativos, bem como os riscos e danos ao meio ambiente (Peixoto, 2023, p. 7).

Nesse sentido, é como se os efeitos da lei, inicialmente, fossem apenas simbólicos, ou seja, não resultassem de seu conteúdo, e sim do fato de se anunciar que uma lei vai ser adotada. Assim, é bem mais fácil concordar com seus objetivos e metas gerais. Hoje ninguém ousaria, por exemplo, pronunciar-se contra a proteção do meio ambiente como objetivo de uma política pública, todavia, colocar em prática não é tão simples quanto concordar com uma normativa protetiva ambiental (Delley, 2009, p. 185).

Nesse ponto resta evidenciada a importância dos programas de integridade e *compliance* no intuito de fortalecerem a gestão de riscos e a prevenção de condutas,

atividades e ações prejudiciais ao meio ambiente. Para isso, é preciso alinhar diversos atores sociais com o compromisso de buscar a efetividade da proteção ambiental em observância aos princípios da prevenção, precaução e poluidor-pagador, além de perseguir o dever fundamental de proteção ambiental, atribuído não apenas ao Estado, mas também - e principalmente - aos agentes privados e à sociedade como um todo, conforme estabelecido no artigo 225 da CRFB/88 (Peixoto, 2023, p. 10).

Assim, na busca por alcançar efetividade da proteção ambiental tendo como um de seus instrumentos principais a normatização, é crucial o estudo da Legística, a qual pode ser definida como um campo jurídico que evoluiu abordando questões recorrentes na história do Direito. Essas questões incluem a necessidade de uma legislação mais eficaz, disponível e capaz de produzir efeitos, o desafio de alinhar o Direito codificado às demandas da sociedade, a análise da lei como o único instrumento para promover mudanças sociais, e a importância de democratizar o acesso aos textos legais em todos os níveis (Soares, 2007, p. 125).

Cabe elucidar que a necessidade de controle, fiscalização e previsão de sanção advém da falta de confiança nas instituições ocasionando a sensação de se necessitar cada vez mais da legislação para assegurar direitos, ocasionando certa inflação legislativa. Cresce, portanto, o estudo da Legística, ou ciência da legislação, que visa melhorar a produção legislativa. Esta área se preocupa, em síntese, com a qualidade das leis e a melhoria da sua criação, buscando um equilíbrio entre o custo-benefício das novas leis e a adequação das existentes para consolidar marcos jurídicos e evitar insegurança (Dias; Silva, 2017, p. 46).

É preciso voltar o olhar para a melhoria da qualidade redacional da legislação, a qual facilita a compreensão e aproxima os cidadãos do Estado. Há que se ressaltar a influência das leis no comportamento social e estatal destacando a importância de processos legislativos no alcance dos objetivos desejados. Assim, a Legística emerge como uma fonte vital de técnicas legislativas, contribuindo para a segurança jurídica e desenvolvimento social (Dias; Silva, 2017, p. 45).

Nesse cenário, relacionando o objetivo dos programas de integridade e *compliance* ao estudo da legística, cabe ressaltar que a Legística opera em duas dimensões interativas: material e formal. A Legística material foca na viabilidade e efetividade da

legislação, atuando na construção e decisão sobre o conteúdo das novas leis, incluindo a avaliação do impacto regulatório e modelização causal para diagnosticar e prever resultados. Já a Legística formal otimiza a comunicação legislativa, fornecendo princípios que melhoram a compreensão e o acesso aos textos legais (Soares, 2007, p. 125).

Nesse sentido, o que se observa é que a criação de leis e instrumentos regulatórios detém uma função de utilidade prática. Não se trata de mera teorização, o intuito é dar uma resposta prática dada às questões apresentadas pelos atores sociais. Nesse sentido, os objetivos abstratos agradam tanto porque não atingem ninguém. Em compensação, quando se fixa norma concreta é possível responsabilizar quem a descumpra (Delley, 2009, p. 185).

Nesse contexto, no intuito de se tentar evitar a prática de condutas irregulares por meio da responsabilização de quem descumpra as normas de proteção ambiental está o poder de polícia como um dos principais instrumentos utilizados. O fundamento lógico primário desta atribuição estatal é a supremacia do interesse social sobre o individual. Ao impor ao Poder Público (e também à sociedade) o dever de defender o meio ambiente, a CRFB/88 deixa claro, portanto, que o exercício do poder de polícia em matéria ambiental (como, de resto, em todos os outros segmentos) é obrigatório. É exato afirmar, portanto, que os atos de polícia em matéria ambiental são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Fernandes, 2018, p. 1).

Portanto, considerando a proteção constitucional ao meio ambiente e ao interesse coletivo em questões ambientais globais, surge o poder de polícia ambiental como um importante instrumento, mas não suficiente, de controle social para garantir um ambiente ecologicamente equilibrado para todos, conforme estipulado na CRFB/88. Este poder representa a responsabilidade do governo em regular a atividade privada em benefício do bem-estar da sociedade. Portanto, através do exercício do poder de polícia ambiental, o Estado possui a capacidade de aplicar sanções administrativas e prevenir violações ambientais (Fernandes, 2018, p. 1).

Todavia, é preciso analisar o poder de polícia também sob outra perspectiva, especialmente porque para a regulação ambiental no Brasil, onde a estrutura normativa, fiscalizatória e de execução legal ainda se baseia principalmente no modelo de comando e controle, o que se observa é que esse modelo não tem conseguido

proporcionar uma proteção ambiental mais eficaz, nem promover um desenvolvimento nacional sustentável mais abrangente (Peixoto, 2023, p. 277).

Soma-se a isso a multiplicação de centros de decisão autônomos dentro da Administração Pública e um processo legislativo burocrático também contribuindo para o enfraquecimento da legitimidade estatal e a conseqüente ineficácia da proteção ambiental no nível almejado. A Legística, portanto, busca superar esses desafios ao promover uma legislação que efetivamente atenda aos interesses sociais e garanta justiça (Dias; Silva, 2017, p. 42).

Portanto, demonstra-se que a função regulatória, para ser bem efetiva, precisa de uma boa legística, restando evidente que “a Legística também atua para manter e aumentar o nível de coerência do ordenamento que por sua vez concorre para uma elevação no grau de segurança jurídica”, nos dizeres de Fabiana de Menezes Soares (2007, p. 132). Por outro lado, os programas de *compliance*, para serem capazes de contribuir com a efetiva da proteção ambiental precisam ser elaborados orientados igualmente pelos balizamentos da legística.

### **3.3 A importância do *compliance* face a experiência com desastres ambientais anteriores**

Conforme já explanado, convencionou-se chamar de *compliance* ambiental o programa de conformidade destinado a prevenir, detectar ou corrigir desvios, fraudes e irregularidades relacionados a atividades que impactam o meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado (Peixoto, 2023, p. 281).

A implementação de um programa de *compliance* dentro da empresa requer um estudo e planejamento minuciosos, pois sua execução não é apenas responsabilidade do seu idealizador, mas de todos os envolvidos na empresa, desde sua concepção até sua implementação e monitoramento contínuo (Jeckel, 2012, p. 1).

Ao adotar um programa de *compliance* ambiental, uma organização integra princípios e normas ambientais, incluindo entendimentos sumulados e precedentes das Cortes, em suas práticas empresariais exemplares. Vale ressaltar que o princípio da precaução também respalda o desenvolvimento e a execução de um programa



de *compliance*, uma vez que enfatiza a prudência e a vigilância sobre a tolerância e a certeza científica (Peixoto, 2023, p. 281).

Nesse sentido, os programas de integridade e *compliance* aprimoram a gestão de riscos e antecipam condutas prejudiciais ao meio ambiente. Esses programas funcionam como uma estratégia de autorregulação ambiental no Brasil, intimamente relacionada aos princípios da prevenção e precaução. (Peixoto, 2023, p. 147).

Quanto ao princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos, permitindo prever impactos futuros. Diferentemente, o princípio da precaução, relacionado ao "in dubio pro ambiente," favorece a proteção ambiental em caso de incerteza sobre a perigosidade de uma atividade econômica. Este princípio visa afastar riscos e é utilizado na formação de políticas públicas e na exigência da melhor tecnologia disponível. Isso significa que, em caso de dúvida sobre a perigosidade de uma determinada atividade econômica para o ambiente, a decisão tende a favorecer a proteção ambiental e se posiciona contra o possível poluidor. (Peixoto, 2023, p. 147).

Em resumo, o princípio da precaução busca afastar o perigo no tempo e no espaço, tentando proteger contra o risco e avaliar o potencial danoso de atividades econômicas que possam causar impactos ou degradações. Sua aplicação deve ocorrer no controle administrativo prévio das atividades humanas, inclusive devendo ser objeto dos programas de *compliance ambiental*. (Peixoto, 2023, p. 150)

Dessa forma, o princípio da precaução no contexto do *compliance* ambiental visa gerenciar danos e riscos, exigindo sempre medidas mitigadoras, buscando assim prever e evitar danos ambientais. O *compliance* na seara ambiental concretiza, portanto, os princípios da prevenção e precaução com as funções de: (i) antecipar infrações e impactos ambientais; (ii) avaliar riscos, mesmo com incerteza científica; e (iii) assegurar que o poluidor arcará com os custos e medidas necessárias para mitigar, compensar, eliminar ou reparar os danos causados. (Peixoto, 2023, p. 151).

Assim, o principal objetivo é estabelecer procedimentos, revisar condutas e políticas utilizadas rotineiramente, além de conscientizar sobre as normas aplicáveis na área de atuação da empresa, promovendo a comunicação entre diversas áreas do negócio e garantindo a conformidade ética e com os princípios da prevenção e precaução, com o comprometimento de todos os envolvidos. O programa de *compliance* deve adotar

políticas claras, de fácil entendimento e acesso, com atualizações regulares e integração entre todos os membros e setores da empresa (Jeckel, 2012, p. 1).

Portanto, o *compliance* na esfera ambiental reflete uma abordagem organizacional voltada para a conformidade com as normas que regulam a proteção e o manejo dos impactos ambientais, indo além do mero cumprimento da legislação ambiental em vigor. Além disso, busca adotar um paradigma fundamentado em uma mentalidade pró-ambiente, enfatizando práticas contínuas de prevenção de impactos, detecção de problemas e resposta a incidentes, com o objetivo de fortalecer a verdadeira ética ambiental nas organizações (Peixoto, 2023, p. 281).

No entanto, a prática tem mostrado que nem sempre as empresas com Programas de *compliance* ambiental implementados conseguem evitar a ocorrência de irregularidades. Um exemplo disso é o caso da empresa Vale, nos incidentes amplamente conhecidos que ocorreram nos municípios de Mariana e Brumadinho (Crippa, 2023, p. 137).

Em casos concretos, constatou-se que os precedentes e a causalidade da tragédia do rompimento da barragem de rejeitos de minério em Brumadinho, em 2019, estavam diretamente relacionados à potencial aplicação de um programa de integridade e *compliance* com foco na regulação ambiental. Isso reforça a importância dessa medida para a prevenção contra grandes desastres socioambientais (Peixoto, 2023, p. 387).

Obrigatória em empreendimentos dessa natureza, a simulação de catástrofe feita pela Vale foi de uma precisão assustadora. O risco de rompimento, verificado no Plano de Ação de Emergência Para Barragens de Mineração (PAEBM), e o cálculo de vítimas teria sido mensurado em 200, sendo que a barragem dava sinais de instabilidade desde 2017 (Peixoto, 2023, p. 375).

A limitada eficácia dos órgãos públicos estaduais e federais em fiscalizar e aplicar penalidades de forma efetiva na indústria mineradora é evidente. No caso de Brumadinho, as investigações sugerem que as auditorias externas, responsáveis por inspecionar e aprovar (ou não) a segurança das barragens, possam ter mantido contratos com a Vale por motivos diversos. Elas também teriam enfrentado pressões para validar a estabilidade das estruturas, sob ameaça de rescisão contratual (Peixoto, 2023, p. 378).

Entre as alegadas práticas inadequadas na gestão e governança de riscos em barragens pela Vale, é inevitável reconhecer a conexão com a necessidade de implementar medidas de integridade e conformidade (Peixoto, 2023, p. 379).

Vale ressaltar que o programa de *compliance* na seara ambiental é responsável por identificar os pontos vulneráveis da empresa em sua área de atuação. Portanto, uma das maiores vantagens de estabelecer esse programa dentro de uma empresa é a capacidade de antecipar eventuais irregularidades e, conseqüentemente, evitar danos ao meio ambiente e problemas com órgãos fiscalizadores de proteção ambiental (Emerich; Ferrari; Lima, 2020, p.48).

Isso é especialmente crucial para prevenir e controlar os riscos e impactos ambientais, estruturais e humanos associados às atividades de mineração. Na Câmara dos Deputados, o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), criada para investigar a tragédia de Brumadinho, destacou o seguinte:

Da análise das provas colhidas por esta Comissão, não restam dúvidas de que o crime de Brumadinho foi ocasionado pela omissão daqueles que, no exercício de suas atribuições profissionais, tinham conhecimento da condição de instabilidade da barragem B1 e, conquanto pudessem, não adotaram quaisquer providências para tentar evitar a perda de vidas e os danos ao meio ambiente (Peixoto, 2023, p. 379).

Em relação ao tema do *compliance*, tanto para a gestão corporativa quanto às obrigações legais de regulação minerária, o relatório da CPI da Câmara asseverou:

A inverossimilhança da alegação, por parte da diretora responsável, de desconhecimento da relação espúria mantida com a Vale evidencia que a TÜV SÜD ocultou o fato de que vinha atuando em desacordo com as regras básicas de *compliance*, certamente consubstanciadas em seu código de ética e de conduta (Peixoto, 2023, p.379).

No Senado Federal, em outro relatório final de CPI, a incidência de programas de *compliance* também foi objeto de recomendações expressas:

Assim, é pertinente que medidas e mecanismos de controle e *compliance* (conformidade) sejam tomadas para aumentar a confiabilidade acerca da completude, veracidade e qualidade das informações prestadas pelos empreendedores. Uma possível forma de mitigar esse problema seria a seleção periódica e aleatória de algumas estruturas para terem seus registros inspecionados em detalhes, o que aumentaria a expectativa de controle por parte dos empreendedores privados. (...)

A hipótese do defeito de organização da empresa se refere à falta de coordenação de incentivos de diretores, gerentes e funcionários que privilegiassem o controle do risco e o cumprimento da lei. Um sistema de governança e *compliance* falhos teve papel relevante para o desenrolar da causalidade que levou ao rompimento da barragem. (...) Além disso, a Vale não contava com um sistema de governança e *compliance* apto a coordenar os incentivos de diretores, gerentes e funcionários para o controle do risco e o cumprimento da lei, o que se mostrou relevante para o desenrolar da causalidade que levou ao rompimento da barragem (Peixoto, 2023, p. 379).

Cabe salientar que não existe um formato único para o programa de *compliance*, sendo necessário que cada organização o estruture de acordo com suas próprias características. No entanto, existem requisitos mínimos, também conhecidos como pilares básicos, que um Programa de *compliance* deve atender (Instituto Brasileiro de Sustentabilidade, 2019, p. 1).

Esses pilares são baseados nas diretrizes do *Federal Sentencing Guidelines*, elaborado pela *United States Sentencing Commission*, que versa sobre as Diretrizes Federais de Sentença dos Estados Unidos. Ou seja, são regras publicadas pela Comissão de Sentenças dos Estados Unidos que estabelecem uma política uniforme para condenar indivíduos e organizações condenados por crimes e delitos graves no sistema de seus tribunais federais (Instituto Brasileiro de Sustentabilidade, 2019, p. 1).

Os referidos pilares, sucintamente abordados, são: a) Suporte da Alta Administração: Para que um Programa de *compliance* seja eficaz e produza os melhores resultados para a organização, é fundamental contar com o apoio e respaldo da alta administração, dos principais executivos da empresa. A organização deve designar um profissional responsável pela área de *compliance*, com autoridade e recursos adequados para alcançar as metas e objetivos estabelecidos.; b) Avaliação de Riscos: Risco é a chance de um empreendimento ou atividade não alcançar o sucesso devido a eventos imprevisíveis e incertos, cuja ocorrência não está sob controle exclusivo das partes envolvidas; c) Código de Conduta e Programas de *compliance*: Após identificar os riscos e revisar todas as leis e regulamentações aplicáveis, é hora de documentar o Programa de *compliance* por meio da elaboração de políticas de *compliance*. Esses documentos servem como base para definir a postura empresarial em relação a todos os aspectos de sua atuação no mercado, práticas comerciais e relacionamentos sociais. Essas políticas serão o guia que, com o apoio e a liderança dos altos executivos, orientarão os demais

funcionários da empresa na implementação e cumprimento das práticas de *compliance* em todos os níveis da organização (Instituto Brasileiro de Sustentabilidade, 2019, p. 1).

Quanto aos pilares envolvendo o controle temos: d) Controles Operacionais: Os controles operacionais são ferramentas fundamentais para qualquer empresa que busque garantir um nível básico de segurança. Ao documentar e controlar suas atividades, a empresa não apenas pode planejar futuras operações, mas também coletar e analisar informações arquivadas; e) Treinamento e Comunicação: Depois de concluir todas as etapas anteriores, é hora de comunicar o programa ao restante dos funcionários da empresa. É crucial que cada funcionário, em todas as camadas hierárquicas, esteja ciente do programa, compreenda sua importância e, principalmente, saiba qual é o seu papel para garantir o sucesso do mesmo; f) Canais de Denúncias: Essa ferramenta é fundamental e esperada em qualquer empresa estabelecida. As denúncias são feitas de forma anônima, permitindo que o denunciante forneça informações consideradas necessárias sem medo de represálias ou efeitos negativos. O canal de denúncias é o principal meio para identificar fraudes internas ou aquelas diretamente relacionadas à empresa; g) Investigações Internas: Outro aspecto de grande importância é a presença de meios e procedimentos internos na empresa para conduzir investigações internas, visando apurar rapidamente os fatos relatados, avaliar sua veracidade e, se necessário, determinar responsabilidades e aplicar as sanções apropriadas (Instituto Brasileiro de Sustentabilidade, 2019, p. 1).

Há ainda os pilares: h) *Due Diligence*: Os objetivos visados pelo Programa de *compliance* devem transcender os limites internos da empresa. De fato, a organização deve se empenhar em compreender a reputação e o histórico das outras empresas com as quais pretende fazer negócios ou estabelecer parcerias. O cerne de uma *due diligence* é obter um entendimento detalhado da verdadeira situação de uma corporação, de modo a avaliar e, na medida do possível, quantificar todos os riscos associados à operação pretendida; I) Auditoria e Monitoramento: Para garantir a eficácia contínua de um Programa de *compliance*, não basta apenas implementá-lo e esquecê-lo. É crucial manter um monitoramento constante, procurando identificar quaisquer disparidades ou não conformidades entre a prática real e as diretrizes estabelecidas pelo programa (Instituto Brasileiro de Sustentabilidade, 2019, p. 1).

Quando esses pilares supracitados não são observados ou são relativizados as consequências podem ser irreparáveis. Nesse sentido, há um projeto de Lei (PL) 5.442/2019, de autoria dos Deputados federais Luiz Flávio Gomes e Rodrigo Agostinho, o qual encontra-se aguardando Parecer do(a) Relator(a) na Comissão de Desenvolvimento Econômico (CDE). O mesmo foi criado tendo por justificativa as tragédias ocorridas com as barragens de Mariana e Brumadinho, as quais chamaram a atenção de especialistas e autoridades para a necessidade de desenvolver novos métodos para proteger o meio ambiente. Entre esses métodos, os preventivos se destacam por sua capacidade de evitar danos ambientais potencialmente irreversíveis ou de longo prazo para a recuperação ambiental (Câmara dos Deputados, 2019).

O PL supramencionado traz em seus artigos 1º e 2º conceitos importantes, conforme se observa:

Art. 1º. Esta lei regulamenta os programas de conformidade ambiental no âmbito das pessoas jurídicas que explorem atividade econômica potencialmente lesiva ao meio ambiente.

Parágrafo único. É obrigatória a implementação de programa de conformidade ambiental no âmbito das empresas públicas e das sociedades de economia mista enquadradas na hipótese prevista no caput.

Art. 2º. Para os fins desta Lei, programa de conformidade ambiental consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de conformidade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar, prevenir e sanar irregularidades e atos ilícitos lesivos ao meio ambiente (Câmara dos Deputados, 2019).

O referido PL se baseia em preceito estipulado no artigo 23, inciso VI, da CRFB/88, o qual prevê que é de responsabilidade conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas. Portanto, cabe ao Estado criar instrumentos legais para a conservação ambiental (Câmara dos Deputados, 2019).

Nesse contexto, os programas de conformidade ambiental, também conhecidos como programas de *compliance* ambiental, surgem como mecanismos para assegurar os interesses da sociedade como um todo (Câmara dos Deputados, 2019).

Assim sendo, cabe trazer à presente pesquisa um segundo caso concreto, o episódio mundial conhecido como “*Diesalgate*”, relacionado à fraude nos padrões de emissões poluentes em veículos movidos a diesel de uma montadora global. No presente caso restou demonstrado que a não observância do programa de integridade e *compliance* na área da regulação ambiental foram fatores-chave para o desencadeamento dos atos fraudulentos e ilícitos perpetrados. Isso confirma mais uma vez o papel fundamental desses programas na melhor implementação das normas ambientais (Peixoto, 2023, p. 387).

O caso envolveu a construtora mundial de automóveis Volkswagen S.A. O caso se trata de veículos com defeito oculto, com um software projetado para enganar testes de emissões de gases tóxicos produzidos pela queima de diesel e ficou conhecido como caso “*Diesalgate*” (Peixoto, 2023, p. 381).

Em setembro de 2015, a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos da América (EPA) autuou a Volkswagen por violar a Lei federal do Ar Limpo dos EUA<sup>1</sup>. A empresa instalou software fraudulento em cerca de 11 milhões de carros, incluindo 500.000 nos EUA, para enganar testes de emissões. Fora dos testes submetidos a autoridades públicas ambientais, os veículos emitiam até 40 vezes mais gases poluentes (Peixoto, 2023, p. 383).

A fraude foi descoberta por estudos da Universidade de West Virginia, que mostraram grandes discrepâncias nas emissões de veículos “TDI” (Turbocharged Diesel Injection, ou turbodiesel) em estradas em comparação com os testes padrão da EPA. O caso “*Diesalgate*” resultou em processos judiciais em todo o mundo, incluindo a primeira ação coletiva na Alemanha. Além das implicações no Direito Penal Econômico e Regulatório, o caso destaca a importância do *compliance* ambiental nas organizações. A

---

<sup>1</sup>A “Lei do Ar Limpo” foi promulgada pela primeira vez em 1963 e alterada em 1970 e 1990, é uma das leis ambientais mais importantes nos Estados Unidos. O objetivo da lei é controlar e reduzir a poluição do ar, impedir problemas ambientais e de saúde e proteger a camada de ozônio. A Lei do Ar Limpo é uma prova do compromisso do governo com o meio ambiente e a saúde pública. Disponível em: <https://fastercapital.com/pt/contente/Lei-do-ar-limpo--respirando-limpo--a-Lei-do-Ar-Limpo-da-Grande-Sociedade.html>. Acesso em: 23 jun. 2024.

falta – ou a desvirtuação – do *compliance* ambiental na montadora foi a peça-chave para o esquema (Peixoto, 2023, p. 383).

Todo esse cenário demanda uma revisão inquestionável dos princípios fundamentais do Direito Administrativo e Ambiental. É essencial redefinir os papéis do Estado no controle e na promoção do cumprimento das normas, leis e padrões de proteção ambiental, a fim de combater o *compliance* “de fachada” ou “*greenwashing*”, como evidenciado no caso “*Dieseltgate*” (Peixoto, 2023, p. 384).

Nesse momento, cabe breve explicação acerca do conceito de “*greenwashing*”, se caracterizando como a prática sorrateira de empresas e prestadores de serviços ao promoverem produtos ou serviços como sustentáveis ou não prejudiciais ao meio ambiente, enquanto omitem seus impactos negativos reais por meio de informações vagas, ambíguas ou não fundamentadas (Peixoto, 2023, p. 347).

Assim, ao adotarem um discurso que busca promover uma imagem ambiental positiva que não corresponde à realidade, as empresas cometem violações éticas. Elas induzem o consumidor ao erro, geram conflitos e comprometem a autonomia e a coerência das escolhas desses consumidores (Rocha, 2021, p. 10).

A capacidade de julgamento dos consumidores está diretamente ligada ao nível de conhecimento sobre práticas de consumo sustentável. Quando esse conhecimento é baixo, os consumidores têm menos habilidade para avaliar os apelos das organizações. Isso dificulta a distinção entre práticas verdadeiramente ecológicas e aquelas que são apenas *greenwashing* (Rocha, 2021, p. 10).

Essa dificuldade pode ser descrita como um fenômeno relacionado ao *greenwashing*, conhecido como confusão verde. Esse conceito se refere às falhas ou dificuldades dos consumidores em interpretar corretamente os aspectos ambientais de um produto ou serviço com base nas informações fornecidas pelas empresas, além do “risco percebido” de obter consequências ambientais negativas associadas ao comportamento de compra (Rocha, 2021, p. 10).

Portanto, a necessidade do aumento do controle social e estatal sobre a eficácia e os resultados das políticas e iniciativas divulgadas por empresas e pelo setor público, especialmente em relação às práticas de responsabilidade socioambiental, é



atribuído, entre outros fatores, à disseminação do chamado “*greenwashing*”, que é, como já explicado, a tentativa de apresentar uma imagem ambientalmente responsável enganosa ou superficial (Peixoto, 2023, p. 347).

Portanto, o “*greenwashing*” é prática que deve ser combatida inclusive nos programas de *compliance* a fim de buscar desestimular e coibir qualquer tentativa de burlar a efetiva proteção ambiental em prol da obtenção cega de benefícios econômicos (Peixoto, 2023, p. 347).

### **3.4 *Compliance* e sua interligação com as políticas ambientais**

O destino da humanidade e do nosso planeta está sob intenso debate, especialmente à luz da pandemia e das tensões geopolíticas emergentes. Estamos diante de desafios monumentais que demandam progressos rápidos não apenas na ciência, economia, política e governança, mas também no campo jurídico e nas estruturas estatais. Além disso, enfrentamos o desafio crucial de promover um desenvolvimento sustentável que preserve a harmonia entre a sociedade e o meio ambiente (Peixoto, 2023, p. 7).

Assim, no contexto ambiental, vale iniciar fazendo breve alusão à sociedade pós-industrial onde consequências incertas e indesejadas se tornam forças dominantes na história. Nesse contexto, a produção de riqueza é sistematicamente acompanhada pela criação social de riscos. A partir da revolução industrial, o rápido crescimento econômico veio acompanhado da degradação ambiental. As consequências passaram a ser tão impactantes e alarmantes que o homem começou a voltar seu olhar, de maneira mais atenta, aos problemas relacionados ao mau uso dos recursos ambientais. Passaram a ser mais evidente as demandas por ações efetivas de preservação, que incluem técnicas de *compliance* ambiental e responsabilidade social das empresas (Carvalho; Pompeu, 2021, p. 5).

Dadas sua complexidade e dinamismo inerentes, as questões ambientais requerem que o Direito antecipe cuidadosamente os riscos, os impactos e os danos associados, tornando essencial uma abordagem legal preventiva e cautelosa. Essa abordagem visa minimizar as infrações, os atos ilícitos e, conseqüentemente, as degradações e os danos ao meio ambiente (Peixoto, 2023, p. 7).

Antigamente, a natureza era vista como inesgotável. No entanto, com a expansão da sociedade de mercados internacionais e do supercapitalismo, caracterizados pelo consumo desenfreado, essa percepção mudou, revelando a finitude dos recursos naturais. Assim, tornou-se necessário desenvolver um instituto cujo objetivo principal fosse equilibrar a preservação da natureza com o desenvolvimento econômico. Algo que complementasse os princípios do Direito Ambiental, saindo do âmbito teórico da legislação vigente para proporcionar plena efetividade na prevenção de riscos no contexto empresarial (Carvalho; Pompeu, 2021, p. 5).

Nesse sentido, com o objetivo de garantir a proteção ambiental como um dever em todas as atividades econômicas que causem impactos significativos, o artigo 170, *caput* e VI, da CRFB/88, estabelece que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por finalidade assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os princípios da justiça social”, levando em consideração o princípio da “defesa do meio ambiente, inclusive através de tratamento diferenciado de acordo com o impacto ambiental dos produtos e serviços e seus processos de produção e prestação.” (Peixoto, 2023, p. 67).

Podemos afirmar que o Estado, em sua função regulatória no âmbito ambiental, conforme estabelecido e orientado pelo dever expresso no artigo 225, *caput*, da CRFB/88, demonstrado por meio de suas ações administrativas de fiscalização, controle e aplicação de sanções contra violações à qualidade e integridade do meio ambiente, deve condicionar as atividades econômicas ao princípio da defesa ambiental, um dos pilares da ordem econômica a ser concretizado, especialmente pela coletividade (Peixoto, 2023, p. 67).

Dado que todo progresso está intimamente ligado à qualidade e à disponibilidade dos recursos naturais, é imperativo reconhecer que nenhuma atividade econômica pode ocorrer sem afetar o meio ambiente. Da mesma forma, é essencial compreender que a preservação do meio ambiente é fundamental para a continuidade de qualquer atividade econômica. Esta relação deve ser regulada de forma a garantir uma existência digna para todos, um princípio fundamental da República (art. 1º, III, CRFB/88) (Peixoto, 2023, p. 66).

Tanto o Estado quanto os agentes responsáveis pelo exercício das atividades econômicas devem estar comprometidos em harmonizar as atividades econômicas ao princípio da defesa ambiental, sob pena de violação do direito-dever fundamental. Isso significa que não podem se eximir do “tratamento diferenciado de acordo com o impacto ambiental dos produtos e serviços e seus processos de produção e prestação”, conforme estabelecido no dispositivo mencionado (artigo 170, VI, CRFB/88) (Peixoto, 2023, p. 67).

Nesse cenário, o *compliance* ambiental consiste na aplicação da legislação ambiental, da ética e da postura socioambiental no seio da empresa, seja no aspecto preventivo ou corretivo (Carvalho; Pompeu, 2021, p. 5).

Cabe ressaltar que a justificação dos programas de *compliance* na perspectiva ambiental reside no enfoque preventivo e precaucional, que é intrínseco a toda gestão administrativa ambiental (Peixoto, 2023, p. 8).

Portanto, o *compliance* ambiental é de extrema importância para conscientizar o mercado consumidor sobre suas práticas em relação à natureza e à sociedade, exigindo que as empresas equilibrem desenvolvimento econômico e preservação ambiental (Carvalho; Pompeu, 2021, p. 7).

É importante lembrar que, embora a responsabilização penal da pessoa jurídica esteja prevista na CRFB/88 e na Lei dos Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998), ainda não existe uma previsão legal específica para a atuação do *compliance* no âmbito empresarial em relação às normas ambientais (Carvalho; Pompeu, 2021, p. 7).

Todavia, foram lançadas várias iniciativas de integridade tanto no Ministério do Meio Ambiente (MMA) quanto no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), por meio das quais foram estabelecidas políticas, programas e mecanismos relacionados à integridade e ao *compliance* anticorrupção e fraude no contexto de atuação desses órgãos e entidades federais de regulação ambiental (Peixoto, 2023, p. 273).

No que diz respeito ao MMA, em conformidade com as disposições do Decreto federal n. 9.203/2017, a Portaria n. 400, de 22 de outubro de 2018, instituiu o

“Programa de Integridade do Ministério do Meio Ambiente”. Este programa é definido pelo artigo 2º, inciso I, da mencionada Portaria:

Art. 2º Para os fins desta Portaria, entende-se por:

I – Programa de Integridade do Ministério do Meio Ambiente: conjunto estruturado de diretrizes e objetivos voltados para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, recebimento e/ou oferta de propina, desvio de verbas, abuso de poder e/ou influência, nepotismo, conflito de interesses, uso indevido e/ou vazamento de informação sigilosa e práticas antiéticas (Peixoto, 2023, p. 273).

Dentro dos objetivos delineados pelo Programa do MMA, o artigo 4º, de I a VI, estabeleceu desde a “criação de uma cultura de integridade” (I) até “a implementação de mecanismos de monitoramento e controle para que, em caso de desvio ou violação da integridade, a instituição possa identificar, responsabilizar e corrigir rapidamente e de maneira eficaz tal falha” (VI). Também foi estabelecida uma unidade de apoio à integridade, instâncias de integridade, além da disposição, conforme o artigo 18 da Portaria, de que “os dispositivos da Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, e do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015”, são aplicáveis “no que couber”, evidenciando a incidência da regulação anticorrupção na atuação do órgão (Peixoto, 2023, p. 273).

Posteriormente, foi a vez do IBAMA, por meio da Portaria n. 2.433, de 3 de julho de 2019, instituir o “Programa de Integridade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis”(Peixoto, 2023, p. 274).

Vale salientar que nos últimos anos, o Ibama tem implementado ações para melhorar a transparência e a integridade pública entre seus agentes, aumentando a eficiência na prestação de serviços de qualidade à sociedade e, assim, fortalecendo a participação social (IBAMA, 2022, p. 10).

O Programa de Integridade do Ibama é uma dessas ferramentas de governança, com o objetivo de garantir que dirigentes, servidores e demais colaboradores do Instituto atuem de acordo com os valores, princípios éticos e padrões necessários para cumprir sua missão, dentro dos limites da legalidade, eficiência e moralidade administrativa (IBAMA, 2022, p. 10).

Ao longo de sua história, o Ibama tem buscado oferecer respostas concretas aos desafios que enfrenta. Desde sua criação em 1989, as questões ambientais

têm ganhado mais destaque no Brasil e no mundo. Atualmente, o Ibama é uma instituição obstinada ao cumprimento de seus objetivos institucionais, que incluem licenciamento ambiental, controle da qualidade ambiental, autorização para uso de recursos naturais, além de fiscalização, monitoramento e controle ambiental (IBAMA, 2022, p. 10).

Nesse sentido, o “Programa de Integridade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis”, foi dividido em 5 (cinco) pilares principais, a saber: (1) ambiente de integridade; (2) gestão de riscos; (3) procedimentos de integridade; (4) comunicação; e (5) monitoramento (Peixoto, 2023, p. 274).

De acordo com o Programa do IBAMA, cada pilar possui elementos específicos, como o “Apoio da Alta Administração”, “Estrutura de governança, integridade, riscos e controles internos”, “Código de Conduta”, “Ouvidoria”, “Políticas e normativos internos”, “Gestão de riscos”, “Medidas de controle disciplinar”, “Comunicação” e “Monitoramento”. A implementação do Programa envolveria a criação de um Plano de Integridade, com a aplicação da “Matriz do Plano de Integridade do Ibama”, a identificação de “Riscos Prioritários” e o estabelecimento de “Unidades de Coordenação do Plano de Integridade” (Peixoto, 2023, p. 274).

Por se tratar de programas desenvolvidos e implementados recentemente, observa-se uma carência de estudos acerca dessas legislações tomando como exemplo as citadas acima e a própria Portaria n. 2.433, de 2019 do IBAMA, a qual é composta de apenas nove artigos. Todavia, essas iniciativas demonstram um despertar institucional para a necessária estruturação de governança e *compliance* na atuação regulatória ambiental no Brasil.

No Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, a promoção de uma cultura de integridade começou em 2020 com a publicação das portarias que instituíram a Política de Gestão de Riscos e Integridade, o Programa de Integridade – Integra+ e a primeira versão do Plano de Integridade para o biênio 2020/2021. Este processo representa um avanço significativo na consolidação dos princípios de Governança estabelecidos pelo Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017.

Assim, em relação ao ICMBio, por meio da Portaria n. 923, de 08 de setembro de 2020, instituiu-se o “Programa de Integridade (Integra+)”, definido em seu

artigo 2º, II, da citada Portaria como um “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta” (Peixoto, 2023, p. 274).

Nesse sentido, o Programa de Integridade do ICMBio – Integra+ tem como meta estabelecer um conjunto de diretrizes, normas internas de integridade e ações inter-relacionadas que devem ser implementadas pelo Instituto para prevenir, detectar, punir e remediar práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta (ICMBIO, 2022, p. 4).

Acredita-se que incentivar um conjunto de valores éticos fundamentados na sustentabilidade ambiental, na honestidade, na integridade, na consistência e na honestidade, destacando a clareza das ações administrativas, reduz a incidência de práticas fraudulentas, corrupção, conflitos de interesse e comportamentos inadequados, além de promover métodos mais eficazes para aprimorar o desempenho institucional (ICMBIO, 2022, p. 4).

Nesse contexto, conforme o artigo 3º da mencionada Portaria, as diretrizes do Programa de Integridade do ICMBio incluem o comprometimento da alta administração, a colaboração entre as instâncias internas de integridade e demais unidades organizacionais do Instituto, a análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade, o monitoramento dos atributos do Plano de Integridade, e a disseminação da integridade a todos os servidores do ICMBio (Peixoto, 2023, p. 274).

Vale destacar ainda que, no âmbito da Administração Pública do Estado do Amazonas, conquanto não seja voltada à seara ambiental, foi publicada a Lei Estadual nº 4.730, no dia 27 de dezembro de 2018, no Diário Oficial do Amazonas, que exige programas de integridade para empresas contratadas pela administração pública estadual. Proposta pelo ex-governador Amazonino Mendes em colaboração com a Controladoria Geral do Estado, a lei visa proteger a administração pública de prejuízos financeiros causados por irregularidades e desvios de conduta, garantir a conformidade dos contratos com as leis e regulamentos, reduzir riscos e melhorar o desempenho e a qualidade das relações contratuais. (Trench Rossi Watanabe, 2019)

Portanto, a Lei n. 4.730, de 27 de dezembro de 2018, dispõe sobre a instituição do Programa de Integridade nas empresas que contratarem com a

Administração Pública do Estado do Amazonas e dá outras providências. (Poder Legislativo. Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, 2018)

De acordo com a lei, empresas que firmarem contratos, convênios, consórcios, receberem concessões ou parcerias público-privadas com a administração pública direta ou indireta do Estado do Amazonas, com valores acima do limite de licitação por concorrência (R\$ 3,3 milhões para obras e serviços de engenharia, e R\$ 1,43 milhão para compras e serviços), devem implementar um Programa de Integridade. Esta exigência deve constar no edital da licitação, com detalhes sobre prazos e penalidades. O programa deve ser implementado em até 180 dias após a assinatura do contrato, sob pena de multas. (Trench Rossi Watanabe, 2019)

A mesma exigência aplica-se a contratos anteriores à lei que sejam modificados por termos aditivos, prorrogações, renovações, revisões de preços ou outras alterações, desde que o valor seja superior a R\$ 3,3 milhões e o prazo exceda 180 dias. (Trench Rossi Watanabe, 2019)

Portanto, é possível perceber que os programas de *compliance* estão cada vez mais sendo adotados por empresas públicas e sendo implementados no âmbito da Administração Pública, especialmente devido à obrigatoriedade legal, a possibilidade de redução de multas em caso de infrações e a vantagem em contratos com o Estado. Nesse sentido, é relevantíssimo a implementação desse instrumento nos órgãos de competência ambiental para a sua disseminação também nessa seara (Nascimento, 2019, p. 1).

### **3.5 Compliance no contexto da Zona Franca de Manaus**

No que concerne ao *compliance* no contexto da ZFM, a Superintendência da Zona Franca de Manaus aderiu, de forma discricionária, ao Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP), instituído pela Portaria CGU n. 1.827/2017, iniciativa do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) para incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo federal a implementar Programas de Integridade, em 19 de julho de 2017. Destaca-se que a entidade foi pioneira no estado do Amazonas entre os órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo federal ao aderir o respectivo Programa (Comitê do Programa de Fomento à Integridade Pública, 2018, p. 4).

Por meio da publicação da Portaria CGU n. 1.089/2018, o PROFIP tornou-se obrigatório para todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Essa Portaria estabeleceu a necessidade inicial de criar uma unidade de gestão da integridade. Tal providência foi adotada pela Portaria Suframa n. 279/2018, que instituiu o Comitê do Programa de Fomento à Integridade, e pela Portaria Suframa n. 280/2018, que designou os membros do Comitê (Comitê do Programa de Fomento à Integridade Pública, 2018, p. 4).

O Plano de Integridade da Suframa foi elaborado para o biênio 2018-2019 e inclui uma lista de ações exemplificativas, podendo ser adicionadas novas ações conforme necessário, a critério dos membros do Comitê. O documento tem os seguintes objetivos: (i) Identificar e priorizar situações, processos, áreas e cargos com risco iminente de integridade; (ii) Estabelecer um conjunto de medidas para prevenir, monitorar e mitigar as vulnerabilidades identificadas e priorizadas; (iii) Reforçar os controles internos e a capacidade de gerenciamento de riscos da Instituição (Comitê do Programa de Fomento à Integridade Pública, 2018, p. 5).

O Comitê PROFIP é responsável pelo gerenciamento dos riscos de integridade e deve incluir esse tema nas pautas de suas reuniões regulares, levando em consideração as subcategorias de riscos estabelecidas na Metodologia de Gestão de Riscos da CGU, quais sejam: a) Conduta profissional inadequada, tendo como medidas de tratamento para garantir o resultado correção Itinerante, obediência ao Código de Ética da Suframa, bem como acompanhamento das condutas inadequadas identificadas no Relatório de Ouvidoria e dando maior visibilidade aos canais de comunicação da OUVI/CORREG/ÉTICA; b) Fatores que comprometem a imparcialidade e autonomia técnica, devendo haver a criação/atualização dos manuais de procedimentos, bem como a divulgação dos instrumentos legais pertinentes; c) Nepotismo<sup>2</sup>, devendo ser combatido com o cumprimento das legislações internas e monitoramento do cumprimento das recomendações do Comitê PROFIP; d) Conflito de Interesses com risco que se pautam em exercício de atividades incompatíveis com as atribuições do cargo, Intermediação indevida de interesses privado, concessão de favores e privilégios ilegais a pessoa

---

<sup>2</sup> Nomear, designar, contratar ou alocar familiar em cargo em comissão ou função de confiança para exercício de cargo público mediante sua influência e em detrimento do prestígio de qualificação técnica.



jurídica, recebimento de presentes/vantagens, inobservância da quarentena, devendo tais riscos serem combatido monitorando as recomendações direcionadas ao Recursos Humanos (Comitê do Programa de Fomento à Integridade Pública, 2018, p. 11).

Há ainda riscos relacionados ao e) Uso indevido ou manipulação de dados/informações, alteração indevida de dados/informações, restrição de publicidade ou de acesso a dados ou informações, devendo ser observado o a cumprimento da Portaria n. 206, de 02 de abril de 2018, que estabelece critérios para restrição de acesso aos sistemas informatizados nos casos de afastamentos ou licenças do cargo ou função no âmbito da Suframa. Por fim, o risco de f) Recebimento de vantagem indevida, devendo tal risco ser combatido dando maior visibilidade aos canais de denúncia via Ouvidoria e Corregedoria por meio de programas internos de divulgação; criação/atualização de Manuais de Procedimentos, a fim de deixar normatizado todas as condutas dos servidores na unidade (Comitê do Programa de Fomento à Integridade Pública, 2018, p. 11).

Lembrando que esse acervo obrigacional no âmbito da Administração Pública e, por força do Decreto n. 9.203/2017, fora estabelecido por meio de um “alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público”, consoante a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE/2022) que traz recomendações para instituição da integridade.<sup>3</sup>

Portanto, o programa de *compliance*, especialmente em sua dimensão ambiental, tem a responsabilidade de não apenas mapear todas as regulamentações relevantes para as atividades da empresa, mas também monitorar ativamente o cumprimento dessas leis. Além disso, deve avaliar e mitigar os riscos associados às operações, prevenir danos ao meio ambiente e dissuadir a prática de condutas questionáveis (Peixoto, 2023, p. 380).

É fundamental realizar avaliações periódicas do programa para identificar falhas e, quando possível, corrigi-las imediatamente. Geralmente, isso é feito por meio de uma empresa terceirizada (Crippa, 2023, p. 93).

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>  
Acesso em: 20 jun. 2024.

Em suma, há três opções para melhorar o monitoramento e a fiscalização das obrigações pelas autoridades envolvidas: 1) auditorias externas realizadas pelo próprio órgão público fiscalizador; 2) exigência de monitoramento independente; e 3) requisitos relacionados a certificações de programas de *compliance*, seguindo padrões reconhecidos e obtidos por meio de auditorias independentes (Soares; Venturini, 2022, p. 1).

Assim, é importante destacar que simplesmente impor o cumprimento das normas e proibir práticas ilegais e abusivas não será suficiente para assegurar a eficácia e, principalmente, o sucesso de um programa na área ambiental. É fundamental compreender o contexto no qual a empresa ou organização está inserida, a fim de implementar um sistema de conformidade que seja eficiente e eficaz. Esse sistema não só deve combater práticas ilegais e abusivas, mas também garantir a prevenção de danos ambientais e o cumprimento das normas aplicáveis às atividades econômicas que impactam o meio ambiente (Peixoto, 2023, p. 380).

É crucial lembrar que esses protocolos são projetados para fortalecer a governança, aumentar a transparência operacional e desenvolver estratégias mais robustas. O objetivo final é estabelecer maior credibilidade, garantir conformidade, promover integridade, ética e moral, além de combater a corrupção e outras práticas ilícitas nas corporações, ao mesmo tempo que enfrenta distorções administrativas (Silveira, Saad-Diniz, 2015, p. 257).

Portanto, casos anteriores de desastres naturais e experiências de empresas e programas que implementaram o programa de *compliance* demonstram que não há garantias de que o programa seja isento de falhas ou fraudes, todavia não se pode deixar de tentar buscar esse fim.

No que diz respeito ao *compliance* aplicado na ZFM, é possível concluir que também não há garantias, tampouco comprovação, de eficácia total e plena dos padrões de conformidade que se objetivou implementar. Todavia, deve haver um ponto de partida de modo que a ausência do compromisso das empresas, ou seja, a ausência de formalização do *compliance*, seria como abrir margem ao retrocesso, inclusive na seara ambiental.

#### 4. TRIBUNAIS DE CONTAS E *COMPLIANCE*

##### 4.1 Breve análise da ESG (*Environmental, Social and Governance*) como ponto de partida

Antes de adentrar em tópico específico acerca da relação entre os tribunais de contas e o *compliance*, cabe breves apontamentos acerca da prática ESG.

A sigla ESG vem do termo em inglês *Environmental, Social and Governance*. O termo foi usado pela primeira vez em 2004, quando o Banco Mundial, em parceria com o Pacto Global da ONU (Organização das Nações Unidas) reuniu 20 instituições financeiras de 9 países, em um evento chamado *Who Cares Wins* (“Ganha quem se importa”, em português), objetivando desenvolver diretrizes e recomendações sobre como incluir questões ambientais, sociais e de governança na gestão de ativos, serviços de corretagem de títulos e pesquisar relacionadas ao tema (Conchado, 2021, p. 6).

Conhecida como a nova onda verde, a sigla ESG é também conhecida em português como ASG (Ambiente, Social e Governança Corporativa) e abrange as relações integradas e estabelecidas entre funcionários e fornecedores, bem como sua atuação na melhoria da sociedade (Costa *et al.*, 2022, p. 2).

No Brasil, o tema ESG ganhou força nas empresas após tragédias ambientais como a de Brumadinho, em Minas Gerais, o derramamento de óleo nas praias do Nordeste e principalmente, com a pandemia da Covid-19 (Conchado, 2021, p. 6).

Tornou-se então cada vez mais evidente que a função social das empresas não poderia mais se restringir à geração de lucros; agora, também era preciso abranger a proteção da sociedade do meio ambiente nas suas práticas. É nesse contexto que surgem as iniciativas ESG (Pieroni, 2023, p. 10).

A responsabilidade das empresas em agir de forma colaborativa, adotando soluções que melhorem sua imagem no mercado e preservem o meio ambiente, resulta em uma nova maneira de gerar resultados positivos para o meio ambiente. A prática do ESG, oferece justamente a oportunidade de implementar programas sociais, ambientais e de governança de maneira integrada, aprimorando os negócios das empresas alinhadas às práticas socioambientais (Costa *et al.*, 2022, p. 2).

Nesse sentido, cabe apontar que o desenvolvimento sustentável é composto por três principais dimensões: crescimento econômico, equidade social e equilíbrio ambiental. A harmonia entre estas três áreas é essencial para alcançar um verdadeiro desenvolvimento sustentável. Melhorar a alocação de recursos e a gestão promove a eficiência econômica. Uma sociedade com uma distribuição justa das riquezas é o alvo da sustentabilidade social, sendo que o equilíbrio social é considerado uma medida de eficiência econômica (Borsatto; Baggio; Brum, 2022, p. 2).

Destinchando melhor o conceito da sigla ESG, a letra “E” representa a palavra “*Environment*” em inglês, que corresponde a “Ambiental” em português. Esse componente abrange ações voltadas para o meio ambiente, incluindo questões de sustentabilidade, gestão de recursos naturais, redução de emissões de carbono e uso de energias renováveis (Pieroni, 2023, P. 10).

A letra “S” na sigla ESG representa a palavra “Social” tanto em inglês quanto em português. Este componente se refere a ações e políticas que impactam o aspecto social de uma empresa, exemplificadas por: Saúde, segurança, diversidade e treinamento dos colaboradores; Responsabilidade para com o consumidor; Relação com a comunidade; e Atividades beneficentes (Pieroni, 2023, p. 12).

A letra “G” na sigla ESG representa a palavra “*Governance*” em inglês e “Governança” em português. Este terceiro fator ligado ao ESG aborda questões relacionadas à estrutura e gestão de uma empresa. Exemplos incluem: Práticas éticas nos negócios; Composição do conselho de administração; Combate à fraude e transparência nas divulgações financeiras; e Responsabilidade dos gestores perante os acionistas (Pieroni, 2023, p. 13).

Portanto, diante da conceituação acima e do contexto do surgimento da política ESG é possível perceber que cada vez mais a sociedade passa a exigir um comprometimento e responsabilização socioambiental das empresas. Todavia, incorporar e adotar práticas de ESG envolve a superação de uma cultura conservadora e sugerem a adesão imediata como forma de desenvolver negócios sustentáveis na busca por promover um equilíbrio entre o capitalismo e o meio ambiente (Costa *et al.*, 2022, p. 6).

Assim, ao se observar esse aspecto de modificação de cultura interna, bem como o significado da sigla ESG e o significado de *compliance*, já abordado vastamente na presente pesquisa, é possível concluir que quando o ESG destaca a necessidade de a

empresa levar em conta os aspectos ambientais, sociais e de governança em suas operações diárias e decisões estratégicas, adaptado sua cultura organizacional a esses fatores, ele exige a conformidade com leis e regulamentos relacionados a essas áreas. Dessa forma, como a conformidade com a legislação é o objetivo principal do *compliance*, a relação entre ambos está intimamente relacionada.

No que tange à relação entre o Tribunal de Contas, ESG (*Environmental, Social, and Governance*) e *compliance*, ambos os conceitos também estão bastante interconectados, uma vez que todas essas áreas convergem para garantir a responsabilidade, transparência e sustentabilidade das ações organizacionais, seja no setor público ou privado.

Os acórdãos e orientações dos Tribunais de Contas sob a forma de auditorias, fiscalização ou aplicação de sanções são fundamentais para a orientação do gestor e administrador público e aproximam-se do ESG, na medida em que este é um plano de ação para o desenvolvimento da empresa que define como agir de forma concreta para enfrentar problemas que podem ser resolvidos com transparência. Reiterando que a avaliação do controle exige fatores que desafiem a empresa na sua atuação nas dimensões social, governamental e ambiental (Costa *et al.*, 2022, p. 2).

Portanto, o Tribunal de Contas, ao fiscalizar a conformidade e a eficiência dos recursos públicos, complementa os objetivos do ESG e do *compliance*, buscando promover uma governança responsável e transparente que beneficia a sociedade como um todo.

#### **4.2 O papel dos Tribunais de Contas na efetivação dos programas de *compliance***

O Brasil frequentemente enfrenta escândalos que envolvem a classe política, servidores públicos e o setor privado, devido a atos de corrupção, desvio de recursos, desperdício de fundos públicos, má administração e fraudes. Esses atos são prejudiciais aos cofres públicos, pioram a qualidade dos serviços oferecidos à população, aumentam a pobreza e diminuem a credibilidade do país. Para combater essa situação que afeta o Brasil, são criados mecanismos de controle com o objetivo de reduzir a ocorrência desses desvios no setor público (Neto; Leoni, 2022, p. 316).

A palavra controle tem um significado abrangente, podendo indicar dominação, direção, limitação, vigilância, verificação e registro. Historicamente, essa palavra sempre esteve associada às finanças (Neto; Leoni, 2022, p. 316).

Segundo Poubel de Castro, o controle precisa ser exercido em todos os níveis e setores para ser eficaz. Tanto cidadãos quanto autoridades, chefes de família ou empresas, eleitores ou eleitos, concordam que é essencial controlar. Principalmente, controlar os outros (Castro, 2015, p. 338).

A CRFB/88, em seu art. 74, determina que os três Poderes devem manter estruturas de controle interno integradas com o objetivo de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Brasil, 1988).

Se à própria Administração interessa verificar o modo pelo qual, na atividade dos seus órgãos e entes, se realizam os gastos públicos, de muito relevo também se apresenta a fiscalização efetuada por Poderes ou entidades estranhas a estrutura interna da Administração, em virtude da possível autonomia de que desfrutam. Segundo afirmações da doutrina, o controle financeiro externo da Administração caberia, em tese, ao Poder Legislativo. Mas, nos ordenamentos do mundo ocidental, nem sempre o Poder Legislativo realiza diretamente a fiscalização financeira da Administração e nem sempre lhe cabe a “última palavra” no assunto (Medauar, 2014, p. 123).

A preocupação com o controle das contas públicas não é recente e remonta ao século XIX, quando surgiram as primeiras instituições de controle, ainda sem independência ou autonomia no controle financeiro do Estado (Speck, 2000, p. 27). Diante da fragilidade identificada na contabilidade e nas contas públicas do Brasil, em 1890, o então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, idealizou o Tribunal de Contas da União (TCU), instituído pelo Decreto-Lei nº 966-A. Suas atribuições foram formalmente estabelecidas na Constituição Federal de 1891, incluindo a liquidação e verificação das

contas de receita e despesa antes de sua apresentação ao Congresso Nacional. No entanto, sua efetiva instalação ocorreu apenas no ano de 1893 (Lettieri e Maciel, 2016, p. 15).

Desde sua criação, o TCU foi mantido nas constituições subsequentes, com algumas alterações em suas competências. No entanto, foi somente com a CRFB/88 que os Tribunais de Contas foram fortalecidos, recebendo uma ampliação significativa de suas atribuições (Lettieri e Maciel, 2016, p. 16; Fernandes, 2008, p. 145).

O art. 71 da CRFB/88 demonstra a amplitude dos poderes a ele conferido:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (BRASIL, 1988).

Entre as atividades atribuídas aos Tribunais de Contas (TCs) pela CRFB/88, destaca-se a fiscalização independente por meio de auditorias e inspeções nos órgãos e entidades da administração direta e indireta, com o objetivo de avaliar a legalidade e legitimidade dos atos praticados. Isso inclui a análise das contas dos administradores e demais responsáveis por recursos, bens e valores públicos. Dessa forma, os TCs ajudam a identificar irregularidades e atos ilícitos que causam prejuízos ao erário, combatendo a corrupção (Brasil, 1998).

Assim, a importância dos TCs no controle externo das contas públicas é clara, pois sua atuação detecta e coíbe atos ilícitos, promovendo um ambiente de controle e conformidade que, além de realizar auditorias, remete ao conceito de *compliance* (Neto; leoni, 2022, p. 316).

A última Constituição Federal, isto é a CRFB/88, representou um marco para os TCs. Com a ampliação de suas atribuições no controle do Estado, bem como maior autonomia e independência, os TCs se tornaram um dos principais instrumentos no controle das contas públicas e no combate às ilegalidades e desvios de recursos públicos (Fernandes, 2008, p. 658).

De acordo com Fernandes, o TCU representa o modelo federal de controle, e as normas constitucionais devem ser seguidas pelos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como pelos tribunais e conselhos de contas municipais, na medida do possível. Portanto, os Estados não podem desobedecer às diretrizes estabelecidas pelo TCU, exceto em situações em que a aplicação da norma não seja pertinente. Além disso, os tribunais e conselhos de contas devem aderir ao modelo federal, exceto os órgãos técnicos que têm responsabilidades limitadas às suas respectivas jurisdições (Fernandes, 2008, p. 658).

A Administração Pública direta e indireta de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme estipulado no artigo 37 da CRFB/88, está obrigada a observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1998).

Adotar o princípio da legalidade implica que todas as ações devem ser realizadas dentro dos limites estabelecidos pela lei. Assim, ao se examinar o conceito de *compliance*, que se refere à conformidade com a lei, teoricamente, a Administração



Pública deve estar em conformidade em todas as suas atividades. Em outras palavras, o *compliance* é inerente às operações públicas (Neto; Leoni, 2022, p. 316).

Com base nessa premissa, cabe aos TCs a responsabilidade de avaliar a conformidade com as leis por parte da Administração Pública e garantir que esteja em consonância com as leis e atos normativos no desempenho de suas funções (Neto; Leoni, 2022, p. 316).

Essa conformidade vale não só para adequação econômica, mas também adequações de cunho ambiental devendo ser objeto de fiscalização pelos Órgãos e Instituições de controle com relação ao descumprimento à normativa ambiental, a fim de zelar pelo efetivo cumprimento ao meio ambiente equilibrado e desenvolvimento sustentável.

A criação de um programa de integridade ou *compliance*, tanto no setor público quanto no privado, não é apenas responsabilidade dos órgãos da Administração Direta e Indireta, Empresas Públicas, Autarquias e Fundações vinculadas ao Governo Federal. Deveria ser implementado em todos os Poderes, Entidades Públicas e empresas que mantenham ou pretendam manter relacionamentos comerciais, prestação de serviços ou parcerias com o Governo em todas as suas esferas (Neto; Leoni, 2022, p. 316).

O movimento pela integridade no Brasil está em ascensão, com numerosas leis e decretos em nível federal, estadual e municipal que regulamentam os programas de *compliance* nos órgãos da Administração Pública direta e indireta. O crescente interesse dos investidores por fatores sociais e ambientais nos seus investimentos está levando as empresas a adotarem práticas de responsabilidade socioambiental. Essa mudança visa obter vantagens no acesso a recursos financeiros (Neto; Leoni, 2022, p. 316).

Segundo a CGU, a integridade é componente fundamental da boa governança que busca direcionar condutas, valores, princípios e normas na construção de ambientes cada vez mais transparentes, éticos e íntegros (CGU, 2023).

A questão da integridade no setor público tem ganhado crescente destaque nos debates globais, particularmente nas análises e discussões sobre maneiras de implementar ações eficazes. Tais medidas visam fortalecer as instituições públicas para lidar adequadamente com diferentes tipos de má conduta que afetam a confiança e a capacidade de entregar bons resultados à sociedade (Carvalho *et al.*, 2023).

Nesse sentido, o TCU editou e publicou três documentos fundamentais para a orientação do gestor e administrador público quanto aos pilares do *compliance* e da integridade. São eles: Dez Passos para a Boa Governança (2014); Dez Passos para a Gestão de Riscos (2018); Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção (2018) (aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública).

Detalhando melhor cada um, temos que o documento “Dez Passos para a Boa Governança” (2014) compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Cada vez mais a sociedade tem demandado dos governantes, racionalização dos gastos públicos, equilíbrio fiscal, estabilidade monetária e investimentos em infraestrutura, saúde, educação, mobilidade urbana, habitação e segurança. A boa governança de organizações públicas contribui para a superação desses desafios (Bugarin, 2022, p. 126).

Em relação ao documento “Dez Passos para a Gestão de Riscos (2018)” a gestão de riscos, como definida no Decreto n. 9.203/2017, é um processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos (art. 2º, IV). A gestão de riscos, quando corretamente implementada e aplicada de forma sistemática, estruturada e oportuna, fornece informações que dão suporte às decisões de alocação e uso apropriado dos recursos e contribuem para a otimização do desempenho organizacional. Como consequência, aumentam a eficiência e a eficácia na geração, proteção e entrega de valor público, na forma de benefícios que impactam diretamente cidadãos e outras partes interessadas (Bugarin, 2022, p. 126).

Quanto ao documento “Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção” (2018), aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública, praticamente qualquer organização, como órgãos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, parcerias público-privadas, fundações, organizações sociais, fundos de pensão etc., está sob risco de fraude e corrupção, bastando a existência de recursos públicos disponíveis para atrair a cobiça dessas máfias. Por vezes, nem isso é necessário. O poder regulatório ou decisório de um órgão ou entidade sobre questões que afetem o mercado ou o patrimônio de particulares atraem igualmente esse risco (Bugarin, 2022, p. 126).

Assim, é preciso reconhecer a fraude e a corrupção como grandes obstáculos ao progresso social do país. Portanto, torna-se necessário um salto de qualidade na governança e gestão pública, por meio da redução dos níveis de fraude e corrupção a patamares similares aos de países desenvolvidos. Este referencial visa justamente contribuir para o alcance desse objetivo (Bugarin, 2022, p. 126).

Os documentos abordados pelo TCU expõem, de maneira detalhada, como atuar contra a ocorrência de fraude e corrupção no setor público, apresentando as cinco fases em que deve ocorrer a atuação proba e íntegra do gestor estatal:

- 1) Prevenção – gestão da ética e integridade e os controles preventivos.
- 2) Detecção – controles detectivos, canal de denúncias e auditoria interna.
- 3) Investigação – pré-investigação, execução da investigação e pós investigação.
- 4) Correção – ilícitos éticos, administrativos, civis e penais.
- 5) Monitoramento - geral e contínuo (Bugarin, 2022, p. 126).

Diante dessas premissas, podemos encontrar decisões acerca da implementação do *compliance* e de programa de integridade na jurisprudência do TCU, conforme os exemplos, em rol exemplificativo, a seguir:

#### **Acórdão 1570/2005-Plenário**

##### **Acórdão:**

9.1. determinar ao Banco Central do Brasil, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU que:

9.1.1. elabore, no prazo de 180 dias, Manual de Procedimentos para Realização da Avaliação de Controle Interno e *Compliance* – ACIC de Câmbio e de Transferências Internacionais de Reais – TIR e insira-o no Manual de Supervisão Bancária.

#### **Acórdão 1832/2006-Plenário**

##### **Sumário:**

Auditoria operacional. Riscos operacionais associados à administração da dívida pública. Determinações e recomendações. Ciência. Arquivamento.

##### **Acórdão:**

9.2.3 – estude a viabilidade de implantação de uma área de Gestão de Risco Operacional no âmbito da STN, dotada de autonomia e independência com relação às outras coordenações-gerais, com

funções (ou áreas) de gerência de risco operacional, controles internos, *compliance* (com foco em risco operacional), auditoria interna e gestão de segurança, abrangendo toda a estrutura da Secretaria do Tesouro Nacional.

#### **Acórdão 2604/2018-Plenário**

##### **Sumário:**

Auditoria operacional coordenada pela Seccor. Avaliação dos controles de prevenção e detecção relacionados à fraude e à corrupção de 287 instituições federais em face dos respectivos poderes econômico e de regulação. Mapa de exposição com o status de cada unidade. Elevada exposição ao risco de fraude e corrupção. Fragilidades nos sistemas de integridade. Alto índice de instituições ainda em níveis iniciais de gestão de riscos e controles internos. Ausência ou deficiência dos modelos de dados abertos, transparência e *accountability*. Ausência de critérios mínimos e objetivos para indicação de dirigentes nas instituições federais. Publicação do mapa de exposição. Determinações. Recomendações. Ciência.

#### **Acórdão 2763/2020-Plenário Voto:**

##### **Necessidade de estabelecimento de metas e instrumentos de *compliance* no repasse de recursos do BB à FBB**

35. Sem prejuízo da conclusão que expus no tópico anterior, concordo com a unidade técnica quando assinala que o repasse de recursos do Banco do Brasil à FBB é feito sem os devidos controles que assegurem o alcance de metas e demais instrumentos de *compliance*, entre os quais destaco:

- pactuação de objetivos, metas e prazos;
- mecanismos fiscalização e controle da execução orçamentária;
- forma de prestação de contas da FBB ao Banco;
- mecanismos de responsabilização de agentes e cláusulas punitivas para Fundação, em casos injustificados de não atingimento de metas, inadimplemento de obrigações ou prática de irregularidades.

36. Nesse sentido, é acertada a conclusão do titular da Secex Finanças ao assinalar a necessidade de um “termo de ajustamento de deveres e obrigações” a “permitir que o Banco do Brasil fiscalize a boa aplicação desses recursos, inclusive - e principalmente - quanto à finalidade e a eficiência de seus investimentos sociais.”

37. Trata-se da aplicação de recursos de uma sociedade de economia mista, que, por isso, deve seguir, como regra geral, os princípios da Administração Pública fincados no *caput* do art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

38. Embora FBB tenha afirmado seguir o Regulamento de Licitações e Contratos do Banco do Brasil (RLBB) e esteja sujeita ao acompanhamento de auditoria externa e de seu conselho fiscal, o que revela alguma aderência a esses princípios, é imperioso estabelecer critérios para aferição da sua eficiência, o que requer

a pactuação de metas e a definição de mecanismos de responsabilização.

39. Portanto, acolho em parte as determinações propostas pela Secex Finanças nos subitens b.1.1, b.1.2 e b.1.2.2, cujo teor passo a sintetizar no seguinte comando:

Fixar o prazo de 90 (noventa) dias ao Banco do Brasil S.A., para que implemente, se ainda não o fez, e apresente a este Tribunal instrumentos formais para regulamentar os repasses de recursos à Fundação Banco do Brasil, com o estabelecimento de metas de aferição periódica e mecanismos de *compliance*, incluindo procedimentos de fiscalização e controle da execução orçamentária, forma de prestação de contas ao Banco do Brasil e previsão de responsabilização de agentes e cláusulas punitivas à Fundação, em casos injustificados de não atingimento de metas, inadimplemento de obrigações ou prática de irregularidades.

#### **Acórdão 312/2021-Plenário Voto:**

Vê-se que o código de boas práticas reconhece o conselho de administração como órgão que deve estar consciente dos impactos que as atividades da empresa podem causar na sociedade e que, como organismo central do sistema de governança corporativa, deve ser o guardião dos princípios, valores e do objeto social.

Por fim, considerando que o alcance do objeto social e a atuação dentro de parâmetros de conformidade e integridade, exige o monitoramento das atividades, o código prescreve que o conselho de administração avalie a eficácia do sistema de integridade/conformidade, que deve ser implementado nos termos do seu capítulo 4, Órgãos de Fiscalização e Controle, item 4.5, Gerenciamentos de Risco, Controles Internos e Integridade/Conformidade (*Compliance*).

Assim, não há que se eximir as empresas controladoras da responsabilização apurada nos autos, tendo em vista as suas obrigações, via conselho de administração ou diretamente, de orientar suas controladas para que cumpram suas funções sociais e de monitorar a exposição a riscos e a eficácia dos sistemas de integridade dessas empresas.

As provas contidas nas ações penais e nos acordos de leniência representam fortes indícios de que os acionistas controladores praticaram atos com abuso de poder e que foram, no mínimo, negligentes quanto ao cumprimento de suas obrigações de monitoramento da eficácia dos sistemas de integridade das suas controladas.

O esquema de fraudes a licitações e pagamento de propinas relacionados aos contratos de construção do Cenpes e do CIPD não poderia ter prosperado sem o consentimento ou a negligência dos acionistas controladores das empresas signatárias.

Nesses termos, acompanhando a jurisprudência do Tribunal, inclui os acionistas controladores na relação processual para citação solidária com os demais responsáveis.

### **Acórdão 2575/2022-Plenário**

#### **Acórdão:**

1.7.1. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que, em relação ao indicador ‘Tempo de Responsividade’, (i) passe a coletar de forma estruturada a data de ocorrência do fato (ou de início, caso ainda em curso) , com a opção de o colaborador informar que não a conhece, e a data em que tomou ciência, (ii) considere refinar a métrica do tempo de responsividade dos processos internos, dividindo-a em dois períodos: o tempo de responsividade da área de apuração e o tempo de responsividade do órgão deliberativo;

1.7.2. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que, objetivando otimizar a apuração das denúncias e garantir a aplicação justa e consistente das ações disciplinares, crie e passe a monitorar o indicador ‘Taxa de Conversão das Sanções Propostas’;

1.7.3. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que estructure e disponibilize as informações acerca de sanções propostas e não aplicadas para fins de análise de background check;

1.7.4. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que incorpore novos métodos de avaliação dos treinamentos ofertados, de modo a obter retorno sobre seu impacto nas condutas e tarefas executadas por seus colaboradores e retroalimentar o planejamento de novos treinamentos de compliance.

1.7.5. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que monitore o indicador ‘Nível de Engajamento dos Denunciantes’ com base no retorno dos informantes à denúncia realizada, como uma medida do engajamento do denunciante. 1.7.6. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que, em relação ao indicador ‘Nível de Aproveitamento das Denúncias Realizada’, continue monitorando o número de denúncias arquivadas, utilizando os filtros que entender necessários, a fim de aferir a necessidade de treinamentos específicos aos usuários.

1.7.7. Dar ciência desse processo, e propor à Secretaria de Controle Externo responsável pelo jurisdicionado - Petrobras, que avalie a pertinência de efetuar verificações periódicas do Programa de *Compliance* da Estatal e assim constatar sua evolução.

1.7.8. Arquivar o presente monitoramento. (Bugarin, 2022, p. 126)

Em tempo mais recente, vale destacar a Resolução-TCU Nº 362, de 13 de dezembro de 2023 que dispõe sobre a Política de Integridade do TCU.<sup>4</sup> A base normativa desta está relacionado ao §2º do art. 7º da Resolução-TCU 320/2020 (que dispõe sobre a política de governança do TCU), o relatório de Integridade Pública da OCDE 2022, o Manual de Integridade Pública 2020, (que trazem recomendações e orientações para implementação da Integridade Pública), o Decreto n. 9.203/2017, (que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e traz a integridade como um dos princípios da governança pública), o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (aplicável às organizações públicas e paraestatais, que preconiza a integridade como prática do mecanismo de liderança) e os resultados dos levantamentos integrados de governança organizacional pública junto aos órgãos e entidades da Administração Pública federal realizadas pelo Tribunal (que recomendam aos órgãos adotarem ações que promovam a integridade e a ética), o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do Tribunal de Contas da União (que recomenda como prática a gestão da ética e da integridade), além dos estudos e pareceres constantes do processo TC037.841/2019-0.

Esta Resolução agrega em seu art. 2º o conceito de: (i) Integridade como “adesão e alinhamento consistentes de comportamentos a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (inciso I); (ii) Programa de integridade como o “conjunto de ações organizacionais planejadas e implementadas de forma sistêmica e integrada que tenham como objetivo prevenir, detectar e tratar a ocorrência de fraude, corrupção, infração funcional e desvio ético” (inciso II); (iii) Fraude é o ato intencional envolvendo falseamento ou ocultação da verdade para obter vantagem injusta ou ilegal (inciso III); Corrupção é o “ato ilícito ou ilegítimo, praticado com abuso de poder, voltado à obtenção de vantagem indevida para si ou para outrem” (inciso IV); Risco de integridade é a “vulnerabilidade que possa favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas de fraude, corrupção, infração funcional e desvio ético” (inciso V); Partes interessadas são os “públicos e entidades com os quais o Tribunal se relaciona de forma direta ou indireta para entrega de seus resultados (jurisdicionados, Congresso Nacional, cidadãos,

---

<sup>4</sup>Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/\\*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0) Acesso em: 23 jun. 2024.

sociedade em geral)” (inciso VI); e Alta administração como “conjunto de gestores que integram o nível estratégico da organização, com poderes para estabelecer políticas, diretrizes e objetivos organizacionais” (inciso VII).<sup>5</sup>

O referido ato normativo também trouxe, em seu art. 3º e incisos, os objetivos da política de integridade, saber: (i) definir os princípios e diretrizes que norteiam a integridade no âmbito do TCU (inciso I); (ii) estabelecer modelo de integridade organizacional baseado na construção de sistema de integridade, na promoção de cultura de integridade e na implementação de mecanismos de gerenciamento da integridade institucional (inciso II); (iii) definir a estrutura de governança da integridade no TCU (inciso III); (iv) estabelecer o direcionamento necessário para a elaboração e a implementação do programa de integridade organizacional (inciso IV); e (v) alinhar as unidades envolvidas no sentido de fortalecer a integridade institucional (inciso V).<sup>6</sup>

Quanto aos princípios da integridade no TCU, art. 4º da Resolução, assim relaciona-os: (i) supremacia do interesse público sobre o interesse privado (Inciso I); (ii) a busca da verdade dos fatos (Inciso II); (iii) o comprometimento e apoio da alta administração (Inciso III); (iv) a atuação em conformidade com normas éticas, leis e regulamentos, amparada na honestidade, moralidade, coerência, probidade administrativa e outros princípios e valores definidos no Código de Ética dos Servidores do TCU (Inciso IV); a disponibilização tempestiva e acessível de informações completas, concisas, claras e tempestivas às partes interessadas, ressalvadas as restrições de acesso previstas em lei ou regulamento (Inciso V); e a observância de requisitos de conduta íntegra, de competência e de desempenho na seleção e desenvolvimento de lideranças (Inciso VI).<sup>7</sup>

Com relação à integridade, art. 5º e incisos, o TCU orienta-se pelas seguintes diretrizes: (i) definir formalmente as competências das unidades responsáveis pela estrutura de integridade (Inciso I); (ii) promover o alinhamento da Política de Integridade às Políticas de Governança e de Gestão de Riscos do TCU (Inciso II); (iii) estimular a aprendizagem e a melhoria contínua da integridade (Inciso III); (iv) garantir

---

<sup>5</sup>Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/\\*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0) Acesso em: 23 jun. 2024.

<sup>6</sup>Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/\\*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0) Acesso em: 23 jun. 2024.

<sup>7</sup>Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/\\*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0) Acesso em: 23 jun. 2024.



a atuação integrada entre as instâncias que compõem o sistema de integridade para promover a coordenação de esforços e gestão de riscos de integridade (Inciso IV); (v) promover a cultura de integridade internamente, bem como externamente junto às partes interessadas (Inciso V); (vi) apropriar as informações geradas pelo sistema de integridade nos processos organizacionais de planejamento e tomada de decisão (Inciso VI); (vii) estabelecer mecanismos de monitoramento e controle que possibilitem o Tribunal atuar para identificar, responsabilizar e corrigir as irregularidades de maneira célere e eficaz (Inciso VII); (viii) detectar e tratar os riscos de integridade (Inciso VIII).

Já o modelo de integridade a seguido pelo TCU, art. 6º da Resolução, envolve as seguintes fases: (i) prevenção: intervenções na cultura organizacional ligadas à gestão da ética, práticas de transparência, controles e procedimentos de conformidade (Inciso I); (ii) detecção: realização de procedimentos de conformidade, investigação, auditoria e a existência de canais de denúncia (Inciso II); (iii) correção: ações que assegurem a interrupção das irregularidades, mitigação de seus efeitos e conclusão das investigações (Inciso III); e (iv) responsabilização: apuração e adoção de penalidades quando cabíveis nos casos de descumprimento das regras estabelecidas, de direitos e de deveres estabelecidos em lei (Inciso IV).<sup>8</sup>

Doutra banda, no planejamento das ações do Programa de Integridade do TCU, art. 7º da Resolução, devem ser observados os seguintes eixos: (i) sistema de integridade: envolve a estruturação da política, do programa de integridade, de normativos que definam altos padrões de conduta para servidores e autoridades e da definição de competências institucionais para fortalecer a eficácia do sistema, bem como a demonstração do compromisso da alta administração com a integridade organizacional (Inciso I); (ii) cultura de integridade: envolve a promoção de cultura de valorização da integridade para partes interessadas, servidores e autoridades (Inciso II); e (iii) gerenciamento da integridade: envolve a gestão do programa de integridade de forma sistemática, estruturada e tempestiva (Inciso III).<sup>9</sup>

Diante de sua própria normativa, é evidente que o TCU tem desempenhado um papel significativo na análise, supervisão e controle da conformidade e programas de

---

<sup>8</sup>Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/\\*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0) Acesso em: 23 jun. 2024.

<sup>9</sup>Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/\\*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0) Acesso em: 23 jun. 2024.

integridade no setor público federal, abrangendo tanto a Administração Pública direta quanto a indireta (Bugarin, 2022, p. 126).

Nesse contexto, foram trazidas algumas decisões jurisprudenciais e comandos normativos evidenciando várias recomendações/diretrizes para administradores públicos de órgãos e entidades, visando melhorar seus processos internos de investigação de denúncias e garantir a aplicação equitativa e consistente das ações disciplinares, juntamente com outras medidas para reforçar suas atividades de controle e conformidade (Bugarin, 2022, p. 126).

#### **4.3 Políticas públicas como comando constitucional e a desarmônica realidade do país: relatório sistêmico do TCU sobre o desenvolvimento sustentável da Região Norte**

Como área de conhecimento e disciplina acadêmica, as “políticas públicas” emergem nos EUA como uma subárea da ciência política. Na Europa, os estudos e pesquisas nessa área focavam mais na análise do Estado e suas instituições do que na produção governamental, baseando-se em teorias explicativas sobre o Estado e o papel do governo como principal produtor de políticas públicas. Nos EUA, por outro lado, a área surgiu no meio acadêmico sem uma relação direta com as bases teóricas sobre o papel do Estado, concentrando-se diretamente nos estudos sobre a ação dos governos (Ribeiro, 2022, p. 112).

Nesse sentido, a teoria do Direito Público em geral, e do Direito Administrativo em particular, há muito tempo deixou de buscar a compreensão do direito a partir de sua estrutura, passando a entendê-lo de acordo com sua função; destacar a importância de entender o direito pela função que ele desempenha na sociedade, ao invés de buscar sua essência na normatividade jurídica. Se não funcionar, não adianta. Assim, a definição de políticas públicas passou a ser compreendida de forma funcional: elas precisam funcionar, com pouca discussão sobre o que constitui uma política pública, mas sim se ela atende a um propósito específico (Mastrodi; Ifagner, 2020, p.4).

Dessa forma, identificar os problemas sociais, diferenciando a importância prática de uma situação do que ela representa para a comunidade, reflete a complexa relação entre o poder público, instituições governamentais e o setor privado para a concretização de uma política pública (Ribeiro, 2022, p. 113).

Relacionando a temática de políticas públicas à Região Norte, observa-se que as políticas públicas são deficitárias ou inexistentes, uma vez que isso reflete nos seus indicadores socioeconômicos que são inferiores à média nacional, tornando a questão do desenvolvimento regional uma preocupação central para o controle externo. Isso se deve ao fato de que a CRFB/88 estabeleceu a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos fundamentais da República (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

Em matéria publicada pela veja, utilizando dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), observou-se que a renda per capita – um índice que resulta da divisão do rendimento domiciliar total pelo número de moradores – no Brasil é de 1.893 reais. No entanto, a variação entre os estados é alarmante. Das vinte e sete unidades da federação, apenas onze superam a média nacional, enquanto dezesseis não atingem este patamar. Todos os estados das regiões Norte e Nordeste ficam abaixo da linha média, ao passo que todas as demais regiões superam o limite (Veja, 2024, p. 1).

No ranking da renda per capita, realizada pelo IBGE em 2023, o Distrito Federal (R\$ 3.357,00) e São Paulo (R\$ 2.492,00) estão no topo da lista, em primeiro e segundo lugar, respectivamente, com as melhores rendas do país, ao passo que o Amazonas (R\$ 1.172,00) se encontra na posição vinte e um dos vinte e sete estados da federação (Veja, 2024, p. 1).

Nesse sentido, diante desse cenário já conhecido e da necessidade de continuar imprimindo esforços para melhorar a questão das desigualdades sociais no Brasil, cabe evidenciar que a CRFB/88 incluiu recentemente dois dispositivos por meio da Emenda Constitucional (EC) n. 109/2021, abordando a necessidade de implementação de políticas públicas, sendo um no capítulo da Administração Pública e outro no capítulo das Finanças Públicas. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

(...)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

Nesse sentido, é possível extrair dos artigos supracitados que a criação de uma política pública deve envolver toda a Administração Pública, inclusive quando da criação de suas leis, com o monitoramento, acompanhamento e avaliação de sua implementação. Assim, é essencial observar o objetivo para o qual a política pública foi criada e seu impacto na sociedade.

É curioso ainda observar que o fato de o comando constitucional previsto no artigo 165, § 16 da CRFB/88 estar inserido no capítulo de “finanças públicas”, não é à toa, uma vez que é justamente pelo fato de políticas públicas serem uma atividade estatal baseada em orçamento, isto é, definidas a partir de recursos públicos cujo gasto ou investimento é autorizado para que se implementem as ações que, em tese, atingirão a finalidade prevista, afinal, políticas públicas demandam custos estatais para sua implementação (Mastrodi; Ifagner, 2020, p.6).

Assim, quanto maior a força econômica de um Estado, mais garantias e direitos podem ser oferecidos a sua população e maior as chances de implementação de políticas públicas mais abrangentes e eficazes, o que evidencia a importância dos comandos constitucionais citados acima e a importância de sempre manter o olhar atento às desigualdades sociais e regionais do país (Mastrodi; Ifagner, 2020, p.6).

Lado outro, quando se parte para a análise das políticas públicas na seara ambiental observa-se que Poder Público e os comandos constitucionais também possuem papéis relevantes. Nesse sentido, dispõe o § 3º, do artigo 225 da CRFB/88, que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, sujeitarão os infratores, pessoas naturais ou jurídicas, as sanções penais e administrativas independentemente da obrigação de reparar os danos causados, restando evidente que a responsabilidade das pessoas naturais ou jurídicas está garantida constitucionalmente (Coutinho, 2024, p. 486).

Em relação à Administração Pública, o tema também é tratado, no capítulo “Da Administração Pública”, artigo 37, § 6º da CRFB/88, ao consignar que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros,

assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. O que a CRFB/88 distingue, com efeito, é o dano causado pelos agentes da Administração pelos danos causados objetivamente, cobrindo o risco administrativo da atuação ou inação dos servidores públicos (Coutinho, 2024, p. 486).

Cabe então salientar que uma parte significativa do Bioma Amazônia está localizada na Região Norte, o que aumenta o interesse na busca pelo desenvolvimento sustentável da área. A busca pela conciliação entre o desenvolvimento econômico e a preservação dos recursos naturais, com o intuito de promover a inclusão social e a distribuição de renda, é agora o principal desafio enfrentado pela humanidade, visando a melhoria da qualidade de vida da população (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

Nesse contexto, as políticas públicas são necessárias para combater o desmatamento na Amazônia. Isso ocorre porque é preciso voltar o olhar para o impacto da destruição dos recursos naturais e da biodiversidade, tendo em vista que a ausência de política pública adequada também compromete as oportunidades de desenvolvimento regional, incluindo a criação de empregos e a geração de renda (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

No Acórdão 2.388/2017-TCU-Plenário, na data da sessão: 25/10/2017 – Ordinária, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, TC: 031.699/2016-2, Unidade Técnica Responsável: Secex-AM, é abordada a elaboração de relatório sistêmico de fiscalização realizado pelo TCU, destinado a levantar informações integradas concernentes ao desenvolvimento sustentável da Região Norte, bem como suas potencialidades e entraves, como suporte para o planejamento das ações de controle do TCU (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

Também se buscou apresentar ao Congresso Nacional, suas Comissões e Casas Legislativas, aos responsáveis pela política de desenvolvimento regional e pelas políticas públicas em geral, e, principalmente, aos cidadãos, os desafios enfrentados para o desenvolvimento da Região Norte (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

Esses desafios foram apresentados de forma consolidada pelos estados que compõem a região, e estão vinculados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que fazem parte da “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Essa agenda foi aprovada por líderes governamentais e estaduais reunidos na sede das Nações Unidas em setembro de 2015, com o objetivo de contribuir com as ações de planejamento (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

O relatório sistêmico é resultado de levantamentos conduzidos nos sete estados da Região Norte, além de informações adicionais. A partir dos desafios identificados, foram selecionados aqueles que são compartilhados pela maioria dos estados da região (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

Em seguida, foi realizada uma análise SWOT, elaborou-se uma matriz de risco e um Diagrama de Verificação de Risco (DVR). Em Belém/PA, ocorreu o Diálogo Público – Amazônia Sustentável: Desafios para o Desenvolvimento Econômico, voltado para gestores da Administração Pública federal, estadual e municipal, auditores, setor produtivo, sociedade civil organizada, acadêmicos, entre outros (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

O evento contou com a presença de governadores, vice-governadores, ministros de estado e representantes de órgãos técnicos, que participaram de cinco painéis de discussão moderados por autoridades do TCU. Para validar a análise SWOT e a matriz de risco dos desafios comuns, além de consolidar as propostas de ações de controle a serem adotadas pelo TCU, foi realizado um painel de referência em Belém. Este contou com a participação de auditores do TCU, técnicos do TCE/RR, da Prefeitura Municipal de Belém/PA, do Banco da Amazônia, da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), bem como de pesquisadores do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), da Universidade Federal do Amazonas (Ufam) e do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). As sugestões de melhorias resultantes desses encontros foram incorporadas ao relatório (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

Com base nos exames efetuados, levantaram-se os principais desafios para o desenvolvimento da Região Norte. Há uma falta de coordenação entre os diferentes planos e entidades dedicadas ao desenvolvimento regional e à redução das desigualdades. Embora o Brasil tenha vários planos de desenvolvimento regional, nem todas as medidas propostas nesses planos estão incluídas nos planos plurianuais federal e estaduais. Isso prejudica a eficácia da implementação e, conseqüentemente, não contribui de forma efetiva para a redução das disparidades sociais e regionais (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

Vale reforçar que a definição das políticas públicas está intimamente ligado ao aspecto orçamentário e à produção legislativa, uma vez que segue duas etapas: a primeira é a criação de leis, onde o legislador define as ações e metas; a segunda é a implementação suplementar, que complementa a legislação existente e detalha os

mecanismos de execução das políticas. Essas etapas estão baseadas no sistema de divisão de competências estabelecido na CRFB/88, que distingue entre competências legislativas e administrativas (Fortini; Esteves; Dias, 2008, p. 111).

Portanto, políticas públicas são os planos, estratégias, prioridades e ações estabelecidas pelas entidades governamentais, visando responder às necessidades políticas, sociais e econômicas, bem como atender às expectativas da sociedade (Fortini; Esteves; Dias, 2008, p. 110).

Todavia, o relatório sistêmico mostrou justamente o contrário do que se espera em relação a concretização de políticas públicas, pois não correspondeu às expectativas da sociedade. Nesse sentido, do relatório sistêmico se observou que o sistema de saneamento básico é deficiente, particularmente na Região Norte, registrando os piores indicadores, de acordo com informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) para o ano de 2015. A falta de regularização fundiária adequada, caracterizada pela lentidão e pela baixa qualidade nos processos, prejudica o crescimento sustentável do setor primário (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

A infraestrutura de transporte na Região Norte é insuficiente, com uma extensão rodoviária limitada e deficiências no modal hidroviário. Além disso, os serviços de telecomunicações e acesso à internet têm baixa qualidade, o que dificulta a realização de negócios e o acesso ao conhecimento, impactando o desenvolvimento sustentável e a geração de emprego e renda. A oferta irregular e de baixa qualidade de energia também limita o desenvolvimento econômico, especialmente em áreas remotas da Amazônia. A escassez de profissionais qualificados e a falta de investimento em pesquisa para tecnologias regionais também são desafios. Por fim, a falta de segurança em áreas de fronteira é uma preocupação adicional (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

Nesse sentido, O TCU recomendou que o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) desenvolvessem em conjunto um plano de ação para resolver questões relacionadas a pessoal e orçamento, visando garantir o pleno funcionamento institucional da Suframa. Similarmente, foram emitidas determinações conjuntas ao Ministério da Integração Nacional e à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

O TCU também sugeriu à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e ao Ministério da Integração Nacional que considerem a criação de uma Rede de Gestão Compartilhada

entre as instituições responsáveis pelo desenvolvimento regional, como Sudam/Basa, Suframa e representantes da sociedade civil, visando alinhar e otimizar as ações (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

Além disso, foram determinadas outras auditorias pelo próprio Tribunal. Por fim, diversos outros órgãos, como as comissões temáticas relevantes do Congresso Nacional e os governos dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, juntamente com suas Assembleias Legislativas, foram informados sobre o conteúdo do acórdão (Tribunal de Contas da União, 2017, p. 1).

#### **4.4 Relatório do TCU em relação à política pública Zona Franca de Manaus**

No que diz respeito à ZFM, após reunir os comandos constitucionais e o conceito de políticas públicas, fica evidente que a ZFM é, de fato, uma política pública. Um passo crucial para compreendê-la dessa maneira é entender seu objetivo conforme descrito no artigo 1º do Decreto que a instituiu (Decreto-Lei n. 288, de 28 de fevereiro de 1967):

A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, com a finalidade de criar na Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário, capaz de se desenvolver economicamente, considerando os fatores locais e a grande distância dos centros consumidores.

O artigo primeiro deixa claro que a criação da ZFM tem como objetivo estabelecer na Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário com condições econômicas favoráveis ao desenvolvimento. Portanto, ao se avaliar a “política pública” ZFM, é preciso se ater aos impactos causados por esta decisão na vida e na economia da população por ela afetada.

Nessa conjuntura, outro instrumento com o objetivo de verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas sociais e de desenvolvimento por parte do TCU é o denominado FOC (Fiscalização de Orientação Centralizada).



O Acórdão 1.107/2018-TCU-Plenário, data da sessão: 16/5/2018, de Relatoria do Min. José Múcio Monteiro TC: 028.469/2018-8, tendo por Unidade Técnica Responsável: Secex-AM, versa sobre renúncias tributárias da ZFM, a auditoria teve por objetivo verificar a ocorrência de possíveis irregularidades e avaliar a atuação da Suframa na detecção de fraudes fiscais decorrentes da simulação de vendas para empresas fantasmas e/ou montadas na Região Norte, visando à obtenção ilegal dos incentivos tributários da ZFM, das ALCs e da Amazônia Ocidental.

Os valores envolviam R\$ 105,2 bilhões entre 2014 e 2017. O TCU encontrou a prática de internamento de mercadorias, que envolve a entrada de produtos na ZFM com o intuito de usufruir dos benefícios fiscais destinados à região, ocorre em quantidades que excedem a capacidade operacional da empresa remetente ou destinatária (Acórdão 1107/2018 – Plenário).

Durante o período examinado, várias empresas não registraram nenhum funcionário. Trinta e seis indivíduos que são beneficiários do Bolsa Família são sócios de algumas dessas empresas que têm um alto volume de atividades de internamento (Acórdão 1107/2018 – Plenário).

Um seleto grupo de empresas desfruta de benefícios ao serem sempre direcionadas para o canal verde, onde apenas a documentação é verificada, sem a necessidade de inspeção física das mercadorias (Acórdão 1107/2018 – Plenário).

Há um grande número de protocolos de internamento pendentes de análise com prazo expirado. Cerca de 4.800.000 notas fiscais não foram processadas para internamento dentro do prazo estabelecido. A presença de notas fiscais antigas e ainda não analisadas torna impossível a verificação da entrada de mercadorias (Acórdão 1107/2018 – Plenário).

Não há critérios ou controles estabelecidos para determinar quando a inspeção técnica deve ser realizada. Os processos estão incompletos, faltando elementos que justifiquem a regularização das notas fiscais correspondentes, como registros contábeis, fiscais e bancários, ou qualquer outro documento que comprove a entrada das mercadorias nas áreas incentivadas administradas pela Suframa (Acórdão 1107/2018 – Plenário).

A designação do canal de inspeção não é baseada em critérios que reduzam o risco de fraudes. As regras estabelecidas concedem privilégios injustificados a certas empresas e setores, como a indústria. A abordagem utilizada compromete o controle de

mercadorias, já que não leva em consideração os dados dos manifestos para determinar a designação do canal de inspeção (Acórdão 1107/2018 – Plenário).

Há a antecipação do canal de inspeção pelo transportador. Ao ser informado de que a carga será internada na área incentivada com base apenas na análise documental, o transportador pode realizar atividades simuladas de ingresso de mercadorias (Acórdão 1107/2018 – Plenário).

Ocorre alteração frequente e injustificada do canal de inspeção de mercadorias. Entre 2012 e 2017, uma média de 545 mil alterações nos canais de inspeção foram realizadas anualmente. A realização de inspeção física é meramente formal. Há falta de procedimentos padronizados para a inspeção. É ausente uma balança no posto de inspeção para verificar se o peso declarado nos documentos fiscais corresponde ao peso da carga. Apenas cinco fiscais são designados para realizar essa atividade em Manaus. Há desvio de função na atividade de inspeção. Não há um cargo específico de inspetor de mercadorias dentro da Suframa (Acórdão 1107/2018 – Plenário).

A situação observada revela que o controle realizado pela Suframa sobre o internamento de mercadorias nacionais é deficiente e não está em conformidade com o montante de renúncias fiscais destinadas à ZFM e às áreas de livre comércio (Acórdão 1107/2018 – Plenário).

Apesar dos resultados apresentados pelo relatório do TCU acerca das irregularidades no âmbito da ZFM não se tratar especificamente de programa de integridade, o presente relatório acaba por ilustrar que poderia ser diferente caso houvesse um programa de *compliance* efetivo especificamente afeto à questão das renúncias tributárias da ZFM.

Nesse sentido, a importância do *compliance* no contexto da ZFM é destacada pelo presente relatório de fiscalização do (TCU), o qual aponta justamente para a necessidade de maior rigor nos processos de controle e transparência das operações. A ZFM, sendo um polo econômico estratégico com incentivos fiscais significativos, requer mecanismos robustos de *compliance* para assegurar que as atividades empresariais estejam em conformidade com as leis e regulamentações vigentes. Assim, o relatório do TCU evidencia como práticas adequadas de *compliance* podem prevenir fraudes e irregularidades, garantindo que os benefícios fiscais e os objetivos de desenvolvimento regional

sejam efetivamente alcançados, contribuindo para a integridade e sustentabilidade do modelo econômico da ZFM.

Além disso, quanto ao aspecto ambiental e sua relação com as irregularidades encontradas é possível observar a importância de um controle mais eficiente sobre as atividades econômicas na região, enfatizando que uma gestão transparente e responsável pode coibir práticas ilegais que ameaçam o meio ambiente.

Assim, problemas relacionados a gestão de obras paralisadas, planejamento e priorização da integração dos diversos tipos de transportes, regulação e fiscalização do transporte rodoviário e ferroviário, fornecimento e tarifação de energia elétrica e ausência de políticas de combate ao desmatamento ilegal, bem como a fiscalização deficitárias são apontados pelo TCU como alto risco para a Administração Pública federal, uma vez que não raras vezes são situações relacionadas à vulnerabilidade a fraude, desperdício, abuso de autoridade, má gestão exigindo mudanças profundas para que os objetivos das políticas públicas sejam cumpridos (TCU, 2022, p. 7).

Nesse sentido, o TCU determinou à Suframa que, dentro de 180 dias, deve: (i) Resolver o passivo de notas fiscais pendentes no Sistema Portal de Mercadoria Nacional; (ii) Desenvolver métodos para processar as notas fiscais de forma mais rápida e eficiente; (iii) Estabelecer procedimentos para identificar operações suspeitas que excedam a capacidade operacional das empresas (Acórdão 1107/2018 – Plenário).

Deve-se ainda: (i) Identificar e responsabilizar os funcionários envolvidos na inclusão de 67 empresas de forma permanente no canal de inspeção verde por meio de um *script* de banco de dados; (ii) Publicar regulamentações internas que estabeleçam diretrizes para a alteração manual do canal de inspeção; (iii) Implementar critérios que considerem o risco e a materialidade das operações na seleção do canal de inspeção; (iv) Modificar o procedimento de fechamento do manifesto de transporte para que as partes sejam informadas do canal de inspeção apenas quando estiverem ingressando com as mercadorias na área incentivada; (v) Realizar o recadastramento das empresas que realizaram operações além de sua capacidade operacional, garantindo a compatibilidade entre suas atividades e o canal de inspeção; além de remover imediatamente o *script* de banco de dados que inclui empresas de forma permanente no canal de inspeção verde (Acórdão 1107/2018 – Plenário).

Dentre as recomendações à Suframa foram feitas as seguintes: (i) Equipar adequadamente o departamento de inspeção física de mercadorias com pessoal e

equipamentos necessários para conduzir essa atividade; (ii) Estabelecer controles internos para prevenir o uso indevido do procedimento de alteração manual do canal de inspeção; (iii) Publicar um manual de procedimentos para a inspeção de mercadorias; (iv) Implementar sistemas para notificar automaticamente as partes interessadas (remetentes, destinatários, transportadores e autoridades fiscais) sobre quaisquer pendências nos procedimentos relacionados à regularização da entrada de mercadorias antes do prazo final de 180 dias; e (v) Convocar uma audiência com diversos responsáveis para que apresentem suas justificativas dentro de quinze dias sobre os indícios de irregularidades detectados na auditoria (Acórdão 1107/2018 – Plenário).

Portanto, os relatórios do TCU em relação à regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias envolvendo a ZFM demonstram diversos entraves intimamente relacionados à ausência ou aplicação deficitária de programa de integridade e *compliance* por parte das empresas, o que ressalta a importância desses instrumentos e do controle sobre o seu efetivo cumprimento conforme explanado ao longo deste trabalho.

Vale reiterar que o enfoque ambiental e centrado na abordagem sustentável também sofre influência da ausência ou aplicação deficitária dos programas de integridade e *compliance*, uma vez, além das implicações supracitadas, podem favorecer a ocorrência de tragédias ambientais com consequências irreparáveis à medida que se omitem ou ignoram informações relevantes para não prejudicar o lucro empresarial, conforme debatido com profundidade no capítulo anterior (Pureza *et al.*, 2009, p. 32).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar a relação entre *compliance* como instrumento de proteção ambiental no contexto da Zona Franca de Manaus (ZFM) e o papel dos Tribunais de Contas, com especial enfoque no TCU, na efetivação do cumprimento de políticas protetivas ao meio ambiente abarcadas por esse instrumento.

Verificou-se que a interligação entre ambos é fundamental para a promoção de uma gestão pública eficiente e transparente e para a preservação ambiental. A implementação de práticas de *compliance* na ZFM não apenas assegura a conformidade com a legislação vigente, mas também fortalece a integridade e a responsabilidade das empresas que operam nessa área econômica privilegiada. O papel do TCU é essencial nesse contexto, uma vez que seu poder de fiscalização e auditoria garante que os benefícios fiscais e incentivos concedidos sejam utilizados de maneira adequada, evitando fraudes e desperdícios.

Assim, constatou-se também a importância da legística, eis que, conforme analisado, trata-se da ciência que estuda a elaboração, interpretação e aplicação das normas jurídicas, desempenhando um papel crucial na eficácia dos programas de *compliance*. Portanto, é possível concluir que a legística e o *compliance* se complementam, uma vez que normas bem elaboradas servem como base sólida para a criação de programas de *compliance* eficientes, promovendo a conformidade legal e a integridade organizacional.

Dessa forma, ao longo deste estudo, foi possível analisar como a adoção de programas de *compliance* podem minimizar riscos e melhorar a governança corporativa das empresas instaladas na ZFM. A partir da análise dos relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) foi possível constatar a importância de um programa de *compliance* eficaz para as renúncias tributárias da ZFM, sugerindo que isso poderia prevenir fraudes e garantir que os benefícios fiscais e objetivos de desenvolvimento regional fossem alcançados, promovendo a integridade do modelo econômico. Portanto, destacou-se a importância das auditorias do TCU, com a emissão de relatórios sistêmicos, para garantir a transparência e a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Para além disso, a Zona Franca de Manaus (ZFM) foi analisada como uma política pública, destacando seu objetivo de estabelecer um centro industrial, comercial e agropecuário na Amazônia, conforme definido no Decreto-Lei n. 288 de 1967.

Nesse sentido, foi possível perceber que o objetivo desenvolvimentista da Zona Franca de Manaus possui íntima relação com a deficiência de políticas públicas na Região Norte, o que reflete em indicadores socioeconômicos abaixo da média nacional e reforça a necessidade de reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Por fim, obtém-se como resultado deste estudo que a sinergia entre práticas de *compliance*, o rigor da fiscalização do TCU e a dinâmica econômica da ZFM cria um ambiente mais seguro e atraente para investimentos, contribuindo para o desenvolvimento sustentável da região. A contínua colaboração entre esses elementos é crucial para a construção de um futuro mais próspero e equitativo, beneficiando não apenas a Amazônia Ocidental, mas todo o país.

## REFERÊNCIAS

**A DECISÃO do STF sobre o IPI de componentes. A verdade e a surra midiática.** [S. l.], 1 maio 2019. Disponível em: <https://blogdohiellevy.com.br/a-decisao-do-stf-sobre-o-ipi-de-componentes-a-verdade-e-a-surra-midiatica/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS. **Lei nº Lei 4.730, de 27 de dezembro de 2018.** DISPÕE sobre a instituição do Programa de Integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado do Amazonas e dá outras providências. [S. l.], 2018. Disponível em: [https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2018/10303/lei\\_4730.pdf](https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2018/10303/lei_4730.pdf). Acesso em: 20 jun. 2024.

BORSATTO, Ana Luisa; BAGGIO, Daniel Knebel; BRUM, Argemiro Luís. **CONCEITOS E DEFINIÇÕES DO ESG: – ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND CORPORATE GOVERNANCE – NO CONTEXTO EVOLUTIVO DA SUSTENTABILIDADE.** Desenvolvimento em questão, [S. l.], p. 1-9, 25 nov. 2022. Disponível em: <file:///C:/Users/geova/Downloads/13493-Texto%20do%20artigo-66999-1-10-20231101.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024. Art. 225 – enfoque constitucional compliance e proteção ao meio ambiente

BOTTINI, Pierpaolo. O que é compliance no âmbito do Direito Penal? Revista Consultor Jurídico. São Paulo. 30.04.2013. Disponível em . Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 jun 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em:

BRASIL. **Controladoria Geral da União (CGU). 2016.** Instrução Normativa conjunta entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria Geral da União nº 001/2016. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 de maio de 2016. Disponível em: [www.in.gov.br/materia/](http://www.in.gov.br/materia/)

BUGARIN, Paulo Soares. **COMPLIANCE E BUSCA DE INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA: BREVES NOTAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Responsabilidade do gestor na administração pública: aspectos fiscais, financeiros, políticos e penais,** [s. l.], p. 126-143, 1 jan. 2022. Disponível em: [https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Compliance-e-busca-de-integridade-na-gestao-publica\\_-breves-notas-sobre-a-atuacao-do-TCU.pdf](https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Compliance-e-busca-de-integridade-na-gestao-publica_-breves-notas-sobre-a-atuacao-do-TCU.pdf). Acesso em: 1 jun. 2024.

CÂMARA DO DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº PL 5442/2019, de 20 de junho de 2024.** Regulamenta os programas de conformidade ambiental e dá outras disposições. [S. l.], 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1818737](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1818737). Acesso em: 19 jun. 2024.

CARVALHO, Nydia Maria Costa Andrade de; POMPEU, Gina Vidal Marcilio. O COMPLIANCE AMBIENTAL, O DESPERTAR SOCIAL PARA O CONSUMO SUSTENTÁVEL E A RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS. **Unifor: ANAIS DA XIV SEMANA DO MEIO AMBIENTE.** , [s. l.], v. 1, 2021. Disponível

em: <https://www.unifor.br/documents/20143/4845162/GT4-Gina+Marcio+Pompeu+e+Nydia+Maria+Costa+Andrade.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

CARVALHO, VINÍCIUS MARQUES DE; VIEIRA, VÂNIA LÚCIA RIBEIRO; DA SILVA, CLÁUDIO TORQUATO; CORREA, IZABELA MOREIRA. **MODELO DE MATURIDADE EM INTEGRIDADE PÚBLICA • MMIP REFERENCIAL TÉCNICO • VERSÃO 1.0**: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/ministro-da-cgu-anuncia-modelo-de-maturidade-em-integridade-publica/SIPMMIP.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**: Integração das Áreas do Ciclo de Gestão: Planejamento, Orçamento, Finanças, Contabilidade e Auditoria e Organização dos Controles Internos, como suporte à Governança Corporativa. São Paulo: Atlas, 2015.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **ZONA FRANCA DE MANAUS: uma revisão sistemática de impactos**. **Interespaço**: Revista de geografia e interdisciplinaridade, [s. l.], 21 set. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/geova/Downloads/14460-Texto%20do%20artigo-48597-1-10-20210120.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2024.

CGU. **Integridade Pública**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-publica>. Acesso em: 2 jun. 2024.

CONCHADO, Bruna Vieira. O ESG como aliado da Constituição na aplicação dos Direitos Fundamentais. **UnIversidade presbiteriana Mackenzie**, [s. l.], 2021. Disponível em: [file:///C:/Users/geova/Downloads/BRUNA%20VIEIRA%20CONCHADO%20.\\_754196\\_assignsubmission\\_file\\_TCC%20-%20Bruna%20Vieira%20Conchado.pdf](file:///C:/Users/geova/Downloads/BRUNA%20VIEIRA%20CONCHADO%20._754196_assignsubmission_file_TCC%20-%20Bruna%20Vieira%20Conchado.pdf). Acesso em: 21 jun. 2024.

CONSTITUIÇÃO Federal. [S. l.], 20 jun. 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 19 jun. 2024.

COSTA, Ricardo; COSTA, Tailson Pires; CONCEIÇÃO, Márcio Magera; CONCEIÇÃO, Joelma Telesi Pacheco. ESG – OS PILARES PARA OS DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE. **RECIMA21 -REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR**, [s. l.], v. 03, 1 set. 2022. Disponível em: <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/1920/1485>. Acesso em: 18 jun. 2024.

COUTINHO, Gilson de Azeredo. POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [S. l.], p. 486-504, 23 jun. 2024. Disponível em: <file:///C:/Users/geova/Downloads/rafakoch,+Artigo27.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2024.

CRIPPA, FERNANDA DE OLIVEIRA. **COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO DE RISCOS EMPRESARIAIS NO CONTEXTO DA TRÍPLICE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL NO BRASIL**. 2023. MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA (Mestre em Direito) - UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/3187/Disserta%C3%A7%20de%20Fernanda%20de%20Oliveira%20Crippa.pdf>



C3%A3o%20Fernanda%20Crippa%20(vers%C3%A3o%20definitiva%20assinada).pdf. Acesso em: 7 maio 2024.

DELLEY, Jean-Daniel. Lei e políticas públicas: mecanismo de avaliação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2009. Belo Horizonte, MG. Anais... Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

EMERICH, Beathrys Ricc; FERRARI, Flavia Jeane; LIMA, Sandra Mara Maciel. **COMPLIANCE E MEIO AMBIENTE: SUA IMPORTÂNCIA PARA A GESTÃO EMPRESARIAL.** [S. l.], 26 jul. 2020. Disponível em: file:///C:/Users/geova/Downloads/6422-19358-1-PB.pdf. Acesso em: 8 maio 2024.

FASTERCAPITAL (org.). **Lei do ar limpo respirando limpo a Lei do Ar Limpo da Grande Sociedade.** [S. l.], 2024. Disponível em: <https://fastercapital.com/pt/contente/Lei-do-ar-limpo--respirando-limpo--a-Lei-do-Ar-Limpo-da-Grande-Sociedade.html>. Acesso em: 23 jun. 2024.

FERNANDES, Brunna. A Aplicabilidade do Poder de Polícia no Direito Ambiental á partir de suas atuações e restrições. **Resumo**, [S. l.], 1 jan. 2008. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-aplicabilidade-do-poder-de-policia-no-direito-ambiental-a-partir-de-suas-atuacoes-e-restricoes/533953149>. Acesso em: 21 jun. 2024.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos; FERREIRA, Renato Fernandes; CASTRO, Evelyn Vannelli De Figueredo. ZONA FRANCA DE MANAUS: GASTOS TRIBUTÁRIOS E A FORÇA NORMATIVA CONSTITUCIONAL. **XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC: DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II**, [s. l.], 2022. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/906terzx/6x2z78u9/ooZ24HOAQs9BdWD6.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

FONSECA, Ozório. **PENSANDO A AMAZÔNIA.** 22. ed. [S. l.]: VALER, 2011. GUIA dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio. [S. l.], 1 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/livro1.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas Públicas: possibilidades e limites. In: FILHO, José dos Santos Carvalho. **Políticas públicas e pretensões judiciais determinativas.** [S. l.: s. n.], 2008.

HOLLAND, Marcio. **Zona Franca de Manaus impactos efetividade e oportunidades.** [S. l.], 1 abr. 2019. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/[https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos\\_fgv\\_zonafranca\\_manaus\\_abril\\_2019v2.pdf](https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf). Acesso em: 11 jan. 2023.

IBAMA (org.). **Programa de integridade.** [S. l.], 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/20221118\\_Programa\\_de\\_Integridade\\_Ibama.pdf](https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/20221118_Programa_de_Integridade_Ibama.pdf). Acesso em: 20 jun. 2024.

IBGE. [S. l.], 1 jan. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>. Acesso em: 20 abr. 2024.

INSITUTO BRASILEIRO DE SUSTENTABILIDADE (ed.). **Compliance, meio ambiente e sustentabilidade**. [S. l.], 28 nov. 2019. Disponível em: [https://inbs.com.br/\\_\\_trashed-5\\_\\_trashed/](https://inbs.com.br/__trashed-5__trashed/). Acesso em: 8 maio 2024.

IPEADATA. [S. l.], 28 fev. 2024. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 20 abr. 2024.

jan. 2024.

JECKEL, Michelle Sanches B. **Compliance ambiental**. [S. l.], 26 out. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22868/compliance-ambiental/2>. Acesso em: 8 maio 2024.

LETTIERI, Marcelo; MACIEL, Marcelo (Org.) **Curso transparência na gestão pública: controle cidadão**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/TCE, 2016.

MARCHIORO, L. W. GUBERT, D.; GUBERT, V. **A teoria dos polos de crescimento e desenvolvimento de Perroux e a implantação da Zona Franca de Manaus na região Norte do Brasil**. Revista de Estudos Sociais, v. 16, n. 31, 2014.

MARTINEZ, André Almeida Rodrigues. Compliance No Brasil E Suas Origens. [S. l.], 18 nov. 2016. Disponível em: <https://ibdee.org.br/compliance-no-brasil-e-suas-origens/>. Acesso em: 6 maio 2024.

MASTRODI, Josué; IFAGNER, Fernanda Carolina de Araujo. **SOBRE O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. *Revista de Direito Brasileira*, [s. l.], 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/geova/Downloads/5702-18557-3-PB.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2024.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Thompson Reuters, Revistas dos Tribunais, 2014.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinícius Marques de. *Compliance: concorrência e combate à corrupção*. São Paulo: Trevisan Editora, 2017, p. 31.

MONTEIRO, JOSÉ MUCIO. **ACÓRDÃO 1107/2018 - PLENÁRIO**: Auditoria para avaliar a atuação nos procedimentos de ingresso de mercadorias destinadas à Zona Franca de Manaus (ZFM) e na detecção de possíveis fraudes para obtenção de incentivos fiscais da região.. [S. l.], 2018. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1107%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1107%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 2 jun. 2024.

NASCIMENTO, Débora Minuncio. Evolução Histórica e Legislações Acerca do Compliance. [S. l.], 1 jan. 2019. Disponível em: [https://www.jusbrasil.com.br/artigos/evolucao-historica-e-legislacoes-acerca-do-compliance/700763578#\\_ftn4](https://www.jusbrasil.com.br/artigos/evolucao-historica-e-legislacoes-acerca-do-compliance/700763578#_ftn4). Acesso em: 8 maio 2024.

NETO, Raimundo Nonato Chaves; LEONI, Jacqueline Vasconcelos. **OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O COMPLIANCE**. *Revista Jurídica - UNICURITIBA*, [s. l.], v. 03, ed. 70, p. 316-335, 1 jan. 2022. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4463>. Acesso em: 1 jun. 2024.

NOGUEIRA, Thomaz. **O PIM tem custo ZERO para o Brasil**. [S. l.], 6 dez. 2018. Disponível em: <https://thomaz-nogueira.medium.com/o-caminho-das-pedras-i-8e88a3fff235>. Acesso em: 14 fev. 2023.

NOGUEIRA, Thomaz. **O que todo Ministro da Fazenda precisa saber sobre o Pólo Industrial de Manaus**, [S. l.], 7 dez, 2017, Disponível em: <https://thomaz-nogueira.medium.com/o-que-todo-ministro-da-fazenda-precisa-saber-sobre-o-p%C3%B3lo-industrial-de-manaus-cfae135cfdac>, Acesso em: 9 fev. 2023.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (org.). **Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

PEIXOTO, Bruno Teixeira. **Compliance no Direito Ambiental: Licenciamento, ESG e regulação**. [S. l.]: Fórum, 2023. ISBN 9786555185379.

PIERONI, FLAVIA BACHINI. **NIÇIATIVAS ESG E A RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DAS MULTINACIONAIS**. 2023. 46 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado) - Faculdade de Direito PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, [S. l.], 2023. Disponível em: [https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/40488/1/TCC\\_flavia%20bachini%20piero.pdf](https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/40488/1/TCC_flavia%20bachini%20piero.pdf). Acesso em: 20 jun. 2024.

PLANO de Integridade do Instituto Chico Mende de Conservação da Biodiversidade. [S. l.], 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/gestao-estrategica/Plano\\_de\\_Integridade\\_ICMBio\\_22\\_23compactado.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/gestao-estrategica/Plano_de_Integridade_ICMBio_22_23compactado.pdf). Acesso em: 20 jun. 2024.

PODER LEGISLATIVO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS. **LEI N. 4.730, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2018. n.º 4.730, de 27 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a instituição do Programa de Integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado do Amazonas e dá outras providências. [S. l.], 27 dez. 2018. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/norma/10303>. Acesso em: 24 jul. 2024.

POLO industrial da ZFM tem maior crescimento do país, aponta IBGE. [S. l.], 11 out. 2023. Disponível em: [https://bncamazonas.com.br/ta\\_na\\_midia/producao-industrial-crescimento-em-varios-estados-zfm-amazonas/#google\\_vignette](https://bncamazonas.com.br/ta_na_midia/producao-industrial-crescimento-em-varios-estados-zfm-amazonas/#google_vignette). Acesso em: 20 abr. 2024.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto-Lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967**. Regulamento Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. [S. l.], 28 fev. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm). Acesso em: 20 jun. 2024.

PUREZA, Luciana Chueke; VITALI, Luiz Augusto; MONTEIRO, Marina; SOUZA, Mônica Rocha de; NOTTINGHAM, Patrícia Carvalho. **Agenda Ambiental na Administração Pública: A3P**. [S. l.], 2009. Disponível em: [https://www.cuiaba.mt.gov.br/upload/arquivo/cartilha\\_a3p\\_36.pdf](https://www.cuiaba.mt.gov.br/upload/arquivo/cartilha_a3p_36.pdf). Acesso em: 2 jun. 2024.

RIBEIRO, Gláucia Maria de Araújo. **POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS NA ÁREA DA SAÚDE MENTAL:: UMA RELEITURA DAS CAPACIDADES ESTATAIS TÉCNICAS, BUROCRÁTICAS E POLÍTICAS, EM**

ESPECIAL NA REGIÃO DO AMAZONAS. 2022. 240 f. Tese de Doutorado (Mestre e Doutor em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, [S. l.], 2022.

RIVAS, Alexandre; MOTA, José A.; MACHADO, José Alberto. **Instrumentos Econômicos para a proteção da Amazônia**. A experiência do POLO INDUSTRIAL DE MANAUS. [S. l.], 1 jan. 2009. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/copy\_of\_instrumentoseconomicosparaaprotecaodaamazonia\_portugues.pdf. Acesso em: 21 jan. 2024.

ROCHA, Anderson Aprígio da. **GREENWASHING: conceitos, práticas, comportamentos e julgamentos**. 2021. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado) - Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, [S. l.], 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/bitstream/123456789/4727/1/TCC%20Anderson%20Apr%203%ADgio%20-%20ENVIO.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2024.

SALAZAR, Admilton Pinheiro. **Amazônia – Globalização e sustentabilidade**, 2. ed. Manaus: Valer, 2006.

SILVA, Luiz Otávio da. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A ZONA FRANCA DE MANAUS. **Academia Brasileira de Direito Constitucional**, [s. l.], 2015. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/122/121>. Acesso em: 19 jun. 2024.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. *Compliance, direito penal e anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 257.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, nº 50, p. 124-142, jan. – jul., 2007. P. 132.

SOARES, Fabiana de Menezes. LEGÍSTICA E DESENVOLVIMENTO:: A QUALIDADE DA LEI NO QUADRO DA OTIMIZAÇÃO DE UMA MELHOR LEGISLAÇÃO. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte**, [s. l.], ed. 50, p. 124-142, 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/geova/Downloads/31-Texto%20do%20Artigo-57-1-10-20120523.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

SOARES, Inês Virginínia Prado; VENTURINI, Otávio. **Compliance ambiental: um horizonte muito além do combate à corrupção**. [S. l.], 13 fev. 2022. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2022-fev-13/publico-pragmatico-compliance-ambiental-horizonte-alem-combate-corrupcao/#\\_ftnref](https://www.conjur.com.br/2022-fev-13/publico-pragmatico-compliance-ambiental-horizonte-alem-combate-corrupcao/#_ftnref). Acesso em: 8 maio 2024.

SOUZA, Mario Angelo de Menezes; NETO, José Machado Moita; SILVA, Elaine Aparecida da. MERCADO E LEGISLAÇÃO: VETORES DA COMPLIANCE AMBIENTAL. **Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental - estudo de caso**, [S. l.], p. 710-734, 1 jun. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/geova/Downloads/admin,+MERCADO+E+LEGISLA%C3%87%C3%83O+VETORES+DA+COMPLIANCE+AMBIENTAL.pdf>. Acesso em: 7 maio 2024.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina nos Tribunais de Contas da União: O papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SUFRAMA. Cartilha de acesso aos incentivos extrafiscais administrados pela Suframa. [S. l.], 1 jan. 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/cartilha\\_3a\\_versao\\_2023\\_Vers01word.pdf](https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/cartilha_3a_versao_2023_Vers01word.pdf). Acesso em: 20 abr. 2024.

SUFRAMA. Marco Regulatório. **Incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio**. [S. l.], 1 jan. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/marco-regulatorio\\_incentivos-fiscais-da-zona-franca-de-manauas\\_versao-2022.pdf](https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/marco-regulatorio_incentivos-fiscais-da-zona-franca-de-manauas_versao-2022.pdf). Acesso em: 20 abr. 2024.

Suframa. Plano de Integridade: 2018-2019. [S. l.], 1 jan. 2018. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65532/3/SUFRAMA\\_2018\\_PLANO.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65532/3/SUFRAMA_2018_PLANO.pdf). Acesso em: 7 maio 2024.

SUFRAMA. Política Pública - Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Área de Livre Comércio. [S. l.], 1 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/livro2.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

TCU (org.). **LISTA DE ALTO RISCO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**. [S. l.], 2022. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/07/C0/FC/925628102DFE0FF7F18818A8/lista\\_de\\_alto\\_risco\\_da\\_administracao\\_publica.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/07/C0/FC/925628102DFE0FF7F18818A8/lista_de_alto_risco_da_administracao_publica.pdf). Acesso em: 22 jun. 2024.

TCU. **Resolução TCU nº 362/2023 nº 362, de 15 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a Política de Integridade do Tribunal de Contas da União (TCU). [S. l.], 2023. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/\\*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-24582/score%2520desc/0). Acesso em: 23 jun. 2024.

Trench Rossi Watanabe (org.). **Sancionada lei do Estado do Amazonas que exige Programas de Compliance para empresas que contratarem com o Estado**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.trenchrossi.com/alertas-legais/sancionada-lei-do-estado-do-amazonas-que-exige-programas-de-compliance-para-empresas-que-contratarem-com-o-estado/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Fisc - Norte. A questão do desenvolvimento socioeconômico da Região Norte: Relatório Sistêmico de Fiscalização - Fisc Norte. *In: A questão do desenvolvimento socioeconômico da Região Norte: Relatório Sistêmico de Fiscalização - Fisc Norte*. [S. l.], 25 out. 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/geova/Downloads/Fisc%20Norte\\_WEB%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/geova/Downloads/Fisc%20Norte_WEB%20(3).pdf). Acesso em: 1 jun. 2024.

VEJA (ed.). **Renda per capita: dados escancaram desigualdade econômica no Brasil**: Mais de metade dos estados brasileiros têm rendimento abaixo da média nacional, segundo o IBGE. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/renda-per-capita-dados-escancaram-desigualdade-economica-no-brasil>. Acesso em: 21 jun. 2024.

ZONA FRANCA DE MANAUS - ZFM. [S. l.], 14 set. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm>. Acesso em: 22 jan. 2024.

---