



**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

FELIX ALBERTO CIEKALSKI

***COMPLIANCE* COMO FERRAMENTA DE MELHORIA DA GESTÃO E
PREVENÇÃO À PRÁTICA DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA**

Brasília

2019

FELIX ALBERTO CIEKALSKI

**COMPLIANCE COMO FERRAMENTA DE MELHORIA DA GESTÃO E
PREVENÇÃO À PRÁTICA DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação da Escola de Administração de Brasília, do Instituto Brasiliense de Direito Público, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientação: Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz

Brasília

2019

FELIX ALBERTO CIEKALSKI

**COMPLIANCE COMO FERRAMENTA DE MELHORIA DA GESTÃO E
PREVENÇÃO À PRÁTICA DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação da Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz

Instituto Brasiliense de Direito Público – Presidente

Prof. Dr. Diogo de Sant Ana

Instituto Brasiliense de Direito Público - Membro Interno

Prof. Dr. Jorge Luiz Brito de Faria

Universidade Federal de Mato Grosso - Membro Externo

Brasília, 2019

Dedico este trabalho

Ao amor da minha vida, Laura, por acreditar mais em mim do que eu mesmo nessa jornada.

Aos meus filhos, Beto e Ana Clara, motivos de todos os meus esforços.

Aos meus pais, Affonso e Dalira (*in memoriam*), que acreditavam que o estudo moldava o caráter do homem de bons costumes.

AGRADECIMENTOS

A gratidão é um sentimento nobre.

É com esse sentimento que agradeço a Deus, por absolutamente tudo.

Agradeço e novamente presto homenagem à minha amada esposa Laura Ciekalski e aos meus filhos Beto e Ana Clara Ciekalski, por serem meu alicerce, compartilhando comigo todo amor e reconhecimento sempre.

Expresso minha gratidão ao Professor Doutor Felipe Lopes da Cruz, que me orientou com uma capacidade incrível, por quem tenho grande admiração pela sua humildade que é convergentemente proporcional a sua magnitude intelectual.

Também agradeço aos Professores Diogo de Sant'Ana, Jorge Luiz Brito de Faria e, em especial, à Professora Marlene Anchieta Vieira pelas contribuições fundamentais para a realização deste trabalho.

Agradeço ainda ao Ministério Público de Contas do Estado de Mato Grosso, Instituição reconhecida pela valorização de seus servidores.

RESUMO

O problema da corrupção é não é um privilégio do nosso país, é um assunto mundial que, ao longo dos anos, vem sendo cada vez mais discutido. A corrupção ultimamente tem sido um entrave para os governos, principalmente de países subdesenvolvidos, que tentam atrair investimentos de grandes empresas multinacionais. As nações mais avançadas, lideram iniciativas com medidas necessárias à prevenção da prática da corrupção. O presente trabalho apresenta o histórico referente ao conceito de *compliance* e de que maneira as convenções internacionais de organizações como OCDE, OEA e ONU influenciaram as tomadas de providências do Brasil para melhorar a administração pública e, conseqüentemente, a situação nacional sob as perspectivas econômica e social principalmente. Temos uma gama de legislação voltada ao combate e a prevenção da prática da corrupção, como a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e a Lei 13.303/2016 (Lei da Estatais). O chamado *compliance* público surge como instrumento legal que, se espera, contribuirá para a melhoria da gestão e principalmente, para a prevenção a prática da corrupção. O Brasil, precisa avançar no que tange à gestão, ir adiante no âmbito da administração pública e é urgente e necessária uma mudança de cultura para que os programas de integridade que já são realidade – ainda que incipiente – principalmente na administração pública federal, se efetivem como uma ferramenta eficiente de prevenção à prática da corrupção.

Palavras-chave: Prevenção. *Compliance*. Corrupção. Administração Pública.

ABSTRACT

The problem of corruption is not a privilege of our country, it is a worldwide issue that over the years, has been increasingly discussed. Lately the corruption has been a hindrance to governments, especially from underdeveloped countries, which are trying to attract investments from large multinational corporations. The most advanced nations lead initiatives with measures that are necessary to prevent corruption. This review presents the historic of compliance and how the international conventions of organizations such as OECD, OAS and UN have influenced Brazil's actions to improve public administration and consequently, the national situation under the economic and social perspective mainly. We have a range of legislation aimed at combating and preventing the practice of corruption, such as the Brazilian Law 12.846/ 2013 (Anti-Corruption Law) and Law 13303/2016 (State Law). The so-called public compliance appears as a legal instrument that, if it is expected, will contribute to the improvement of management and especially, to the prevention of corruption. Brazil needs to move forward in terms of management, to move forward in the public administration, a change of culture is urgent and necessary for integrity programs that are already in reality, even incipient especially in the federal public administration, to take place as an effective tool to prevent corruption.

Keywords: Prevention. Compliance. Corruption. Public administration.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Mapa da percepção de corrupção mundial segundo a Transparency International.....	58
Gráfico 2	Classificação da percepção de corrupção na América Latina....	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Normas regulamentadoras para viabilizar as Lei Anticorrupção nos estados brasileiros.....	554
-----------------	---	-----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Os quatro eixos do programa.....	95
Figura 2	Cubo de <i>Compliance</i>	98

LISTA DE SIGLAS

ABBI	Associação Brasileira de Bancos Internacionais
AFA	Agence Française Anticorruption
BACEN	Banco Central
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CGU	Controladoria-Geral da União
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COSO	Committee of Sponsoring Organizations
COST	Construction Sector Transparency Initiative
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DNCP	Direção Nacional de Contratações Públicas da República do Paraguai
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FDA	Food and Drug Administration
FED	Federal Reserve System
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOIA	Freedom of Information Act
GAFI	Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro
IAACA	International Association of Anti-Corruption Authorities

IACA	International Anti-Corruption Academy
IACC	Conferência Internacional Anticorrupção
IBRACON	Instituto Brasileiro de Contadores
MESICIC	Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção
MPOG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	Open Part Government Partnership
OLAF	Office Européen de Lutte Anti Fraude
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Processo Administrativo de Responsabilização
PROFIP	Programa de Fomento da Integridade Pública
SEC	Securities and Exchange Commission
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. APONTAMENTOS ELEMENTARES SOBRE A CORRUPÇÃO: CONCEITO, CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	19
1.1 Conceito de corrupção.....	19
1.2 Instrumentos Jurídicos de Combate à corrupção.....	24
1.3 Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992)	27
1.4 Lei Anticorrupção ou Lei de Integridade (Lei 12.846/2013)	32
1.5 Convenções internacionais contra a corrupção	35
2. AÇÕES DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL	42
2.1 Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)	42
2.2 O Brasil e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC).....	45
2.3 Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais.....	49
2.4 Regulamentação da Lei 12.846/2013 nos Estados Brasileiros.....	52
3. CONCEITO DE COMPLIANCE E SUA APLICABILIDADE	56
3.1 <i>Compliance</i> e o combate a corrupção.....	56
3.2 <i>Compliance</i> e Programas de Integridade	64

3.3 <i>Compliance</i> como um dos pilares da governança.....	69
4. COMPLIANCE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	74
4.1 <i>Compliance</i> e a Lei 12.846/2013.....	74
4.2 Aplicação do <i>compliance</i> na Administração Pública.....	75
4.3 Medidas de efetividade do programa de <i>compliance</i>	80
5. COMPLIANCE PÚBLICO: O CAMINHO PARA A INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	84
5.1 Governo aberto e boas práticas e avanços internacionais.....	84
5.2 O Papel do <i>Compliance</i> na prevenção à prática da corrupção.....	90
5.3 Oportunidades de melhorias dos mecanismos de <i>compliance</i> público.....	93
CONCLUSÃO.....	100
REFERÊNCIAS.....	103
ANEXO.....	114

INTRODUÇÃO

As organizações públicas e privadas têm sido alvo constante das mídias, mostrando os escândalos, as fraudes e a corrupção nos quais algumas dessas organizações estão inseridas. Muitos perguntam se esses acontecimentos são atos do mundo contemporâneo ou se ocorreram desde os primórdios da vida em sociedade. De acordo com diferentes estudos, pode-se afirmar que, além de motivos éticos e culturais, alguns autores ponderam que a corrupção afeta o desenvolvimento de qualquer país, pois está inserido tanto nas ações das questões econômicas, como das questões sociais, institucionais, políticos e históricos.

Outra probabilidade acerca dos fatores que podem influenciar a ocorrência da corrupção refere-se à fragilidade dos controles internos, setor responsável pela fiscalização e análise de conformidade dos processos nas organizações, que não conseguem acompanhar com a mesma velocidade e de forma simultânea as mudanças que ocorrem no ambiente organizacional.

Destaca-se que, no mundo da tecnologia, a informatização tem propiciado, além de maior controle, acompanhamento dos processos que ocorrem em ambiente organizacional para detecção das fraudes. Nesse contexto, diante das ameaças de fraudes que ocasionam perdas, tanto às organizações públicas como privadas, tem-se buscado alternativas para enfrentar o risco, interno e externo, que possam de alguma forma estar dificultando o planejamento e execução das ações da empresa.

Essas falhas, a exposição a riscos, as fraudes, associadas a incertezas do mercado financeiro, têm oportunizado aos empregadores, administradores e gestores, tanto de organizações privadas como públicas, a perceber a fragilidade do negócio, pela não existência de controle compatível com as ações da empresa, surgindo daí a necessidade da implantação de um controle de fraude mais efetivo.

É na busca dessas alternativas, que novos conceitos foram introduzidos na seara da Administração Pública brasileira, com foco na prevenção e no combate à corrupção. É o caso da instituição da colaboração premiada no âmbito dos processos criminais, da implantação da gestão de riscos, do aprimoramento da governança e, também, da intitulação do *compliance* como estratégia de aprimoramento da integridade e conformidade nas instituições. Portanto, a empregabilidade do instituto

do *compliance* à administração pública está associada à subordinação do Poder Público à legislação, buscando sempre a boa-fé, a legalidade e a boa governança dos atos públicos. Nesse sentido, nasceram no Brasil as normas antissuborno e anticorrupção e, no caso específico das “estatais”, a Lei 13.303, a qual foi editada no ano de 2016.

Nessa linha de raciocínio, Costa (2012) afirma que *compliance* é uma “estratégia” disponível da organização para mitigar os riscos e prevenir a corrupção e fraude nas organizações”. Já Miller (2014) completa dizendo que *compliance* se concentra em assegurar de uma forma definitiva o cumprimento legal de todas as normas aplicáveis à organização. De toda sorte, compreende-se que esse estado de agir em conformidade às regras e padrões preestabelecidos, deve ser parte integrante da cultura organizacional que se relaciona fundamentalmente à ética e ao comprometimento organizacional.

No Brasil, temos um arcabouço de legislação nacional de prevenção e combate à corrupção, que está disciplinado e que se consolida por meio dos princípios da integralidade, transparência e eficiência na administração pública. Porém, a incorporação do *compliance* ocorre diante da não efetivação dos controles de combate aos erros que acontecem nas instituições oportunizando a corrupção. A empresa deve ter um controle efetivo das organizações de risco, que busque realmente o atingimento da conformidade as regras associadas à implementação de práticas que superem problemas.

Apesar de o *compliance* ser muito utilizado fora do país, e mais especificamente para as empresas privadas, no Brasil, está relacionado aos programas de integridade e de ações de prevenção à prática da corrupção, surgidos especialmente com a Lei 12.846/2013 (BRASIL, 2013), denominada de Lei Anticorrupção. Foi quando, então, se voltou o olhar para esse instrumento na busca de atribuir maior segurança às ações realizadas pelo poder público no tocante ao alcance de seus objetivos; depois disso, o movimento pelos programas de integridade no setor público ganhou força, de forma consciente ou não. Fato é que esse movimento é vital para a sustentabilidade, na forma mais ampla da palavra, da administração pública. É questão de sobrevivência.

Considerando o contexto da contemporaneidade em que o tema abordado passa a ter importância fundamental, pois visa intensificar os meios de prevenção à

prática da corrupção, tanto em nível nacional como internacional, é que esta pesquisa se enquadra.

Isso visto que, em se tratando da Administração Pública, essa não exerce suas atividades e direitos com a mesma autonomia e liberdade com que os particulares os exercem, pois não é fundada no princípio da autonomia da vontade, e sim, nos princípios da legalidade, da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade dos bens e direitos, entre outros. Nessa perspectiva é que a Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) surge para viabilizar normas que possam deixar claro quanto a conduta dos agentes públicos, elencando com clareza as práticas permitidas, evitando assim, o tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e conseqüentemente a corrupção (BRASIL, 1992).

Diante dessa realidade na busca da prevenção à prática da corrupção é que o mundo com apoio das organizações internacionais, buscou se organizar num movimento anticorrupção. Em atendimento aos acordos internacionais assumidos em convenções da ONU e OEA, o Brasil, tem buscado por meio dos poderes constituídos, disciplinar marcos jurídicos que possam combater a corrupção. Com esse feito o Brasil reconhecendo a existência de outros mecanismos mais adequados para atingir seus fins adotou a postura de incorporar ao ordenamento jurídico algumas das medidas previstas internacionalmente pelas organizações que previam o combate, prevenção e repressão da corrupção.

A Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) disciplina no ordenamento jurídico traz, portanto, as medidas transnacionais que visam modificar a realidade da corrupção no Brasil, através de uma nova postura do legislador no combate, prevenção e repressão à prática da corrupção.

Recentemente, esse instituto passou a ser exigido pelo Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei Estadual n. 7753/2017 (GERJ, 2017), a qual estabelece a exigência da instituição de programa de integridade por parte das empresas que estabeleceram contrato com a administração pública do Estado do Rio de Janeiro.

Vê-se que a administração pública está preocupada em exigir dos contratados programas no intuito de buscar a colaboração para a própria gestão pública para o alcance de diversos objetivos, sejam eles oferecer o serviço público eficiente ou pautar sua atuação dentro dos padrões de obediência à lei, dentre os quais cabe destacar: a

obediência à transparência pública estabelecida pela Lei n. 12.527/2011 ou aos princípios estabelecidos pela Lei n 8.666/93, especialmente no que se refere ao respeito às normas que regem as licitações e os contratos inerentes às aquisições realizadas pela administração pública.

Foi também neste contexto, que o governo federal editou a Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU n. 01/2016 (MPOG/CGU, 2016), que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Ainda nessa linha, surge o Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP), instituído pela Portaria CGU n. 1.827 de 23 de agosto de 2017, para incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implementarem Programas de Integridade.¹

No que diz respeito a novos conceitos de combate à corrupção, o *compliance* é de grande relevância por valorizar os métodos de organização e gestão pública eficientes, além de fazer com que as atividades administrativas da própria gestão estejam de acordo com as leis e as normatizações e, por fim, incentiva a construção de um modelo que pode ser disseminado como boa prática para todos os envolvidos no processo e, ainda, para toda a administração pública. No atual cenário de corrupção enfrentado pela Administração Pública brasileira, é evidente a importância de um sistema de controle e de conformidade às normas também no setor público, sistema esse que já vindo sendo exigido no setor privado, sobretudo daqueles que contratam com o Poder Público, por meio da adoção de programas de *compliance*, também denominados programas de integridade.

De acordo com Ribeiro e Diniz (2015), a implantação de um sistema de *compliance* traz a conseqüente produção do impacto positivo sobre a gestão nas instituições, conforme estudo acerca do valor comercial do *compliance*, no qual destaca-se que US\$ 1,00 gasto com a implantação do programa equivale a uma economia de US\$ 5,00, referentes a custos com processos legais, danos de reputação e perda de produtividade.

Nota-se que esses novos paradigmas buscam introduzir na administração pública uma condução, uma forma de agir mais responsável e ética, de forma que predomine

¹ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/profip>>.

a prevenção, a repressão, a sanção e o controle da omissão do Estado nos casos em que deveria efetivamente agir sob condutas corruptas com eficiência.

Assim, a pergunta que a pesquisa pretende responder é: de que forma os programas de integridade (*compliance*) estão sendo implantados na administração pública brasileira e quais contribuições, peculiaridades, limites e impactos são percebidos nos processos de gestão e prevenção à corrupção no país?

A relevância desse problema encontra-se justamente no fato de que disciplinar os atos dos agentes públicos, evitando a corrupção administrativa e o exercício nocivo das funções e empregos públicos pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, deve ser um dos principais objetivos que qualquer gestor.

Como objetivo geral deste trabalho, pretende-se traçar um histórico da inserção de técnicas e práticas de *compliance* (programas de integridade) na administração pública brasileira, identificando contribuições, peculiaridades e limites sobre o funcionamento do sistema *compliance* e seu impacto nos processos de gestão e, principalmente, na contribuição para a prevenção à corrupção no país.

Dessa forma, seriam os objetivos específicos:

- Realizar o levantamento conceitual acerca do tema “*compliance*”, de forma a delinear sua concepção e sua relação histórica com as estratégias de combate à corrupção, bem como estabelecer fronteiras e ferramentas de sua aplicabilidade na administração pública;
- Levantar e analisar os marcos jurídicos e constitucionais atinentes ao desenvolvimento do tema no Brasil, notadamente no que se refere à Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) e a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013);
- Analisar as ações de combate à corrupção no Brasil como a Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e à lavagem de Dinheiro (ENCCLA), e a influência no país das convenções internacionais de combate à corrupção;
- Averiguar o impacto da implantação de programas de *compliance* na eficiência dos processos de gestão e precaução à corrupção na administração pública, culminando com Lei 12.846/2013.

Assim sendo, nesta dissertação, o método de pesquisa utilizado foi a revisão bibliográfica para estudar um fenômeno contemporâneo de grande repercussão, que está presente em diversas organizações públicas e privadas, e que requer leituras de diversos teóricos que possam embasar e dar respostas ao questionamento inicial desta pesquisa.

Segundo Silva (2006), revisão bibliográfica “é um tipo de pesquisa realizada pela maioria dos pesquisadores mesmo em seu preâmbulo. Essa pesquisa explica e discute um tema ou problema com base em referências teóricas já publicadas em livros, revistas, periódicos, artigos científicos etc.” A revisão bibliográfica tem como intuito buscar os assuntos ora abordados e classifica-los quanto a sua relevância e os mais recentes aspectos, como a publicação da Lei das Estatais (lei n. 13.303/2016), além de tentar averiguar as ações inovadoras no combate a corrupção como a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/13), a Lei sobre Organização Criminosa (Lei n. 12.850/13) que tem exigido alterações nas empresas do Brasil, ajustando assim as exigências internacionais).

Por outro lado, esta pesquisa tem natureza qualitativa. Em consonância com os ensinamentos de Silva (2006):

Com o crescimento das investigações nas ciências humanas, as abordagens qualitativas procuraram consolidar procedimentos que pudessem superar os limites das análises meramente quantitativas e o que difere uma abordagem da outra é o fato de o paradigma qualitativo não empregar dados estatísticos como centro do processo de análise de um problema.

A análise qualitativa apresenta certas características particulares, segundo Bardin (2011): “é válida, sobretudo, na elaboração das deduções específicas sobre um acontecimento ou uma variável de inferência precisa, e não em inferências gerais”. Acrescenta o autor que esses acontecimentos não são precisos e não apresentam frequências suficientemente elevadas para a realização dos cálculos necessários, mas comportam análises quantitativas.

Portanto, as estratégias utilizadas para o alcance dos objetivos, a pesquisa bibliográfica, bem como a análise dos documentos e legislações reforçam a representatividade do que foi abordado para o delineamento do histórico do tema.

Desse modo, a presente dissertação apresenta a seguinte estrutura, dividida em capítulos:

Apresentam-se a introdução e a justificativa da pesquisa, assim como o problema de pesquisa e os objetivos (geral e específicos). Considerando que o objetivo a ser alcançado pela pesquisa envolve a identificação de inserções de práticas de *compliance* para os processos de gestão pública e prevenção à corrupção, faz-se necessária a utilização de diferentes fontes de evidência que possibilitem essa análise. Para tanto, serão apontados os elementos sobre a corrupção: conceito, convenções internacionais e legislação brasileira.

No Capítulo 1, trata-se de descrever as ações de combate à corrupção no Brasil.

No Capítulo 2, é abordado especificamente o que é *compliance*. Dessa forma, buscou-se a definição do conceito fazendo um resgate histórico, bem como estabelecendo as fronteiras e ferramentas de sua aplicabilidade na administração pública.

No Capítulo 3, estão expostos a trajetória e o caminho do *compliance*, culminando na Lei n. 12.846/2013, Busca-se, assim, averiguar o impacto na eficiência dos processos de gestão e precaução à corrupção na administração pública.

No Capítulo 4, aborda-se o *compliance* público como caminho para a integridade na administração pública.

E, por fim, fez-se vários diálogos reflexivos entre as diferentes fontes e referenciais teóricas, a fim de buscar um caminho, ainda que no campo das hipóteses, para contribuir com uma administração pública mais íntegra e principalmente com uma gestão eficiente.

Esta pesquisa não pretende esgotar a discussão sobre o assunto, mas tão somente contribuir e registrar argumentos sociais dentro de aspectos singulares do funcionamento do sistema *compliance* e seu impacto nos processos de gestão e prevenção à corrupção na administração pública.

CAPÍTULO 1

APONTAMENTOS ELEMENTARES SOBRE A CORRUPÇÃO: CONCEITO, CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

1.1 Conceito de Corrupção

O vocábulo corrupção origina-se do latim *corruptio* e, sob o ponto de vista etimológico, significa “o ato ou efeito de decompor, putrefar; perversão, depravação, devassidão; suborno” (FERREIRA, 1986). No campo político-administrativo, o termo corrupção, está relacionado à ideia de transgredir a ordem jurídica imposta pelo ordenamento legal vigente, em que o interesse público – e não o privado/individual – se constitui como princípio pelo qual devem se pautar todas as diretrizes e atividades da Administração Pública.

Dessa forma, em uma acepção genérica, corrupção pode ser entendida como um ato praticado de forma deliberada, em que ocorre a preterição do interesse público em prol do interesse privado. Nessa perspectiva, em obra doutrinária composta por seleto grupo de Professores, o ilustre Professor Doutor André de Carvalho Ramos apresenta um sentido atribuído ao termo corrupção, ligando-o diretamente à improbidade administrativa. Ele discorre da seguinte forma:

De fato, a improbidade administrativa é a designação técnica da chamada corrupção administrativa, pela qual é promovido o desvirtuamento dos princípios basilares de uma administração eficiente, transparente e equânime, em prol quer de vantagens patrimoniais indevidas, quer para beneficiar, de modo ilegítimo, servidores ou mesmo terceiros (RAMOS, 2002).

O autor cita ainda que com acerto, em análise às lições esboçadas, podemos compreender o fenômeno da corrupção no âmbito da Administração Pública, como uma maneira particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima sobre os negócios públicos, em proveito próprio ou alheio, podendo se dar de três diferentes formas: (i) suborno (uso de retribuição ilícita para a realização ou omissão de ato de ofício); (ii) nepotismo (concessão de emprego ou favor por vínculo familiar ou por amizade, em detrimento do mérito); e (iii) peculato (desvio ou apropriação da coisa pública para proveito ilegal próprio ou de terceiros). Complementando o conceito tem-se o seguinte:

[...] a corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano) revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo 'tráfico de influência' nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos (RAMOS, 2002).

Em um sentido de caráter macro ou ordenado, a corrupção está associada a uma “troca clandestina entre a administração pública e o mercado econômico e social, de modo a formar uma espúria troca de favores, com o uso do poder decisório do cargo público para o favorecimento de setores econômicos ou políticos privilegiados” (SCHILLING, 1998).

Na seara do Direito Penal Brasileiro, o termo corrupção se reveste de apenas dois sentidos. O primeiro diz respeito à corrupção passiva, tipificada no artigo 317 do Código Penal (BRASIL, 1940) que afirma: “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”. O segundo refere-se à corrupção ativa tipificada no artigo 333: “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício” (BRASIL, 1940).

De certo, é quase impossível que, em paralelo a um caso de corrupção que provoque danos ao erário, não exista também um caso de improbidade administrativa, uma vez que os procedimentos e processos de contratação com a iniciativa privada são, inevitavelmente, conduzidos por agentes públicos que, a seu turno, corroboram para a prática do fato típico por meio de uma conduta ativa, passiva ou omissiva.

Contudo, entre as várias acepções para aplicação do termo, nesta pesquisa, delimitamos àquela corrupção relacionada diretamente com a atividade político-administrativa do Estado e às consequências negativas da sua ocorrência, tanto para a sociedade brasileira, quanto para o próprio poder público.

Nessa senda, ao se debruçar sobre as causas e consequências da prática da corrupção, podemos concluir que estas, apesar de não serem fatores intrínsecos da natureza humana, ainda assim se confundem com a própria existência e desenvolvimento do homem e de suas relações sociais. No contexto sociológico,

sobre o que vem a ser e quais as causas efetivas da corrupção, ela se confunde com a própria existência do homem e sua busca incessante em alcançar seus objetivos ou satisfazer seus desejos mais pessoais.

Tácito (apud GARCIA; ALVES, 2004), afirma que “o primeiro ato de corrupção pode ser imputado à serpente, seduzindo Adão com a oferta da maçã, na troca simbólica do paraíso pelos prazeres ainda inéditos da carne”.

Na antiguidade, confrontando o tema corrupção com o seu antagônico, a honestidade, o *Corpus Juris Civilis de Justiniano*, sintetizava os preceitos do Direito com a seguinte doutrina: “viver honestamente, não lesar outrem e dar a cada um o que é seu”.² Esse princípio, exigido como base para a convivência humana até então reproduzido de forma semelhante em diversas doutrinas religiosas, inegavelmente continua orientando o comportamento da maioria dos cidadãos contemporâneos.

De fato, muitos foram os casos de corrupção ao longo da história. No mundo, entre muitos casos há o de Watergate em 1972 nos EUA; a Operação Mãos Limpas em 1992 na Itália e o caso Fujimori em 2000 no Peru. No Brasil, perde-se as contas dos inúmeros casos ocorridos. Só a título de exemplo podemos lembrar o caso da Construtora ENCOL, que deu calote em famílias em todo o Brasil, o escândalo das ambulâncias em 2006, mais conhecido como a máfia dos sanguessugas e o caso de corrupção do BANESTADO, ocorrido entre os anos de 1996 a 2000, provocando um dano bilionário à época.

Como dito, esses são apenas alguns dentre muitos já ocorridos. Atualmente estamos presenciando o escândalo da Operação Lava Jato, que denunciou uma fraude bilionária e conta com o envolvimento de várias empresas privadas de renome internacional e agentes públicos do alto escalão da administração pública e da política brasileira. Nesse sentido, o ilustre Professor Miguel Seabra Fagundes, leciona que no Brasil o comportamento antiético na esfera da administração pública, remonta à era colonial:

As raízes de um teor ético inferior do comportamento na vida pública, remontam à era colonial. O que é explicável pela inescrupulosidade inerente ao próprio processo de apossamento da terra bravia. A distância, situando os conquistadores em um mundo separado da Corte por meses de perigosa viagem, com a frequente divisão da família e de todos os laços afetivos entre a Metrópole e a Terra Nova, sendo o enriquecimento, com os favores da

² Eneo Domitius Ulpianus, Tiro, 150 – Roma, 223.

Colônia, opulenta e por explorar a meta sonhada, tudo levava ao enfraquecimento dos preceitos morais (FAGUNDES, 1995).

Com base na lição esboçada, é possível conceber que a partir do ano de 1500 a recém-descoberta terra de Pindorama³ foi ocupada, em grande parte, por degredados e aventureiros que, quase sempre, não possuíam compromisso com preceitos morais e tinham como objetivo maior o enriquecimento fácil.

Dessa forma, fatores como a distância da Corte, a jornada composta de longas e perigosas viagens e o afastamento dos laços afetivos proporcionados pelo seio familiar faziam com que aqueles que se aventurassem na ocupação das terras do novo mundo não fossem dos mais comprometidos com valores éticos e morais.

Ou seja, para interpretação e combate à corrupção, há necessariamente que voltar o olhar para as dimensões econômica e sociológica, pois são questões centradas em valores e meios de conduta que oportunizam a prática da corrupção.

Ante ao exposto, percebe-se que a corrupção no Brasil se perpetua desde os períodos da colônia e do império, tempos em que a sociedade em quase sua totalidade era analfabeta, com exceção da Corte e da elite latifundiária e escravocrata de caráter patriarcal. Nesses períodos, a economia era voltada para o exterior e o modelo de Estado era o absolutista. Nesse modelo patrimonialista de sociedade, os cargos públicos eram concebidos como propriedade do Imperador, que os empregava de acordo com seus interesses tanto políticos, quanto particulares. Em que pese o advento da independência, e posteriormente a proclamação da República, o fato é que nada mudou de forma alentadora, que evidenciasse uma diminuição nos casos de corrupção ocorridos em nosso país. O foco do combate era direcionado à atuação dos agentes públicos e, dessa forma, o tema corrupção confundia-se com o da improbidade administrativa.

Os casos de corrupção ao longo dos anos, e mais especificamente na contemporaneidade, vêm se expandindo. Essa expansão deve-se a fatores como a globalização, que traz o crescimento da interdependência econômica, juntamente com

³ Nome de nossa terra atribuído por algumas tribos indígenas. Em tupi-guarani significa 'terra das palmeiras'. Esse nome foi mais usado no período anterior à chegada dos portugueses ao Brasil (1500). Disponível em: <[http://www.suapesquisa.com/historiadobrasil/nomes _do _brasil. htm](http://www.suapesquisa.com/historiadobrasil/nomes_do_brasil.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

o aumento das transações comerciais e fluxo de capitais entre países (FERREIRA FILHO apud ROCHA, 2008).

A expansão dos casos de corrupção pode ser justificada pelos clássicos pensadores da história, que contextualizavam a temática objeto deste estudo, apontando que a prática da corrupção perpassa o surgimento da necessidade dos seres humanos de se agruparem na busca de se organizarem enquanto sociedade. Um clássico representante desse período foi Platão, filósofo e matemático do período clássico da Grécia, para o qual a busca pelo agrupamento se dá de forma voluntária, pela natureza humana, mas também de forma individual, necessitando do apoio moral e material dos demais indivíduos da sociedade. Para o autor, a gênese da corrupção está na afeição pela riqueza e na busca incessante por honrarias, o que leva o corpo social a desprezar os indivíduos virtuosos: Timocracia.⁴ Ao se tornarem avarentos, os homens são conduzidos inevitavelmente à constituição de um regime de acordo com abundância de bens, a Oligarquia (PLATÃO, 2001). O homem avarento só tem em mente amontoar riquezas e, como consequência, criando governados que tramam contra governantes. Nesse cenário, cada um passa a viver da forma que lhe aprouver; insaciável esse homem se torna um tirano: Democracia.

Para Aristóteles (1985), a busca para viver em sociedade tem outra concepção, que é a de que o homem tem a liberdade para a busca da felicidade. Porém, ao utilizar dessa liberdade de forma errada, fere uma má garantia para a constituição da corrupção.

Nicolau Maquiavel (1994) aborda a corrupção como um caminho para onde todos os homens caminham, pois afeta a todos agentes políticos, o príncipe, o povo ou os grandes.

Para todos esses autores clássicos, o combate à corrupção só será possível com a adoção de medidas legais profiláticas, bem como com a implementação de instituições como os tribunais da plebe, censores e execuções periódicas dos traidores da pátria (AVRITZER; BIGNOTTO; GUIMARÃES; STARLING, 2008).

⁴ Forma de Governo que se baseia no desejo e na importância da honra (timé), definida por Platão como “constituição ambiciosa de honrarias” (Rep., VIII, 545b), e é corrupção, da mesma forma que a oligarquia, a democracia e a tirania, da forma correta de Governo que é a ARISTOCRACIA. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983)

1.2 Instrumentos Jurídicos de Combate à Corrupção

Foi somente com o advento da Constituição de 1934, que se concedeu aos cidadãos o direito de reivindicar a anulação de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e Municípios. Na esfera privada, o Decreto Lei n. 5.452, de 01/05/1943 – CLT – trouxe em seu art. 482 a “improbidade” como justa causa para rescisão do contrato de trabalho. Em continuidade, a Constituição Federal de 1946, previu no § 31, de seu art. 141 que “a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública ou de emprego em entidade autárquica” (BRASIL, 1946), o que realmente deu início a uma busca no combate à corrupção por meio de preceitos constitucionais.

Em 1950, o ordenamento jurídico pátrio foi brindado com a Lei Federal n. 1.079 (BRASIL, 1950), que mencionava sobre os “crimes contra a probidade na administração” (art. 4º, V, e art. 9º). Em 1957, foi sancionada a Lei Pitombo-Godói Ilha, Lei Federal n. 3.164/57, que determinava o sequestro de bens na ocorrência de crimes de improbidade administrativa praticados por servidor público, uma vez que restasse comprovado terem sido esses bens adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de empregado de entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal.

Com a temática de combate à corrupção cada vez mais em alta e a necessidade de promover o bom e correto funcionamento da máquina estatal, foi promulgada em 1958 a Lei Bilac Pinto – Lei Federal n. 3.502/58, que regulava o sequestro e a perda de bens de servidor público da Administração Direta e Indireta em caso de enriquecimento ilícito, influência ou abuso de cargo ou função.

Durante a Ditadura Militar, a Constituição de 1967– alterada posteriormente pelas Emendas 1/69 e 11/78 – previa na parte final do §11, do art. 153 que “a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública” (BRASIL, 1967).

A Constituição Federal de 1988, em relação às Cartas Magnas antecessoras foi a que mais se preocupou em regular a improbidade administrativa, uma vez que o § 4º, do art. 37, ampliou o conceito sobre o referido tema; dotando o ordenamento jurídico vigente e a própria sociedade, de mais um instrumento de combate à corrupção.

Em âmbito mundial, o combate à corrupção ganhou um forte impulso com o processo de globalização. Nesse contexto, podemos destacar o surgimento de três tratados internacionais de luta contra esse mal, sendo o Brasil signatário de todos eles: a Convenção Interamericana contra a Corrupção; a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

A Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, foi ratificada pelo Brasil pela promulgação do Decreto n. 3.678, de 30/11/2000. Ela trouxe uma novidade em seu artigo 3º dispondo que “o suborno de funcionário público estrangeiro deverá ser reprimido por meio da cominação de penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas, compatíveis com as penas aplicadas aos delitos de corrupção doméstica”. (CGU, 2007) Foi o primeiro diploma internacional de combate à corrupção a prever a aplicação de uma sanção não penal, assemelhando-se dessa forma à nossa Lei de Improbidade Administrativa.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção foi ratificada pelo Brasil mediante a edição do Decreto n. 4.410, de 07.10.2002, com redação e promulgação consolidada pelo Decreto n. 4.534, de 19.12.2002. Dentre as medidas preventivas de combate à corrupção, a Convenção estabeleceu em seu art. 3º, § 4º, que os Estados partes devem adotar “sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que exerçam funções públicas” (BRASIL, 2007b). Também classificou o delito de enriquecimento ilícito como um ato de corrupção, definindo-o em seu art.9º como “o aumento do patrimônio de um funcionário público que excede de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa se justificar razoavelmente” (BRASIL, 2007b). Ressalta-se que o dispositivo veda a recusa de cooperação entre os Estados sob a alegação de garantia de sigilo bancário.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção da ONU), criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31/10/2003 e assinada pelo Brasil em 09/12/2003, na cidade de Mérida no México, foi promulgada por meio do Decreto n. 5.687, de 31/01/2006. Ela aponta quatro elementos fundamentais no combate à corrupção: 1) prevenção; 2) criminalização de atos de corrupção; 3)

cooperação internacional; e 4) recuperação de ativos. O artigo 20 dessa Convenção dispõe que:

Com sujeição a sua constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativos aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele (BRASIL, 2008).

Essas convenções adotadas pelo Brasil integram um sistema nacional de proteção e combate à corrupção e à improbidade administrativa, produzindo um efeito prático de impossibilitar o retrocesso na legislação brasileira criada com enfoque nesses dois temas.

Nesse sentido de avanço, sendo um dos signatários do Protocolo de San Salvador, o Brasil acolheu expressamente o princípio do não retrocesso social ou da “aplicação progressiva dos direitos sociais”, contido de forma implícita no artigo 1º do referido Diploma:

Artigo 1º - Obrigação de adotar medidas – Os Estados-Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta o seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo (OEA, 1988).

Sob a ótica do combate à corrupção, a adoção do princípio supramencionado merece destaque, uma vez que impede que haja um retrocesso na luta até então encampada, seja pela supressão de institutos legais existentes, ou ainda, pela ausência de implementação de políticas públicas institucionais, administrativas e sociais que atuem na conscientização e educação de todos os atores envolvidos no combate à corrupção.

Tal princípio tem como característica a vedação à redução dos direitos sociais previstos e garantidos constitucionalmente. Ele proíbe que o legislador, por meio de emenda constitucional ou por alteração no plano legislativo, retire determinados conteúdos da Constituição ou venha a abolir normas que regulamentem dispositivos

constitucionais, sobretudo aqueles que versam sobre matéria de direitos sociais, mesmo com efeitos para o futuro.

De acordo com a lição do professor Ingo Wolfgang Sarlet, “na seara do Direito Constitucional pátrio, o princípio da proibição de retrocesso deriva de maneira implícita do sistema constitucional” e dos seguintes princípios: Princípio do Estado Democrático e Social de Direito; Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, Princípio da Máxima Eficácia e Efetividade das Normas Definidoras de Direitos Fundamentais, Princípio da Proteção da Confiança e da Segurança Jurídica (SARLET, 2007).

Apesar de representar um grande avanço no combate à corrupção, as convenções mencionadas, ainda não produziram efeitos práticos relevantes, uma vez que não existe uma definição de mecanismos de ordem prática, que venha elucidar o debate quanto à falta de previsão de meios eficazes de fiscalização por parte dos organismos internacionais, tendo deixado a cargo dos seus signatários a vontade política de implementá-los com a efetividade e eficácia esperadas.

Dessa forma, com o advento do fenômeno da globalização e frente à obrigação de combate à corrupção imposta pelos organismos internacionais, diversos países têm buscado dar efetividade às ações de controle, fiscalização e repressão de condutas ilícitas praticadas tanto pelos seus agentes públicos, como pelos particulares que, de alguma forma, lesam seu erário ou corrompem os processos e procedimentos estatais.

Percebe-se que há na história brasileira, a busca pela construção jurídica com o intuito de combater a corrupção, recentemente, com a Constituição Federal de 1988, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) e a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013)

1.3 Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992)

A defesa do patrimônio público contra condutas dos agentes públicos, bem como de terceiros alheios à Administração Pública, sempre foi objeto de estudo e de normativas de legisladores. A história mostra que na Grécia antiga os atos de corrupção eram penalizados com a flagelação e morte. Na Idade Média, cabia ao soberano punir todos os agentes públicos que praticassem a corrupção, visto que inexistia legislação regulamentando o ato (GADELHA, 2003).

Os primeiros atos que trataram de improbidade administrativa no Brasil decorreram das ordens Filipinas vigente no País, que vedavam o recebimento de vantagens. A partir de então, o Brasil, passou a editar as próprias leis, como foi o Decreto-Lei n. 3.240/41. Esse decreto, antecede o Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848/1940) e punia, com o sequestro e o perdimento dos bens, os atos de improbidade perpetrados pelo agente público, pela prática de crimes funcionais e pelo abuso de autoridade (GARCIA; ALVES, 2006).

Em seguida, há dois atos que antecedem a atual Lei de Improbidade, que são as Leis n. 3.164/57 e 3.502/58. Com a edição da Lei n. 3.164/57, intitulada de Lei Pitombo-Godói Ilha, o Ministério Público passa a ter atribuição fundamental na punição de agentes que cometessem ato de improbidade administrativa. Já com a Lei 3.502/58, denominada Lei Bilac Pinto, regulamentou-se a lei anterior e definiu-se a expressão “servidor público”. Essa Lei trouxe inúmeras alterações que serviram de base para a Lei de Improbidade Administrativa n. 8.429/92 (COSTA, 2005). No entanto, a eficácia dessa legislação não se efetivou, considerando a dificuldade em comprovar o enriquecimento ilícito por meio de atos ilícitos.

Outros instrumentos jurídicos surgiram com o intuito de regulamentar a punição quanto ao enriquecimento ilícito, como foi o caso do Ato Institucional n. 5 de 13 de dezembro de 1968, que autorizava o Presidente da República a decretar o confisco de bens no caso de comprovação do ato ilícito, em seu art. 8º. Buscando a regulamentação do art. 8º do AI n. 5, foi instituído o Decreto-Lei Federal n. 359/68, criando o Ministério da Justiça, a Comissão-Geral de Investigações, que tinha como atribuição a investigação dos supostos casos de enriquecimento ilícito dos agentes públicos (MARTINS JÚNIOR, 2006).

Mas foi somente com o Ato Complementar n. 42/69, que se reaumentou o instituto do confisco de bens decorrente do ato ilícito. A Constituição de 1967, na mesma linha, passou a prever a possibilidade de perdimento de bens por danos ao erário adstrito ao enriquecimento ilícito.

Da falta de normas disciplinadoras quanto ao ato ilícito praticado por servidor público é que surge a confusão entre controle dos atos de improbidade administrativa e o combate à corrupção.

A corrupção, em essência, está relacionada à ideia de transgredir a ordem jurídica imposta pelo ordenamento legal vigente, em que o interesse público – e não o privado/individual – se constitui como princípio pelo qual devem se pautar todas as diretrizes e atividades da Administração Pública. É a obtenção de vantagem ilícita em decorrência de um ato próprio do ofício do agente, ou seja, um ato praticado de forma deliberada, em que ocorre a preterição do interesse público em prol do interesse privado.

Já, a improbidade administrativa, segundo Pazzaglini Filho et. al (1996) se configura como a desobediência aos princípios constitucionais como um todo. Para Justen Filho et al. (2016) o ato de improbidade administrativa é:

aquele dotado de “danosidade ou reprovabilidade extraordinárias”. Ou seja, [...], não se relaciona a improbidade com a lesão a algum bem jurídico em específico, mas sim ao quão grave ou danoso se considera a conduta praticada. Pode-se dizer que, enquanto as perspectivas elencadas por Bertocini partem de um pressuposto qualitativo (um ato é ímprobo porque viola algo específico), a visão de Justen Filho tem uma lógica quantitativa (a improbidade não se trata do que está sendo violado, mas sim do quanto está sendo violado)

Os autores buscam, portanto, a fixação de algumas balizas para a imputação de um ato como ímprobo, evitando, assim, incorrer em injustiça. O advogado e professor Kiyoshi Harada, ex-Procurador-Chefe da consultoria jurídica do Município de São Paulo explicita que:

É comum confundir ato de improbidade administrativa com ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, pressuposto básico da ação popular. O conceito de improbidade é bem mais amplo. É o contrário de probidade, que vem do latim *probitas*, cujo radical *probus* significa crescer reto. No sentido moral significa qualidade de probo, integridade de caráter, honradez. Logo, improbidade é o mesmo que desonestidade, mau caráter, falta de pundonor, ato contrário à moral. Entretanto, em termos de direito positivo, conforme se pode verificar do texto constitucional e dos dispositivos da lei específica adiante mencionados, a moralidade não se confunde com probidade. Há entre elas relação de gênero para a espécie. A primeira compreende o conjunto de valores inerentes à criatura humana que devem reger, em geral, a vida em sociedade. A segunda pressupõe essa retidão de conduta no desempenho de uma atribuição determinada, mas, com zelo e competência. Por isso, improbidade administrativa pode significar má qualidade de uma administração não envolvendo, necessariamente, falta de honradez no trato da coisa pública. Aliás, improbidade vem do latim *improbitas*, que significa má qualidade de determinada coisa. Não é por outra razão que a Constituição impõe a observância do princípio da eficiência no serviço público, isto é, diligência funcional do agente público para atingir o resultado máximo com o mínimo de tempo despendido. Assim, improbidade administrativa é gênero de que é espécie a moralidade administrativa. Do exposto, podemos conceituar o ato de improbidade administrativa não só como sendo aquele praticado por agente público, contrário às normas da moral, à lei e aos bons

costumes, ou seja, aquele ato que indica falta de honradez e de retidão de conduta no modo de proceder perante a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, nas três esferas políticas, como também, aquele ato timbrado pela má qualidade administrativa (HARADA, 2013).

Nesse sentido, temos que a existência do Estado está condicionada a satisfazer o interesse público buscando a organizar as relações sociais, uma vez que busca tem como objetivo fazer a mediação entre o cidadão e a sociedade ou seja entre o público e o privado, através de prestação de serviços executados por servidores investidos em cargos públicos com poderes de administração (BONAVIDES, 2000). No entanto, esses agentes investidos na prerrogativa de mando, acabam por exacerbar esse poder para obter vantagens ilícitas em benefício próprio ou alheio.

Porém, no Estado Democrático de Direito, há respaldo na medida em que a sociedade está protegida por meio dos princípios fundamentais constitucionais e dos direitos e garantias fundamentais dos abusos que possam ser causados pelos agentes públicos. O Cap. 37 da Constituição Federal de 1988 disciplina que em uma atividade estatal deve sempre observar os Princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência com objetivo final a paz social. Na não observância desses princípios, o ato do agente público poderá caracterizar a chamada improbidade administrativa.

A regulamentação infraconstitucional do disposto no art. 37, §4º da Constituição Federal de 1988, só foi possível pela edição da Lei n. 8.429/92, de 2 de junho de 1992, que revogou as leis de números 3.164/57 e 3.502/58, bem como as demais disposições em contrário:

Art. 37- §4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1992).

Para compreensão do instituto da improbidade administrativa a Lei n. 8.429/92 deixa claro quem é agente público:

Art. 1º - Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra

com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art 2º- Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (BRASIL, 1992).

Complementa a lei, citando que o art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) determina que “as disposições desta lei são aplicáveis, no que couber àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.”

A lei disciplina em seu Art. 11 os atos de improbidade administrativa:

Art. 11 Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação (BRASIL, 1992).

Diante do disposto, fica claro que um ato ímprobo é aquele que atenta contra qualquer princípio ao qual a Administração deva obediência.

A Constituição federal de 1988 trouxe melhorias e com elas outras legislações específicas como, a lei de Improbidade Administrativa, não se conseguiu conter, com a eficiência desejada, os atos de corrupção que se proliferam como uma verdadeira praga no nosso Estado Democrático de Direito. Com o intuito de combater a corrupção buscou-se a incorporar no ordenamento jurídico a Lei n. 12.846/13. Passando assim a ter a disposição do sistema jurídico lei que possa responsabilizar administrativamente e civilmente a pessoa jurídica pela prática de atos contra a Administração Pública.

1.4 Lei Anticorrupção ou Lei da Integridade (Lei 12.846/2013)

No ano de 2013, após mais de uma década de adesão a uma das primeiras convenções internacionais contra a corrupção, o Brasil viveu um momento de extrema cobrança e luta popular contra esse mal. Em meio a essas manifestações populares contra a corrupção, foi aprovada a Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, também conhecida como Lei Anticorrupção, que tem como matéria a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas que praticam atos contra a administração pública nacional ou estrangeira. Essa lei traz especificidade ao tema da corrupção, que, de forma implícita, já havia sido tratado na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), que regula a atuação ilícita de agentes públicos no âmbito administrativo.

Destaque-se que o objetivo maior da Lei Anticorrupção é o combate às empresas que há muito vêm logrando êxito em se apoderar de recursos públicos por meio da prática de atos que violem a legislação vigente e até mesmo os princípios norteadores da administração pública elencados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Até então, não havia previsão expressa de punições específicas, capaz de intimidá-las; dessa forma, o novo regulamento tem como fundamento zelar pelos recursos públicos, principalmente pelo capital, que se origina de todos nós cidadãos que pagamos os nossos impostos.

Sendo assim, concebe-se que a introdução da Lei Anticorrupção no ordenamento jurídico brasileiro consolida o cerco às instituições privadas que agem de má-fé e que antes tinham suas condutas reprováveis punidas em trechos isolados de alguns diplomas legais vigentes. Com acerto, o legislador infraconstitucional introduziu de forma clara a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica no texto legal

em comento. Nesse contexto, a simples ocorrência de um fato típico, que gere dano à Administração Pública, e que seja direcionado ao benefício ou interesse da pessoa jurídica, pode ser suficiente para a responsabilização civil e administrativa, independentemente da existência de dolo ou culpa.

Contudo, é importante destacar que a Lei n. 12.846/2013 não inovou na tipificação de condutas além daquelas já previstas pelo Código Penal, ou por legislação especial, mas recepcionou antigas condutas ilícitas, já conhecidas e reprováveis no âmbito da administração pública, dando-lhes novas perspectivas punitivas.

Essa inovação guarda estreita relação e harmonia com outros diplomas legais já consagrados, como a Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93), Lei de Improbidade (Lei n. 8.429/92) e a Lei de Defesa da Concorrência (Lei n. 12.529/2011). Todos esses diplomas trazem a previsão de condutas ilícitas que, por pouco, não são idênticas às previstas na Lei Anticorrupção, mas, que ao fim, reservam sanções diversas para quem incorrer em conduta prevista em seu rol delitivo.

Portanto, a mudança de perspectiva dada pelo legislador no combate aos crimes contra a Administração Pública só foi possível a partir do momento em que esse ordenamento jurídico vislumbrou a substituindo o direito penal e a persecução do agente, pessoa física, pelo direito administrativo sancionador, que visa à pessoa jurídica, ainda que continue a se valer de conceitos e instrumentos oriundos do Direito Criminal (MACIEL, 2014).

A Lei Anticorrupção prevê expressamente que, na esfera judicial, há a possibilidade de decretação de algumas sanções que possam servir de punição para aqueles que cometem atos de corrupção contra a administração pública como: perdimento de bens, direitos e valores, suspensão ou interdição parcial de atividades, proibição do recebimento de incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público durante um prazo de um a cinco anos. Da mesma forma, a lei traz mecanismos na tentativa de impedir que novas empresas criadas por sócios de empresas declaradas inidôneas contratem com a Administração Pública.

Na mesma senda punitiva, serão aplicadas tais sanções com a obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado as sociedades controladoras, controladas, coligadas, as consorciadas pelas práticas de atos ilícitos.

No âmbito do processo administrativo, podem ser aplicadas multas de até 20% do faturamento bruto da empresa no exercício anterior ao da instauração do procedimento ou de até R\$ 60 milhões quando não houver a possibilidade de realização desse cálculo. Também fica aberta a possibilidade de se realizar a publicação extraordinária da sentença condenatória em meios de comunicação de grande circulação.

Uma grande inovação é a permissão para que a Administração Pública celebre acordos de leniência com as empresas que se comprometerem a colaborar de forma efetiva com as investigações realizadas para apuração e responsabilização dos agentes públicos e privados, pessoas físicas e/ou jurídicas envolvidas nos casos de corrupção contra a Administração Pública.

Com a ratificação do acordo mencionado, as empresas ganham a chance de serem penalizadas de forma mais branda, ou até mesmo, de serem isentadas de punição a depender do seu grau de envolvimento e beneficiamento na ação ilícita praticada. O foco dessa concessão legal é estimular as empresas, seus colaboradores e/ou representantes a realizarem de forma espontânea a denúncia de ocorrência de possíveis práticas ilícitas nos negócios celebrados com o poder público.

Além de impor-se como um regramento de coerção às más práticas administrativas, a Lei Anticorrupção, de forma implícita, estimula uma nova cultura gerencial, alicerçada em valores éticos e morais de natureza fundamental para o desenvolvimento de um mercado política e economicamente probo, pois incentiva a aplicação efetiva de códigos de ética no âmbito das empresas nacionais.

Tal incentivo consolida-se quando as empresas implementam mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e estímulo à denúncia de irregularidades, ou seja, a adoção de programas de *compliance*.

O diploma legal traz a previsão de que a existência desses programas será levada em consideração no momento em que forem aplicadas as sanções administrativas. Além disso, também cria o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), onde serão reunidas e publicadas as sanções aplicadas conforme o disposto

em seus comandos, possibilitando um fácil acesso à consulta de informações sobre as empresas punidas de forma simultânea ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS).

O principal objetivo do Sistema é instrumentalizar a publicação dos dados dessas sanções nos cadastros CEIS (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas) e CNEP (Cadastro Nacional das Empresas Punidas) no Portal da Transparência de forma a atender as determinações da Lei 12.846/2013 (Lei da Empresa Limpa). O acesso ao Sistema é feito de forma restrita pelos entes públicos para que seja preservada a fidedignidade dos dados registrados (BRASIL, 2016).

Com acerto, o fato é que apenas estabelecer regras legais para a punição de atos de corrupção não se amolda como suficiente, sendo necessário o fomento e desenvolvimento de uma verdadeira cultura organizacional voltada para a ética e a probidade.

Na esteira dessa necessidade, o *compliance* desenvolvido e estimulado para o setor privado vem ganhando espaço no âmbito estatal, recebendo a nome de programas de integridade.

1.5 Convenções Internacionais contra a Corrupção

A extrapolação das fronteiras no cometimento de delitos fez com que as organizações internacionais instituíssem os acordos internacionais, buscado não só a tipificação do crime, mas também o seu combate.

Em um dado momento da história, na década de 1970, as empresas americanas se viram obrigadas a abandonar a prática de suborno aos agentes públicos estrangeiros para fecharem contratos. Como? Será visto mais adiante neste trabalho. Fato é que em outros países da Europa, mais precisamente na Alemanha, a prática de se pagar propina a agentes públicos estrangeiros para fazer contratos era permitida, mais do que isso, era legalizada, mais ainda, era estimulada, uma vez que as empresas alemãs ao fazerem negócios com governos estrangeiros podiam lançar em suas declarações de imposto de renda o valor pago em propina para dedução do próprio imposto. Conclusão: as empresas americanas estavam perdendo mercado para as empresas alemãs. Diante disso, as empresas americanas começaram a pressionar o governo que por sua vez pressionou as organizações internacionais

como a Organização dos Estados Americanos (OEA)⁵, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁶ e a Organização das Nações Unidas (ONU)⁷.

No decorrer dos anos, surgem então as três principais convenções internacionais voltadas aos temas de suborno e corrupção: em 1996, a convenção da OEA, em 1997 a convenção da OCDE e, por fim, em 2003 a convenção da ONU.

De outra parte, na historicidade da busca dos temas de suborno e corrupção ao analisarmos acordos dos quais o Brasil é signatário, o primeiro a tratar sobre o delito foi a Convenção de Viena, que buscava cooperação internacional contra o Tráfico Internacional de Drogas, com previsão ao delito de crime de lavagem de dinheiro. Mazzuoli (2014) discorre sobre as fases do tratado:

São genericamente quatro as fases pelas quais têm de passar os tratados solenes até sua conclusão: a) a da formação do texto (negociações, adoção, autenticação) e assinatura; b) a da aprovação parlamentar (referendum) por parte de cada Estado interessado em se tornar parte no tratado; c) a da ratificação ou adesão do texto convencional, concluída com a troca ou depósito dos instrumentos que a consubstanciam; e d) a da promulgação e publicação do texto convencional na imprensa oficial do Estado.

Posteriormente, na Convenção de Palermo houve um avanço no combate ao Crime Organizado, onde ocorreu a conceituação do referido delito, sendo incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 5.015 de 15 de março de 2004. Mas foi com a convenção de Mérida, que buscava a cooperação internacional no combate à Corrupção e ao crime de lavagem de dinheiro, ratificada pela ONU em 2003, realmente ficou convencionado um instituto anticorrupção denominado de Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Mérida. Que disciplinou um rígido controle administrativo para os estados membros na busca de combater a corrupção e a lavagem de dinheiro),₂ conforme se colaciona a seguir:

Cada Estado Parte: a) Estabelecerá um amplo regimento interno de regulamentação e supervisão dos bancos e das instituições financeiras não-bancárias, incluídas as pessoas físicas ou jurídicas que prestem serviços oficiais ou oficiosos de transferência de dinheiro ou valores e, quando proceder, outros órgãos situados dentro de sua jurisdição que sejam particularmente suspeitos de utilização para a lavagem de dinheiro, a fim de prevenir e detectar todas as formas de lavagem de dinheiro, e em tal

⁵ <http://www.oas.org/pt/>

⁶ <https://www.oecd.org/>

⁷ <https://nacoesunidas.org/>

regimento há de se apoiar fortemente nos requisitos relativos à identificação do cliente e, quando proceder, do beneficiário final, ao estabelecimento de registros e à denúncia das transações suspeitas; b) Garantirá, sem prejuízo à aplicação do Artigo 46 da presente Convenção, que as autoridades de administração, regulamentação e cumprimento da lei e demais autoridades encarregadas de combater a lavagem de dinheiro (incluídas, quando seja pertinente de acordo com a legislação interna, as autoridades judiciais) sejam capazes de cooperar e intercambiar informações nos âmbitos nacional e internacional, de conformidade com as condições prescritas na legislação interna e, a tal fim, considerará a possibilidade de estabelecer um departamento de inteligência financeira que sirva de centro nacional de recompilação, análise e difusão de informação sobre possíveis atividades de lavagem de dinheiro. 2. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de aplicar medidas viáveis para detectar e vigiar o movimento transfronteiriço de efetivo e de títulos negociáveis pertinentes, sujeitos a salvaguardas que garantam a devida utilização da informação e sem restringir de modo algum a circulação de capitais lícitos. Essas medidas poderão incluir a exigência de que os particulares e as entidades comerciais notifiquem as transferências transfronteiriças de quantidades elevadas de efetivos e de títulos negociáveis pertinentes. 3. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de aplicar medidas apropriadas e viáveis para exigir às instituições financeiras, incluídas as que remetem dinheiro, que: a) Incluam nos formulários de transferência eletrônica de fundos e mensagens conexas informação exata e válida sobre o remetente; b) Mantenham essa informação durante todo o ciclo de operação; e c) Examinem de maneira mais minuciosa as transferências de fundos que não contenham informação completa sobre o remetente. 4. Ao estabelecer um regimento interno de regulamentação e supervisão de acordo com o presente Artigo, e sem prejuízo do disposto em qualquer outro Artigo da presente Convenção, recomenda-se aos Estados Partes que utilizem como guia as iniciativas pertinentes das organizações regionais, interregionais e multilaterais de luta contra a lavagem de dinheiro. 5. Os Estados Partes se esforçarão por estabelecer e promover a cooperação em escala mundial, regional, subregional e bilateral entre as autoridades judiciais, de cumprimento da lei e de regulamentação financeira a fim de combater a lavagem de dinheiro (BADARÓ; BOTTINI, 2013).

Essa Convenção é intitulada como um verdadeiro “manual” de combate a práticas corruptas por ter buscado medidas preventivas e repressivas sobre o assunto, onde foi apontada as atribuições dos estados no sentido de ampliar o rol de crimes de corrupção, solidificando o compromisso de ajuda mútua entre os atores envolvidos. Demonstra então, que é possível o controle e fiscalização dos sujeitos de direito internacional a partir do momento em que inclui as sociedades empresariais a ceara da corrupção internacional, cabendo tal título à Convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Em 9 de dezembro de 2003, o Brasil ratifica o referido texto por meio do Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Devido à grande relevância dessa Convenção é

que tramitam hoje no Congresso Nacional, mais precisamente desde 2008, 68 propostas, entre projetos de lei e emendas, de combate à corrupção.⁸

Mas essa Convenção não foi o único instrumento internacional de combate à corrupção, há também a Convenção Internacional contra a Corrupção, que constitui o primeiro instrumento jurídico legislativo internacional a tratar a corrupção internacional. Esse instrumento iniciou-se em 1988, quando os Estados americanos passaram a se unir e reunir de forma periódica, buscando a criação de um sistema de normas e instituições que pudesse ser compartilhado entre eles. Foram realizadas mais de sete conferências (México/1901, Rio de Janeiro/1906, Buenos Aires/1910, Santiago do Chile/1913, Havana/1928, Lima/1938 e México/1945) para que se chegasse à instituição dessa convenção, sendo que na última Conferência Internacional sobre Problemas da Guerra da Paz é que se consolidou o sistema internacional no mundo pós-guerra.

A ONU foi criada em 25 de julho de 1945, e em 1948, em Bogotá foi realizada a nona Conferência Internacional Americana com a participação de 21 países, onde buscaram adequar o Sistema Interamericano às diretrizes das Nações Unidas. Originou-se, assim, a Carta da Organização dos Estados Americanos (Carta de Bogotá).

Desde a sua criação a Carta de Bogotá sofreu várias alterações na estrutura, ampliou competências, criou mecanismos de proteção da democracia e regras para o desenvolvimento da região. Mas, especificamente no campo da corrupção, com o aumento da sua incidência esse torna-se um tema que integra a agenda de discussão internacional. Passa então, a ser a Convenção Internacional contra a corrupção o primeiro instrumento legislativo internacional a tratar do tema corrupção num sentido mais amplo, abrangendo tanto corrupção ativa como a passiva, tendo como principal objetivo o combate à corrupção dentro das estruturas dos Estados e fomentando iniciativas que podem ser divididas em ações para prevenir e tipificar o delito. Atualmente 28 países já assinaram a Convenção.

Essa Convenção criada inicialmente com vistas à cooperação dos sujeitos de direitos a ela recorrentes para identificar, prevenir e combater atos ilícitos de cada

⁸ **Projetos de Lei 2008.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2008.htm>. Acesso em: 16 de abr. 2019.

Estados que compõem a OEA, trouxe também a ideia de corrupção internacional. Tão grande a sua importância que foi difundido o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção – MESICIC, que foi promulgada pelo Decreto 4.410, de 07 de outubro de 2002 e aprovado pelo Decreto 152 de 25 de junho do mesmo ano. Foi considerada fonte da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, e dos Decretos 4.405 de 2002 e 4.923 de 2003, também da Lei 10.467 de 2002, Lei de Lavagem de Dinheiro, em âmbito nacional.

Na mesma linha de raciocínio, foi criado em 1989 o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro – GAFI, entidade internacional, criada em 1989 pelo Grupo dos sete países mais industrializados do mundo (G7) – Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, cujo objetivo era o de buscar inibir o Crime de Lavagem de Dinheiro (DE CARLI, 2012).

Além das Convenções da OCDE, da OEA e da ONU, outros organismos internacionais adotaram medidas para o combate à corrupção, que têm reflexos indiretos no Brasil, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), que emitiu declaração com sugestão de medidas de proteção à corrupção na área fiscal relacionada ao comércio exterior (JAPIASSÚ, 2017). No âmbito da Comissão Europeia, foram firmados diversos acordos com o intuito de criminalização e cooperação no combate à corrupção, que culminaram com a criação do Office Européen de Lutte Anti Fraude (OLAF). O Banco mundial, por sua vez, também tratou do combate à corrupção, divulgando informações, prestando contas publicamente e investindo em unidade de investigação. No entanto, a ferramenta de maior eficácia para a sanção foi o banimento de empresas corruptas do banco Mundial, impedindo empresas corruptas de participar de projetos financiados pelo banco (RAMINA, 2002).

Além disso, temos a iniciativa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que autoriza onze países da América Latina e do Caribe a utilizarem recursos de um fundo criado para ações de combate à corrupção, num montante inicial que chega a US\$ 2,4 milhões, aportado pelo governo da Noruega.

Advogando os 10 princípios do Pacto Global e universais, derivados da Declaração Universal de Direitos Humanos, da Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e da Convenção das

Nações Unidas Contra a Corrupção, a UN Global Compact 10 principles estipula que as organizações que passam a fazer parte do Pacto Global comprometem-se a seguir esses princípios no dia a dia de suas operações, visando ao combate à corrupção (RAMINA, 2002).

A Open Part Government Partnership (OGP) tem como objetivo principal incentivar os governos a adotarem medidas relacionadas a transparência governamental, publicização e à participação social no combate à corrupção.

Já a United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) é o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime resultados da junção das três convenções internacionais de controle de drogas e as convenções contra o crime organizado transnacional e contra a corrupção que busca atuar nas áreas de saúde, justiça e segurança pública que serve como base para o trabalho com drogas, crime organizado tráfico de seres humanos, corrupção, lavagem de dinheiro e terrorismo e também trabalhar temas relacionados as doenças sexualmente transmissíveis.

Outra instância internacional que busca a combater a corrupção é a International Anti-Corruption Academy (IACA), com sede em Luxemburgo, primeira academia que oferece e busca a superação das atuais deficiências no conhecimento e prática no campo da anticorrupção, buscando capacitar profissionais para os desafios de amanhã, assim como a International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA), que é uma organização criada a partir da reunião dos Chefes de Estado e de Governo ocorrida em Mérida (México), em dezembro de 2003, que tem como finalidade de o combate à Corrupção, e hoje apoia o poder investigatório do Ministério Público (RAMINA, 2002).

Em relação ao GT no G-20, que é o grupo das 20 maiores economias nacionais do planeta, mais a União Europeia, para discutir mecanismos internacionais de combate à corrupção, em sua última reunião, mostrou que o Brasil foi país do G-20 que mais avançou no combate a 'laranjas' no sistema financeiro (CHADE, 2018).

A Conferência Internacional Anticorrupção (IACC) na sua 15ª Conferência destacou a necessidade de combater a impunidade. Para tanto, promoveu a cultura da transparência levando a participação da sociedade. Nessa conferência reuniram-se pessoas tanto do setor privado, público e ONGs para debater sobre a mobilização de pessoas na alternativa para a extinção da impunidade; governança limpa;

prevenção de fluxos financeiros ilícitos que pudessem proporcionar um modelo de governo transparente. A conferência visa criar o sentimento de cooperação e o desenvolvimento de novas ferramentas para enfrentar a corrupção no governo, nos negócios e na sociedade.

Há ainda outras organizações e instâncias internacionais como a World Economic Forum – Global Agenda Council, a EITI – Extractive Industries Transparency initiative: associação de governos, empresas e sociedade civil, a Cost – Construction Sector Transparency Initiative: associação de governos, empresas e sociedade civil que têm em comum a busca de estratégias de combate à corrupção visando a uma sociedade mais justa e igualitária. O Brasil é signatário da grande maioria dessas organizações, como será visto no capítulo a seguir

CAPÍTULO 2

AÇÕES DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

2.1 Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)

Como descrito anteriormente, a corrupção passou a ser objeto de preocupação da sociedade internacional. Para tanto desenvolveram-se “regimes globais de proibição” na busca de punição e prevenção à corrupção e lavagem de dinheiro. Diante dessas convenções internacionais contra a corrupção, o Brasil se fortalece em relação às ações preventivas e à criminalização de atos corruptos.

A Convenção da ONU contra a Corrupção é taxativa em seu art. 5º quando cita que cada Estado Parte deve adotar medidas visando à prevenção da corrupção, e que essas medidas devem se constituir em política públicas anticorrupção por meio de um conjunto de políticas coordenadas entre si.

O Brasil, como participante de diversos organismos internacionais e em um importante contexto mundial, necessitou, pouco a pouco, estabelecer mecanismos internos para cumprir os compromissos internacionais assumidos, notadamente na luta contra a corrupção e prevenção à lavagem de dinheiro. Buscando o cumprimento desse artigo da Convenção da ONU, o sistema brasileiro, buscando a prevenção e o combate ao crime de lavagem de dinheiro, instituiu a Lei 9.613/1998, que tipifica o crime no país, além de regular aspectos processuais, penais e administrativos de sua aplicação. Dessa forma, ocorreu a ampliação da legislação penal configurando o jogo do bicho e exploração de máquinas de caça niqueis, como crime de "dissimulação e ocultação da origem de recursos provenientes de qualquer crime ou contravenção penal". Posteriormente, a Lei n. 12.683/2012 deu nova redação à Lei 9.613/1998, eliminando o rol taxativo de crimes antecedentes (revogação dos incisos de I a VIII do art. 1º), o que permite classificá-la como legislação de 3ª geração.

Já no ano de 2000, o Brasil foi admitido como membro efetivo do GAFI, fato que marca o reconhecimento da comunidade internacional aos avanços obtidos pelo país com a aplicação de dispositivos da Lei 9.613/98. Na mesma linha de raciocínio, criam-se Varas especializadas, por meio da Resolução nº 314/2003, no

intuito de conceder apoio especializado ao magistrado e integrar autoridades envolvidas na investigação dos delitos.

Em 2003 o Poder Executivo, do Judiciário e do Ministério Público se uniram para buscando à criminalização e a prevenção, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Dessa união surge (ENCCLA)⁹ que passou a ter como missão desenvolver estratégia conjunta de combate à lavagem de dinheiro. Sobre a sua atuação, (OLIVEIRA; BARROS FILHO, 2016, p. 312) consideram que

Sua atuação compreende a elaboração de ações anuais estratégicas, com sugestões de atividades inclusivas pelos órgãos dela participantes e o envio de recomendações para outros entes não integrados à ENCCLA, no sentido de agirem conforme os estudos e constatações apresentados pela Estratégia.

A capilaridade formada pela reunião voluntária de órgãos, entidades e instituições públicas e privadas dos três poderes da república brasileira, com competências e atuações distintas, mas inter-relacionadas, compõe a marca democrática, participativa e colaborativa da ENCCLA na luta contra o crime organizado.

Em 2006 mais de 90 Órgãos faziam parte da ENCLA. Que ganhou mais um “c” de corrupção, ao decidir expandir seu campo de atuação, ficando a sigla assim: ENCCLA.

Inicialmente incumbida de unir os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) no combate estrito ao crime de lavagem de dinheiro. Ao se denotar que a lavagem tinha como artifício precedente de atos de corrupção, adicionando outro “C” à sigla, passando a se chamar Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA (OLIVEIRA; BARROS FILHO, 2016, p. 313).

Ademais, foram estabelecidos eixos estratégicos para o enfrentamento da improbidade administrativa, da lavagem de dinheiro por meio do comércio, como identificação de matriz de risco (tipologia) e regulamentação das técnicas especiais de investigação. Foram estabelecidos três grupos temáticos: Operacional, Jurídico e Tecnológico, que definiram as estratégias de trabalho. A ENCCLA veio suprir a falta de articulação e atuação estratégica do Estado brasileiro, fato que contribuía para aumentar as deficiências no sistema brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e à corrupção.

⁹ Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>.

A ENCCLA tem essa função de definir as diretrizes e políticas públicas voltadas à atuação contra essas modalidades criminosas, executando anualmente um planejamento das ações que serão realizadas no ano seguinte. Seu diferencial está na participação da sociedade civil, seja no acompanhamento dos resultados, seja na apresentação de novas ideias, e suas ações estão focadas em três eixos de atuação: prevenção, detecção e punição.

Nas reuniões realizadas pela ENCCLA foram construídos importantes instrumentos jurídicos que serviram de normativas no combate a corrupção e a lavagem de dinheiro. Um desses instrumentos disciplinados foi quanto a colaboração premiada, lavagem de dinheiro, e a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas.

Os representantes das diversas instituições participantes da ENCCLA reúnem-se em grupos de trabalho ao longo de cada ano para discutir e encontrar soluções para as lacunas identificadas. Para 2019, na última reunião foram aprovadas 14 propostas, sendo sete de combate à corrupção e sete de lavagem de dinheiro:

Ação 1: Desenvolver projeto de plataforma digital e outras medidas voltadas à transparência pública, aos dados abertos e à participação social;

Ação 2: Criar fluxo de comunicações de casos de suborno transnacional;

Ação 3: Elaborar, publicar e divulgar cartilha de integridade nas compras públicas dirigidas a gestores públicos;

Ação 4: Restringir saques em espécie, pagamentos em cheque e transferências a partir de contas destinatárias de recursos públicos;

Ação 5: Padronizar procedimentos para acesso das instituições de controle, fiscalização e persecução aos bancos de dados e aos extratos bancários que envolvam recursos públicos;

Ação 6: Prevenir e combater a corrupção e a lavagem de dinheiro por parte de agentes públicos mediante acompanhamento da evolução patrimonial e dos bens em uso;

Ação 7: Propor medida(s) para aprimorar controles ou restrições ao uso, no mercado interno, de dinheiro em espécie, nacional ou estrangeiro, para efeito de prevenção a práticas ilícitas;

Ação 8: Aprofundar os estudos sobre a utilização de ativos virtuais para fins de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, apresentando (i) levantamento de boas práticas relacionadas com a investigação do delito em diversas esferas; (ii) eventual proposta de adequação normativa em matéria investigativa e de persecução penal;

Ação 9: Mapear os fluxos de trabalho, processos e procedimentos

administrativos apuratórios, e outros, que tenham como objetivo ou resultado possível (i) apurar a ocorrência de atos de corrupção; (ii) responsabilizar extrajudicialmente ou permitir a responsabilização judicial dos responsáveis e a efetiva recuperação de ativos;

Ação 10: Realizar diagnóstico sobre a qualidade, abrangência e tempestividade das informações prestadas pelas instituições financeiras às autoridades judiciárias, policiais e ministeriais via Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA) e sugerir melhorias;

Ação 11: Dar continuidade a ação de aperfeiçoamento das Polícias Cíveis na investigação de crimes de lavagem de dinheiro;

Ação 12: Integrar notários e registradores no combate e prevenção aos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção;

Ação 13: Propor alterações normativas e/ou melhoria de controles para evitar a utilização de empresas de fachada para a lavagem de dinheiro e outros ilícitos; e

Ação 14: Elaborar diagnóstico sobre a lavagem de dinheiro decorrente de crimes tributários.¹⁰

O fato de múltiplos setores da administração pública disponibilizarem especialistas para juntos construir soluções para os problemas que a corrupção acarreta, bem como as trocas de experiências com órgãos internacionais, permite convergir os esforços para os propósitos que se espera da ENCCLA, quando tratamos da corrupção: prevenção, detecção e punição.

2.2 O Brasil e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC)

Por vivermos em um mundo globalizado, nos últimos anos ocorreu um processo de globalização na busca de combate à corrupção. Surgem as convenções internacionais preceituadas sobre a questão. O Brasil ratifica três dessas convenções Internacionais¹¹ e vem excetuando outros textos normativos internacionais, e ainda é signatário de acordos de cooperação jurídica em matéria penal com “Estados Unidos, França, Itália, Peru, Alemanha, Paraguai, Coreia e Portugal; acordos bilaterais de extradição com Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Equador, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Lituânia, México, Paraguai, Peru,

¹⁰ Enccla aprova 14 ações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro para 2019. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/enccla-aprova-14-aco-es-de-combate-corrupcao-e-lavagem-de-dinheiro-para-2019>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

¹¹ O Brasil ratifica a Convenção da OCDE, a Convenção da OEA e a Convenção da ONU.

Portugal, Suíça, Venezuela, Mercosul; e possui em nível regional um Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais com o Mercosul com o fim de combater a criminalidade regional visando o combate a corrupção” (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2007).

A OEA enquanto Convenções Internacionais surge em 1994, resultado das Relações Exteriores da América e os Chefes de Delegação dos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos, que se manifestaram através da assinatura da Declaração de Belém, onde buscaram apoio para estudos de medidas de combate à corrupção, de melhoria da eficiência da gestão pública e de promoção da transparência e probidade da administração pública. Instrumento de apoio a autoridade de fundamental importância no combate à corrupção, pois auxilia as autoridades no desenvolvimento de técnicas e na criminalização de atos antes não previstos no ordenamento pátrio (CGU, 2007).

Por sua vez, a Convenção da OCDE, que é a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, produzida em 15 de julho de 2000, foi promulgada pelo Decreto no 3.678, de 30 de novembro de 2000. O objetivo da Convenção da OCDE é prevenir e combater o delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera das transações comerciais internacionais (CGU, 2007).

Em 15 de dezembro de 2003, em Mérida no México, foi assinada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e promulgada por meio do Decreto n. 5.687 de 31 de janeiro de 2006. O intuito maior dessa convenção era o de combate universal pelos Estados à corrupção. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção disciplina sobre as diretrizes:

1 – O artigo seis alude à necessidade de órgãos de prevenção contra práticas de corrupção pelos países signatários; 2 – O artigo sete acentua a importância do princípio da eficiência no setor público; 3 – O artigo oito assevera a elaboração de códigos de conduta para funcionários públicos; 4 – E o artigo treze refere-se à participação da sociedade civil, das organizações governamentais e das organizações com base na comunidade na prevenção e luta contra a corrupção (VARELLA, 2005).

Essa Convenção de 2006 entre outras ações normatizou diretrizes para o combate a corrupção além de promover a integridade nos setores públicos e privados; e cooperação com outros países. Foi também através dessa convenção que ficou

estabelecido sobre o repatriamento de bens e recursos obtidos por meio de atos corruptos e remetidos para outros países. Outro ponto importante trazido por essa Convenção foi a tipificação e suborno de funcionários públicos nacionais, estrangeiros e de organizações internacionais, peculato, tráfico de influência, abuso de função, enriquecimento ilícito, suborno no setor privado, malversação de bens no setor privado, lavagem do produto de delito, receptação e obstrução de justiça.

Portanto, tem a Convenção da ONU em seu bojo, eixos temáticos como prevenir, além, de adotar como princípio de que os países signatários devem como forma de transparência adotar medidas que amplie o acesso do cidadão as contas públicas, buscando assim medidas preventivas de combate à lavagem de dinheiro.

Essa Convenção é um instrumento jurídico internacional eficaz contra a corrupção ao mesmo tempo é independente da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. A Convenção é composta por 71 artigos, divididos em 8 capítulos: prevenção, penalização, recuperação de ativos, cooperação internacional, assistência técnica e troca de informações (PRONER; DE PAULA, 2012).

Em seu capítulo II, do artigo 5º ao 14, estão descritas as medidas preventivas, a serem adotadas e implementadas pelos membros com o intuito de promover a integridade, a transparência e a boa governança nos setores público e privado:

- I- Políticas e práticas de prevenção da corrupção;
- II- Órgão ou órgãos de prevenção da corrupção;
- III- Medidas de prevenção da corrupção para gestão no setor público;
- IV- Códigos de conduta para funcionários públicos;
- V- Contratação pública e gestão da fazenda pública;
- VI- Medidas para promoção da transparência pública;
- VII- Medidas para assegurar a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público;
- VIII- Medidas de prevenção da corrupção no setor privado;
- IX- Fomento à participação da sociedade; e,
- X- Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro. (ONU, 2007)

A partir da UNCAC (United Nations Convention against Corruption), enfrentar o fenômeno da corrupção exigiu de cada Estado Parte das Nações Unidas que aderiram à Convenção, a busca para institucionalizar as suas ações, definindo seu arranjo de

esforços anticorrupção, garantindo a existência de um ou mais órgãos responsáveis pela adoção de medidas de prevenção da corrupção, denominados de Agência Anticorrupção (HUSSMANN; HECHLER; PEÑAILILLO, 2009).

Com a UNCAC, o foco no combate à corrupção ficou mais direcionado e exige um enfoque institucional para a estratégia de política anticorrupção nos termos do Artigo 5º, constituindo agências de combate à corrupção. Portanto, os Estados passam a ser responsáveis não só pelas políticas de saúde, educação e segurança pública, mas também passaram a gerir as políticas voltadas ao combate a anticorrupção uma vez que muitos dos estados membros passaram a ter um órgão especializado, capacitado na busca da prevenção (FERREIRA; FORNASIER, 2015).

Essas agências anticorrupção segundo Sousa (2008), são entendidas como “órgão (de financiamento) público e de natureza durável, com uma missão específica de combate à corrupção e de redução das estruturas de oportunidade propícias para a sua ocorrência por meio de estratégias de prevenção e repressão.”

O autor afirma que as agências anticorrupção, são o “elemento inovador do pacote ‘uniformizado’ de medidas recomendadas pela comunidade internacional a países em transição para a democracia e uma economia de mercado. No entanto, pondera que as agências não podem ser consideradas como a panaceia do combate à corrupção, nem as únicas responsáveis pelo seu sucesso ou insucesso” (SOUSA, 2008).

A partir das orientações da Convenção da ONU as principais políticas anticorrupção desenvolvidas no Brasil foram a Promoção da Transparência e do Acesso à Informação, Regulamentação do Acesso à Informação, o Portal da Transparência e Páginas de Transparência Pública, o Incentivo à Participação e ao Controle Social, Promoção da Ética e da Integridade, a Elaboração de Projetos Normativos, Acordos e Cooperação Internacional, Apurações Especiais em Parceira com outros órgãos, Responsabilização de Servidores Públicos, Responsabilização de Pessoas Jurídicas entre outros.

Com isso, as principais inovações da Lei Anticorrupção aqui no Brasil foram:

- *Responsabilidade Objetiva*: empresas podem ser responsabilizadas em casos de corrupção, independentemente da comprovação de culpa.

- *Penas mais rígidas*: valor das multas pode chegar até a 20% do faturamento bruto anual da empresa, ou até 60 milhões de reais, quando não for possível calcular o faturamento bruto. Na esfera judicial, pode ser aplicada até mesmo a dissolução compulsória da pessoa jurídica.
- *Acordo de Leniência*: Se uma empresa cooperar com as investigações, ela pode conseguir uma redução das penalidades.
- *Abrangência*: Lei pode ser aplicada pela União, estados e municípios e tem competência inclusive sobre as empresas brasileiras atuando no exterior.

2.3 Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais

Como visto anteriormente, a corrupção está globalizada. Nesse sentido há o entendimento da necessidade de uma atuação também globalizada, com vistas à prevenção, detecção e repressão da corrupção por parte dos Estados. Um desses instrumentos encontrados no combate a corrupção e de atuação conjunta e integrada, são as convenções internacionais.

Os primeiros movimentos internacionais de combate à corrupção estavam voltados para a defesa do patrimônio privado sem mencionar o patrimônio público. Os interesses estavam voltados para as grandes empresas, e a preocupação inicial era com práticas de concorrência desleal no âmbito do comércio exterior, em que funcionários permitiam a outorga de vantagens a algumas empresas americanas, o que foi entendido como concorrência desleal. Buscar o combate à corrupção é pensar em construção de uma política que perpassasse a estruturação de um marco normativo, que delimite os termos de sua aplicação e que deve ter como fundamentos ou referências os acordos internacionais, já que os países, uma vez signatários, devem adequar a legislação nacional à necessidade transnacional.

Na busca da construção de um marco regulatório de combate à corrupção em 1977, os Estados Unidos instituíram o Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), tornando-se a primeira nação a criar um instrumento legal que previa sanções no âmbito cível, administrativo e penal referente a propina em troca de favores de

servidores públicos (SIMÃO; VIANNA, 2017). Todavia, apenas em 1997 foi consolidada uma Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (BRASIL, 2016).

A partir dessas normativas o combate a corrupção passou a ser abordado com um delito que extrapola as esferas individuais dos agentes envolvidos e para tanto passou a ser prioridade o seu combate já que compromete o desenvolvimento dos países.

O destaque da OCDE foi consolidado na década de 90 no início do chamado regionalismo aberto (BIJOS, 2010). Essa tipificação de regionalismo era em decorrência da integração de mercado e da abertura da economia de diversos países que proporcionava um campo fértil para a prática do suborno transnacional e o intenso contato entre o setor público e o privado, propício às práticas ímprobas e antiéticas, ou seja, um campo afeto à prática do suborno internacional. Justamente pela intensa competição gerada pela concorrência de outros *players* internacionais e pelos altos valores colocados em jogo (EHLERMANN-CACHE, s.d.).

Godinho (2011) aborda que no preâmbulo da Convenção da OCDE contra a corrupção há a afirmação de que a corrupção distorce as condições internacionais da concorrência:

O preâmbulo da Convenção da OCDE contra a corrupção precisa que a corrupção distorce as condições internacionais da concorrência. Além disso, é possível notar que uma das razões pelas quais os Estados Unidos desejaram um acordo internacional de luta contra a corrupção foi que houve uma quebra da competição entre as firmas americanas e as firmas europeias que não conheciam nenhuma penalização da corrupção de agentes públicos estrangeiros e poderiam sem crédito para esconder, corrompê-los livremente para obter contratos públicos. A corrupção implica, pois, que não serão os atores mais competitivos os escolhidos, mas aqueles que se comportem dentro do jogo da corrupção (GODINHO, 2011).

A referida convenção vem no intuito de proporcionar aos países signatários alternativas que pudessem auxiliá-los na prevenção, punição da corrupção na administração e exercício da função pública, como explicitado no art. 8º, onde diz que

cada Estado Parte proibirá e punirá o oferecimento ou outorga, por parte de seus cidadãos, pessoas que tenham residência habitual em seu território e empresas domiciliadas no mesmo, a um funcionário público de outro Estado, direta ou indiretamente, de qualquer objeto de valor pecuniário ou outros

benefícios, como dádivas, favores, promessas ou vantagens em troca da realização ou omissão, por esse funcionário, de qualquer ato no exercício de suas funções públicas relacionado com uma transação de natureza econômica ou comercial (CGU, 2007b).

O Brasil, por ser signatários das três convenções internacionais, desde o ano de 2000 tem editado normativos legais a fim de cumprir com os compromissos firmados para o combate à corrupção entre diversos países. No ano de 2000 foi editado o Decreto n. 3.678, que promulgou os termos da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE); em 2002 foi editado o Decreto 4.410 proveniente do acordo firmado durante a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA), e no ano de 2006 o Decreto n. 5.687/2006, que foi resultado da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU), em 2003 (SIMÃO; VIANNA, 2017).

Buscando adequar-se às convenções internacionais, o Brasil em 2000 também edita a Lei 10.467, para introduzir no Código Penal o Capítulo II-A, no Título XI, denominado “dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira”, contendo os artigos 337-B, 337-C e 337-D, que tipificam os crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional e tráfico de influência em transação comercial internacional, além de definir o funcionário público estrangeiro.

A Convenção contém, ainda, disposições sobre o regime de prescrição (artigo 6), que “deverá permitir um período de tempo adequado para a investigação e abertura de processo sobre o delito”, lavagem de dinheiro (artigo 7), contabilidade (artigo 8), assistência jurídica recíproca (artigo 9, do qual se destaca o item 3, segundo o qual “Uma Parte não deverá se recusar a prestar assistência mútua jurídica em matérias criminais do âmbito da presente Convenção sob a alegação de sigilo bancário”, extradição (artigo 10), autoridades responsáveis (artigo 11) e monitoramento e acompanhamento (artigo 12) (BORGES, 2004).

Em agosto de 2013 o Brasil atendendo aos compromissos internacionais assumidos junto convenções da ONU, OEA e a OCDE aprovou o Projeto de Lei 6.826/2010 chamada de Lei Anticorrupção Empresarial (Lei n. 12.846/2013) criando a chamada Lei Anticorrupção Empresarial (Lei n. 12.846/2013), a que prevê a responsabilização das pessoas jurídicas por ilícitos cometidos no âmbito das

contratações com a administração pública, a atenuação da penalidade às empresas que tivessem programa de integridade consolidado, a possibilidade do acordo de leniência às empresas que optassem por cooperar com as investigações de ilícitos praticados em desfavor da administração pública, entre outras inovações (RAMINA, 2002).

A partir de então o Brasil através de seus poderes públicos passaram a contar com um instrumento jurídico que os habitasse a tratar dos mais diversos meios de desvios de conduta. Pois passou a contar com mecanismos administrativos que correspondiam a eficácia e celeridade que o caso requeria para punição dos responsáveis, além de buscar o ressarcimento do erário nos casos de corrupção e fraudes praticadas por pessoas jurídicas e seus agentes, especialmente nas licitações públicas e na execução dos contratos (ORTOLAN; ROCHA; REIS, 2012).

Portanto, a Lei Anticorrupção tem caráter nacional, aplicando-se a todos os entes da Federação. E estariam estabelecidas hipótese de responsabilidade objetiva para a pessoa jurídica envolvida em atos de corrupção. Destaca-se o inciso VIII do artigo 7º da Lei Anticorrupção que traz a possibilidade da “existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e conduta no âmbito da pessoa jurídica” (SOUZA, 2015). Trata-se do instituto do “*compliance*” que será estudado a seguir.

2.4 Regulamentação da Lei 12.846/2013 nos Estados Brasileiros

Percebe-se que a Lei Anticorrupção é antes de tudo um instrumento jurídico que proporciona aos agentes públicos, fomentarem a prática da boa governança. Assim, não se pode reduzi-la a uma simples Lei de responsabilização da pessoa jurídica envolvidas em atos ilícitos ou nocivos a administração pública. É um instrumento de governança.

Por sua vez, o Ministério da Transparência, Controladoria-Geral da União faz questão de deixar claro que embora os dispositivos da Lei Anticorrupção sejam autoaplicáveis, e não obstante seu forte potencial preventivo e repressivo no combate à prática de corrupção, é necessária regulamentação que permita sua aplicação de

maneira mais eficaz e eficiente, principalmente no que diz respeito ao aspecto operacional.¹²

De outra parte, restringir a aplicabilidade da Lei Anticorrupção apenas ao domínio federal não é suficiente para examinar sua efetividade diante, é claro, da possibilidade de cometimento de ilícitos também em detrimento do poder público local.

Diante disso, faz-se necessário traçar um panorama da aplicação da lei nos estados brasileiros, dando destaque às regulamentações locais da Lei Anticorrupção, bem como os chamados Processos Administrativos de Responsabilização (PARs) instaurados e as possíveis condenações decorrentes dos citados processos. Vale lembrar que a instauração de Processos Administrativos de Responsabilização compete ao ente federado lesado pela prática dos atos proscritos pela Lei Anticorrupção.

Alguns estados são pioneiros na edição de estratégias através da regulamentação de instrumentos de combate a corrupção. Isso considerando que, nessa linha de raciocínio temos que antes da Lei Anticorrupção foi promulgada em agosto de 2013 e regulamentada em âmbito federal em março de 2015 por meio do Decreto n. 8.420, já existia em alguns estados brasileiros a normatização sobre o combate a corrupção como nos estados de Tocantins que foi o primeiro Estado a regulamentar a Lei Anticorrupção por meio de do Decreto n. 4.954/2013; depois disso, os estados de São Paulo, Paraná, Goiás e Espírito Santo, todos em 2014, também regulamentaram a Lei.

O Quadro 1 organiza de forma cronológica, até o fim de 2018, todos os estados – contando também com o Distrito Federal – que editaram normas regulamentadoras para viabilizar as Lei Anticorrupção em suas jurisdições.

¹² A CGU publicou em julho de 2017 um documento com sugestões de Decretos para a regulamentação da Lei Anticorrupção nos Municípios, com três versões: simplificada, intermediária e completa. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipio-transparente/arquivos/cartilha-sugestoes-de-decretos-para-a-regulamentacao-da-lei-anticorrupcao-nos-municipios.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2019.

Quadro 1 - Normas regulamentadoras para viabilizar as Lei Anticorrupção nos estados brasileiros

ESTADO	REGULAMENTAÇÃO
Tocantins	Decreto n. 4954/2013
São Paulo	Decreto n. 60.106/2014
Paraná	Decreto n. 10.271/2014
Goiás	Lei n. 18.672/2014 ¹³
Espírito Santo	Decreto n. 3.727-R/2014 ¹⁴
Rio Grande do Norte	Decreto n. 25.177/2015
Minas Gerais	Decreto n. 46.782/2015
Maranhão	Decreto n. 31.251/2015
Distrito Federal	Decreto n. 37.296/2016
Mato Grosso	Decreto n. 522/2016
Alagoas	Decreto n. 48.326/2016
Mato Grosso do Sul	Decreto n. 14.890/2017
Santa Catarina	Decreto n. 1.106/2017
Pernambuco	Lei n. 16.309/2018
Rio de Janeiro	Decreto n. 46.366/2018
Paraíba	Decreto n. 38.308/2018
Rio Grande do Sul	Lei n. 12.225/2018

A regulamentação da Lei n.12.846/2013 não deve ser analisada de forma isolada como um marco legislativo do comprometimento dos entes federativos com o combate à corrupção. De outra parte, não é nossa intenção, analisar a qualidade dos instrumentos legais que regulamentaram a Lei Anticorrupção, no sentido de possuírem fundamentos para melhorar a efetividade da aplicação dos mecanismos anticorrupção, mas apenas quantificar os esforços estaduais relativos ao tema.

Dentre as diversas iniciativas estaduais, quanto a Lei Anticorrupção merecem destaque, mais especificamente os trabalhos feitos no Espírito Santo e em Mato Grosso.

¹³ Alterado pela Lei nº 19.154/2015.

¹⁴ Revogado pelo Decreto nº 3.956-R/2016 (alterado pelo Decreto nº 3.971-R/2016).

Na corrida dos estados pelo combate à corrupção, o Espírito Santo foi o primeiro a instaurar um Processo Administrativo de Responsabilização com fundamento na Lei Anticorrupção Empresarial, em 01/06/2015; de lá para cá, foram instaurados mais de 38 PARs contra mais de 60 empresas. Foi ainda o primeiro estado a cadastrar empresas no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP),¹⁵ totalizando 7 empresas.

Já em Mato Grosso, no ano de 2015, depois de amargar as últimas posições por um bom tempo o governo foi considerado o 3º mais transparente entre as 27 unidades da federação, conforme apontou o Ranking Nacional de Transparência realizado pelo Ministério Público Federal.¹⁶ Esse ranking analisa os portais da transparência dos estados e dos municípios brasileiros; a avaliação leva em consideração os aspectos legais e boas práticas de transparência, por meio de um questionário elaborado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Segundo o ranking, em 2015 Mato Grosso quase atingiu a nota máxima em transparência. O Estado recebeu 9,5 ficando atrás apenas do Espírito Santo e de Santa Catarina, que receberam 10 e 9,8, respectivamente.

Segundo ranking do MPF “o nível de transparência de estados e municípios brasileiros aumentou cerca de 33% em seis meses, a partir da atuação coordenada do Ministério Público Federal em todo o país. Esse é um dos resultados verificados pelo Ranking Nacional da Transparência. Foram avaliados portais de 5.567 municípios, 26 estados e o Distrito Federal. O Índice Nacional de Transparência subiu de 3,92, em 2015, para 5,21, em 2016. Estados e municípios que ainda descumprem as leis de transparência serão acionados judicialmente.”¹⁷

Importante ressaltar que vários estados estão editando normas em que exigem sistemas de *compliance* nas empresas que contratarem com o poder público.

Está comprovado cientificamente que o combate a corrupção não é mais uma utopia, mas sim um marco legal consolidado através da Lei Anticorrupção, que proporcionou a mudança de cultura no país, buscando a promoção, interação e a transparência das relações entre público e privado.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep?ordenarPor=nome&direcao=asc>>.

¹⁶ Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>.

CAPÍTULO 3

CONCEITO DE *COMPLIANCE* E SUA APLICABILIDADE

A princípio, quando tentamos traduzir a palavra *compliance* a partir de sua origem etimológica, considerando seu conceito de forma isolada, não conseguimos atingir o nível de significação com o qual a mesma deve ser empregada quando aplicada à ideia de integridade e qualidade de gestão pública e prevenção à corrupção.

O termo *compliance* vem sendo explorado de forma até certo ponto exagerada, fato benéfico para a sociedade em geral, diga-se de passagem, pois a ideia transpassa o conceito original de conformidade nas atuações organizacionais, indo além dos padrões preestabelecidos para a intenção de atingir um patamar de mudança cultural no combate e prevenção às perdas, falhas e quebras de regras nas organizações públicas e privadas.

Como a proposta é discutirmos *compliance* público, Pironti (2017), aborda os conceitos de governança, gestão de riscos e *compliance*, informando que decorrem de uma gestão pública cada dia mais responsiva, que assume um papel preventivo no planejamento de suas ações e na orientação de suas condutas, sempre com o objetivo de atingir a finalidade pública a que se destina. O autor afirma ainda que em razão disso que o novo paradigma da Administração Brasileira está voltado ao abandono da lógica autoritária para a consecução de seus fins por meio do consenso (Administração dialógica). Para Pironti (2017), a Administração Pública passa a adotar a prevenção e o diálogo como métodos fundamentais no direcionamento de suas políticas públicas (PIRONTI, 2017).

Será apresentada no decorrer deste capítulo a evolução histórica do conceito de *compliance*, desde seu surgimento até os dias atuais.

3.1 *Compliance* e o Combate à Corrupção

O termo *compliance* tem origem no verbo da língua inglesa *to comply*, cujo significado é cumprir, executar, concordar, adequar-se, satisfazer o que lhe foi

imposto. *Compliance* é, por assim dizer, o dever de cumprir e guardar conformidade com princípios e regras estabelecidos pela legislação, bem como observar as normas e procedimentos adotados, interna e externamente, por uma organização como forma de redução de riscos relacionados à reputação e aos aspectos regulatórios. Essa foi, de fato, uma definição importante, mas no começo do século 20. Depois de uma série de eventos, o termo evoluiu a ponto de poder ser formulada uma definição mais complexa de *Compliance*:

Nos âmbitos institucional e corporativo, **Compliance** é o conjunto de disciplinas para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresa, bem como evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade que possa ocorrer. O termo *compliance* tem origem no verbo em inglês *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido. Com as atividades de *compliance*, qualquer possível desvio em relação à política interna é identificado e evitado. Com isso, sócios e investidores têm a segurança de que suas aplicações e orientações serão detalhadamente geridas segundo as diretrizes. A partir de meados da década de 90, todas as organizações públicas e privadas passaram a adotar o *compliance* como uma de suas regras mais primárias e fundamentais para a transparência de suas atividades.¹⁸

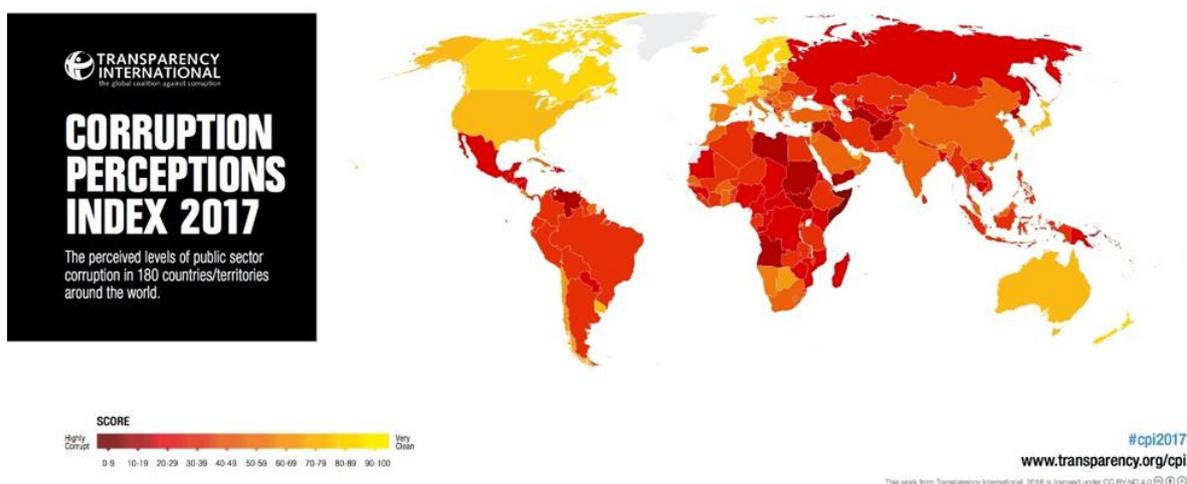
Para implantação de um sistema de *compliance*, é necessário o estabelecimento de um conjunto de ações e planos a serem adotados de forma facultativa por pessoas jurídicas, com vistas à garantia do cumprimento de todas as exigências legais e regulamentares do setor ou segmento econômico em que atuam, orientando e defendendo preceitos éticos e de boa governança administrativa, com o objetivo de evitar e punir de forma adequada a ocorrência de fraudes e atos de corrupção em geral.

Nesse contexto, e levando em consideração que atualmente um dos temas mais recorrentes e debatidos na sociedade global é a luta contra a corrupção, os Estados modernos têm diversificado cada vez mais as ações voltadas ao controle, monitoramento e prevenção desse mal que, muitas vezes, desestabiliza governos, põe em xeque a credibilidade econômica de países e, de certa forma, deixa desacreditada uma boa parcela dos cidadãos em relação aos rumos políticos e administrativos de suas respectivas nações.

¹⁸ Wikipédia. **Compliance**. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Compliance>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

A corrupção passou de tabu para um dos problemas mais comentados do mundo. A organização Transparency International publica anualmente um Índice de Percepção da Corrupção, ou o mapa mundial da corrupção.

Gráfico 1 – Mapa da percepção de corrupção mundial segundo a Transparency International



Fonte: Transparency Internacional (2018)

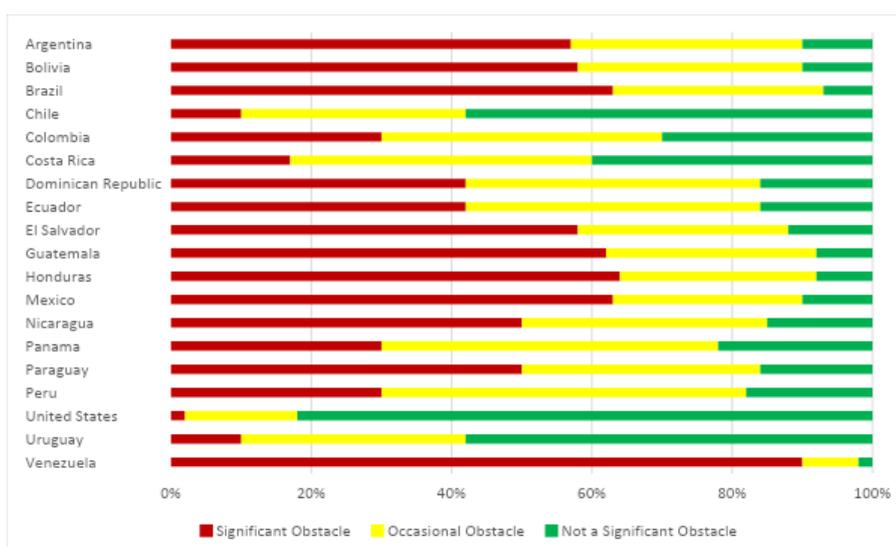
Nos últimos cinco anos, a percepção da corrupção no Brasil tem aumentado, vem numa linha crescente, muito por causa do enfrentamento, do combate direto à corrupção (por exemplo, a Operação Lava Jato). O problema imediato é que as empresas multinacionais utilizam várias ferramentas, como as agências de classificação de riscos de crédito e notadamente organizações como a Transparency International para investir em diferentes países. No momento, tendência é que o Brasil caia nesse ranking, pelos mesmos motivos, ou seja, o enfrentamento e o combate mais incisivo contra a corrupção. Contudo, juntando os resultados das operações contra a corrupção ao dever de casa que o Brasil está fazendo para se enquadrar ao que determinam as convenções internacionais, como os programas de *compliance*, caminhamos para um panorama mais favorável da imagem do país, que é fundamental para que grandes empresas comecem a investir no país.

O Índice de Percepção da Corrupção destaca que a maioria dos países está fazendo pouco ou nenhum progresso no combate à corrupção. O índice, que classifica 180 países e territórios por seus níveis percebidos de corrupção no setor público de acordo com especialistas e empresários, usa uma escala de 0 a 100, onde 0 é altamente corrupto e 100 é muito limpo. O Anexo 1 apresenta o ranking de percepção de corrupção mundial segundo a organização Transparency International. O índice constatou que mais de dois terços dos países pontuam abaixo de 50, com uma pontuação média de 43. Infelizmente, em comparação com os últimos anos, esse fraco desempenho não é novidade.

Na América Latina não poderia ser diferente, um dos escritórios mais respeitados do mundo, Miller & Chevalier publicou em 2016, uma pesquisa completa sobre corrupção na América Latina, o *Latin America Survey*, abrangendo 19 países, onde foram entrevistadas pessoas que trabalham em setores como agricultura, bancário, seguro, escritório de advocacia etc., e a seguinte pergunta foi feita aos entrevistados: como você classificaria a corrupção nos países em que você tem experiência empresarial? O Gráfico 2 apresenta os resultados a esse questionamento.

Gráfico 2 – Classificação da percepção de corrupção na América Latina

Q9. How would you rate corruption in the countries where you have business experience?



Fonte: Miller & Chevalier (2016)

A pesquisa demonstra que os entrevistados consideram o Chile, os Estados Unidos e o Uruguai como os países menos corruptos, sendo que na maioria dos países considerados grandes economias, mais de 50% dos entrevistados dizem que a corrupção é um significativo obstáculo. São eles: Argentina, Brasil, México e Venezuela. Outros países, cujo PIB é menor que U\$ 100.000.000.000,00 (cem bilhões de dólares), que figuram no grupo de maior risco, em que a corrupção é percebida pelos entrevistados como podendo criar obstáculos significativos são: Honduras, Guatemala, El Salvador e Bolívia. A inclusão do Brasil nessa lista é recente, tendo figurado apenas na última pesquisa (2016), provavelmente pelos grandes escândalos de corrupção que resultaram em operações como a Lava Jato.

Tendo em mente que a corrupção ocorre tanto no setor público, quanto no privado, as ações e mecanismos de combate se diversificam e possuem origens tanto na iniciativa privada, quanto no âmbito do poder público.

Nesse cenário de combate à corrupção, no que toca ao sistema de *compliance*, pode se afirmar, em tese, que não se trata de um fenômeno da atualidade, mas sim o resultado de um conjunto de práticas necessárias e inerentes ao próprio equilíbrio e desenvolvimento das relações sociais das civilizações, haja vista podermos identificar legislações rústicas, como o Código de Hamurabi que, por volta de 1780 a.C. na Mesopotâmia, estabeleceu regras afetas à adoção de práticas éticas na condução de situações que envolvessem a realização de negócios e acordos comerciais.

Dessa forma, ao pensarmos em *compliance*, devemos ter em mente que seu o fim precípuo e empírico é o de alcançar o senso moral e ético de todos os atores envolvidos nos processos de produção, captação, aplicação e utilização de recursos financeiros no âmbito de uma gestão, seja ela pública ou privada.

Com acerto, podemos afirmar que o termo *compliance* não se define de forma simplificada como sendo constituído por um único mecanismo ou ação de combate às más práticas de gestão, já que agrega várias ferramentas de ordem institucional, legal, instrumental e procedimental. Essas ferramentas acabam por resultar em um grande sistema/programa de trabalho, por assim dizer, gerencial sob o aspecto de controle dos atos de todos os setores envolvidos no âmbito de uma instituição pública ou privada.

A concepção de *compliance* sob a forma de sistema de controle de gestão originou-se no início do século XX, quando nos Estados Unidos ocorreu a criação de várias agências reguladoras a exemplo do Food and Drug Administration (FDA) e do Federal Reserve System (FED) – Banco Central dos EUA – estabelecendo um modelo de fiscalização centralizada, passando a regular atividades relacionadas à saúde alimentar, ao comércio de medicamentos e à implantação de um sistema financeiro mais estável, seguro e adequado às leis.

Em continuação ao estabelecimento de um conjunto regulador que acabaria por resultar em um grande sistema de *compliance*, em 1977 foi criado o Foreign Corrupt Practices Act, nada mais que a lei anticorrupção norte-americana, obrigando empresas a manterem livros e registros que reflitam de forma precisa as suas transações, estabelecendo assim um sistema adequado de controles internos institucionais.¹⁹

Mas como surgiu o FCPA? Em 1970, o Senado Americano constituiu uma comissão para investigar a suspeita de que empresas americanas estavam subornando autoridades estrangeiras para obter contratos. Ocorre que, naquela época, mesmo o mundo não passando por um período efetivo de guerra, existia uma guerra silenciosa, a conhecida guerra fria. Foi quando surgiu o caso Lockheed, de uma empresa americana que vendia aviões de guerra, tanto para os EUA quanto para a extinta União Soviética; essa empresa saiu mundo afora pagando propina para vender seus caças, tanto para os aliados dos EUA quanto para a União Soviética e seus respectivos aliados. Houve inclusive uma confissão do presidente do conselho que essa era uma estratégia realmente praticada pela empresa e que ele não encarava aquilo como suborno, encarava como custo operacional para fazer negócio fora dos EUA, que era uma praxe. Nesse caso ninguém foi punido, simplesmente porque não existia uma norma que previa qualquer tipo de responsabilização às empresas que subornavam autoridades estrangeiras.

Atualmente, o combate à corrupção dentro dos sistemas jurídicos dos países já é bem estabelecido. No Brasil, desde as Ordenações Filipinas já existia o delito de peita que é equivalente ao crime de corrupção previsto no nosso Código Penal atual,

¹⁹ **Foreign Corrupt Practices Act.** Disponível em: <www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 10 maio 2018.

artigos 317 e 33. No entanto, a chamada corrupção transnacional ainda não era um problema, porque a globalização era algo extremamente novo.

Em 1972, aconteceu um novo escândalo nos EUA: o Watergate, que culminou com a renúncia do Presidente Richard Nixon. O caso tratava de um arrombamento do escritório do partido concorrente (o Partido Democrata americano). Ocorre que durante as investigações do caso, o FBI descobriu e posteriormente levou para a Securities and Exchange Commission (SEC) – equivalente à Comissão de Valores Mobiliários no Brasil – que 400 empresas americanas haviam pago propina fora dos EUA para obterem contratos, principalmente em países subdesenvolvidos, inclusive no Brasil. Para se ter uma ideia das 400 empresas americanas envolvidas nesse escândalo, 150 estavam listadas na lista da Revista Forbes como as maiores empresas do mundo, tamanho era o impacto desse fato. Foi então que surgiu a FCPA, ou seja, pela primeira vez no mundo surgiu um instrumento legal que responsabilizou empresas pela prática de suborno às autoridades estrangeiras para levar vantagem em contratos.

No final da década de 1980, em decorrência de um escândalo na indústria de defesa norte-americana, trinta e duas empresas do setor se uniram em torno da criação voluntária da chamada DII (Iniciativa da Indústria de Defesa), passando a estabelecer um conjunto de princípios a serem observados com vistas às práticas empresariais éticas e de boa conduta no setor.²⁰

Em 1985, foi criado nos EUA o Committee of Sponsoring Organizations (COSO)²¹. Esse comitê independente foi criado para estabelecer medidas que visam melhorar as estratégias e os relatórios financeiros por meio da ética, da efetividade dos controles internos e da governança corporativa das empresas americanas.

Em 1991, o Governo americano editou um guia, o Federal Sentencing Guidelines for Organizations²², que consiste em um conjunto de normas que regem

²⁰ DII. Iniciativa da Indústria de Defesa. Disponível em: <<https://www.dii.org/home>>. Acesso em: 10 maio 2018.

²¹ Disponível em: <<https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>>.

²² Comissão de Penas dos Estados Unidos. Diretrizes Federais para a Condenação de Organizações. Disponível em: <<https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/training/organizational-guidelines/historical-development/OrgGL83091.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2018.

as sentenças que juízes federais impõem às organizações condenadas por crimes federais.

Em novembro de 1991, foi publicado o núcleo das diretrizes que previam a intenção de prevenir e impedir os delitos organizacionais, a partir da descrição de Programas de *compliance*, que ainda podem estabelecer a redução de penas, se forem condenadas. Ou seja, o guia estabeleceu que, ao julgar um caso, o juiz na hora de dosar a pena deve levar em consideração se a organização possui ou não programa de *compliance* para que, se for o caso, a pena seja reduzida. As empresas passaram a levar a sério os programas de *compliance* como forma de se proteger de uma eventual ação de responsabilização.

Esse mecanismo adotado pela referida comissão americana pode ser comparado ao instituto da leniência. O acordo de leniência no Brasil, também conhecido como programa de clemência em Portugal, é um pacto de natureza administrativa celebrado entre os particulares infratores confessos e as entidades estatais com base, por exemplo, na Lei de Defesa da Concorrência ou na Lei Anticorrupção.

No ano de 2000, o instrumento da leniência foi introduzido no arcabouço jurídico brasileiro por força de mudanças na legislação concorrencial, passando a ser aplicada no âmbito dos processos sancionadores conduzidos pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). O CADE tem como missão precípua a defesa da livre concorrência no mercado, sendo, no âmbito do Poder Executivo Federal, a entidade administrativa responsável pelas investigações e decisões em última instância sobre matéria concorrencial.

Em âmbito mundial, os programas de leniência geralmente se encontram presentes nos arcabouços jurídicos dos países que também possuem legislação para defesa do instituto da livre concorrência, a exemplo do já citado programa de clemência em Portugal e do *Programma di Clemenza* na Itália.

No que tange ao combate à corrupção e, por assim dizer, à introdução legal da obrigatoriedade de práticas de *compliance* em nível institucional no Brasil, a Controladoria Geral da União (atualmente Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União) e o Instituto Ethos, no ano de 2009, publicaram conjuntamente o documento intitulado *A Responsabilidade Social das Empresas no*

Combate à Corrupção, contendo orientações para o desenvolvimento das ações nas empresas que se dispõem a contribuir com a construção de um ambiente corporativo íntegro, adotando posturas de prevenção e combate à corrupção em suas relações comerciais (CGU, 2009).

No ano de 2015, a Controladoria Geral da União editou a Portaria CGU n. 909/2015, definindo critérios para avaliação dos programas de integridade das empresas, estabelecendo estes como requisitos indispensáveis para concessão de redução no valor da multa (CGU, 2015). Essa portaria estabeleceu três fases para análise do cumprimento dos requisitos. Em primeiro momento, a empresa deve comprovar que o programa de *compliance* foi concebido em consonância com o status de seu porte econômico, perfil de atuação e posicionamento no mercado. Após essa primeira avaliação, a empresa deve comprovar o histórico da aplicação do programa, evidenciando os resultados alcançados anteriormente na prevenção de atos lesivos. A última fase de avaliação consiste na demonstração de que o programa foi efetivamente aplicado no âmbito de situação em que tenha ocorrido ato lesivo e que, na oportunidade, obteve resultado na prevenção de um dano maior ou na reparação do prejuízo causado.

No que concerne ao instituto do acordo de leniência previsto na Lei n. 12.846/2013, este ganhou procedimentalização específica para sua celebração no âmbito da CGU por meio de da publicação da Portaria Interministerial CGU/AGU n. 2278/2016, com previsão expressa da participação da Advocacia Geral da União no ato.

Tem-se assim que no combate à corrupção, mais especificamente no setor empresarial, foi introduzido o *compliance* como instrumento legal e obrigatório na busca da transparência e efetividade de suas ações que deverão ser efetivadas por meio de programas de integridade.

3.2 Compliance e Programas de Integridade

A partir da instituição da Lei n. 12.846/2013, que foi regulamentada pelo Decreto Federal n. 8.420/2015, o mundo empresarial busca então conceber o combate à corrupção por meio dos princípios do “*compliance*”, os quais passaram a ser amplamente citados no meio empresarial. Buscou-se, a partir de então, obedecer

a uma regra, a um comando, a um regulamento nas empresas, que até então não existia. No Brasil, o termo *compliance*, na Lei 12.846/13 e demais diplomas legais que a regulamentaram, foi denominado “programa de integridade”.

A referida lei passou a ser um marco, pois criou normativa que permite punir empresas por atos de corrupção praticados em benefício próprio. E ainda, essa mesma lei estabeleceu, um incentivo à criação e implementação de programas de integridade (*compliance*) dentro das empresas. Segundo Serpa (2006), *compliance* são os programas ou mecanismos de conformidades utilizados por organizações para prevenir e detectar condutas criminosas, ilegais e fraudes, assim como promover uma cultura que encoraje o cumprimento das leis e uma conduta ética.

Conforme Hayashi (2014), *compliance* é uma área bastante ampla, responsável pelo cumprimento de todas as regras internas, e deverá regulamentar os órgãos reguladores de sua área. Por ser ampla, a área de atuação se subdivide em outras para um trabalho mais específico; dentre essas áreas o Programa de Integridade é uma delas. Portanto, o Programa de Integridade é um “braço” do Programa de *Compliance*, já que também visa ao cumprimento de regras internas e externas, porém específicas para o combate à corrupção

Os objetivos dos programas de integridade em *compliance* é o de estimular um ambiente de negócios pautado por princípios éticos, melhorando o clima dentro das organizações, minimizando multas por violação das normas, protegendo a imagem e reputação e, conseqüentemente, melhorando a governança corporativa das empresas. Diante disso, como resultado, essas se tornam mais atrativas aos investimentos.

No entanto, a adoção de sistemas de integridade, decorrente de “sugestão legal”, não é uma obrigatoriedade. Ou seja, a Lei Anticorrupção não prevê sanções às empresas que deixem de implementar programas de integridade. Porém, em conformidade com o artigo 7º, inciso VIII, a Lei 12.846/2013 dispõe que “serão levados em consideração na aplicação das sanções a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”. (Por isso, cada vez mais os programas de integridade vêm

recebendo a atenção e recursos das corporações como mecanismos para mitigar riscos e auxiliar no cumprimento do dever de diligência dos administradores.

Em contraponto, a Lei Anticorrupção poderá em caráter facultativo exigir o conferido pela Lei. Ou seja, exigir a implantação dos programas de integridade. Um exemplo são as instituições financeiras sujeitas à regulação do Banco Central (BACEN). A Resolução n. 4.595/2017, emitida pelo Bacen, regulamenta as políticas de integridade aplicáveis a tais instituições, bem como a demais instituições autorizadas a funcionar pelo órgão.

Atualmente, são obrigadas a regras de governança corporativa e práticas de *compliance*, principalmente com relação às contratações e ao relacionamento com o público externo as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades sujeitas à Lei das Empresas Estatais (a Lei Federal n. 13.303/2016). Essa obrigatoriedade está em essas empresas possuem um código de conduta e integridade que disponha sobre, por exemplo, canais de denúncias e sanções aplicáveis em caso de violação às regras do código.

Se pudéssemos contar com a supracitada lei há mais tempo, não teríamos vivido uma história tão cruel com a Petrobras, que foi durante muito tempo loteada entre partidos políticos; conseqüentemente, não havia compromisso técnico com a maior petrolífera do mundo. No entanto, esse tipo de controle está em risco, porque ainda se discute no Congresso Nacional a possibilidade de exclusão do dispositivo da Lei 13.303/2016, que trata do controle e da fiscalização de composição das diretorias e dos conselhos das empresas estatais para que pessoas com envolvimento político não sejam nomeadas.

Diante da notoriedade dos programas de integridade, as corporações vislumbram diante das exigências das entidades a obrigatoriedade da implantação de programas de integridade na busca de cumprir os requisitos para que possam manter ou celebrar contratos com órgãos da administração pública), surge então o fenômeno cada vez maior da do uso do *compliance* por parte de fornecedores de órgãos públicos.

Alguns estados têm implantado o programa de integridade, bem como o prevê em lei como requisito fundamental para a contratação com a administração pública. É o caso do estado do Rio de Janeiro e do Distrito Federal.

A Lei n. 7.753, sancionada em outubro de 2017 pelo estado do Rio de Janeiro, e a n. 6.112, sancionada em fevereiro de 2018 pelo governo do Distrito Federal, dispõem sobre a exigência do programa de integridade às empresas que contratam com a administração pública. Por meio de da Lei n. 10.793, o Espírito Santo, exigiu que seus fornecedores de bens e prestadores de serviços tenham um código de conduta e integridade destinado à observação de princípios éticos.

Em alguns órgãos federais também há essa exigência de um programa de integridade para os interessados em contratar com alguns entes e entidades em âmbito federal, como é o caso da Petrobras e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que também formalizou a exigência por meio de por meio da Portaria n. 877/18, criando a obrigatoriedade de implementação de procedimentos de gestão de riscos, canal de denúncias, código de conduta e políticas de integridade.

As leituras também têm demonstrado as vantagens de se ter implantado um Programa de Integridade. A Lei 12.846/2013 prevê a responsabilização da empresa, independentemente do seu porte ou ramo de atuação, caso seja flagrada cometendo ato de corrupção contra a administração pública (BRASIL, 2013). Isso considerando que as empresas que incorrerem em atos ilícitos corruptivos serão penalizadas com o rigor da lei podendo até ter a cassação do cadastro nacional de pessoa Jurídica. Mas se a empresa possuir o programa de integridade homologado pela CGU ou órgãos equivalentes nas outras esferas poderá ter sua pena atenuada. Vislumbrando o princípio da administração pública incorporada pela Lei. Vislumbram-se outras vantagens para futuro de grandes empresas, que priorizarão a contratação de produtos e serviços daquele prestador ou fornecedor que tenha instituído um programa de integridade.

Para a implementação dos programas de integridade conforme as diretrizes estabelecidas pelos recentes regulamentos federais, há um rol de requisitos conforme descritos no Capítulo IV do Decreto n. 8.420/2015, porém, cada pessoa jurídica deve formular seus próprios programas de integridade, de acordo com as suas necessidades específicas, com elementos essenciais (mínimos) a sua caracterização.

No artigo 42 do Decreto n. 8.420/2015, estão descritos dezesseis requisitos a serem levados em consideração para a aferição da existência e efetivo funcionamento dos programas de integridade (*compliance*):

Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;

II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;

V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;

VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;

VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé;

XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei n. 12.846, de 2013; e

XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos (BRASIL, 2015).

Como se pode notar, a instituição de programas de integridade, nos termos da recente regulamentação federal, tem claro escopo preventivo, com o fito de evitar a prática de condutas lesivas ao erário no âmbito interno das pessoas jurídicas – de

direito público ou privado. Percebe-se que, paulatinamente, por meio de uma cultura pautada na organização comprometida com a ética, com a transparência e com a governança corporativa, a Lei n. 12.846 vem transformando em obrigação legal ou negocial o programa de integridade (*compliance*). Isso leva a crer que empresas de todos os tamanhos talvez precisem adotar, em médio prazo, ao menos alguns elementos de um programa de integridade fazendo com que o *compliance* seja um dos pilares da governança.

3.3 Compliance como um dos Pilares da Governança

Em qualquer programa de *compliance* deverá estar explícito, prioritariamente que se busca o comprometimento com a ética, com a integridade e com a sustentabilidade, tendo como alicerce uma cultura organizacional que preza pela transparência no relacionamento com os diversos públicos e pela mais rigorosa adesão às leis, regulamentos e políticas pertinentes às atividades de cada segmento.

O termo *compliance*, usado desde o século 17, tem no seu bojo o significado de completar, de fazer o que é certo, de ser cortês, de estar em harmonia ou seja, estar de acordo com. Segundo Tarantino (2008), significa um estado de agir em conformidade com as leis, regulamentos, protocolos, padrões e especificações estabelecidos. É possível ainda constatar a associação entre o conceito de *compliance* ao de controle interno, como sinônimos; no entanto, são institutos distintos. A distinção está em que o Compliance assegura o cumprimento de leis e regras e o controle interno ultrapassa o simples cumprimento de leis e normas buscam também a organização interna. Nesse sentido:

A função primordial do auditor não é investigar nem identificar fraudes. A auditoria de balanços financeiros, por exemplo, tem como missão identificar erros, diferenças e desvios dos princípios contábeis que afetem as demonstrações financeiras. Ou seja, a obrigação do auditor é analisar os dados apresentados pela companhia, verificar se eles estão compatíveis com os princípios contábeis utilizados naquele país e se refletem a realidade patrimonial e financeira da empresa. Já quando o tema é o das fraudes, a responsabilidade do auditor é limitada ao que pode impactar a demonstração financeira de forma relevante e, conseqüentemente, distorcer a interpretação do leitor quanto à situação econômica e patrimonial de uma determinada empresa. Tudo mais que fuja desse conceito não é de responsabilidade nem atribuição do auditor (IBRACON, 2016).

É de se observar que o *compliance* teve sua origem em instituições financeiras com o objetivo de dar maior segurança e estabilidade ao sistema financeiro, estendendo-se para além das instituições bancárias, buscando sempre a aderência entre a ética individual e coletiva (SANTOS et al., 2012).

Portanto, *compliance* tem como um dos princípios fundamentais o investimento nas pessoas, nos processos e na sua conscientização, buscando a internalização da fundamentalidade em ter ética e idoneidade nas atitudes (ABBI, 2009).

Ser *Compliance* é conhecer as normas da organização, seguir os procedimentos recomendados, agir em conformidade e sentir quanto é fundamental a ética e a idoneidade em todas as nossas atitudes, enquanto Estar em *Compliance* é estar em conformidade com leis e regulamentos internos e externos. Ser e estar em *Compliance* é, acima de tudo, uma obrigação individual de cada colaborador dentro da instituição (ABBI, 2009).

Contudo, essa definição feita pela ABBI, com a ética entranhada no *compliance*, não surgiu do nada; em 2004 o *Federal Sentencing Guidelines for Organizations* sofreu alteração de suas diretrizes existentes para tornar mais rigorosos os critérios para um efetivo programa de *compliance*, especialmente para exigir a necessidade de que diretores e executivos desempenhem um papel ativo na gestão do programa, além da importância de promover uma cultura organizacional que esteja em conformidade com a lei e que demonstre uma cultura ética.

No entanto, é preciso fazer uma ponderação de que não é somente instituindo um código de ética que se vislumbrará o agir em conformidade com as leis, regulamentos, protocolos, padrões e especificações estabelecidos. Há a necessidade de instituir instrumentos para apoiar o código de ética, inseridos em um programa consistente, de modo a permitir a internalização dos valores para a formação da cultura ética (WEBER, 1993 apud CHERMAN; TOMEI, 2005).

Wellner (2005) e Stucke (2013) defendem, com base em pesquisas empíricas, que o mais eficiente modelo de gestão de combate à corrupção tem que ter como premissa o desenvolvimento de uma cultura organizacional que se baseia em valores éticos. A CVM (2017) explicita que uma das soluções adotadas para mitigar este problema é a implantação de um sistema de governança corporativa, que vise assegurar os direitos e deveres dos gestores, buscando o equilíbrio destes com os direitos e deveres dos acionistas.

O conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas (CVM, 2017).

O *compliance* é um desses pilares da governança corporativa que surgiu para regular as atividades das instituições e, posteriormente, das empresas, evitando os possíveis desvios que possam ser cometidos. Assim tem-se que a governança está composto de pilares, sendo cada qual com uma atribuição:

- Transparência (Disclosure) – Apresentação de informações relevantes;
- Conformidade (*Compliance*) – Cumprimento de normas;
- Equidade (Fairness) – Tratamento justo para com os acionistas e todos os *stakeholders*; e
- Prestação de contas (Accountability) – Prestação de contas respeitando a legislação, visando à sustentabilidade da empresa.

O *compliance* é um dos pilares que trata do combate a corrupção. Mas o programa vai além disso, atua também na redução dos riscos do negócio. Essa melhoria é possível pois o *compliance* prevê a efetivação dos controles internos e outros benefícios. Dessa forma para que a empresa esteja em *compliance* ela deve estar cumprindo com todas as normas internas e externa de responsabilidade da empresa.

No Portal de *Compliance*, estão descritos alguns passos a serem seguidos para a implantação de um programa eficaz de *compliance*:

Realizar uma avaliação de risco; Comprometimento com a cultura de *Compliance*; Patrocínio e recursos para *Compliance*; Código de conduta ética, políticas e procedimentos; Atividades de *Due Dilligence* (saber com quem sua empresa está fazendo negócios); Controle internos e monitoramento contínuo; Comunicação e programas de treinamentos contínuos; Canal de denúncias, mecanismos disciplinares e de investigação.²³

²³ Disponível em: <<http://www.portaldecompliance.com.br/sobre/>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

Assi (2013) cita algumas técnicas indispensáveis para o exercício da função de *compliance*:

- Emitir normas e regulamentos internos.
- Fazer pesquisa diária de legislação aplicável às atividades da empresa, no que se refere à atividade de *Compliance*.
- Realizar teste de *Compliance* em operações, procedimentos e cadastros.
- Elaborar manual de gerenciamento de crise com a formação de um time de gerenciamento de crise.
- Elaborar teste de certificação de *Compliance* aplicável anualmente.
- Estimular competição, ética, superação de diferenças e trabalho em equipe.
- Monitorar e implementar mecanismos de controles internos vinculados à área de *Compliance*.
- Controlar e revisar as pendências cadastrais e a documentação referente às seções: “Conheça seu cliente”, em inglês, “Know Your Customer (KYC)”; “Conheça seu fornecedor”, em inglês, “Know Your Supplier (KYS)”; e “Conheça seu Funcionário”, em inglês “Know Your Employee (KYE)”.
- Criar controles operacionais e sistêmicos e testes para prevenção e detecção à lavagem de dinheiro, principalmente para instituições financeiras.
- Propor e apoiar a elaboração de treinamentos diversos dentro de sua área de atuação e de acordo com as necessidades da empresa e do staff.
- Desenvolver e implementar mecanismos de apoio (relatórios) aos executivos da organização para subsidiar decisões no comitê de *Compliance* (ASSI, 2013).

Giovanini (2014) cita que o objetivo do *compliance* é o de preservar a boa imagem e reputação de uma organização.

Compliance, estrutura que abraça o objetivo de proteger a empresa e os seus funcionários, conduzindo a organização a executar suas atividades de acordo com um código de conduta, com ações firmadas em valores morais, éticos, transparentes e em consonância com toda a legislação aplicável. Para dar cumprimento a esses objetivos, criam-se as atividades de prevenção, de estabelecimento de regras e códigos internos, controle e monitoramento (GIOVANINI, 2014, p. 20).

Kuhlen (2013) ao abordar o *compliance*, defende que por ser um dos pilares da governança, o *compliance* não significa tão somente o cumprimento de normas jurídicas, o termo tem relevância em razão de determinada manifestação histórica do *compliance*, em especial, aquele ligado à atividade empresarial. O autor aborda ainda que nesse âmbito, “são adotadas medidas com as quais as empresas pretendem assegurar que as regras vigentes para elas e para seus funcionários sejam cumpridas, que as infrações se descubram e, eventualmente, que sejam punidas.” Ou seja, no setor empresarial mais do que uma estratégia privada de eficiência, o *compliance* é

um elemento que aumenta a transparência perante o mercado e a confiança dos investidores, facilitando o acesso a capital de terceiros.

O *compliance* tem mostrado resultados satisfatórios na área empresarial, pois tem atuado em dois campos distintos um, resultado satisfatório que o Compliance tem alcançado está associado ao regulamento interno implantando as boas práticas de gestão e a aplicação das legislações na atuação da empresa pertinente a área que está atuando, evitando assim risco, e práticas ilícitas. Obtendo com isso o bom relacionamento com clientes e fornecedores.

Buscando responder ao problema de pesquisa deste trabalho, questiona-se como aplicar o *compliance* à administração pública, na busca de combater a corrupção. Esse aspecto será tratado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

COMPLIANCE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 *Compliance* e a Lei 12.846/2013

O *compliance* surge no Brasil com o advento da Lei 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção. Tal lei, por ter como finalidade evitar práticas corruptivas contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira também é conhecido como Lei Anticorrupção. Surge por determinação de legislação que foi imposta as empresas do setor privado para que criassem programas de integridade para evitar a prática corruptiva contra a administração pública, nacional e estrangeira.

Em virtude da publicação, em dezembro de 1997, da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE, ocorreu uma pressão por parte das organizações internacionais para que países que ainda não haviam adotado a sistemática de incentivo à adoção de programas de integridade o fizessem visando à responsabilização penal de pessoas jurídicas pela corrupção. Nessa seara, o Brasil foi significativamente pressionado para que adotasse esse sistema de punibilidade, a fim de incentivar as corporações à adoção do *compliance* (VERÍSSIMO, 2017).

Dessa forma, em 30 de novembro de 2000, o Brasil ratificou referida convenção por meio de do Decreto n. 3.678/2000 e a Convenção de Mérida, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 2013, intermédio do Decreto n. 5.687/2006.

No entanto, não foi a partir da adesão a esses decretos que o Brasil adotou os programas de *compliance*, visto que na Lei n. 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Capitais) havia disposições primitivas acerca do instituto. Mas o *compliance* anticorrupção no Brasil toma vulto maior a partir de 2013, com a promulgação da Lei n. 12.846/2013, batizada de Lei Anticorrupção, reforçado pelos movimentos sociais, cuja pauta centralizava a redução da corrupção e o fortalecimento ético do governo. A partir de então, a lacuna normativa existente acerca da “responsabilidade objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”, conforme o art. 1º, deixou de existir (CARVALHOSA, 2015).

Portanto, foi buscando o combate à corrupção e com vistas a regulamentar e fomentar a institucionalização de programas de *compliance* no âmbito empresarial nacional, que foi promulgada a Lei Federal n. 12.846/2013 (Lei da Empresa Limpa ou lei Anticorrupção), a qual estabeleceu a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a Administração Pública (BRASIL, 2013).

No mesmo sentido, no ano de 2015 foi editado o decreto n. 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção, que institui o programa de integridade com previsão de que as pessoas jurídicas que possuírem e fomentarem a prática de programas de integridade poderão receber até 20% de desconto no valor da multa.

A partir de então, foram instalados programa de integridade, no âmbito de pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

4.2. Aplicação do *Compliance* na Administração Pública

Como já citado, o conceito de *compliance* surgiu tendo como foco a atividade privada, e em âmbito nacional, em decorrência da Lei n. 12.846/2013, tendo como objetivo a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira.

Nessa perspectiva, Luchione e Carneiro (2017) abordam que *compliance* não está relacionado à Administração Pública, e sim, às sociedades privadas. Contudo, pode o poder público em conformidade com os princípios constitucionais dispostos no artigo 37 utilizar-se desse instituto, buscando o combate à corrupção.

É sabido que a Administração Pública no Brasil se encontra amparada por leis, princípios e por nossa legislação vigente e, em obediência aos princípios constitucionais inscritos no artigo 37 da Constituição Federal: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, a ética, a transparência e a integridade. Igualmente, deve haver o exemplo de boa-fé, legalidade e boa governança nos atos que envolvam a administração pública.

Das leituras, constata-se que a aplicação do *compliance* tem sido uma constante na sociedade brasileira não só em empresas privadas como inicialmente, mas também no setor público nas três esferas de governo. E comunga com os princípios da administração pública e de publicização da gestão e administração da coisa pública, que tem como base os princípios da Administração Pública, elencados no artigo 37 da Constituição da República (NASCIMENTO, 2016).

No entanto, o *compliance* público, assim como o privado, não pode estar desassociado da governança. Nesse contexto, várias organizações internacionais entraram em cena com o objetivo de promover a boa Governança, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A antiga CGU, atualmente integrante do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão promulgou a Instrução Normativa Conjunta n. 01, de 10 de maio de 2016, estabelecendo medidas para a sistematização e implantação da governança, gestão de riscos e controles internos no setor público. A devida Instrução Normativa orienta que órgãos da Administração Pública implantem gestão estratégica da organização, com foco na estruturação da gestão dos riscos, além do acompanhamento e aperfeiçoamento dos seus controles internos.

Em decorrência dessa Instrução normativa, foi publicada a Portaria n. 784, de 28/04/2016, que instituiu o Programa de Fomento da Integridade Pública (PROFIP) para a sua aplicação à administração pública, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal (BLOK, 2017).

Nessa linha da administração em busca da eficiência, eficácia e combate à corrupção é que o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle declarou a realização de um projeto piloto com a instituição do PROFIP, sendo o referido programa no âmbito do próprio Ministério, “um projeto de gestão estratégica do órgão, de acordo com as ações e medidas fundamentais acima referidas” (BLOK, 2017).

Blok (2017) cita ainda que essa portaria tem como intuito nortear e habilitar a Administração Pública para a implementação de programas de *compliance*. Estariam dessa forma os órgãos federais implantando o processo de gestão da integridade, visando detectar e sanar desvios, fraudes e irregularidades, assim como combater a corrupção de forma contundente. A portaria tem como princípio o envolvimento de

todos da empresa para que o compliance alcance seus objetivos. Porém, o comprometimento da alta direção deve ser irrestrita e irá fortalecer as instâncias de integridade para uma análise e gestão dos riscos e estratégias para melhoria.

O IBGC (2009) disciplina ainda que Governança no Setor Público é um conjunto de mecanismos práticos de controle que envolvem temas afetos à liderança, estratégia e informação buscando a concretização de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Segundo Moeller (2011) e Segal (2011), nessa busca de concretização de políticas públicas e da prestação de serviços de interesse da sociedade, a governança pública deve cumprir alguns requisitos: a) identificar as questões sensíveis; b) tratar os dados (informações) obtidos; c) redimensionar o sistema, corrigindo as falhas e implementando os modelos pendentes. Somente assim, haverá a concretização de políticas públicas, e se proporcionará a eficácia no cumprimento das etapas a serem seguidas: a) a sociedade (destinatário) e Estado (agente); b) federalização – a implementação do *Compliance* Público carece de ser adaptado de acordo com a realidade dos entes federativos; (c) órgãos estruturantes e entidades envolvidas no processo de gestão.

A consolidação do *compliance* no setor público, com o intuito de preservar a sociedade e fazer com que os seus administradores desempenhem sua função de forma ética, legal e transparente para a obtenção de resultados positivos à sociedade como um todo tem, segundo Nascimento (2016), que considerar a existência de diversas leis no ordenamento jurídico brasileiro, que não podem ser ignoradas. Por meio de uma análise mais profunda, pode-se concluir que seus objetivos finais levam à solidificação da perspectiva do *Compliance* Público como: a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846 de 1º de agosto de 2013 e Decreto n. 8.420 de 18 de março de 2015); a Lei do Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011); e a Lei de Conflito de Interesses (Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013). Essas leis complementam a efetivação do *compliance* no Brasil.

Ademais, outros institutos legislativos existentes também devem ser considerados ao se buscar implantar o *compliance* na administração pública, visto que a temática não se esgota na Lei 13.303/2016. São eles:

- a) Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994);
- b) Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000);
- c) Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005;
- d) Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, chamada de Lei do Acesso à Informação;
- e) Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013, chamada de Lei de Conflito de Interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal.

Esse rol não é exaustivo, pois dispositivos de outros diplomas também devem ser invocados para compor todo o ordenamento pertinente à matéria. Como as Legislações e ordenamentos estaduais e municipais.

Portanto, a linha a ser seguida pelo administrador na sua função, na sua conduta, tem sempre que ter como primazia a sociedade. Observados descasos e desrespeitos à sociedade, às leis e aos princípios constitucionais, compreende-se que o *Compliance* Público seria o caminho para a integridade na administração pública. O respeito e a importância do *Compliance* na Administração Pública são citados por Nascimento (2016) como:

[...] cabe evidenciar o que se compreende por *Compliance* público, programa de integridade pública, como a criação de medidas institucionais, mecanismos e procedimentos de integridade, análise e gestão de riscos, comunicação, controles, auditoria, monitoramento e denúncia que venham a promover a atuação em conformidade do órgão, de acordo com diretrizes internas e externas promovendo, com isso, a gestão da integridade na esfera pública.

Diante da exposição na mídia falada, televisionada, escrita e nas redes sociais, de operações policiais que desvelam grandes escândalos de corrupção, como a operação Lava-Jato, de alcance nacional e repercussão mundial ou como no caso da operação Ararath no Estado de Mato Grosso, em que o ex-governador Silval Barbosa firmou junto à Procuradoria Geral da República, delação premiada, que o ministro do STF, Luiz Fux, classificou como “monstruosa”, fica clara a necessidade de o poder público reavaliar as ações que buscam combater a corrupção no plano normativo e

fático. Assim têm feito países como a Inglaterra e os Estados Unidos, que buscam novos modelos de gestão estratégica da informação e programas governamentais voltados a minimizar a corrupção no seio das estruturas corporativas e públicas.

Com a publicação do Decreto 5.687/065 que ratificou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção²⁴, o Brasil passa a ter um compromisso maior no combate a corrupção. Para isso tem a incumbência de fortalecer as medidas de combate a corrupção, recuperar ativos, promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

Diante da singularidade e particularidade, cada ente federado deverá aplicar ou manter em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção, que promovam a participação da sociedade e que reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.

Segundo Engelhart, (2014), somente um *compliance* efetivo poderá contribuir para a conformidade com as leis e repercutir favoravelmente na responsabilização da pessoa jurídica e das pessoas físicas, o que deve ser efetivo e ser indicado na legislação. A legislação deve ser criada pelo Estado, sob a influência dos padrões estabelecidos por organismos.

Com base nos estudos de Engelhart (2014), um programa de *compliance* deve ser necessariamente estruturado em colunas, que se subdividem, por sua vez, pontos:

1ª Coluna: Formulação (identificar, definir, estruturar) (corresponde à formulação do programa de *compliance*).

- Análise de riscos e valoração dos riscos.
- Definição de medidas de prevenção, detecção e comunicação, definição dos valores da empresa.
- Criação de uma estrutura de *compliance*.

2ª Coluna: Implementação (informar, incentivar, organizar) (refere-se à implementação desse programa)

- Comunicação e detalhamento das especificações de *compliance*.
- Promoção da observância do *compliance*.
- Medidas organizacionais para criação de processos de *compliance*

²⁴ Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

3ª Coluna: Consolidação e Aperfeiçoamento (reagir, sancionar, aperfeiçoar) (corresponde à sua consolidação e aperfeiçoamento)

- Estabelecimento de um processo para apuração de violações ao programa de *compliance*.
- Estabelecimento dos critérios para a sanção das violações ao programa de *Compliance*.
- Avaliação continuada e aperfeiçoamento do programa.

Assim, cada ente federado deverá, levando em consideração fatores específicos que os diferenciam dos demais – tamanho, porte da operação, área de atuação, e os riscos ligados à natureza sua atividade – montar o seu programa de *compliance* (GARCÍA CAVERO, 2014).

Vislumbra-se com muita clareza que, no Brasil, como em qualquer seara, o arcabouço legal que conduz o controle, a integridade, o *compliance* público é farto e mais do que suficiente, portanto, fazem-se necessárias medidas e atitudes que nos levem à mudança de cultura para uma direção de conformidade da administração pública.

4.3 Medidas de Efetividade do Programa de *Compliance*

Atualmente, um novo cenário vem se desenhando para Administração Pública brasileira, com regras claras de governança corporativa, transparência, conformidade, mapeamento e gestão de riscos, muitos deles decorrentes do combate à corrupção. É o caso da colaboração premiada, da gestão de riscos, da governança e do *compliance*. Como já abordado, o instituto do *compliance* foi, originalmente exigido das empresas privadas que prestam serviços ao Estado ou que prestam serviços públicos, como a Petrobrás²⁵, a Odebrecht²⁶, e a Construtora Queiroz Galvão²⁷ ente outras.

Um exemplo é a efetivação de ações de combate à corrupção, que recentemente passou a ser exigido pelo Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei

²⁵ Disponível em: <http://sites.petrobras.com.br/CANALFORNECEDOR/PORTUGUES/requisitocontratacao/requisito_integridade_conformidade.asp>. Acesso em: 20 ago.2018.

²⁶ Disponível em: <<https://nossocompromisso.com/nosso-compromisso/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

²⁷ Disponível em: <<http://www.construtoraqueirozgalvao.com.br/compliance/>>. Acesso em: 20 ago.2018.

Estadual n. 7753/2017, das empresas a serem contratadas pela administração pública (GERJ, 2017).

Vê-se que a administração pública está preocupada em exigir dos contratados um programa de *compliance*, entretanto, um aspecto que pode ser colaborativo com a própria gestão pública é a adoção de políticas de *compliance* pelo Estado, com vistas a atingir diversos objetivos, sejam eles oferecer o serviço público eficiente ou pautar sua atuação dentro dos padrões de obediência à lei. É o caso da obediência à transparência pública, estabelecida pela Lei n. 12.527/2011, ou aos princípios estabelecidos pela Lei n. 8.666/93.

Foi também neste contexto que o governo federal editou a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N. 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal (MPOG/CGU, 2016).

Na esteira da implantação e estabelecimento de sistemas de *compliance* voltados à gestão pública, em 2017, foi editado o Decreto n. 9.203/2017, que versa sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. No inciso II, estabelece-se a integridade como um dos princípios da governança pública, sendo premente a necessidade da implantação de programas para o desenvolvimento e práticas de boa gestão no âmbito estatal.

Nesse contexto, surge o PROFIP, instituído pela Portaria CGU n. 1.827, de 23 de agosto de 2017, para incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implementarem Programas de Integridade. Por meio do PROFIP, os órgãos e entidades aderentes receberão orientações para construir e adequarem mecanismos e procedimentos internos para prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades, desvios éticos e de conduta.

Em seguimento às ações para o estabelecimento de sistemas de integridade no âmbito do poder público federal, foi editada a Portaria n. 1.089, de 25 de abril de 2018, a qual estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade, mediante o estabelecimento de disciplinas voltadas ao controle interno, gestão de riscos administrativos e práticas eficientes de governança.

Recentemente, o Estado de Mato Grosso editou a Lei n. 10.691/2018, instituindo um Programa de Integridade Pública voltado para a orientação e capacitação dos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual, mediante a implementação dos respectivos Planos de Integridade destes. Contudo, a participação no Programa de Integridade é voluntária, sendo realizada mediante a adesão pela autoridade máxima do ente público interessado por meio da assinatura de termo de compromisso específico.

É importante salientar que, ainda que empiricamente, ao concebermos a ideia do estabelecimento de regras de conduta no âmbito da administração pública, por meio da edição de códigos de ética, passa-se a adotar um norte para a implantação de um sistema de *compliance* comportamental de todos os atores envolvidos nos processos de produção administrativa, desde aqueles que elaboram e direcionam as atividades de governança pública até os escalões funcionais que se encontram na base da pirâmide administrativa.

Com acerto, é fato que disciplinar um sistema de *compliance* voltado para a governança pública envolve a consideração de inúmeros fatores e necessidades particulares de cada esfera, poder e área de atuação do poder público.

Todavia, não podemos descartar o estabelecimento de uma disciplina geral, de natureza básica, que contemple aspectos mínimos de *compliance* a serem observados de forma obrigatória por todos os níveis, poderes e esferas da administração pública. Tudo em estrita obediência ao princípio da legalidade, sobre o qual se assenta a própria existência do Estado.

Nessa senda, ao estabelecer diretrizes gerais de um sistema de *compliance* específico para o setor público, serão delineadas ações de caráter genérico a serem desenvolvidas pelas várias esferas e poderes da administração pública, resultando em, por assim dizer, uma grande rede de controle de atos de gestão com a fácil identificação de práticas que quebrem essas regras gerais preestabelecidas.

Nessa esteira de entendimento, a partir do estabelecimento desse microsistema de *compliance* no âmbito de cada Poder da Administração, poderemos desenvolver e agregar técnicas e mecanismos pontualmente concebidos, com vistas ao atendimento das necessidades específicas de cada órgão, ao passo que cada um seja contemplado de acordo com as suas respectivas atribuições e nichos de atuação.

Será fundamental transformar o resultado desse benefício em uma contribuição direta para o fortalecimento do sistema de integridade gerencial implantado (LUCHIONE; CARNEIRO, 2017).

De toda sorte, há a necessidade de compreensão das ferramentas que o instituto da *compliance* utiliza para sua adequação ou ajuste ao poder público. Está claro que a ação inicial é a criação e o estabelecimento de uma grande plataforma de dados de gestão, favorecendo a transparência e probidade das atividades administrativas desenvolvidas por meio de uma constante troca de informações, dando maior celeridade e confiabilidade para os processos de prevenção, monitoramento, controle e combate aos casos de corrupção (RIBEIRO; DINIZ, 2015).

Portanto, o modelo de *compliance* público passa pelas legislações basilares, reguladoras de matérias específicas e que submetem toda administração pública à observância de suas disposições, como a Lei n. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos), que disciplina os processos de aquisição e contratação em todas as esferas e poderes da administração pública. Da mesma forma, a Lei Federal n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

O *compliance* público não poderá ter como escopo uma generalização burocrática, mas sim a delimitação de um modelo básico, com o estabelecimento de parâmetros de observância geral por todas as esferas e poderes da administração, de adesão compulsória e discricionariedade apenas para inclusão das ações, práticas e procedimentos necessários ao atendimento das particularidades de cada instituição.

Deve-se buscar a adoção de sistemas de *compliance* público *para* um cenário de regulamento macro, que contemple os traços gerais a serem observados de forma compulsória por toda administração gerencial estatal, contendo os principais elementos de um programa de integridade aplicado ao setor público, quais sejam: Código de Conduta; Canal de Denúncias; Gestão de Riscos e Treinamento Contínuo. Entretanto, não basta instituir o programa de integridade e *compliance* sem a sensibilização e conscientização de todos os colaboradores e líderes da entidade. Ou seja, o programa tem que ser efetivo, adotado em sua integralidade, com o apoio da alta administração e a aplicação em todas as atividades da instituição. É necessário, portanto, instituir uma cultura de conformidade no âmbito da organização (BLOK, 2017).

CAPITULO 5

COMPLIANCE PÚBLICO:

O CAMINHO PARA A INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

5.1 Governo Aberto, Boas Práticas e Avanços Internacionais

Antes de tudo, é importante explicitar um panorama do marco legal sobre o tema no plano internacional; para isso, faremos um passeio pela história para nos ajudar a situar o momento em que vivemos.

A primeira lei de acesso à informação que se tem conhecimento foi promulgada pela Suécia em 1766. Anders Chydenius dizia que “uma liberdade dividida não é liberdade e uma restrição de divisão é uma restrição absoluta”. Ele foi figura importante na luta pela transparência escandinava, participando de forma protagonista da construção da Freedom of Press Act (em tradução livre: “Lei de Liberdade de Imprensa”).

Nessa linha, a França, com o intuito de dar publicidade aos atos públicos, publicou pela primeira vez seu orçamento nos idos de 1780. Tal ato foi importante, uma vez que isso legitimou o poder e o controle foi se fortalecendo de tal forma que, não por coincidência, anos mais tarde, mais precisamente em 1789, aconteceu a Revolução Francesa. Enfim, segundo Kant (1724 – 1804), “todas as ações referentes ao direito dos outros homens, cujos princípios não podem ser publicados, são injustas.”

A América latina tem a Colômbia como destaque, em se tratando de pioneirismo, pois em 1888 criou um Código que permitiu o acesso a documentos do governo. Contudo, para se fazer justiça, é necessário citar a legislação mexicana firmada como referência atualmente, em razão da celeridade do acesso à informação e o mecanismo de supervisão dos processos que é feito por órgão independente.

A Freedom of Information Act (FOIA)²⁸, a lei de acesso à informação americana, existe há mais de meio século e foi recentemente atualizada em 30/06/2016, para dar ao cidadão ainda mais acesso aos documentos e registros governamentais, além

²⁸ Disponível em: <<https://www.foia.gov>>.

exigir que os órgãos federais considerem divulgar registros segundo o padrão de “presunção de abertura”, em vez de presumir que a informação é secreta.

Enfim, transparência não é uma novidade quando falamos de administração pública; ademais, sabemos que a participação, a transparência e a prestação de contas dos governos são fundamentais para a construção de políticas públicas, mas essa evolução da gestão pública passa pelo governo aberto. Um novo paradigma de gestão pública que está acontecendo em boa parte do mundo, e que dá origem a uma nova relação entre o poder público, o mercado e a sociedade. Os fatores-chave para o conceito de governo aberto é: saber, participar e contribuir.

Normalmente, é considerado um governo aberto aquele que tem alto nível de transparência e mecanismos que facilitam a análise de dados das contas públicas, com destaque para a responsabilidade do governo.

A transparência é considerada a marca registreada de um governo aberto; ou seja, o público deve ter acesso a informações mantidas pelo governo e ser informado sobre todos os procedimentos governamentais estabelecidos. Nos últimos anos, no entanto, a definição de governo aberto expandiu-se para incluir expectativas de maior participação dos cidadãos e colaboração nos procedimentos do governo por meio do uso de tecnologias modernas e abertas.

Embora a manifestação popular e a crítica sobre os governos sejam uma prática da sociedade de longos anos, a noção de transparência e acesso à informação do governo é uma ideia bastante moderna, fenômeno dos séculos XVII e XVIII, que podemos atribuir a uma explosão de material impresso como jornais, livros e artigos que estavam diretamente ligados a uma nova revolução de pensamento, notadamente na Europa. Para uma segunda análise, ligamos esse fenômeno mais precisamente às revoluções americana e francesa. Ficou claro que esses movimentos culminaram em leis que sustentaram os direitos à liberdade de expressão, de manifestações e de imprensa. Esses direitos fundamentais formaram a base para o que era considerado governança aberta e responsável à época, e que ainda hoje serve como sustentação de nossas noções modernas de governo aberto.

Nas décadas de 1950 e 1960, os países do mundo ocidental estavam vivendo uma onda de reformas de governo, incluindo a adoção crescente de reuniões abertas com prioridade para leis que garantiam a liberdade de informação. Tais leis ficaram

conhecidas como leis do “Sol”, numa clara referência a colocar luz e transparência sobre a coisa pública. A intenção era promover uma cultura governamental transparente, acessível e responsável. Apesar de variarem de acordo com a jurisdição, as leis têm muitas coisas em comum, como requisitos mínimos para publicações de dados públicos, acesso público a informações e decisões do governo e a oportunidade de a sociedade se manifestar. Em 2006, cerca de 70 países no mundo já haviam editado lei de liberdade e acesso à informação.

É importante frisar que as expectativas e definições de governo aberto vêm mudando ao longo do tempo; hoje a informação é cada vez mais livre e prontamente disponível via rede mundial de computadores. Uma solicitação feita por uma pessoa sob a luz da Lei de Liberdade de Informação dos Estados Unidos da América deve resultar em uma gama de documentos enviados ao cidadão solicitante, que certamente receberá tais dados por meio eletrônico, de forma a facilitar a exploração e a análise da informação.

Pode-se dizer que o governo aberto avança na medida em que há cada vez mais utilização de tecnologias abertas de forma colaborativa, para criar uma plataforma por meio da qual o governo e o cidadão possam trabalhar juntos para melhorar a transparência e a eficiência dos serviços públicos. Estamos falando de *open data* (dados abertos), de tal forma que os governos usam padrões abertos, porém seguros, e fornecem dados públicos em formatos abertos, a partir dos quais o cidadão ou mesmo empresas podem criar novos aplicativos e sites para o disponibilizar às pessoas, prestação de serviços públicos que visem melhorar o dia a dia da sociedade. A ideia é o uso de formatos abertos é dar opção aos cidadãos, e não forçá-los a comprar ou adquirir uma ferramenta tecnológica de forma impositiva para ter acesso a uma prestação de serviço público. De outra parte, essa mesma lógica serve para a administração pública, ou seja, o uso de padrões e formatos abertos também tem o benefício adicional de ajudar os governos a evitar a dependência de grandes empresas de *softwares* que acabam, forçando o governo a comprar seus produtos, por serem pacotes de soluções fechados. Entrementes, seria ideal que a administração pública tivesse como base estratégica não só o uso de padrões e formatos abertos, mas também trabalhar na criação de *softwares* produzidos pelo próprio governo que poderia então ser liberado como código aberto.

Fato é que a melhoria dos serviços de governo eletrônico estão ganhando força dentro do movimento conhecido como governo aberto.

Ademais, à medida que novas tecnologias se tornam disponíveis, a capacidade dos cidadãos de participar nos procedimentos de seus governos continuará a melhorar. Então, podemos acreditar que a definição de governo aberto evolua no tempo no que se refere a nossas expectativas quanto à participação e principalmente à colaboração popular no processo de criação de ferramentas e soluções para o serviço público. Notamos então que “governo aberto” não é um termo fixo, devemos compreender que governo aberto é um ideal para inspirar e lutar por uma sociedade cada vez melhor.

Como vimos os “dados aberto” são, na verdade, uma evolução do governo aberto, quase uma filosofia, em que políticas que promovem transparência, responsabilidade e criação de valor, ao disponibilizar dados do governo de maneira universal a todos, começam a ganhar força. Órgãos públicos produzem quantidade enorme de dados e informações. Obviamente, quando instituições públicas disponibilizam os seus dados, tornam-se mais transparentes e responsáveis perante os cidadãos. A OCDE lidera um projeto de dados abertos para seus membros e signatários e, para tanto, enuncia algumas questões que terão que ser resolvidas a fim de que a adesão a esse projeto seja abrangente. Questões como quem arcará com os custos necessários para coleta e processamento de dados públicos, uma vez que esses devem ser disponibilizados gratuitamente para a população? Como incentivar os órgãos públicos a manterem e atualizarem seus dados? Qual será a forma de priorizar os dados que devem ser lançados a fim de potencializar o valor público dessas informações? Diante disso, a OCDE pensa ser importante desenvolver uma estrutura para que, de uma forma responsável, a análise de custos e benefícios, a coleta de dados e a preparação de estudos que demonstrem os benefícios econômicos, sociais e políticos de forma concreta seja o caminho para a abertura de dados governamentais.

O objetivo da OCDE é enveredar esforços para mapear as boas práticas em vários países para estabelecer uma base de ações que apoiará por meio de políticas, estratégias e iniciativas que subsidiarão o desenvolvimento de metodologia para avaliar os impactos de valores econômicos, sociais e de boa governança.

A República do Paraguai, país vizinho ao nosso, acompanhando o movimento global pelos dados abertos, lançou o *Portal de Contrataciones Públicas de la República del Paraguay*²⁹, em português, “Portal da Direção Nacional de Contratações Públicas da República do Paraguai (DNCP).

As autoridades paraguaias destacam que o portal da DNCP fora criado para promover o acesso a dados sobre compras públicas paraguaias e promover o desenvolvimento de ferramentas criativas para atrair e servir os cidadãos. A intenção é assegurar que os dados e informações, especialmente aqueles mantidos pelas administrações públicas, sejam publicados de forma aberta, regular e reutilizável para todos, sem restrições. Pretende-se, com isso, incentivar a transparência e principalmente a participação do cidadão, pois se expõe o trabalho realizado nas diferentes instituições e mostra-se como os recursos públicos são geridos e investidos.

O portal mostra dentre outras coisas, um mapa interativo com informações georreferenciadas sobre os concursos públicos em andamento e os finalizados. Permite o acesso às informações detalhadas de cada proposta, acompanhamento e reclamações, mostra também as diferentes fases de uma licitação, desde o início do planejamento até os contratos e ou modificações do contrato que podem ter vindo a ocorrer.

Outra aspecto interessante do portal é a mostra de entregas de suprimentos planejadas por ano, mês, semana e dia, usando um mapa de calor para representar a concentração de chamadas em um determinado período de tempo. Os resultados podem ser filtrados por intervalo de datas, categoria, tipo de procedimento e instituição de chamada. Essa ferramenta foi criada para que programadores e desenvolvedores possam acessar os serviços públicos fornecidos pelo DNCP. O primeiro passo é se registrar no sistema e criar as chaves de acesso correspondentes para seus aplicativos; ou seja, uma característica muito forte dos dados abertos é justamente o poder público propiciar, incentivar a colaboração dos cidadãos, disponibilizando dados com segurança para que as pessoas possam se registrar e começar a criar aplicativos que se alimentem diretamente desses dados.

²⁹ Disponível em: <<https://www.contrataciones.gov.py/>>.

Do outro lado do Atlântico, no hemisfério norte, a cidade de Barcelona liderou uma reação contra as grandes empresas de tecnologia que, na realidade, ao vender facilidades, acabam aprisionando o poder público, o poder privado, a sociedade, enfim, todos acabam ficando reféns dos produtos fechados que essas empresas de tecnologia comercializam. Em um movimento ousado a Prefeitura de Barcelona contratou Francesca Bria, como diretora-chefe de tecnologia e inovação digital da cidade e, com esse viés de se afastar das grandes empresas de tecnologia, busca-se dar aos cidadãos o direito de controlar seus dados. Barcelona é reconhecida por ser uma *Smart City*³⁰. No entender da CEO, o governo deve trabalhar para se afastar de uma agenda liderada pela tecnologia. A relação entre o setor público, o setor privado e os cidadãos têm que começar a funcionar sem que o governo gaste energia com isso.

Ademais no que diz respeito às contratações pelo governo municipal de Barcelona, estão criando um mercado digital aberto para tornar as compras mais transparentes, para que as pequenas empresas possam participar e competir de maneira justa com os grandes. Isso também significou a reformulação dos contratos de aquisição para refletir que os dados são um direito público para o bem comum.

A intenção é chegar a uma situação em que uma empresa parceira transferirá dados de boa qualidade para a cidade para que o governo municipal possa reutilizá-los em sua plataforma de dados abertos, com a privacidade assegurada, para que os cidadãos e as empresas locais possam agregar valor a ela. Isso faz com que o compartilhamento entre cidades seja cada vez mais fácil e provável, sem que se gaste muito dinheiro com isso. As cidades têm o dever de experimentar novos modelos que respeitem o fato de que os recursos vêm de cidadãos pagadores de impostos.

A cidade de Barcelona é um belo exemplo de governo aberto. Com orçamento participativo, ela integra o cidadão às decisões governamentais por meio de da tecnologia; busca-se mais participação popular para detectar as necessidades e desafios da cidade, para depois com mais colaboração popular encontrar as soluções.

³⁰ Segundo a união Europeia, Smart Cities são sistemas de pessoas interagindo e usando energia, materiais, serviços e financiamento para catalisar o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida. Disponível em: <<https://fgvprojetos.fgv.br/noticias/o-que-e-uma-cidade-inteligente>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

Passamos, assim, por exemplos internacionais que nos mostram que com o governo aberto, avançando para os dados abertos, os governos que estimulam esse modelo estão construindo mecanismos mais efetivos para a prevenção da prática de corrupção. Ainda há muito o que se fazer, ainda há muito o que se aprender.

5.2 O Papel do *Compliance* na Prevenção à Prática da Corrupção

Como sabemos, a questão da corrupção e da fraude têm grande alcance na sociedade, não só brasileira, mas na mundial; ela afeta não só o desenvolvimento econômico, causando ineficiência e estímulos incertos para investimentos, ela desmotiva a população na busca pelo ideal comum, gerando altos custos sociais e políticos. Esse fenômeno não é exclusivo de órgão públicos, pois atinge todas as organizações, incluindo as privadas, afetando-as em seus resultados.

Esse cenário vem exigindo uma mudança comportamental por parte das empresas e não poderia ser diferente com o Poder Público, que busca evitar, detectar e sanar qualquer tipo de desvio, seja um ato ilícito, fraudes ou simplesmente irregularidades administrativas que estejam em desconformidade com o novo modelo de combate à corrupção e ao suborno. Nesse sentido, a principal função do *compliance* é a de “garantir que a própria pessoa jurídica atinja a sua função social, mantenha intactas a sua imagem e confiabilidade e garanta a própria sobrevivência com a necessária honra e dignidade” (PLETI; FREITAS, 2015).

O *compliance* é, então, uma estratégia, dado que seu desenvolvimento ocorre a partir da necessidade de reestruturação estratégica, organizacional e tecnológica das instituições, para construir uma imagem ou reputação sólida perante clientes, fornecedores e usuários. Seus regulamentos contribuem para o cumprimento das normas legais, políticas e diretrizes estabelecidas nas negociações e nas atividades de instituição ou empresa.

Além disso, implementam-se regras de prevenção de ilícitos para a melhoria de sua governança e da gestão de riscos. Riscos esses que poderão ocorrer em face da omissão de uma empresa ou instituição na implantação de um programa de governança, controle interno e gestão de risco. Estaria, portanto, uma empresa ao adotar o programa de *compliance* e de gestão de risco, identificando,

antecipadamente, as principais áreas de exposição para a empresa adotar medidas preventivas convenientes e rápidas aos diferentes riscos a que está sujeita.

Portanto, segundo Silva (2016) o *compliance* é uma forma de controle interno que demonstra um desejo global de combater os atos ilegais de corrupção, como fraude nas organizações e lavagem de dinheiro. Para Dantas (2015), é por meio de do *compliance* que se obterá a “implantação de mecanismos de conformidade-padrão de ética da empresa, implementando regras de prevenção de ilícitos para a melhoria de sua governança e da gestão de seus riscos”. Colombo e Schwartz, (2015) vão além: “o *compliance* possibilita o combate à corrupção, reduz o número de ações judiciais e processos administrativos, assim como os riscos de perdas financeiras decorrentes dos danos à imagem ou reputação da empresa”.

ABBI (2004) discorre que, em se tratando do aprimoramento da reputação corporativa, pode-se afirmar que “*compliance* é braço dos órgãos reguladores junto à administração no que se refere à preservação da boa imagem e reputação e às normas e controles na busca da conformidade”. Isso considerando que a empresa que institui um programa de *compliance* agrega valor à imagem ou reputação de sua companhia, pois a ética primada nos negócios está garantida, além de proporcionar segurança aos acionistas, dirigentes, empregados e investidores.

Em contraponto, a reputação ético-profissional pode ser construída e auxiliada por meio da implantação do processo do *compliance* por meio uma estrutura interna com a participação de toda a equipe em palestras e treinamentos sobre o assunto, que garantam a execução de ações preventivas contra atos ilícitos, contando com o comprometimento de todos os funcionários.

Vislumbra-se que com a implementação o *compliance* na Administração direta e indireta, e órgãos públicos, estes contarão com políticas preventivas para uma gestão administrativa e organização pública eficientes, estimadas pela postura ética e pela efetividade dos serviços.

A implementação de programas de *compliance* está fundada em processo de gestão da integridade, visando à prevenção, detecção e remediação de fraudes, irregularidades e desvios de conduta, além de combater, de forma contundente, a corrupção, pois contempla as seguintes ações e medidas:

I - criação e aprimoramento de padrões de ética e de conduta, além de demais políticas, normas e procedimentos que forem necessários; II - ações de comunicação, cursos e treinamentos efetivos para disseminação das normas e conteúdo de que trata o item anterior; III - aprimoramento e institucionalização de canais de denúncias e de fluxos e processos para seu tratamento; IV - aprimoramento e institucionalização dos procedimentos e instâncias responsáveis pelas ações de responsabilização disciplinar; V - implementação de outras ações de remediação necessárias, que contemplem o constante aprimoramento de processos de trabalho (BRASIL, 2016).

Essas ações proporcionarão o desenvolvimento do mapeamento dos riscos e terão o propósito de apontar as vulnerabilidades do órgão analisado. Após a identificação desses riscos, deve-se propor as medidas necessárias para a prevenção ou mitigação, obtendo a melhoria e a transparência dos seus processos internos e o consequente aprimoramento na prestação de serviços para a população (COIMBRA; MANZI, 2010).

Com o *compliance*, o setor público busca resgatar e desenvolver uma cultura assentada na legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como preconiza a Constituição de 1988 em seu artigo 37.

Entretanto, um dos principais desafios do Estado brasileiro não é reconhecer a necessidade do estabelecimento de um programa de *compliance*, como uma ferramenta de prevenção e combate à corrupção, mas sim a efetivação deste. As atividades de *compliance* devem ser independentes e contar com o apoio estratégico da alta direção, como Conselho de Administração, do Comitê de Auditoria, do Comitê de Controles Internos entre outros, e sempre estabelecidas na organização por meio de da ampla divulgação, da declaração de uma “Política de *Compliance*” abrangente e integrada às demais políticas corporativas, operacionais e de segurança.

A importância do *compliance* como ferramenta de prevenção e combate à corrupção está, segundo Trapp (2014), na capacidade que o programa tem de garantir a minimização dos riscos de desvios de conduta a que qualquer empresa se encontra exposta. Assim, um programa eficaz significa a conformidade dos funcionários de uma empresa aos mais diversos conjuntos normativos, o que afeta positivamente, bem como influencia diretamente a evolução da produtividade e, conseqüentemente, contribui para o crescimento econômico financeiro da empresa.

De acordo com Coimbra e Manzi (2010), com o *compliance* busca-se o dever de cumprir, estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades da Instituição; pois, assim, pode-se dar maior controle às informações.

Estaria a empresa ou órgão público na implantação do *compliance*, optando por seguir o caminho da integridade, comprometendo-se diante de seus funcionários e da sociedade, a engajar-se apenas e tão somente em negócios limpos. Esse princípio é inviolável, não se sujeitando a nenhum tipo de tentação, mesmo em condições muito vantajosas do ponto de vista financeiro, pois o controle social, vindo de dentro e fora da organização, impõe um autocontrole e assegura a aplicação prática dos princípios estabelecidos pelo Programa.

Enfim, a saída para uma administração pública cada vez mais justa, participativa e mais eficiente consiste em focar mais em mecanismos de controle; deve-se aperfeiçoar os programas destinados à prevenção à prática da corrupção na administração pública, uma vez que a conformidade junto as normas, leis e regulamentos levam a uma mudança de comportamento das pessoas.

5.3 Oportunidades de Melhorias dos Mecanismos de *Compliance* Público

Os instrumentos legais que regulamentam os programas de *compliance* mundo afora, notadamente o FCPA nos Estados Unidos, o The Bribery Act na Inglaterra e a Agence Française Anticorruption (AFA)³¹, na França, trouxeram em seus respectivos guias os pilares necessários para ser um programa de *compliance* efetivo. Não por coincidência, os instrumentos legais têm em comum os mesmos pilares estruturados no COSO de 2004, então torna-se obrigatório nos programas de *compliance* situações como comprometimento da alta direção, avaliação de riscos, controle interno, melhoria contínua e avaliação da integridade de terceiros.

No Brasil, nós temos um microssistema de leis anticorrupção, contudo a Lei n. 12.846/2013, a Lei Anticorrupção merece destaque; assim como os EUA criaram a sua Lei anticorrupção em 1977, quando a convenção da OCDE estabelece que é fundamental que os países membros ou signatários da organização implementem

³¹ Disponível em: <<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr>>.

normas de responsabilização de empresas, o Brasil edita a Lei 12.846/2013 com objetivo de responsabilizar empresas por ato de corrupção. Entrementes, a consequência foi a responsabilização civil e administrativa de empresas que violassem a norma, de maneira objetiva, ou seja, a empresa não precisa mandar que o indivíduo pratique o ato de corrupção para que ela seja responsabilizada, solidariamente. Se essa empresa faz parte de um consórcio, todo o consórcio responde solidariamente, enfim, ao analisarmos na perspectiva do *compliance*, digamos que a Lei Anticorrupção perdeu o foco no que tange à orientação da OCDE, tornando-se uma espécie de lei Frankenstein, algo que acontece com muitas leis brasileiras. De toda sorte, em 2015, é emitido o Decreto n. 8.420 que Regulamenta a Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.

Assim como os Estados Unidos, a Inglaterra e a França determinaram, por meio de seus respectivos instrumentos legais, os pilares para um efetivo programa de *compliance*, o Brasil, também assim o fez, e igualmente tomou o cuidado de contemplar os pilares que o COSO estipulou ainda em 2004. Os pilares brasileiros estão elencados no Decreto 8.420, em seu artigo 42. Sendo assim, fica evidenciado que, para se implantar um programa de *compliance* realmente eficiente em um órgão público, é imprescindível que estejam presentes os seguintes requisitos formais:

- Comprometimento da alta administração;
- Mapeamento e gestão de riscos;
- Políticas, procedimentos e código de ética e conduta;
- Treinamento e comunicação;
- Canal de denúncias, investigações internas e remediações;
- Avaliação de terceiros com relações contratuais;
- Monitoramento, auditoria interna.

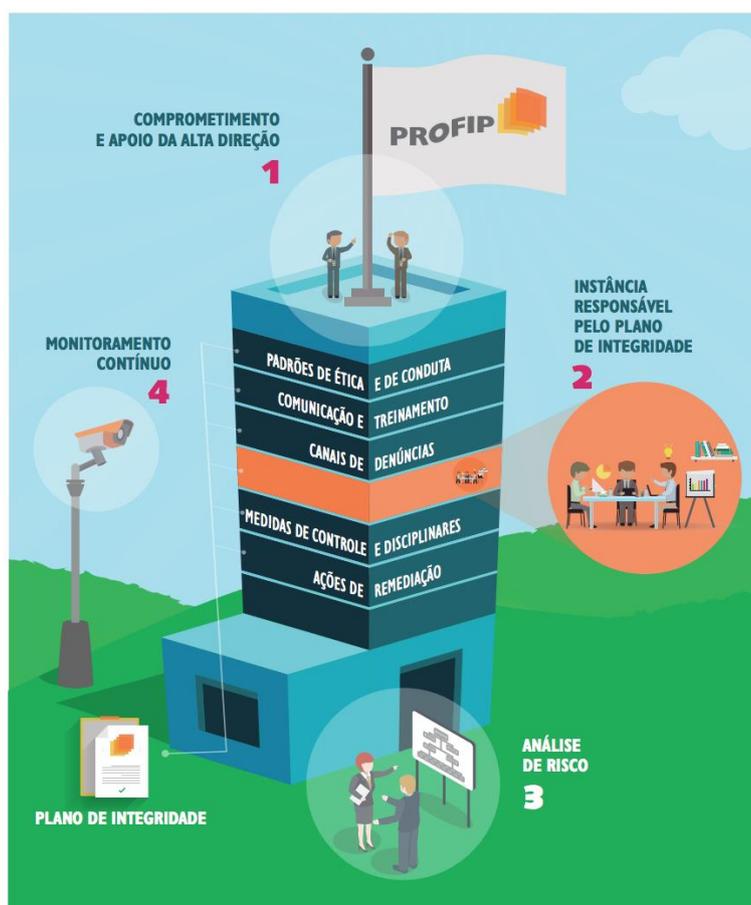
De outra parte, o Programa de Fomento à Integridade Pública é uma iniciativa da CGU para incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implementarem Programas de Integridade. Por meio do PROFIP, os órgãos e entidades aderentes recebem orientações para construir e adequarem

mecanismos e procedimentos internos para prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades, desvios éticos e de conduta.

Em que pese não ser o objetivo principal deste trabalho, é importante frisar que a Controladoria-Geral da União tem em seu acervo de publicações uma coleção inteira sobre Programa de Integridade, são mais de dez publicações, entre guias, manuais e cartilhas, em que se pode encontrar absolutamente tudo que precisa ser feito para construir um programa de *compliance* público.

Reforçando o exposto, o *Manual para Implementação de Programas de Integridade* (CGU, 2017) traz à baila o que a CGU chama de “Os Quatro Eixos do Programa”.

Figura 1 - Os Quatro Eixos do Programa



Fonte: CGU (2017)

Comprometimento da alta direção é um dos eixos, uma vez que as lideranças ocupam uma posição que naturalmente chama maior atenção dos servidores, sendo que seus atos são frequentemente copiados.

O segundo eixo por assim dizer, se sustenta na medida em que há a necessidade de existir uma instância responsável pelo acompanhamento, monitoramento das medidas a serem implementadas. Não importa a denominação, se unidade, grupo ou comitê; tal setor ou pessoa, deve ter autonomia para desempenhar suas atribuições, e sempre que necessário, deve ser garantido acesso ao alto escalão da instituição.

Gestão de risco consiste no levantamento e análise dos riscos ao programa de integridade, ajudando a identificar os setores mais vulneráveis e mais suscetíveis à prática da corrupção. Identificar e agir para mitigar esse risco é um dos eixos para que um programa de *compliance* funcione de forma correta.

Ademais, o Manual de Gestão de Riscos de Integridade de Programas de Pública, determina o que deve ser feito no tratamento do risco:

1. ACEITAR: a entidade decide não atuar em relação ao risco. A sua probabilidade e impacto são tão baixos que não justificam a criação de controles para mitigação, ou os controles existentes já resguardam boa parte de suas consequências. É geralmente uma ação escolhida para riscos com baixo impacto e probabilidade.
2. TRANSFERIR: o risco possui probabilidade e impacto tão altos que a organização não pode suportar e decide transferi-los a outra entidade.
3. EVITAR: envolve alterar o processo visando a evitar a ocorrência do risco.
4. MITIGAR: o órgão/entidade decide atuar para reduzir a probabilidade e/ou impacto do risco, tornando-o menor ou mesmo removendo-o da lista dos principais riscos.

Já o quarto eixo trata das atualizações constantes de iniciativas que promovam ajustes nos procedimentos de integridade, que surgem a partir de monitoramento contínuo do programa. Tal monitoramento é considerado um dos eixos fundamentais para o funcionamento do programa de *compliance*.

O sucesso de um programa de *compliance*, sua efetividade real, passa por todas as teorias aqui expostas até agora, mas passa fundamentalmente por uma mudança muito mais profunda. Uma revolução na cultura organizacional das instituições revela-se necessária para que, de fato, o programa de *compliance* funcione no setor público e que se fortaleça por meio de quebra de paradigmas.

Para se ter uma ideia da importância da cultura nesse processo, Santos (2017), em sua pesquisa de doutorado, desenvolveu a metodologia batizada de pentágono

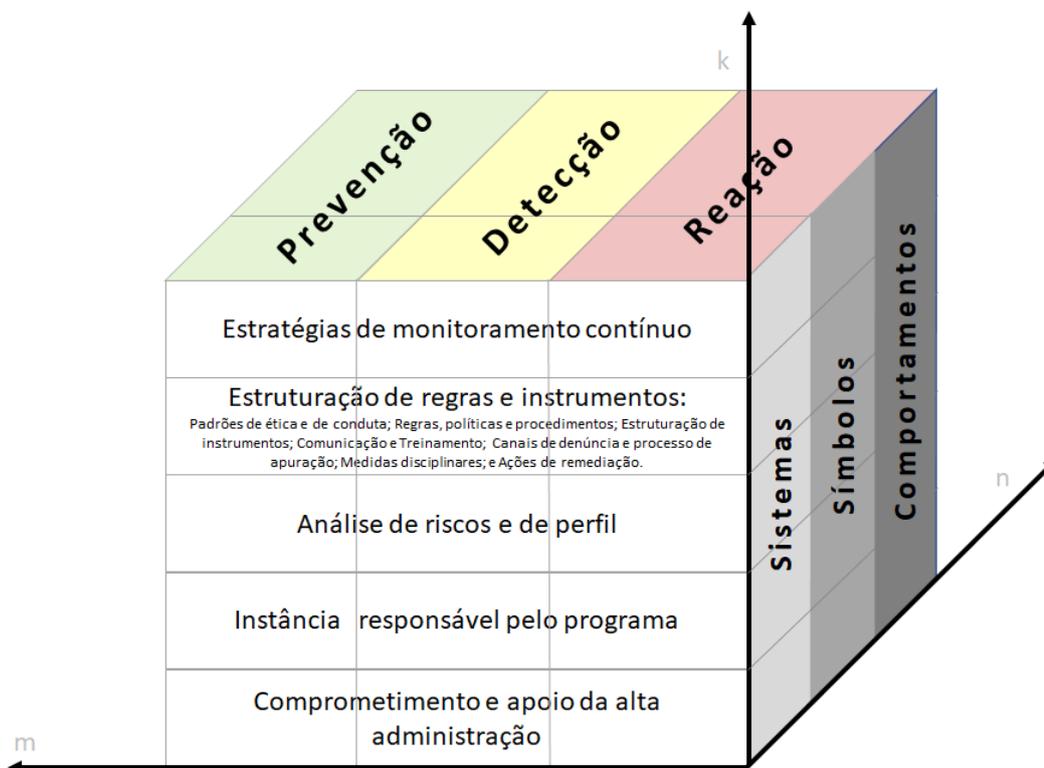
da fraude, a qual afirma que existem elementos repetitivos e ativadores comportamentais que levam o fator humano a decisões inadequadas.

Santos afirma que uma série de fatores pode contribuir para a incidência de um comportamento tendencioso a cometer fraudes, ou seja, se fatores como a racionalização do indivíduo, a pressão por um chefe corrupto, a oportunidade, a capacidade do indivíduo de agir e se esse indivíduo tiver a disposição de correr o risco, muito provavelmente algum ato de fraude ou corrupção poderá acontecer naquela instituição, onde fatores culturais podem contribuir para um ambiente propício para se cometer fraudes.

Entrementes, influências e situações podem ser direcionadas para um lado positivo; podemos estimular a cultura organizacional da prevenção e da ação mitigatória, quando se detecta algo que está errado. As pessoas enquadram-se na conformidade, quando acreditam que estão fazendo a coisa certa, seja por crenças ou por valores arraigados ao longo do tempo em que trabalha numa instituição. Tais valores e crenças são trabalhados dentro de uma organização baseados em símbolos, comportamentos e exemplos, sendo que o exemplo quando vem da liderança tem uma força maior ainda na construção de bons valores. Covey (2008) explica que em uma organização, para que as ações gerem bons resultados, não basta apenas ter uma boa estratégia, tais ações devem estar carregadas de crenças e experiências – cultura organizacional – que tornarão as ações sólidas em resultados efetivos.

De toda sorte, para que um programa de *compliance* funcione, ainda mais quando estamos falando de instituição pública, temos que compreender a necessidade de analisarmos vários fatores, ou seja, devemos ter uma visão sistêmica do negócio.

Noviks (2018) lança mão de uma figura geométrica, mais precisamente um cubo, para traduzir a visão sistêmica de um programa de *compliance*, ou seja, toda a estrutura de um programa de *compliance* está no que ele chama de “Cubo de *Compliance*”.

Figura 2 - Cubo de *Compliance*

Fonte: Novickis (2018)

A efetividade do programa de *compliance*, o que vai fazer com que o programa funcione, depende, como já vimos, de uma série de fatores. Para acontecer a prevenção, a detecção e a reação, temos que colocar em prática as estratégias de monitoramento contínuo, tem que haver a estruturação de regras e instrumentos como: (i) padrões de ética e de conduta; (ii) regras políticas e procedimentos; (iii) estruturação de instrumentos; (iv) comunicação e treinamento; (v) canais de denúncia e procedimento de apuração estruturado e claro; (vi) medidas disciplinares amplamente divulgadas; (vii) e ações de remediações efetivas. Com tais medidas, o trabalho iniciado só será eficiente se vier agregado por sistemas como comprometimento e apoio da alta direção, a implementação de uma instância responsável pelo programa de *compliance* – que pode ser apenas uma pessoa, desde que tenha autonomia e livre acesso à alta direção – um procedimento contínuo de análise de perfil e riscos à integridade. Além dos sistemas, outro fator importantíssimo para o funcionamento do programa é o que o autor chama de símbolos, como pessoas importantes ao grupo, que podem ser identificadas e utilizadas como instrumentos de

convencimento aos outros servidores, explorando o que eles têm de bom, por meio de rituais que vão potencializar os bons comportamentos que, por sua vez, devem despertar características de um determinado grupo de servidores que podem ser usadas como valores para nortear a instituição como um todo. Pois bem, identificando os melhores comportamentos, pode-se utilizar isso para essa transformação cultural para um programa de *compliance*, estimulando tais comportamento por meio de interação interpessoal, valorizando o que é feito em grupo, deixando claro quais atitudes serão recompensadas ou serão punidas.

CONCLUSÃO

Atualmente, percebemos que, de forma globalizada, sociedade civil organizada, grandes empresas multinacionais e governos do mundo inteiro, elegeram a luta contra a prática da corrupção como um tema latente para debaterem, demarcarem posições e emitirem suas opiniões e ideias. Os países mais avançados têm inovado cada vez mais nas medidas direcionadas ao controle, monitoramento e principalmente na prevenção da prática da corrupção. Dentre os óbvios males que a corrupção traz para um país, está a eminente perda de erário, o mais grave de todos, diga-se de passagem, que traz instabilidade econômica, perda de credibilidade para investimento de grandes empresas que levam suas riquezas, empregos e investimentos em infraestrutura para outros países mais confiáveis e que estejam melhor posicionados em algum ranking de alguma organização séria que avalie esses tipos de indicadores.

A corrupção passou de tabu para um dos problemas mais comentados do mundo. No Brasil não é diferente, com um agravante de que além de espantar os grandes investidores estrangeiros, deixa também desacreditada a nossa própria população; a perspectiva do cidadão quanto ao rumo da administração pública que hoje ainda permanece estagnada, tem que melhorar. Temos uma gama de legislação voltada ao combate e à prevenção da corrupção, principalmente, que tratam de programas de integridade, como as Leis n. 12.8946/2013 e a 13.303/2016. Tais leis demonstram como Brasil está preocupado com o tema, ainda que empurrado por força de exigências de todas as partes, como as convenções internacionais, sobretudo a da OCDE, organização internacional cuja aceitação do Brasil como membro virou quase uma fixação do governo brasileiro, que pode ser uma ótima oportunidade, uma vez que o país precisa resgatar a confiança de investidores internacionais. Vale ressaltar que a estabilidade do governo em todas as esferas, como a econômica e, principalmente, a administrativa são fundamentais para que isso aconteça. Não por acaso, o chamado *compliance* público surge dentre os instrumentos legais pátrios que permitem viabilizar a pretensão nacional de crescimento econômico e social.

No Brasil, temos que avançar em muitos aspectos, dentre eles, disponibilizar para a sociedade um serviço público de qualidade, justo e eficiente, mas para isso a

administração pública precisa começar uma evolução cultural, em que o *compliance* tem uma importante missão, que é fazer com que as pessoas comecem a prevenir mais e melhor as possíveis práticas de corrupção de todas as sortes.

O mais importante para a administração pública é discutir integridade, ou seja, trazer à luz o tema de *compliance* público, o que acaba por dar destaque a valores como ética, bons exemplos de liderança, transparência, assim como, estimular o hábito de dar espaço para participação popular nas decisões de interesse público. Estando em evidência, esses elementos podem e devem contribuir sobremaneira para formar o que chamamos de círculo virtuoso; ou seja, cada vez que temas inerentes ao *compliance* são debatidos, mais a cultura de integridade vai se incorporar às organizações públicas e mais os servidores públicos vão perceber que manter em alto nível a temática vai desenvolver e estimular a internalizar valores importantes.

Entretanto, é muito importante enaltecer e valorizar o papel da Controladoria-Geral da União pelo trabalho excelente que faz no tocante ao *compliance* público, mas vale lembrar que, para que a cultura de integridade se solidifique na administração pública precisaremos mais do que os guias e cartilhas da CGU, precisaremos do engajamento de pessoas interessadas no aumento da qualidade do serviço público prestado por nossas instituições.

Governantes e gestores devem sempre incentivar tais hábitos, uma vez que a ideia de *compliance* é levar a gestão a uma melhoria contínua e à prevenção prática da corrupção para, conseqüentemente, otimizar o gasto do erário, direcionando o Brasil para uma prestação de serviço público de qualidade para o cidadão, destinatário final e razão da existência do poder público.

Por fim, ao longo do trabalho percebemos que o *compliance* público necessita de um processo para seu desenvolvimento dentro da instituição e o caminho a percorrer na administração pública tem correlação com o gerenciamento estratégico organizacional, haja vista que, o *compliance* e o planejamento estratégico possuem em suas estruturas, elementos importantes em comum como o monitoramento e melhoria contínua e a gestão de risco que podem ser relacionados a um direcionamento bastante eficiente quando tratados como tipos de controle e boa governança pública.

Ante o exposto, sugere-se para o futuro, pesquisa para verificar: a análise, em diferentes aspectos da implantação das técnicas e práticas de programa de compliance associadas a implementação de planejamento estratégico organizacional.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: EdUnB, 1985.

ASSI, Marcos. **Gestão de compliance e seus desafios**. São Paulo: Saint Paul, 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS INTERNACIONAIS. **Função compliance**. 2004. Disponível em:

<http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance_09.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. **Cartilha Função de Compliance**. 2009. Disponível em:

<www.abbi.com.br>. Acesso em: 8 fev. 2019.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2008.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BIJOS, L. Responsabilidade social do Brasil: processos de integração. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 5, p. 24-67, 2010. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/4516>>. Acesso em: 31 mar. 2019.

BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa: atualizada de acordo com a Lei Anticorrupção Brasileira (Lei 12.846) e o Decreto-Lei 8.421/2015**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: EdUNB, 1983.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2000.

BORGES, P. C. C. Corrupção transnacional. **Revista da EMERJ**, v. 7, n. 25, 2004. Disponível em:

<http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista25/revista25_266.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1946**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1967**. Disponível em:

<<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-58.htm>>. Acesso em: 21 maio 2018.

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

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Decreto Federal nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei n 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal Brasileiro.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. **Lei Ordinária nº 1.079 de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de

"lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm>.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>.

BRASIL. **Lei nº 13.303/2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. **Instrução CVM nº 586, de 8 de junho de 2017**. Altera e acrescenta dispositivos à Instrução CVM nº480, de 7 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/inst/inst586.html>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. 2007. Disponível em: <<http://www.abgf.gov.br/media/Download/CGU.OCDE.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Convenção Interamericana Contra a Corrupção**. 2007b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea>>. Acesso: 25 maio 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. 2008. Disponível em: <http://5ccr.pgr.mpf.mp.br/publicacoes/publicacoesdiversas/ConvONUcorrup_port.pdf>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **A Responsabilidade Social das Empresas no Combate à Corrupção**. 2009. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-eintegridade/arquivos/manualrespsocialempresas_baixa.pdf>. Acesso em: 11 maio 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria CGU nº 909, de 07 de abril de 2015**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_909_2015.pdf>. Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Cadastro Nacional de Empresas Punidas**. 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/sistema-integrado-de-registro-do-ceis-cnep>>. Acesso em 6 jun. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual para Implementação de Programas de Integridade**. 2017. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual_profip.pdf>.

BRASIL. MPOG/CGU. **Instrução normativa conjunta MPOG/CGU nº 01, 2016**.

Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>.

GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 7753 de 17 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a instituição do programa de integridade nas empresas que

contratarem com a administração pública do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/0b110d0140b3d479832581c3005b82ad?OpenDocument&Highlight=0,7753>.

CARVALHOSA, Modesto (Org.). **Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas**: Lei nº 12.846 de 2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CHADE, Jamil. Brasil foi país do G-20 que mais avançou no combate a 'laranjas' no sistema financeiro. **Estadão**, 19 de abril de 2018. Disponível em:

<<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-foi-pais-do-g-20-que-mais-avancou-no-combate-a-laranjas-no-sistema-financeiro,70002274904>>.

CHERMAN, Andréa; TOMEI, Patrícia Amélia. Códigos de ética corporativa e a tomada de decisão ética: instrumentos de gestão e orientação de valores organizacionais? **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, n. 3, 99-120, 2005.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi (Coord.). **Manual de compliance**: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010.

COLOMBO, Caroline Pennachi; SCHWARTZ, Gustavo. **Lei anticorrupção reafirma importância do compliance para a qualidade da imagem de uma empresa**.

2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/42719/leianticorruptao-reafirma-importancia-do-compliance-para-a-qualidade-da-imagem-deuma-empresa>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

COSTA, José Armando. **Contorno jurídico da improbidade administrativa**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

COSTA, S. C. *Compliance* como um novo modelo de negócio nas sociedades empresariais. **Revista Científica da Faculdade Darcy Ribeiro**, n. 3, jul./dez., 2012.

COVEY, Stephen R. **A velocidade da confiança**: o elemento que faz toda a diferença. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2008.

DANTAS, Anna Carolina. **Compliance no setor público**. 2015. Disponível em: <<http://acmd.jusbrasil.com.br/artigos/207700875/compliance-nosetor-publico>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

ENGELHART, Marc. Corporal criminal liability from a comparative perspective. In: BRODOWSKI, D. et al. **Regulating corporate criminal liability**. Cham: Springer, 2014.

EHLERMANN-CACHE, N. **The impact of the OECD anti-bribery convention**. (S.d). Disponível em: <<http://www.oecd.org/mena/investment/39997682.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2019.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Instrumentos institucionais de combate à corrupção. **Revista do Instituto dos Advogados do rio Grande do Sul**, 1995.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, Luciano Vaz; FORNASIER, Mateus de Oliveira. Agências anticorrupção e administração pública: uma perspectiva comparada entre o Brasil e outros países. **Revista Quaestio Iuris**, v. 8, n. 3, 2015.

GADELHA, Cynthia Teixeira. **Medidas cautelares típicas na ação de improbidade administrativa**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2003.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GARCÍA CAVERO, Percy. **Criminal compliance**. Lima: Palestra, 2014.

GIOVANINI, Wagner. **Compliance**: a excelência na prática. São Paulo: Compliance Total, 2014.

GODINHO, Thiago José Zanini. Contribuições do Direito Internacional no Combate à Corrupção. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, 2011.

HARADA, Kiyoshi. **Improbidade administrativa**. 2013. Disponível em: <<http://www.jurinforma.com.br>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Medidas transnacionais de combate à corrupção como meta de desenvolvimento globalizado sustentável**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2014.

HUSSMAN, K.; HECHLER, H.; PEÑAILILLO, M. Institutional arrangements for corruption prevention: considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption. **U4 Issue**, Bergen, v. 4, p. 1-26, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CONTADORES. **Normas e procedimentos de auditoria**. São Paulo: Atlas, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo: IBGC, 2009.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. A corrupção em uma perspectiva Internacional. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo: Revista do Tribunais, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KUHLEN, Lothar. Cuestiones fundamentales de compliance y derecho penal. In: KUHLEN, L.; PABLO MONTIEL, J.; URBINA GIMENO, I. O. **Compliance y teoría del derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013.

LUCHIONE, Carlo; CARNEIRO, Cláudio. **Compliance como instrumento de prevenção e combate à corrupção**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

MACIEL, Moises. Os Tribunais de Contas e a efetiva aplicação da Lei Anticorrupção. **Revista Técnica do TCE-MT**. 2014. Disponível em: <<http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/Revista8ed/index.html#/1/zoomed>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários à primeira década de Tito Lívio**: Discorsi

(1517). Brasília: FUB, 1994.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito dos tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MILLER, Geoffrey P. The compliance function: an overview. **NYU Law and Economics Research Paper**, n. 14-36, nov. 18, 2014. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2527621>>.

MILLER & CHEVALIER. **Latin America Corruption Survey**. 2016. Disponível em: <<https://www.millerchevalier.com/sites/default/files/resources/2016-Latin-America-Corruption-Survey-Full-Report.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2018.

MOELLER, R. R. **COSO Enterprise risk management: establishing effective governance, risk, and compliance processes**. Wiley corporate F&A, 2011.

NASCIMENTO. Juliana Oliveira. **Compliance público: o caminho para a integridade na Administração Pública**. 2016. Disponível em: <<http://www.lecnews.com/artigos/2016/09/23/compliance-publico-o-caminho-para-a-integridade-na-administracao-publica/>>. Acesso em: 13 out. 2017.

NOVICKIS, Karlis M. **Compliance Cube k (m, n)**. São Paulo: Insper, 2018.

OCDE. **Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and related documents**. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf>, acesso em: 8 ago. 2018.

OLIVEIRA, Ana Carolina Borges; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares. Internacionalização do direito e o combate à corrupção. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 87, p.59 -72, out./nov., 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino; BARROS FILHO, Wilson Accioli. A estratégia nacional de combate a corrupção e à lavagem de dinheiro. In: CUNHA FILHO et al. **48 Visões sobre a Corrupção**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Escritório de controle de drogas e prevenção do crime**. 2007. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html/>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Protocolo adicional à convenção americana sobre direitos humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais. **Protocolo de San Salvador de 17 de Novembro de 1988**. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/protocoloadicional.PDF>>. Acesso em: 25 maio 2018.

ORTOLAN, Marcelo A. B.; ROCHA; REIS, Iggor Gomes; PIZZATO, Felipe A. Combate à corrupção nas licitações e contratos públicos: questões centrais do Projeto de Lei nº 6.826/2010. In: GONÇALVES, G. S.; GABARDO, E. (Coord.). **Direito da infraestrutura**: temas de organização do Estado, serviços e intervenção administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio F. E.; FAZZIO Junior, Waldo. **Improbidade administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. São Paulo: Atlas, 1996.

PIRONTI, Rodrigo. Governança, gestão de riscos e compliance: uma nova realidade para a Administração Pública Brasileira. **Revista Direito de Estado**, n. 345, 2017. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-pironti/governanca-gestao-de-riscos-e-compliance-uma-nova-realidade-para-a-administracao-publica-brasileira>>. Acesso em: 13 out. 2017.

PLATÃO. **República**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

PLETI, Ricardo Padovini; FREITAS, Paulo César. A pessoa jurídica de direito privado como titular de direitos fundamentais e a obrigatoriedade de implementação dos sistemas de "compliance" pelo ordenamento jurídico brasileiro. **XXIV Encontro Nacional do CONPEDI**. 2015. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/o9e87870/OS7Xu83I7c851IGQ>>.

PRONER, Carol; DE PAULA, Vera C. A. Corrupção e o marco convencional internacional. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UNIBRASIL**. Curitiba, 2012.

RAMINA, Larissa L. O. **Ação internacional contra a corrupção**. Curitiba: Juruá,

2002.

RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade. In: José Adércio Leite Sampaio et al. **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. *Compliance* e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de Informação Legislativa**, ano 52, n. 205 jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2017.

ROCHA, Patrícia B. N. M. **A corrupção como fenômeno social e político**. Curitiba: Juruá, 2008.

SANTOS, R. A; GUEVARA, A. J. H; AMORIM, M. C. S; FERRAZ NETO, B. H. *Compliance* e liderança: a suscetibilidade dos líderes ao risco de corrupção nas organizações. **Revista Einstein**, 2012.

SANTOS, Renato de Almeida. **Modelo preditivo de fraude ocupacional nas organizações privadas**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCHILLING, Flávia. A luta contra a corrupção e a construção da democracia: perspectivas de análise. **Revista do Ilanud**, n. 8, 1998.

SEGAL, S. **Corporate value of enterprise risk management: the next step in business management**. Wiley Corporate F&A, 2011.

SERPA, Alexandre da Cunha. **Compliance descomplicado: um guia simples e direto sobre mecanismos de compliance**. Ebook, 2016.

SILVA, Antônio Carlos Ribeiro. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses**. São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA, Rita Daniela Leite. **O compliance na efetivação do interesse público** Dissertação de Mestrado. Centro Universitário Curitiba. Curitiba, 2016.

SIMÃO, Valdir Moysés; VIANNA, Marcelo. **O acordo de leniência na lei anticorrupção**: histórico, desafios e perspectivas. São Paulo: Trevisan, 2017.

SOUSA, Luís. As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema nacional de integridade. **Revista da CGU**, n. 4, 20-45, 2008.

SOUZA, Jorge Munhós. Responsabilização administrativa na Lei anticorrupção. In: QUEIROZ, Ronaldo de Pinheiro et al. **Lei Anticorrupção**. Salvador: Juspodivm, 2015.

STUCKE, Maurice E. **In search of effective ethics & compliance programs**. 2013. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publicatio>>.

TARANTINO, Anthony. **Governance, risk, and compliance handbook**: technology, finance, environmental, and international guidance and best practices. John Wiley & Sons, 2008.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2017**. 2018. Disponível em:

<https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>.

Acesso em: 8 maio 2018.

TRAPP, H. L. A. F. *Compliance* na lei anticorrupção: uma análise da aplicação prática do Art. 7º, VIII, da Lei 12.846/2013. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, ano 13, n. 1237, 2014. Disponível em:

<<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=3969>> Acesso em: 10 jun. 2019.

VARELLA, Marcelo Dias. A crescente complexidade do sistema jurídico internacional: alguns problemas de coerência sistêmica. **Revista de Informação Legislativa**, v. 42, n. 167, p. 135-170, jul./set. 2005.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: um incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017.

WELLNER, Philip A. Effective compliance programs and corporate criminal prosecutions. **Cardozo Law Review**, v. 27:1, 497-528, 2005. Disponível em: <<http://www.friedfrank.com/siteFiles/Publications/CDB6714353B1B712D3A5DB85F508483E.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2019.

WIKIPÉDIA. **Compliance**. Disponível em:<<https://pt.wikipedia.org/wiki/Compliance>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

ANEXO

**RANKING DA PERCEPÇÃO DE CORRUPÇÃO MUNDIAL SEGUNDO
A TRANSPARENCY INTERNATIONAL**

Corruption Perceptions Index 2017: Global Scores

Country	CPI Score 2017	Rank
New Zealand	89	1
Denmark	88	2
Finland	85	3
Norway	85	3
Switzerland	85	3
Singapore	84	6
Sweden	84	6
Canada	82	8
Luxembourg	82	8
Netherlands	82	8
United Kingdom	82	8
Germany	81	12
Australia	77	13
Hong Kong	77	13
Iceland	77	13
Austria	75	16
Belgium	75	16
United States of America	75	16
Ireland	74	19
Japan	73	20
Estonia	71	21
United Arab Emirates	71	21
France	70	23
Uruguay	70	23
Barbados	68	25
Bhutan	67	26
Chile	67	26
Bahamas	65	28
Portugal	63	29

Qatar	63	29
Taiwan	63	29
Brunei Darussalam	62	32
Israel	62	32
Botswana	61	34
Slovenia	61	34
Poland	60	36
Seychelles	60	36
Costa Rica	59	38
Lithuania	59	38
Latvia	58	40
Saint Vincent and the Grenadines	58	40
Cyprus	57	42
Czech Republic	57	42
Dominica	57	42
Spain	57	42
Georgia	56	46
Malta	56	46
Cabo Verde	55	48
Rwanda	55	48
Saint Lucia	55	48
Korea, South	54	51
Grenada	52	52
Namibia	51	53
Italy	50	54
Mauritius	50	54
Slovakia	50	54
Croatia	49	57
Saudi Arabia	49	57
Greece	48	59
Jordan	48	59
Romania	48	59
Cuba	47	62
Malaysia	47	62
Montenegro	46	64
Sao Tome and Principe	46	64
Hungary	45	66
Senegal	45	66

Belarus	44	68
Jamaica	44	68
Oman	44	68
Bulgaria	43	71
South Africa	43	71
Vanuatu	43	71
Burkina Faso	42	74
Lesotho	42	74
Tunisia	42	74
China	41	77
Serbia	41	77
Suriname	41	77
Trinidad and Tobago	41	77
Ghana	40	81
India	40	81
Morocco	40	81
Turkey	40	81
Argentina	39	85
Benin	39	85
Kosovo	39	85
Kuwait	39	85
Solomon Islands	39	85
Swaziland	39	85
Albania	38	91
Bosnia and Herzegovina	38	91
Guyana	38	91
Sri Lanka	38	91
Timor-Leste	38	91
Brazil	37	96
Colombia	37	96
Indonesia	37	96
Panama	37	96
Peru	37	96
Thailand	37	96
Zambia	37	96
Bahrain	36	103
Côte D'Ivoire	36	103
Mongolia	36	103

Tanzania	36	103
Armenia	35	107
Ethiopia	35	107
Macedonia	35	107
Vietnam	35	107
Philippines	34	111
Algeria	33	112
Bolivia	33	112
El Salvador	33	112
Maldives	33	112
Niger	33	112
Ecuador	32	117
Egypt	32	117
Gabon	32	117
Pakistan	32	117
Togo	32	117
Azerbaijan	31	122
Djibouti	31	122
Kazakhstan	31	122
Liberia	31	122
Malawi	31	122
Mali	31	122
Nepal	31	122
Moldova	31	122
Gambia	30	130
Iran	30	130
Myanmar	30	130
Sierra Leone	30	130
Ukraine	30	130
Dominican Republic	29	135
Honduras	29	135
Kyrgyzstan	29	135
Laos	29	135
Mexico	29	135
Papua New Guinea	29	135
Paraguay	29	135
Russia	29	135
Bangladesh	28	143

Guatemala	28	143
Kenya	28	143
Lebanon	28	143
Mauritania	28	143
Comoros	27	148
Guinea	27	148
Nigeria	27	148
Nicaragua	26	151
Uganda	26	151
Cameroon	25	153
Mozambique	25	153
Madagascar	24	155
Central African Republic	23	156
Burundi	22	157
Haiti	22	157
Uzbekistan	22	157
Zimbabwe	22	157
Cambodia	21	161
Congo	21	161
Democratic Republic of the Congo	21	161
Tajikistan	21	161
Chad	20	165
Eritrea	20	165
Angola	19	167
Turkmenistan	19	167
Iraq	18	169
Venezuela	18	169
Korea, North	17	171
Equatorial Guinea	17	171
Guinea Bissau	17	171
Libya	17	171
Sudan	16	175
Yemen	16	175
Afghanistan	15	177
Syria	14	178
South Sudan	12	179
Somalia	9	180

Fonte: Transparency Internacional (2018)