



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – DCJ
CAMPUS SANTA RITA-PB**

FABRÍCIO LOURENÇO DA SILVA

**COMPLIANCE PÚBLICO COMO INSTRUMENTO GARANTIDOR DO PRINCÍPIO
ANTICORRUPÇÃO NAS LICITAÇÕES DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO
PROFISSIONAL**

**SANTA RITA-PB
2020**

FABRICIO LOURENÇO DA SILVA

**COMPLIANCE PÚBLICO COMO INSTRUMENTO GARANTIDOR DO PRINCÍPIO
ANTICORRUPÇÃO NAS LICITAÇÕES DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO
PROFISSIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito do Departamento de Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Danielle Carneiro dos Santos Hilário

**SANTA RITA-PB
2020**

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

S586c Silva, Fabricio Lourenço da.

Compliance público como instrumento garantidor do princípio anticorrupção nas licitações dos conselhos de fiscalização profissional / Fabricio Lourenço da Silva.

- Santa Rita, 2020.
81 f. : il.

Orientação: Alessandra Danielle Carneiro dos Santos Hilário.

Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ/SANTA RITA.

1. Compliance. 2. Integridade. 3. Princípio anticorrupção. I. Hilário, Alessandra Danielle Carneiro dos Santos. II. Título.

UFPB/BS/DCJ

CDU 34

FABRICIO LOURENÇO DA SILVA

**COMPLIANCE PÚBLICO COMO INSTRUMENTO GARANTIDOR DO PRINCÍPIO
ANTICORRUPÇÃO NAS LICITAÇÕES DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO
PROFISSIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito do Departamento de Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

DATA DA APROVAÇÃO: 02 de dezembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Alessandra Danielle Carneiro dos Santos Hilário
(ORIENTADOR)

Prof. Ms. Alex Taveira dos Santos
(AVALIADOR)

Prof. Dr. Demetrius Almeida Leão
(AVALIADOR)

Ao meu Deus e aos meus familiares, por todo
o amor, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

De início, rendo graças ao Deus eterno e Senhor da minha vida por todos os seus benefícios, por seu favor imerecido e amor que nos constrange. Se não fosse por meio Dele não teria chegado até aqui. Somente a fé, somente a graça, somente a escritura, somente Cristo e Glória somente à Deus.

À minha esposa linda que suportou comigo esses anos de graduação, sendo benigna e longâmima diante das faltas, conselheira e incentivadora nos momentos difíceis e amorosa em todo o tempo. Ela ainda carrega em seu ventre um bem precioso, a quem também sou grato, pois, mesmo antes de você existir meu filho/minha filha, essa trajetória já era por você também.

Aos meus pais, Francisco e Graça por toda uma vida de amor, cuidado e dedicação a mim, que sonharam comigo e me apoiaram nessa empreitada. Igualmente aos meus sogros Ione e Josivan, que os tenho como pais, e são de uma importância ímpar na minha vida.

Às minhas irmãs de sangue e de coração Fabiola e Vanessa, pelo companheirismo de sempre, pelos incentivos e paciência.

Aos meu avô Francisco Lourenço que se alegrou comigo e me deu os melhores conselhos para enfrentar essa jornada, realizando um sonho dele também. Obrigado voinho! Aos avós Elizete Severino Lourenço (vovó Lilí), Margarida Machado e Severino Moraes Machado (*all in memoriam*), que embora fisicamente ausentes, sei bem, que se estivessem por aqui neste momento, estariam muito orgulhosos e felizes.

À minha orientadora, Profa. Dra. Alessandra Danielle Carneiro dos Santos Hilário, por ter aceito ser minha orientadora, por suas sugestões, contribuições e paciência, e acima de tudo, por toda a amizade durante à graduação e que levarei para a vida. Jamais esquecerei as palavras de carinho e motivação na Carta de recomendação para seleção da Anajure, que aquecem o coração.

Estendo meus agradecimentos aos professores guerreiros do Departamento de Ciências Jurídicas da UFPB em Santa Rita, que brilhantemente exercem o dom de ensinar, realmente como vocacionados. Em especial ao Dr. Alex Taveira e Dr. Demétrius Leão, por aceitarem participar da minha banca examinadora, sem deixar de mencionar outros mestres marcantes nessa trajetória, dos quais me orgulho de ter sido aluno: Dr. Giscard Farias Agra, Coordenador do

do Curso de Direito, o brilhante Dr. Adriano Marteleto Godinho, Dr. Waldemar Aranha, Dr. Roberto Moreira, Dra. Alana Ramos de Araújo, Dr. Guthemberg Cardoso Agra de Castro, Dr. Ronaldo Alencar dos Santos, Dr. Paulo Vieira de Moura, entre outros. Agradeço por terem me enriquecido intelectualmente e moralmente com vossos conhecimentos, instigando-me a ser um defensor dos direitos fundamentais, e também pela amizade partilhada ao longo da graduação. À vocês minha gratidão.

Aos amigos queridos que me deram muita força nessa caminhada, em especial a Alanna Gonçalves, Elke Carneiro e Ana Raquel, pelos ensinamentos e debates jurídicos acalorados, aos amigos Dr. Luiz e Ana Priscila, pela oportunidade de conviver com esse mundo encantador que é a advocacia, aos amigos Victor Amaro e Rony Lima pela parceria de sempre, à amiga Michelle Andrade e ao Dr. Ronaldo Miguel (*in memorian*), pelas oportunidades dadas e por aprender um pouco sobre licitações, tem que tem norteada minha trajetória acadêmica. Em especial agradeço também aos demais amigos do Coren-PB que foram incentivadores e professores do cotidiano.

À minha turma que compartilhou cada momento de sofrimento e de alegria, os debates, discussões, concordâncias e divergências, tudo isso deve ser celebrado, saímos diferentes! Às amizades feitas na sala de aula, que se estenderam pelos corredores, e depois ao cafezinho no intervalo, e que levarei para vida, meu muito obrigado! Em especial Ailson, Macêdo, Danilo, Edjailson, Bruno, Adele, Paula, Flávia, Ildeane, Criss (não vou me atrever a tentar escrever o nome completo), Elaine, Laudelino, Edilson e meu xará, Fabrício Queiroz, meu muito obrigado, você são demais!

À Anajure, essa importante instituição de defesa dos direitos humanos fundamentais, pela rica oportunidade de fazer parte de suas fileiras e por serem motivo de inspiração diária para entender o meu chamado ao mandato cultural.

À minha Igreja, Betel Torre, pelas orações e cuidado.

E a todos que de alguma forma contribuíram para a conclusão dessa jornada acadêmica, o meu muito obrigado!

“A esperança tem duas filhas queridas: a indignação e a coragem; a indignação nos ensina a recusar as coisas como estão aí; e a coragem, a mudá-las”.

Santo Agostinho.

RESUMO

O presente trabalho objetiva realizar uma análise da aplicação da *compliance* como ferramenta de garantia e respeito ao princípio anticorrupção, por parte dos Conselhos de fiscalização profissional, sobretudo quando da realização de contratações e aquisições. Parte-se de uma análise da corrupção em todo o sistema internacional e o Princípio Anticorrupção como resposta intrínseca para inibir tais práticas e como ele se revela no ordenamento jurídico brasileiro e em outras partes do mundo. A partir de uma análise legislativa, não esgotada, percebe-se que uma das formas de garantia desse princípio anticorrupção, seria a implementação de um sistema de Governança, estruturado em transparência, prestação de contas e *compliance*. O estudo passa aprofundar o instituto do Compliance, com um breve histórico, conceituação, características e a disposição na legislação brasileira como: “integridade”. Relata-se como tal instituto é visto pelas Cortes de Contas e como as ações são implementadas nas Contratações Públicas. A partir de então, faz-se um panorama dos Conselhos de Fiscalização Profissionais e se discute a possibilidade de implementação de Programas de Compliance e utilização dos seus elementos nas licitações feitas por estas autarquias, de forma a inibir atos corruptivos e evidenciar que este mecanismo pode garantir o princípio anticorrupção.

Palavras-chave: *Compliance*. Integridade. Princípio Anticorrupção. Licitação. Conselhos Profissionais.

ABSTRACT

The present work aims to carry out an analysis of the application of compliance as a tool for guaranteeing and respecting the anti-corruption principle, on the part of the professional inspection councils, especially when carrying out contracts and acquisitions. It starts with an analysis of corruption in the entire international system and the Anticorruption Principle as an intrinsic response to inhibit such practices and how it is revealed in the Brazilian legal system and in other parts of the world. From the legislative analysis, which has not been exhausted, it is clear that one of the ways of guaranteeing this anti-corruption principle would be the implementation of a Governance system, structured on transparency, accountability and compliance. The study goes on to deepen the Compliance institute, with a brief history, conceptualization, characteristics and the disposition in the Brazilian legislation as: "integrity". It is reported how such an institute is seen by the Courts of Accounts and how the actions are implemented in Public Procurement. From then on, an overview of the Professional Supervisory Boards is made and the possibility of implementing Compliance Programs and the use of their elements in the bids made by these municipalities is discussed, in order to inhibit corruptive acts and show that with this mechanism the anti-corruption principle can be guaranteed.

Keywords: Compliance. Integrity. Anti-Corruption Principle. Bidding. Professional Councils.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	ÍNDICE DE DESCONFIANÇA DO GOVERNO.....	17
Figura 2	ESTRATÉGIA PARA INTEGRIDADE PÚBLICA DA OCDE.....	45
Figura 3	ÁREAS E ATIVIDADES ESTRUTURANTES PARA O PROGRAMA DE COMPLIANCE PÚBLICO.....	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	ANÁLISE DE RISCOS DO SETOR DE LICITAÇÃO PARA PROGRAMA DE COMPLIANCE.....	70
Tabela 2	RISCOS DA LICITAÇÃO EM UM PROGRAMA DE COMPLIANCE.....	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABBI	Associação Brasileira de Bancos Internacionais
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
EUR	Euros (moeda)
FEBRABAN	Federação Brasileira dos Bancos
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD	Organisation For Economic Co-Operation And Development
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Europeia
UNO	United Nations Organization
UNODC	United Nations Organization on Drugs and Crimes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 PRINCÍPIO ANTICORRUPÇÃO, INTEGRIDADE E OS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA NO DIREITO PÚBLICO.....	16
2.1. Existe um princípio anticorrupção?	18
2.2. Princípio anticorrupção e Governança no direito público	33
2.3. Integridade como instrumento de governança pública	36
3 COMPLIANCE PÚBLICO	38
3.1. Conceito, histórico e princípios de compliance no Brasil e no mundo	38
3.2. Compliance no ordenamento jurídico brasileiro	50
3.3. Tribunais de Contas e o Compliance	53
3.4. Ações de <i>compliance</i> nas contratações públicas, como ferramenta de garantia e respeito ao princípio anticorrupção	56
4 ANÁLISE: APLICABILIDADE DO COMPLIANCE NAS CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS	59
4.1. Da Natureza Jurídica Dos Conselhos Profissionais	59
4.2. Obrigatoriedade das normas de <i>compliance</i> para os Conselhos profissionais ..	64
4.3. Programa de <i>Compliance</i> nas licitações dos Conselhos de Fiscalizações Profissionais	67
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS.....	74

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com a corrupção e suas consequências é um imperativo em todo o sistema internacional, ficando evidente o esforço multilateral para seu combate, sobretudo no Brasil, o qual tem vivenciado, em graus cada vez mais astronômicos, os efeitos da inclinação de uma sociedade pós-moral para atendimento dos seus interesses mais egoístas.

Assim a presente pesquisa se justifica pela importância de disseminação de uma cultura anticorrupção em todas as esferas públicas, cultura essa que pode ser operacionalizada por meio de um instrumento moderno de gestão e garantia de atendimento aos princípios constitucionais, sobretudo o da legalidade e da eficiência. Com isso, pretende-se verificar a aplicação do *compliance* como instrumento eficiente na garantia do princípio anticorrupção nas contratações feitas pelos conselhos de fiscalização profissional.

Metodologicamente, a pesquisa assumiu um caráter bibliográfico e documental, com a coleta e análise de textos já produzidos a propósito da temática pesquisada, bem como de cartilhas e outros documentos editados por organismos internacionais e nacionais, além de documentos de caráter mais prático, produzidos por órgãos públicos de controle externo, subsidiando assim a relatoria que se seguirá, passando por uma investigação e análise de como pode se aplicar o *compliance* nas contratações públicas, sobretudo por parte dos Conselhos de fiscalização profissional, para garantia e respeito ao princípio anticorrupção, assumindo portanto um caráter também descritivo.

O presente trabalho está estruturado em três capítulos. Iniciando com a observação do fenômeno de combate às práticas corruptivas, o qual aponta para a existência de um princípio anticorrupção, além de verificar como este fenômeno pode ser claramente observado no ordenamento jurídico brasileiro e em outras partes do mundo.

Revela-se como o Sistema Internacional é preocupado com a temática da corrupção, sendo evidenciado por meio dos inúmeros esforços e produção teórica de importantes organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a União Europeia (UE).

Visando o combate de ilícitos e o bom gerenciamento das atividades típicas da

administração pública, surgem instrumentos que possibilitam o controle social para a verificação do atendimento dos princípios constitucionais, em especial a legalidade, a qual os entes públicos estão vinculados, o presente trabalho segue realizando uma análise de como o princípio anticorrupção é manifesto no ordenamento jurídico brasileiro, seja por meio de sanções, orientações e imposições, culminando na instituição de um sistema de governança para a administração pública, que tem como base a transparência, a prestação de contas e a integridade, que foi a tradução do legislador para um termo amplamente usual em todo mundo, chamado: *compliance*.

No capítulo seguinte é feito um breve estudo sobre o *compliance*, trazendo o resumido histórico, a conceituação, características e princípios que o regem, bem como seu enquadramento para o setor público, uma vez que originalmente seria atribuído às instituições privadas. Mesmo a Administração Pública já sendo pautada pelos princípios da Legalidade, Moralidade e Eficiência, o instrumento do *Compliance* tem sido utilizado pela própria administração pública, como forma de monitoramento e avaliação de resultados, para que os princípios constitucionais sejam garantidos e que se forme uma cultura de combate a corrupção e inibição do cometimento de ilícitos também por agentes públicos.

O trabalho segue fazendo uma análise de como o *compliance* é disposto no ordenamento jurídico brasileiro e como os Tribunais de Contas tem enxergado a aplicabilidade desse programa. Também é feita uma avaliação das ações de *compliance* nas contratações públicas e como pode ser utilizado para garantia e respeito ao princípio anticorrupção.

A preocupação com as licitações se dá em virtude deste ser um terreno fértil para a ocorrência da corrupção dentro dos órgãos públicos é o instituto de licitar, uma vez que se estabelece uma relação comercial entre particulares e a administração pública que envolve um volumoso uso de recursos públicos, para que a administração realize suas contratações e aquisições em geral. A Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93)¹, falando de forma teleológica, não traz o conceito de *compliance*, entretanto o legislador se preocupou em dispor de temas como gestão, transparência, acompanhamento, fiscalização dessa relação entre os entes e o particular, na preservação do princípio anticorrupção.

¹ A Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentou a exigência da licitação prevista no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, passando a instituir especificamente as normas para licitações e contratos da Administração Pública;

Na última parte do estudo, é observada a possibilidade da aplicabilidade do compliance nas contratações e aquisições dos conselhos profissionais. Para tanto se faz necessário compreender os conflitos existentes sobre a natureza jurídica dos Conselhos o que isso pode influenciar para a obrigatoriedade ou não das normas de *compliance* para estas autarquias coorporativas federais de direito público, sobretudo na realização e licitações destes órgãos.

O recorte da temática ao analisar os conselhos de Fiscalizações Profissionais, se dá em virtude de sua expressão e importância para a sociedade no exercício da fiscalização e proteção da sociedade, além de possuir expressivas movimentações financeiras. Segundo relatório do Tribunal de Contas da União², as autarquias totalizam 535 unidades em todo o território nacional, entre representações federais e regionais de diversas profissões, e possuem arrecadação que corresponde a cerca de 3,2 bilhões de reais anuais, que merecem ser bem geridos por meio de ferramentas como o *compliance* para que se iniba a prática de corrupção.

O problema da pesquisa está em verificar a aplicabilidade do *compliance* como instrumento possível na garantia do princípio anticorrupção das contratações feitas pelos conselhos de fiscalização profissional.

² Informações obtidas a partir da Cartilha de “Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais” do Tribunal de Contas da União, elaborado no ano de 2014;

2 PRINCÍPIO ANTICORRUPÇÃO, INTEGRIDADE E OS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA NO DIREITO PÚBLICO

Corrupção é tema sensível e bastante discutido em todo o sistema internacional. Seus impactos vão para além do mero desvio de recursos públicos que, por si só, é bastante danoso. Importante refletir que as consequências se revelam no aumento da pobreza, dificuldade de acesso a serviços públicos, majoração de desigualdades econômicas e sociais, causa extremismos políticos e compromete a confiança nas instituições, fatores esses que enfraquecem o estado democrático de direito. “A corrupção enfraquece a República, pois vilipendia o Estado Democrático de Direito e as instituições republicanas”, como defendido por Amilcar Carneiro Júnior (2015.p.24).

Essa é a análise³ da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

A corrupção é uma das questões mais corrosivas do nosso tempo. Destroi recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, cria descontentamento e polarização política e reduz a confiança nas instituições. A corrupção perpetua a desigualdade e a pobreza, impactando o bem-estar e a distribuição da renda e prejudicando oportunidades para participar igualmente na vida social, econômica e política. (OCDE, 2017.p.1).

Ainda, segundo exposto pelo Conselho da OCDE Sobre Integridade Pública (2017, p.1), “a corrupção está sendo relatada como a preocupação número um dos cidadãos, causando mais preocupação do que a globalização ou a migração”, que são outros grandes dilemas sociais em conflito no sistema internacional, que inspiram cuidado e preocupação.

Em estudo realizado pela agência global de Relações Públicas, Edelman⁴, no ano de 2017, em mais de 28 países, revelou os índices de confiança da população, com relação aos quatro grandes organismos: Governo, Empresas, Organismos Não Governamentais e a Mídia.

A pesquisa demonstrou um alto índice de desconfiança em relação às

³ A análise realizada pela OCDE gerou a cartilha de Recomendação do Conselho da OCDE Sobre Integridade Pública. Paris. Ano 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2020;

⁴ Estudo desenvolvido pela Edelman Trust, intitulada “EDELMAN TRUST BAROMETER 2018”, no qual foi analisada a percepção da população mundial sobre as instituições mais corruptas entre o governo, a mídia, as ONG's e as Empresas. Disponível em <<https://www.edelman.com.br/estudos/trust-barometer-2018>>. Acesso em 03 set.2020;

instituições. Mais especificamente no Brasil, 81% dos entrevistados “acreditam que o Governo é a instituição mais corrompida”. Esse alto índice, segundo a pesquisa, reflete quase o dobro da média global.

FIGURA 1 – ÍNDICE DE DESCONFIANÇA DO GOVERNO



Fonte: Edelman Trust Barometer, 2018.

A realidade brasileira de escândalos e desvios de condutas trazem à tona diversos questionamentos sobre a realidade ética da nação, as consequências reais do presente e os rumos que trilhará em um contexto sem muitas expectativas.

Pesquisas como a acima destacada demonstram que a corrupção é um fato social de grande relevância e que demanda considerável preocupação em diversas nações do mundo, sobretudo em realidades de países em desenvolvimento nos quais a ocorrência de práticas corruptivas são mais latentes.

Identificado o problema social e entendendo suas consequências catastróficas que envolvem até mesmo questões de dignidade e respeito aos direitos do homem, somos levados a pensar na existência de um movimento anticorrupção estrutural, como é o próprio problema a ser combatido.

2.1. EXISTE UM PRINCÍPIO ANTICORRUPÇÃO?

A possibilidade da existência de um princípio anticorrupção, apesar de recentemente debatido nestes termos, é algo que pode ser observado como uma construção histórica-filosófica, estruturada a partir de fatores culturais e sociais, sobretudo nos Estados constitucionais, estabelecendo uma relação orgânica com a república. Isso é defendido e concatenado por Osvaldo Resende Neto em sua dissertação.

O princípio anticorrupção, enquanto esteja sendo discutido apenas recentemente, não surgiu de forma inesperada e repentina, pois trata-se de uma construção da historicidade humana. Nesses termos, foi sendo erguido paulatinamente por fatores socioculturais, que criaram um ambiente favorável e adquiriram maior impulso com o surgimento dos estados constitucionais. (RESENDE NETO, 2017. p.100).

Na obra de Zephy Teachout é apontado como a gênese da preocupação anticorrupção, a promulgação da Constituição ratificada na Convenção Constitucional de Filadélfia, no ano de 1787, tida como a primeira constituição republicana, idealizada e promulgada no governo James Madison. “No caderno de Madison, no verão de 1787, a palavra corrupção foi rabiscada à mão, cinquenta e quatro vezes. Corrupção, influência e suborno foram discutidos com mais frequência na convenção, do que temas como facções, violência ou instabilidade”⁵ (TEACHOUT, 2014, p.57, tradução nossa).

Contudo, conforme reforça RESENDE NETO (2017. p. 82), tais ideais já vinham sendo discutidos por muitos séculos, como na defesa da existência de formas de governos puros e outros deturpados, teorizado por Aristóteles.

No Curso de ciência política e teoria geral do estado teoria constitucional e relações internacionais, obra de Roy Reis Friede (2013, p.177), é interpretado o pensamento aristotélico como, em suma, defendendo a existência de um declínio moral por parte dos governantes, que os levavam a serem mal intencionados e consequentemente refletiam em formas puras ou impuras de governo. Estas formas puras ou impuras definiriam se o contexto estaria propenso ou não, ao desenvolvimento de práticas corruptivas. As formas puras tinham a égide de defesa

⁵ Texto original: *In Madison's notebook from the summer of 1787, the word corruption is scrawled in longhand fifty- four times. Corruption, influence, and bribery were discussed more often in the convention than factions, violence, or instability.*

da coletividade, do bem comum, da *res pública*, enquanto que as formas impuras visavam interesses próprios e perpetuação de uma forma de poder.

A classificação aristotélica revela que o primeiro grupo é composto pelo governo de um só, consubstanciado na Monarquia (forma pura) ou na Tirania (forma impura, onde predomina o interesse do tirano e o desprezo às leis). No segundo grupo, há o governo realizado por poucos, podendo ser manifestado pela Aristocracia (forma pura) ou Oligarquia (impura, onde prevalecem interesses particulares dos integrantes desse pequeno grupo). Por último, o governo de muitos, podendo consistir na Democracia (forma pura) ou Demagogia (forma impura, correspondente ao exercício pela multidão revoltada, implantando regime de violência e opressão). (SOARES, 2004, apud. RESENDE NETO, 2017. p.80).

Niccolò Machiavelli (Maquiavel), na obra “O Príncipe”⁶ de 1513, já destacava o comportamento desejável do governante, ao tempo em que denunciava que já naquela época a inclinação deste estava para um comportamento astucioso, de integridade questionável.

Quando seja louvável em um príncipe o manter a fé (da palavra dada) e viver com integridade, e não com astúcia, todos compreendem; contudo, vê-se nos nossos tempos, pela experiência, alguns príncipes terem realizado grandes coisas a despeito de terem tido em pouca conta a fé da palavra dada, sabendo pela astúcia transtornar a inteligência dos homens; [...] (MACHIEAVELLI. 2009. p.67).

Com tal denúncia, Maquiavel também já revela a preocupação da época com as práticas de corrupção. A percepção de Resende Neto (2017, p.81) é de que Maquiavel entendia a corrupção nas formas de governo como algo binário, rejeitando as distinções aristotélicas de formas puras ou impuras de governo. Teoriza-se uma disposição cíclica da qual “às formas puras naturalmente sucedem-se as impuras. Assim, teríamos, pelo menos em tese, um verdadeiro ciclo permanente entre monarquia-tirania-oligarquia-democracia-demagogia, e assim sucessivamente” (FRIEDE, 2013, p.179).

Para Thomas Hobbes, inexiste virtudes, o homem é naturalmente e intrinsecamente mau, logo a cosmovisão e as inclinações ideológicas irão definir a percepção ou até o cometimento ou não de corrupção. Ou seja, em um mesmo fato, dependendo da inclinação cosmonômica, os súditos podem entender como algo corrupto ou não. A propósito, algo que se assemelha, e muito, à condição de

⁶ A obra original de Niccolò MACHIEAVELLI data do ano de 1513, foi utilizada a tradução datada do ano de 2016.

extremismos políticos e ideológicos vividos na nossa realidade.

Hobbes rejeitou a ideia que as pessoas devem ou podem ser virtuosas. Ele rejeitou a "filosofia balbuciante de Aristóteles" e argumentou que não há diferença entre monarquia e tirania, ou entre uma democracia corrompida e uma não corrompida. Eles são iguais, disse ele, por nomes diferentes: a palavra monarquia é usada por aqueles que gostam de um líder partidário, e tirania por aqueles que o odeiam⁷. (TEACHOUT, 2014, p.43, tradução nossa).

Na contramão do pensamento hobbesiano, sendo anterior a este, destaca-se a teoria de Charles-Louis de Secondat, *Baron de La Brède et de Montesquieu*⁸, popularmente conhecido como Montesquieu, que destacava os valores da virtude como imprescindíveis para qualquer governo.

O pensamento de Montesquieu é quase indissociável da formação do estado republicano, no sentido em que defende uma estrutura de pesos e balanços que frearia as inclinações corruptas do homem, que apesar de possuir virtude, nem sempre permanecia assim.

A virtude, segundo Montesquieu, é "o amor das leis e do nosso país". Tal amor requer uma preferência constante do interesse público ao interesse privado. Esse amor é peculiar às democracias. Para preservar o governo deve-se amá-lo. Tudo, portanto, depende de estabelecer esse amor em uma República. A corrupção para Montesquieu estava na erosão deste amor.

[...]

Ainda que Montesquieu tenha delineado suas ideias em termos predominantemente emocionais, românticos e imprecisos, não se pode olvidar dois aspectos cruciais para a constituição do princípio anticorrupção: os valores da moralidade (traduzidos em sua virtude cívica) e a estrutura (consistente em todo aparato necessário para a preservação da administração legal e honesta) (TEACHOUT, 2014. Apud. RESENDE NETO, 2017. p.82).

Em suma, Montesquieu trazia a reflexão de que em qualquer modelo de governo: monarquia, aristocracia ou democracia, virtuosamente deve-se perseguir o ideal da coletividade, quando não há virtuosidade, buscam-se interesses egoístas, logo, há corrupção.

Porque Montesquieu voltou repetidamente ao problema da virtude pública, ele estava comprehensivelmente focado em seu oposto, que ele chamou de corrupção. A corrupção para Montesquieu residia na erosão desse amor.

⁷ Texto original: *Hobbes rejected the idea that people should or could be virtuous. He dismissed the "babbling philosophy of Aristotle" and argued that there is no difference between monarchy and tyranny, or between a corrupted democracy and an uncorrupted one. They are just the same things, he said, by different names: the word monarchy is used by those who like a particular leader, and tyranny by those who hate him.*

⁸ Barão das Comunas Francesas de *La Brède* e *Montesquieu*;

Novamente, ele o descreveu em termos emocionais, românticos e necessariamente imprecisos. Para ele, a corrupção era a erosão do amor - apaixonado, sensível amor - pelo próprio país e pelas regras do país.⁹ (TEACHOUT, 2014, p.42, tradução nossa).

Como solução, a defesa do Barão de Montesquieu, é que se estruturasse uma sociedade política virtuosa, na qual estivessem alinhados os interesses próprios, mas não egoístas, junto aos interesses públicos, que teriam supremacia sobre os demais.

A tarefa de estruturar a sociedade política é: alinhar os interesses próprios com o interesse público, não porque as pessoas serão apenas egoístas, mas porque as pessoas muitas vezes estarão interessadas em si mesmas, e os incentivos podem reduzir tanto os danos do primeiro quanto a probabilidade do segundo. A corrupção não pode desaparecer, mas seu poder pode ser subjugado com a combinação certa de cultura e regras políticas.¹⁰ (TEACHOUT, 2014. p.47, tradução nossa).

A corrupção surge quando se desconsidera o outro, quando a *res pública* perde seu sentido de “coisa do povo”, tendo seu valor diminuído para, em contrapartida, uma supervalorização do individuo. Para o doutrinador José Afonso da Silva (2009, p.102), “é, especialmente, designativo de uma coletividade política com características de *res publica*, no seu sentido originário da coisa pública, ou seja: coisa do povo e para o povo”, de forma a inibir o comportamento egoísta e ascender a percepção de coletividade.

Porque os homens nem sempre são virtuosos, as estruturas devem ser implementadas para desencorajar o comportamento egoísta na vida pública. A orientação pública que floresce nessas estruturas, por sua vez, ajuda a manter as estruturas, que por sua vez ajudam a manter a virtude¹¹. (TEACHOUT, 2014, p.47, tradução nossa).

O filósofo alemão, Johannes Althusius (2003), ao definir comunidades privadas e públicas, sendo esta última um conjunto das primeiras, já reconhece que em uma complexa organização estatal, repleta de cidadãos embebidos de suas

⁹ Texto original: *Because Montesquieu returned again and again to the problem of public virtue, he was understandably equally focused on its opposite, which he called corruption. Corruption for Montesquieu lay in the erosion of this love. Again, he described it in emotional, romantic, and necessarily imprecise terms. For him, corruption was the erosion of the love—passionate, sensible love—for one's country and the rules of the country.*

¹⁰ Texto original: *The task of structuring political society is to align self- interest with the public interest, not because people will only be selfinterested, but because people will often be self- interested, and incentives can reduce both the damage of the first and the likelihood of the second. Corruption cannot be made to vanish, but its power can be subdued with the right combination of culture and political rules.*

¹¹ Texto original: *Because men are not always virtuous, structures must be enacted in order to discourage self- serving behavior in public life. The public orientation that flourishes in these structures in turn helps maintain the structures, which in turn helps maintain the virtue.*

particularidades, torna-se uma tarefa difícil a manutenção de um sistema integrado e íntegro, tendendo à ceder aos vícios que se tornam o motivo de suas ruínas:

[...] O governo de muitos cidadãos é também difícil; a concórdia, a boa ordem e a disciplina adequada são difíceis de preservar, já que abundam os aduladores, bem como a riqueza e a corrupção; em consequência, há os que preferem a riqueza à virtude, o suborno à justiça, a timidez à coragem e a maldade à bondade. Da mesma forma que o ferro, por sua natureza, produz a ferrugem que gradualmente o corrói e a fruta madura faz nascer os pequenos vermes que a vão consumindo, assim também as grandes populações e os impérios poderosos manifestam muitos vícios que, pouco a pouco, os arruínam [...]. (ALTHUSIUS, 2003. p.175).

É defendido por Resende Neto (2017, p.85), que a relação saudável entre os interesses públicos e privados é estrutural para a república e quando há uma ruptura com esta relação de reciprocidade, pode-se empurrar o arranjo estatal para o autoritarismo ou para a corrupção.

Desta feita, deve-se buscar por uma harmonia nos arranjos estatais, além de uma pedagogia para que os cidadãos e os poderes do Estado entendam a corrupção como um mal que deve ser combatido e entender que há um princípio anticorrupção, o qual é um princípio fundamental para o Estado democrático de direito que deve ser incorporado à jurisprudência e ao debate público.

A corrupção descreve uma gama de comportamentos egoístas. Corrupção é “abuso do poder público para benefício privado”, 1 ou “aqueles atos pelos quais o ganho privado é obtido às custas públicas, 2 ou quando o interesse privado se sobrepõe excessivamente interesse público ou de grupo em um exercício significativo de poder político. Um ato ou sistema está corrompido, quando leva à excessivo interesse privado no exercício do poder público. Pessoas são corruptas quando seu interesse privado, sistematicamente se sobrepõe ao bem público em funções públicas, quando colocam seu amor-próprio à frente de amor em grupo¹². (TEACHOUT, 2014. p. 276, grifo nosso, tradução nossa).

Apontadas as realidades da incidência da corrupção, podemos intuir com as longas discussões sobre o tema em todo o sistema internacional, ou ainda pelas convenções e outros normativos editados, sobretudo as Cartas Magnas das nações democráticas, que existe uma preocupação pela erradicação de práticas corruptivas,

¹² Texto original: *Corruption describes a range of self- serving behaviors. Corruption is “abuse of public power for private benefit”¹ or “those acts whereby private gain is made at public expense,”² or when private interest excessively overrides public or group interest in a significant or meaningful exercise of political power.³ An act or system is corrupting when it leads to excessive private interest in the exercise of public power. People are corrupt when their private interest systematically overrides public good in public roles, when they put their self- love ahead of group love;*

preocupação esta nuclear, que erradia para um conjunto de normas e é perseguido, sendo a sua violação algo indesejável e a sua garantia o almejado: um Princípio.

Miguel Reale¹³ (1986) define princípio:

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários". (REALE, 1986. p.60).

Ainda sobre uma conceituação de princípios, destacamos a brilhante contribuição de Celso Antônio Bandeira de Mello, que dispõe:

Princípio - já averbamos alhures - é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo [...]. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que os sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada". (MELLO, 2000, p.747-748).

Desta disposição estruturante de um sistema de direito, o princípio é ainda um norteador de normas para que se atinja um padrão desejável de moralidade e que promova justiça e equidade, conforme defendido por Ronald Dworkin:

Denomino ‘princípio’ um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou eqüidade ou alguma outra dimensão da moralidade" (DWORKIN, 2007, p.141).

A defesa da existência de um princípio anticorrupção, como princípio fundamental e autônomo, revela-se na desconfiança de uma sociedade e na vontade desta de que todos, principalmente os agentes públicos, assumam uma postura de

¹³ Buscou-se a conceituação de princípio se utilizando da percepção de um dos maiores juristas e filósofos brasileiros das últimas décadas, Miguel Reale;

virtude que privilegie os interesses da coletividade em detrimento dos seus. A existência deste princípio fundamental autônomo funciona como estruturante e norteador para a estipulação de mecanismos e desenvolvimento de uma cultura de preservação da coisa pública.

A razão pela qual sou mais atraída pelo princípio anticorrupção, do que uma alternativa potencial - que se pode chamar de princípio virtude - é que ele se concentra em estruturas que desencorajam sistematicamente os piores tipos de interesse próprio. Não é que devemos manter um ideal impossivelmente elevado de virtude pública, mas pense no princípio anticorrupção como um suporte para leis que protegem os cidadãos e funcionários pelas excessivas tentações¹⁴. (TEACHOUT, 2014, p.278, grifo nosso).

Sendo a corrupção o mal a ser combatido e diante das repercussões que esta causa para coletividade, como já mencionado, é importante que cada cidadão tenha a percepção de responsabilidade com a coisa pública, da qual todos devem fazer parte.

A participação da sociedade, seja exercendo efetivo controle social ou ainda como integrante da administração, é algo fundamental e que gerará um sentimento de pertencimento, tratando o bem público não como algo distante que não merece cuidado, mas criando laços identitários tendo àquilo que é público como um bem da coletividade e portanto devendo ser tutelada.

Parte do renascimento da corrupção seria a renovação de um senso mais forte de relacionamento do cidadão com o país. Um relacionamento íntimo e fiel com um país é psicologicamente desafiador, quando relacionado a um grande estado burocrático no qual a maioria dos cidadãos não têm interações íntimas com o governo. Todos mais razão para encorajá-lo. A corrupção, neste sentido, seria relacionado ao princípio que rege uma relação fiduciária geral que todos os cidadãos têm para com o público¹⁵. (TEACHOUT, 2014, p.280, tradução nossa).

A Constituição Brasileira de 1988, em sua extensão, possibilita a identificação de diversos princípios que revelam as preocupações que nortearam a sua edição.

¹⁴ Texto original: The reason I am more drawn to the anticorruption principle than a potential alternate - which one might call the virtue principle - is that it focuses on structures that discourage the worst kinds of systematic self-interest. We should not maintain an impossibly high ideal of public virtue but think of the anticorruption principle as a support for laws that protect citizens and officials from excessive temptation.

¹⁵ Texto original: Part of the revival of corruption would be a renewal of a stronger sense of the relationship of the citizen to the country. An intimate, faithful relationship to a country is psychologically challenging when related to a large bureaucratic state in which most citizens have no intimate interactions with government. All the more reason to encourage it. Corruption, in this sense, would be related to the principle that governs a general fiduciary relationship that all citizens have toward the American public

Alguns destes princípios são categoricamente expressos, enquanto que outros figuram na Carta Magna de forma implícita.

Importante destacar que o reconhecimento da existência de um princípio anticorrupção não se trata de forçá-lo a constar no ordenamento jurídico, mas apenas perceber que ele já existe nessa estrutura de onde derivam as normas e regulamentações para as ações dos agentes.

A reflexão acima é bem destacada por Carlos Ari Sundfeld que aduz:

Fundamental notar que todos os princípios jurídicos, inclusive os implícitos, têm sede direta no ordenamento jurídico. Não cabe ao jurista inventar os “seus princípios”, isto é, aqueles que gostaria de ver consagrados; o que faz, em relação aos princípios jurídicos implícitos, é sacá-los do ordenamento, não inseri-los nele. (SUNDFELD, 2004, p.149).

Respeitada a ideia destacada anteriormente, não há o que se falar em criação de um princípio anticorrupção, mas na extração e reconhecimento da existência deste, no sistema internacional e, mais especificamente, no ordenamento jurídico brasileiro. O princípio anticorrupção é estrutural para justiça e manutenção de um Estado pujante e colaborativo. Amilcar Araújo Carneiro Júnior identifica:

Constituição possui um propósito anticorrupção cujos efeitos se propagam a todos setores da sociedade, especialmente em relação aos Poderes, forçosamente faz reconhecer a existência de um verdadeiro princípio anticorrupção, no mesmo patamar de outros princípios estruturantes e conformadores, como o da tripartição das funções do poder ou o Federalismo. (CARNEIRO JUNIOR, 2015. p.39).

Quando da análise do texto constitucional brasileiro, extrai-se a preocupação dos Constituintes com uma administração proba e militante no combate aos desvios que repercutiria em danos imensuráveis para a coletividade. Como bem destacado pelo ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Ayres Britto¹⁶: “a nossa Constituição seguramente é a mais aparelhada do mundo, normativamente, no combate à corrupção. É a mais preocupada com probidade administrativa” (BRITTO, 2014).

Exemplificando, já no artigo 5º da Constituição Federal de 1988¹⁷, quando

¹⁶ BRITTO, Ayres. Brasil possui diversas leis para punir corrupção, mas aplicação é falha. Agência Câmara Notícias. 25 de agosto de 2014. Publicada no sítio e concedida a Geórgia Moraes. Acesso em: 05 set. 2020;

¹⁷ A Carta Magna de 1988, considerada a Constituição cidadã, elencou em seu artigo 5º, mas não de forma taxativa, os direitos e deveres coletivos e individuais, revelando em diversos momentos os princípios implícitos e explícitos que norteiam o ordenamento jurídico brasileiro, a atividade legislativa e ações do executivo.

previstos os direitos e garantias fundamentais e os direitos e deveres individuais e coletivos, em seu inciso LXXIII, temos:

Art. 5º [...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (BRASIL, 1988).

Até mesmo quando a Constituição prevê, no *caput* do seu artigo 1º, a República como forma de governo podemos atribuir o princípio anticorrupção como norteador, uma vez que, como tratado anteriormente, *res pública* é o governo da coletividade, do povo e para o povo. Logo, distante dos interesses estritamente individuais e consequentemente com menor probabilidade de corrupção, também preservando a nação para não chegar a um autoritarismo, quando se evoca que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988), também se está garantindo o princípio anticorrupção, visto a ideia de coletividade sobrepondo o interesse do indivíduo.

Podemos destacar entre outros textos constitucionais que evidenciam uma preocupação anticorrupção, o do art. 14, quando em seu § 9º, estabelece que uma Lei Complementar específica, irá relatar os atos de inelegibilidade, ou ainda quando no §10 cita expressamente a corrupção como um dos motivos de impugnação de mandato eletivo.

Art. 14 [...]

§9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Logo depois o constituinte fez a previsão da possibilidade de cassação ou suspensão de direitos políticos em casos de improbidade administrativa, no art. 15, inciso V: “Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º” (BRASIL, 1988).

O artigo 37, referenciado no art. 15, ainda no seu *caput*, dispõe de alguns princípios taxativos a serem observados na administração pública: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Ainda no mesmo artigo, o parágrafo 4º, destaca que atos de improbidade administrativa importarão em suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no resarcimento ao erário.

No artigo 40, quando a Constituição trata da previdência social, no §22 em seu inciso III, prevê o estabelecimento de fiscalização pela União e controle externo e social, e ainda no inciso VII, trata da necessidade da “estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência” (BRASIL, 1988).

No tocante a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, o artigo 70 da CF dispõe que deverá ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Mais adiante o texto constitucional, em seu art. 74, trouxe contornos gerais para a criação de um dos sistemas mais importantes para o estabelecimento de uma administração pública probe: a controladoria interna. Além de dispor sobre controles externos e reforçar a legitimidade de qualquer pessoa, física ou jurídica, para denunciar ilegalidades ou irregularidades:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A constante preocupação com o controle das ações dos entes e ainda a própria

estruturação da república em três poderes distintos, independentes mas limitados, exercendo o *checks and balances*¹⁸, reforça o espírito anticorrupção da república, evidenciado na nossa Carta Magna.

O princípio anticorrupção ainda é percebido na Constituição de 1988 quando, por exemplo, no artigo 85, inciso V, tipifica o crime de responsabilidade do Presidente da República, se este atentar contra a probidade administrativa, trazendo um rol de possibilidades:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
 I - a existência da União;
 II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
 III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
 IV - a segurança interna do País;
 V - a probidade na administração;
 VI - a lei orçamentária;
 VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.
 Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. (BRASIL, 1988).

O *hall acima* destacado não tem o condão de esgotar as disposições constitucionais que apontam para a existência do princípio anticorrupção no nosso ordenamento, mas apenas exemplifica que o constituinte, entendendo o fato social inquestionavelmente existente, implicitamente revelou sua intenção.

Deve-se ainda destacar as Convenções Internacionais das quais o Brasil é signatário, a exemplo da Convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais¹⁹, que no ordenamento jurídico interno foi promulgado por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. O preâmbulo da Convenção destaca o potencial danoso da corrupção:

Considerando que a corrupção é um fenômeno difundido nas Transações

¹⁸ Teoria elaborada por Montesquieu, tendo como tradução livre: um "Sistema de freios e contrapesos", que garante a independência dos poderes, mas principalmente, confere limitações a todos eles. MONTESQUIEU (2005) define: "Eis então a constituição fundamental do governo de que falamos. Sendo o corpo legislativo composto de duas partes, uma prende a outra com sua mútua faculdade de impedir. Ambas estarão presas ao poder executivo, que estará ele mesmo preso ao legislativo. Estes três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas, como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a avançar, serão obrigados a avançar concentradamente"

¹⁹ Diante dos casos de escândalos envolvendo agentes públicos, bem como considerando o montante financeiro que envolve as transações públicas, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico promulgou a Convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais no ano de 1997. Sendo posteriormente recepcionado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em: < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde> > Acesso em: 30 set. 2020;

Comerciais Internacionais, incluindo o comércio e o investimento, que desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico, e distorce as condições internacionais de competitividade; (BRASIL, 2000).

O Brasil ainda é signatário da Convenção interamericana contra a corrupção²⁰, adotada em Caracas em 1996, entretanto entrando em vigor no país apenas em 2002, por meio do Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Interessante destacar que o Congresso Nacional quando da análise da Convenção, aprovou com uma reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c", que assenta:

Artigo XI - Desenvolvimento Progressivo

I. A fim de impulsionar o desenvolvimento e a harmonização das legislações nacionais e a consecução dos objetivos desta Convenção, os Estados Partes julgam conveniente considerar a tipificação das seguintes condutas em suas legislações e a tanto se comprometem:

[...]

c. toda ação ou omissão realizada por qualquer pessoa que, por si mesma ou por interposta pessoa, ou atuando como intermediária, procure a adoção, por parte da autoridade pública, de uma decisão em virtude da qual obtenha ilicitamente, para si ou para outrem, qualquer benefício ou proveito, haja ou não prejuízo para o patrimônio do Estado; (OEA, 1996).

Pode-se considerar que a reserva imposta na convenção, foi um retrocesso na garantia do princípio anticorrupção no Brasil, apesar da lacuna ter sido preenchida em partes pela própria tipificação de corrupção ativa no Código Penal, que se deu um ano após a entrada em vigor da convenção, como veremos mais a frente. Pode-se apontar que a reserva pode ter relativizado o crime hoje conhecido como tráfico de influência.²¹

Outra Convenção, esta de maior abrangência, é a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção²², que em seu preâmbulo destaca o espírito das nações signatárias:

Preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao

²⁰ Anteriormente à OCDE, a Organização dos Estados Americanos em inclinação semelhante, promulgou a Convenção Interamericana contra a Corrupção no ano de 1996, sendo recepcionado pelo Brasil apenas no ano de 2002, por meio do Decreto nº 4.410. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>>. Acesso em: 30 set. 2020;

²¹ Crime tipificado no Código Penal, no artigo 332: “solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função”.

²² Documento elaborado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime no ano de 2003, o qual o Brasil é signatário, sendo recepcionado no ordenamento jurídico no ano de 2006 por meio do Decreto nº 5.687. O texto está disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics_corruption/Publicacoes/>. Acesso em: 30 set. 2020;

enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito; (UNODC, 2013).

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, talvez seja o documento emblemático de maior abrangência no sistema internacional, trazendo inúmeros dispositivos que interferem diretamente na estrutura a ser criada para a garantia do princípio anticorrupção, bem como linhas gerais para todo o arcabouço legal que fortaleça o combate. De forma exemplificativa, quando a Convenção trata sobre prevenção da corrupção, esta induz que os Estados Partes implementem políticas efetivas, trazendo destaque para a participação da sociedade e que levem ao atendimento dos princípios do Estado de Direito tais como a integridade, a transparência e a *accountability*²³.

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, foi recepcionada no ordenamento jurídico do nosso país, somente em 31 de janeiro de 2006, por meio do Decreto Nº 5.687/2006, considerando-a integralmente, sem nenhuma ressalva.

O princípio anticorrupção, enquanto ideia estrutural, perpassa sua influência para além das disposições constitucionais e, naturalmente, traz efeitos práticos e visíveis nos normativos infraconstitucionais. Pode-se apontar como um processo de materialização do princípio, uma vez que são tomadas medidas mais específicas para questões práticas.

Dentre os normativos mais conhecidos que envolvem uma preocupação com a inibição da corrupção e maior controle temos a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Em especial, este normativo detalhou os crimes contra a probidade na administração e deixou claro que não preservar uma gestão probe é possibilitar a corrupção.

²³ *Accountability* é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.(BRITTO, 2014). Alguns autores consideram satisfatória a utilização, numa possível versão em língua portuguesa, do termo responsabilização, ou ainda responsabilidade em prestar contas. Outros, entretanto, consideram que esses termos não traduzem todo o significado do termo *accountability*, que significa a obrigação dos agentes do Estado de explicar regularmente o que fazem, como fazem, por que fazem, quanto gastam e o que vão fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de auto avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou (PAIVA, 2009).

Em 02 de junho de 1992, foi promulgada a Lei nº 8.429, popularmente conhecida como Lei de Improbidade, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública, em um claro movimento anticorrupção contra agentes públicos que se loplupetam dos recursos públicos.

O art. 3º da referida lei, estendeu a abrangência de sua aplicabilidade para qualquer indivíduo que corrobore ou se beneficie da corrupção, mesmo que não seja agente público, assentando: "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".

Posteriormente se deu a Lei n. 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro), que se propôs a dispor sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, dispor sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para fins ilícitos, além de autorizar a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.

No ano de 2012, apesar da previsão legal, o clamor popular era no sentido de que a lei implementasse regras mais duras e que fossem mais eficientes no combate à ocultação de divisas, sendo editada então a Lei nº. 12.683/2012, com o propósito de tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.

O próprio Código Penal Brasileiro²⁴ de 1940 passou por alterações advindas da Lei nº 10.763, de 12 de novembro de 2003, que acrescentou novos artigos ao Código Penal e modificou a pena cominada aos crimes de corrupção ativa e passiva. A tipificação no texto legal trouxe as seguintes disposições:

Corrupção passiva

Art. 317 - 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:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa

[...]

Corrupção ativa

²⁴ O código Penal Brasileiro foi editado no ano de 1940, por meio do Decreto-Lei Nº 2.848 e apesar dos vários indicativos de ser uma norma ultrapassada, ainda assim, assumia a preocupação com a corrupção;

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional. (BRASIL, 1940).

Dando continuidade à análise e breve síntese da legislação brasileira com elementos que remetem ao princípio anticorrupção, destacamos o marco legal que leva nominalmente o princípio ora debatido: a Lei Anticorrupção.

A Lei nº. 12.846, de 1º de agosto de 2013, dispôs sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A Lei anticorrupção vem inovar, no sentido de trazer maior responsabilidade destes indivíduos na participação de ilícitudes, que normalmente, antes de sua promulgação, responsabilizava quase que exclusivamente o agente público ou a pessoa física da empresa, sendo que a personalidade da pessoa jurídica, nestes casos, nada sofriam e permaneciam atuando de forma irregular.

A lei anticorrupção, além de atender a compromissos internacionais dos quais o Brasil é signatário, também se propôs a suprir esta demanda do ordenamento jurídico em sancionar por eventuais ilícitos cometidos também a pessoa jurídica, fato este que pedagogicamente produz efeitos para uma atuação mais correta por parte dos indivíduos que mantêm relações com a administração pública, corroborando para o desenvolvimento de práticas saudáveis e não propensas à corrupção.

Em contribuição a esse aspecto pedagógico, destaco o pensamento do Dr. Jónatas Eduardo Mendes Machado (2017), no sentido de que o combate à corrupção não se dá, tão somente pelas ferramentas processuais, mas notadamente pela educação e aculturação dos princípios ético-morais, em razão de estarmos, todos, uns mais outros menos, propensos a atos de corrupção.

O arcabouço normativo político-jurídico que envolve o princípio anticorrupção expressa uma visão de comportamento humano indesejável e, por outro lado, invoca o desejável e possível comportamento político humano. Apesar de todas imprecisões terminológicas, expressadas por linguagens diferentes sobre o tema, a corrupção envolve o senso de sacrifício desarrazoado do interesse público em prol de uma exacerbação de interesses particulares (TEACHOUT, 2014, apud. RESENDE NETO, 2017.p.102).

Ante ao decorrido, fica claro o impulso estrutural para a perpetuação do princípio anticorrupção quando observado todo o conjunto normativo que regem as

relações no Estado brasileiro. Entretanto, conforme aponta Resende Neto, a concretização não se dá simplesmente pelo Direito, este é apenas uma das linguagens possíveis, que deve estar alinhado à moralidade política dos cidadãos, que vem do sentimento cívico de prevalência do interesse coletivo.

Veja-se que o Brasil possui toda uma estrutura normativa político-jurídica consagrada na Constituição de 1988, em leis e em tratados e convenções internacionais, além de todas disposições administrativas que regem o serviço público. A estrutura está presente, mas, como o próprio Thomas Jefferson falou, uma apenas não se revela medida suficiente. A concretização do princípio anticorrupção se opera através e dentro da linguagem. [...]. E o Direito é uma das formas de linguagem, todavia não é a única, nem sequer basta, de per si, para que o princípio aqui defendido logre êxito. Sem a moralidade política dos cidadãos de determinado Estado, oriunda do sentimento cívico de respeito ao interesse público e ao bem-estar coletivo, as medidas de combate à corrupção serão ineficazes (RESENDE NETO, 2017.p.104).

Por fim, destaca-se novamente o pensamento do Dr. Jônatas Machado (2017), que aduz ainda a percepção de que no contexto brasileiro possui sim, atrelado aos demais princípios Constitucionais, o Princípio anticorrupção, evidenciado pela disposição da boa governança e integridade que norteiam a administração pública, sem deixar de considerar como protagonista o papel do cidadão, uma vez que a estrutura normativa em si é ineficiente se não houver o *animus*²⁵ da sociedade para agir com ética e integridade.

2.2. PRINCÍPIO ANTICORRUPÇÃO E GOVERNANÇA NO DIREITO PÚBLICO

Diante do princípio anticorrupção evidenciado no ordenamento jurídico brasileiro, identificam-se mecanismos para que esse princípio seja garantido e assuma contornos mais práticos. Esta inclinação foi evidenciada em alguns dos normativos anteriormente destacados, ressaltando que não foi um hall taxativo, mas apenas exemplificativo, do qual podemos vislumbrar o esforço para bem gerir a coisa pública e promover a integridade, por meio da governança.

A ideia de governança advém do ambiente corporativo e é definido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), como:

²⁵ Consiste na convicção subjetiva ou psicológica de obrigatoriedade desses comportamentos enquanto representativos de valores essenciais, de acordo com a expressão *opinio juris vel necessitatis*. (BARREIRA, 2007)

[...] o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade²⁶. (IBGC, 1995).

Conforme pesquisa realizada por Marcos Vinícius Del Rio²⁷ (2016, p.10), o termo governança corporativa teve sua gênese em conflitos entre acionistas de grandes empresas, privadas ou estatais, de capital aberto, que sofriam injustiças por parte de acionistas majoritários, diretorias e enfrentavam escândalos, nascendo assim a necessidade de regular e monitorar a gestão dessas empresas.

De acordo com Andrade e Rossetti (2014, p.167), as corporações deveriam obter proprietários ativos e muito informados, sendo as empresas não somente regulamentadas pelo poder público, mas também auto-regulamentadas.

Aduz o mesmo autor que essas empresas deveriam agir segundo os princípios de conformidade legal, transparência e prestação responsável de contas.

Apesar desse aspecto privatista sobre governança, o direito público assim como os demais ramos do direito, assume um papel interdisciplinar e empreende esforços para que haja uma harmonia na relação entre entidades privadas e a administração pública e, principalmente, a satisfação do interesse da coletividade, por vezes podendo estar aliado à interesses privados, em um jogo de ganha-ganha, ou em outros momentos, em total detimento deste interesses particulares, remetendo ao princípio da primazia do interesse público.

A discussão sobre a origem da governança pública está associada com os debates da governança corporativa. A partir do momento em que as organizações passaram a ser administradas por pessoas distintas dos seus proprietários, surgiu a necessidade de criar regras para mitigar eventuais conflitos de interesses. São preocupações da governança, entre outras: a prestação de contas e a transparência. Contudo, no caso da governança pública, que envolve as regras que são voltadas à boa gestão da Administração Pública, há preocupações também com uma faceta de legitimidade ainda maior, dado que o poder exercido pela Administração se

²⁶ Trecho extraído do site institucional do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, que tem sua fundação já no ano de 1995, destacando-se enquanto importante instituição na temática da governança. Disponível em: <<https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa#:~:text=Governan%C3%A7a%20corporativa%20%C3%A9%20o%20sistema,controle%20e%20demais%20partes%20interessadas>>.

Acesso em: 17 set. 2020;

²⁷ Pesquisa bibliográfica elaborada por Marcos Vinicius Del Rio para elaboração de Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização pela Universidade FUMEC de Belo Horizonte no ano 2016;

dá em virtude do cumprimento de uma função que visa à satisfação dos interesses da coletividade, conforme a própria definição do decreto que regulamenta a governança pública. (MAXIMIANO; NOHARA. 2017. p.330).

O Direito Administrativo passou a estar imbuído de observar o fenômeno de uma “Governança Pública”, como boa-prática para se atingir os objetivos e princípios constitucionais para a administração pública.

Para o Desembargador Vladimir Passos de Freitas (2015)²⁸:

Governança Pública é consequência direta da existência da Governança Corporativa, instituída pelas empresas para regular suas atividades, objetivos pelos quais se orienta a forma de administração, envolvendo todos os atores interessados, ou seja, não só o Poder Público como fornecedores, clientes, credores e instituições financeiras. (FREITAS, 2015).

Os professores Leo Kissler e Francisco G. Heidemann (2006, p.481), analisando a modernização do setor público alemão, destacavam que a Governança se tornou um conceito-chave do qual os cidadãos se utilizam sem saber exatamente do que se trata, mas o entendia como uma inclinação para políticas de desenvolvimento que possuia como elementos estruturais a boa gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público.

Essa visão de desenvolvimento e sustentabilidade foi herdada, da professora da University of Strathclyde e também doutrinadora alemã, Elke Löffler²⁹ (2001). A mesma entendia que a governança pública deveria envolver todos os atores da sociedade que mantinham correlações e ainda que deveriam visar algo maior que seus próprios interesses: a resolução dos problemas sociais, entre eles podemos destacar sem sombra de dúvidas a corrupção. Assim, governança seria:

[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os

²⁸ Compreensões extraídas de artigo elaborado pelo Desembargador Vladimir Passos Freitas, fazendo a reflexão de que o “Poder Judiciário não deve ignorar a governança pública”. Disponível no blog: Consultor Jurídico, Ano 2015. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2015-mar-01/segunda-leitura-poder-judiciario-nao-ignorar-governanca-publica#:~:text=A%20Governan%C3%A7a%20P%C3%BAblica%20%C3%A9consequ%C3%A7%C3%A3o,como%20fornecedores%2C%20clientes%2C%20credores%20>>. Acesso em: 02 nov.2020.

²⁹ A autora Elke Löffler e os autores Leo Kissler e Francisco G. Heidemann demonstram a tradição e pioneirismo da escola Alemã sobre assuntos que envolvem governança e principalmente programas de *compliance* no direito público.

participantes. (Löffler, 2001. p.213).

Assim, a governança, ao dispor sobre a observação das normas e de uma boa conduta por parte das instituições, dos agentes públicos e de qualquer um que mantenha relação com estes, possibilita o desenvolvimento de um comportamento ético e de combate à corrupção e outras irregularidades administrativas, inclusive inibindo situações outras que por mais que estejam carregadas de legalidade se revelam imorais, sendo apontadas pela própria sociedade que exerce uma função importantíssima de controle social.

Os princípios mais relevantes a que as entidades do setor público devem aderir para efetivamente aplicar os elementos de governança corporativa, para alcançar as melhores práticas, para Barrett (2005, p. 5-6), são: liderança, integridade e compromisso (relativos a qualidades pessoais) e responsabilidade em prestar contas, integração e transparência (são principalmente o produto de estratégias, sistemas, políticas e processos no lugar).

O uso dessas práticas de governança corporativa exige que todas as organizações do setor público devem ser transparentes e responsáveis por suas atividades, visto que os cidadãos são os principais interessados em conhecer se os recursos públicos estão sendo usados apropriadamente e o que está sendo alcançado com eles. (MATIAS PEREIRA. 2010. p.124).

É o revelado no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no qual diante dos elementos relacionados neste instrumento normativo, podemos compreender que se objetiva a ética e integridade na sociedade, impulsionando o controle social como prática efetiva para a correta aplicação dos recursos públicos e melhoria na gestão pública.

Nesse sentido, a governança é de suma importância para o combate a corrupção e seria mais um instrumento legal que denota a existência do princípio anticorrupção, conforme já defendido anteriormente.

2.3. INTEGRIDADE COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

O Decreto N° 9.203, de 22 de novembro de 2017, definiu governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;”.

O Decreto referido acima, em seu artigo 3º, elenca os princípios que devem nortear a governança e se assemelha ao que já foi tratado anteriormente, destacando e nomeando estes princípios como: a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade e a transparência.

Art. 3º São princípios da governança pública:

- I - capacidade de resposta;
- II - **integridade**;
- III - confiabilidade;
- IV - melhoria regulatória;
- V - prestação de contas e responsabilidade; e
- VI - transparência. (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Ou seja, quando se analisa a Governança em termos mais práticos, enxergamos que esta é revelada nos princípios destacado acima que denotam a equidade, a responsabilidade dos gestores e da alta administração³⁰, a transparência e a prestação de contas (*accountability*) e em um princípio que também pode ser entendido como ferramenta de governança, que seria: a integridade.

Integridade, foi a tradução dada pelos textos normativos brasileiros de um termo estrangeiro que tem obtido bastante notoriedade nos últimos anos: o *compliance*. Ou seja, a terminologia empregada pela legislação no Brasil, denomina os sistemas ou programas de *compliance*, de forma genérica, como programas de integridade.

O Autor da obra “Governança no Setor Público”, José Matias Pereira, identifica esses princípios basilares na obra de Andrade e Rossetti, dispondo:

Andrade e Rossetti (2004, p. 27) também apontam quatro valores que dão sustentação à boa governança pública e privada: (i) *fairness*: senso de justiça, equidade no tratamento dos acionistas. Respeito aos direitos dos minoritários, por participação equânime com a dos majoritários, tanto no aumento da riqueza corporativa, quanto nos resultados das operações, quanto ainda na presença ativa em assembleias gerais; (ii) *disclosure*: transparência das informações, especialmente daquelas de alta relevância, que impactam os negócios e que envolvem riscos; (iii) *accountability*: prestação responsável de contas, fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria; e (iv) *compliance*: conformidade no cumprimento de normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas instituições legais do país. (MATIAS PEREIRA. 2010. p.124, grifo nosso).

³⁰ O Decreto nº 9.203/2017 em seu artigo 2º, III, traz a seguinte definição para “alta administração”: “Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente”.

E ao tratar de integridade, José Matias Pereira, a entende também quanto honestidade e objetividade, dispondo:

A integridade tem a ver com honestidade e objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. Ela é dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. A integridade reflete nas práticas e nos processos de tomada de decisão e na qualidade e credibilidade do seu relatório de *performance*. (MATIAS PEREIRA, 2010. p.124).

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a integridade pública, refere-se ao “alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.

Abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada. Uma resposta estratégica e sustentável à corrupção é a integridade pública. Integridade é um dos principais pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais e, portanto, é essencial ao bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades como um todo. (OCDE, 2017. p.2).

Por fim, ressalta-se a importância da integridade pública como uma resposta efetiva e combativa à corrupção, assumindo ainda uma condição estrutural essencial o desenvolvimento do bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades.

3 COMPLIANCE PÚBLICO

3.1. CONCEITO, HISTÓRICO E PRINCÍPIOS DE COMPLIANCE NO BRASIL E NO MUNDO

Enfim, cumpre entender o termo *Compliance* e sua aplicação. O termo tem sua gênese na língua inglesa com o verbo “*to comply*”, que no contexto de integridade é apontado por Carla Rahal Benedetti (2013. p. 303), como “estar alinhado à uma regra ou um conjunto delas, obedecendo um comando, uma instrução ou um pedido”.

Para Andrade e Rosseti (2014, p.168), o princípio *compliance* representa a conformidade quanto ao cumprimento de normas reguladoras, expressa nos estatutos sociais, nos regimentos internos, nas instituições legais do País e na legislação em vigor.

Importante refletir que “estar em conformidade” com o aparato normativo não é nenhuma novidade, sobretudo para os entes públicos e seus órgãos, visto que todos estes estão vinculados a agir conforme as determinações constitucionais, legais e/ou outros tantos normativos, pelo Princípio da Legalidade. Desta feita, não se pode estar reduzido a este entendimento, desconsiderando todo o sistema e organização para se atingir os objetivos do *compliance*. Se assim fosse, o *to comply* não revelaria nenhuma novidade.

Neste sentido, o professor Dr. Giovani Saavedra³¹ (2016, p. 244-245), grande referência nos estudos sobre o *compliance* no Brasil, assevera nos seus escritos que estar em conformidade com a lei seria uma trivialidade, afinal todo cidadão em um estado democrático de direito deve estar em conformidade e estar resumido a este conceito, faria com que o *compliance* fosse “uma área do conhecimento fadada ao fracasso”.

Logo, qual seria a conceituação ideal para o termo? Ainda segundo Giovani Saavedra, conceituar o *Compliance* não é algo simples de se fazer:

Definir Compliance não é, porém, tarefa fácil, especialmente, porque, na prática, não se utiliza um conceito único de Compliance. A literatura internacional tem identificado, pelo menos, três formas principais de utilização do conceito: em primeiro lugar, há aquela, que procura identificar um conceito universalmente válido; há também tentativas de definir o conceito do ponto de vista organizacional, de gestão da empresa e, por fim, Compliance também costuma ser definido pelas medidas concretas de sua implementação. (SAAVEDRA, 2016. p.245).

Diante de muitas críticas sobre um conceito simplório de *compliance*, o alemão Thomas Rotsch³², faz a reflexão de que existiria uma relação conflituoso do conceito relacional, no qual de um lado existiria um estado de conformidade e do outro uma orientação de comportamento, que explicado por Giovani Saavedra, se esta orientação do comportamento se tratar de uma norma jurídica, estaríamos diante de

³¹ Oriundo da academia Alemã, o brasileiro Giovani A. Saavedra, é apontado como um dos pioneiros na tratativa do *compliance* no Brasil;

³² ROTSCHE, Thomas. Grundlagen. In: Rotsch, Thomas (Org.). Criminal Compliance Handbuch. Baden-Baden: Nomos, 2015. P. 37.

um *compliance* jurídico, da qual a área de designação e inserção da norma, se estabeleceria de acordo com a área do direito. Assim, para se chegar à uma definição, “[...] é necessário definir o significado de (1) “estado de conformidade” e qual é a natureza normativa da (2) “orientação de comportamento””. (Saavedra, 2016 p.245). O autor continua explicando que:

[...] “estado de conformidade” adquire, na área de Compliance, um completo e novo sentido: trata-se aqui de um estado “dinâmico” de conformidade, ou seja, o “estado de conformidade” significa aqui mais do que uma forma de estar no mundo, mas implica o “compromisso” com a criação de um sistema complexo de políticas, de controles internos e de procedimentos, que demonstrem que a empresa ou organização está buscando “garantir”, que se mantenha em um estado de Compliance. Portanto, *Compliance* é a área do conhecimento, que busca definir qual é esse conjunto complexo de medidas que permite, face a um cenário futuro “x” de risco, garantir “hoje”, com a máxima eficácia, um estado de conformidade de todos os colaboradores de uma determinada organização com uma determinada “orientação de comportamento”. (SAAVEDRA, 2016 p.245).

Nesse sentido, depreende-se que “*compliance*” é, além de estar em conformidade com leis e qualquer outra norma em âmbito interno ou externo, a implementação de uma série de medidas no âmbito das instituições, para a que se evitem fraudes, ou ainda que estas sejam identificadas, corrigidas e promova a responsabilização dos agentes físicos ou jurídicos que erroneamente atuam na condução de negociações de suas instituições, bem como um mecanismo que possibilite realizar uma análise de riscos, preveni-los e apresentando reações, caso aconteçam, para que haja uma minoração dos possíveis danos.

A doutrina de Giovani Saavedra, finalmente define *Compliance* como:

[...] um estado dinâmico de conformidade a uma orientação normativa de comportamento com relevância jurídica por força de contrato ou lei, que é caracterizado pelo compromisso com a criação de um sistema complexo de políticas, de controles internos e de procedimentos, que demonstrem que a empresa está buscando “garantir”, que se mantenha em um estado de *Compliance*. (SAAVEDRA, 2016, p.246).

Assim, programas de integridade como o *compliance*, surgem como ferramenta efetiva de controle, para se estabelecer uma boa governança das instituições e criar entraves ao desenvolvimento de um ambiente propício à corrupção e qualquer outra atividade fraudulenta que seja lesiva à sociedade e seus indivíduos. É um imperativo à todos que atuam em um ambiente corporativo sobre a forma de como devem nortear suas rotinas de trabalho e seu relacionamento com empresas e a sociedade.

Importante rememorar que historicamente o *compliance* tradicionalmente é aplicado à realidade das empresas privadas, regulada indiretamente no ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção. Nesta, o legislador discorre sobre a possibilidade de aplicação de procedimentos e políticas que remetem à “responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira” e por outro lado prevê e impulsiona a manutenção de programa de integridade, como um atenuante na aplicação de sanções por parte do poder público, como descrito no Capítulo IV da norma, a qual dispõe que poderá ensejar uma redução da pena de multa resultante da condenação em um Processo Administrativo Disciplinar, o qual é calculado com base no faturamento da empresa no exercício anterior ao da instauração do processo e a depender do grau de consistência verificada no referido Programa de Integridade, pode obter maior benevolência por parte do Estado.

A administração pública, em todas as esferas, para garantia dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e ainda, por estar estreitamente atrelado às disposições legais de planejamento, orçamento e gestão, direta e indiretamente já devem fazer uso de instrumentos de integridade.

Relata GABARDO e CASTELLA (2015, p.132), que mesmo os entes públicos já sendo pautados pelos princípios da Legalidade, Moralidade e Eficiência, o instrumento do *Compliance* tem sido utilizado pela própria administração pública, como forma de monitoramento e avaliação de resultados, para que estes princípios constitucionais sejam garantidos e que se forme uma cultura de combate a corrupção e inibição do cometimento de ilícitos também por agentes públicos.

Para Wagner Giovanini:

Isso significa unir tais elementos com as atividades, processos e controles de maneira inteligente e customizada, conforme a sua realidade: natureza, riscos, mercado de atuação, cultura organizacional, tamanho e diversos outros fatores que tornam a instituição peculiar. (GIOVANINI, 2014. p.74).

Como já tratado no primeiro capítulo deste trabalho monográfico, a preocupação internacional sobre o tema tem refletido na construção de instrumentos normativos para nortear a regulamentação e implementação de programas de compliance por meio de Convenções internacionais sobre o tema.

A Convenção da ONU contra a Corrupção já na descrição de sua finalidade, no primeiro artigo, deixa clara a intenção de “Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão”. Mais a frente, no capítulo que trata sobre Políticas e práticas de prevenção da corrupção, a convenção prevê que os Estados Partes implementem políticas que reflitam os princípios do Estado de Direito, entre eles a integridade, sendo isto um imperativo aos países signatários, que se adequariam conforme legislação interna.

Artigo 5 [...]

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e 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. (ONU. 2003. p. 9)

Ao analisar o texto da Convenção, é notório o consenso entre as nações, para que se desenvolva a capacidade de identificar, sancionar e prevenir casos futuros de corrupção, bem como a busca por tornar real as boas práticas em nível mundial.

Mais especificamente a ONU editou o Guia Prático de Condutas Empresariais destinadas à implementação da ética e o *compliance* corporativo elaborado pela Organização das Nações Unidas³³, que traz previsões como:

Comunicar publicamente o status e o desempenho do Programa de Compliance anticorrupção e ética, para funcionários, parceiros de negócios e outras partes interessadas (por exemplo, sindicatos, organizações da sociedade civil) fortalecendo o programa anticorrupção interno por meio de maior transparência e melhora da reputação da empresa e sua credibilidade³⁴. (UNODC, 2013.p.18).

Esta inclinação também está destacada na Agenda 2030 da ONU³⁵, quando no Objetivo Estratégico nº 16, intitulada de “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, propõe

³³ Em 2013, a United Nations Organization on Drugs and Crimes (UNODC) editou a cartilha “An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide”, sendo um guia prático para implementação de programas de integridade para se prevenir a ocorrência de atos de corrupção. Disponível em <<https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/>>.

³⁴ Texto original: Publicly communicating the status and performance of the anti-corruption compliance and ethics programme to employees, business partners, and other stakeholders (e.g. labour unions, civil society organizations) strengthens the internal anti-corruption programme through increased transparency and enhances the company’s reputation and credibility. (UNODC, 2013).

³⁵ A ONU traçou uma série de objetivos estratégicos que norteariam as nações partes para alcançar o desenvolvimento sustentável, sendo um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, nominada de Agenda 2030, que seria o ano em que esses resultados deveriam ser alcançados. Informações coletadas da Agenda 2030 da ONU. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/ods/16/>>

a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionando o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. E entre as metas, destacou-se: “16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais”.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), também editou normativo que trata da preocupação com a corrupção, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção.

CONVENCIDOS da necessidade de adotar o quanto antes um instrumento internacional que promova e facilite a cooperação internacional para combater a corrupção e, de modo especial, para tomar as medidas adequadas contra as pessoas que cometam atos de corrupção no exercício das funções públicas ou especificamente vinculados a esse exercício, bem como a respeito dos bens que sejam fruto desses atos. (OEA. 1996).

A preocupação e orientação da OEA é no sentido do combate à corrupção por meio da criação de legislações nos âmbitos dos países membros de medidas que impeçam o suborno transnacional e o enriquecimento ilícito para que todos os agentes da sociedade, especialmente os agentes públicos e os que têm relação com estes, estejam em conformidade com essas normas, realizando a avaliação e prevenção dos riscos, portanto estando em *compliance*.

A União Europeia emitiu, em 2014, o Relatório de Anticorrupção da União Europeia³⁶, neste, encontramos diversas orientações, além das análises, que remetem à necessidade de dar prioridade às políticas anticorrupção com a implementação de políticas de integridade.

As políticas preventivas abrangem uma vasta gama de aspectos, incluindo normas éticas claras, medidas de sensibilização, introdução de uma cultura de integridade no âmbito de várias organizações, adoção de firmeza das hierarquias relativamente às questões de integridade, mecanismos internos de controlo eficazes, transparéncia, fácil acesso a informações de interesse público, sistemas eficazes de avaliação do desempenho das instituições públicas, etc. (UE, 2014).

Apesar do Brasil não ser Estado membro da União Europeia, por razões óbvias, é importante que destaquemos que tal preocupação admite contornos

³⁶ O referido Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, emitido em Bruxelas em 2014, delineou a situação da corrupção nos países partes da União Europeia e se propôs a apresentar um programa Anticorrupção, seu monitoramento e possíveis sanções. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/>>.

globais, isso se dá por que, em algum momento, atores brasileiros necessitariam de negociar com países da europa e assim sendo, deve observar as exigências para a cuidado com a integridade e existência de um programa de *compliance*.

Outra organização internacional que tem tratado do tema integridade e/ou compliance é a OCDE, com emissão de orientações às nações membros e com a promulgação da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, que inovou trazendo medidas mais efetivas para “deter, prevenir e combater a corrupção e prevê a imediata criminalização de tais atos de corrupção, de forma efetiva e coordenada, em conformidade com elementos gerais acordados naquela Recomendação e com os princípios jurisdicionais e jurídicos básicos de cada país”.

A preocupação da OCDE sobre a temática é latente e ainda disponibilizou uma Série de artigos, cartilhas, entre outros documentos, sobre os princípios de boas práticas, de laboratório e monitoramento de compliance, que possui diversas orientações que assumem um caráter mais prático, contendo inclusive um guia de estudo para avaliação e análise do impacto de custos de compliance da OCDE.

Outro importante documento dado pelo mesmo organismo, foi a cartilha de Princípios da OCDE para integridade em compras públicas³⁷. O referido documento traz importantes encaminhamentos para a implementação de programas de compliance para a manutenção da integridade em compras públicas, referindo as responsabilidades e responsabilizações da administração pública, bem como dos particulares.

É também responsabilidade do setor privado reforçar a integridade e confiança em seu relacionamento com o governo por meio de integridade robusta do contratado e programas de compliance. Esses programas incluem códigos de conduta, integridade programas de treinamento para funcionários, procedimentos corporativos para relatar fraudes e corrupção, controles internos, certificação e auditorias por um terceiro independente. Eles devem se aplicar igualmente a contratados e subcontratados. Voluntário à autorregulação pode ser realizada por fornecedores individuais ou membros de uma indústria ou um setor, que se envolvem proativamente na adoção das medidas de integridade, em particular, através da adesão a acordos anticorrupção. Isto é essencial para que as informações sejam precisas e mantidas atualizadas para garantir a eficácia da autorregulação voluntária do setor privado³⁸. (OCDE, 2009. p.37).

³⁷ O referido documento denota a preocupação da implementação da integridade nas contratações públicas no cenário internacional, sendo editado um dispositivo próprio e específico para tratar desta realidade. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/>>;

³⁸ Texto original: It is also the responsibility of the private sector to reinforce integrity and trust in its relationship with government through robust contractor integrity and compliance programmes. These programmes include codes of conduct, integrity training programmes for employees, corporate

A OCDE também lançou recentemente, uma cartilha de recomendações do seu Conselho Sobre Integridade Pública, importante instrumento já citado anteriormente, para a disseminação da ideia da integridade, o qual definiu integridade como o “alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”. (OCDE, 2017. p.7).

A referida Cartilha é riquíssima na orientação para uma estruturação de um programa de *compliance* e sistematiza a estratégia da integridade, de forma a depender “do contexto, comportamental e baseada em risco, com ênfase em cultivar uma cultura de integridade em toda a sociedade” (OCDE. 2017. p.4).

FIGURA 2 – ESTRATÉGIA PARA INTEGRIDADE PÚBLICA DA OCDE



FONTE: OCDE, 2017.

procedures to report fraud and corruption, internal controls, certification and audits by a third independent party. They should apply equally to contractors and sub-contractors. Voluntary self-regulation can be undertaken by individual suppliers or members of an industry or a sector, which proactively engage in the adoption of integrity measures, in particular by committing to anti-corruption agreements. It is essential that the information is accurate and maintained up-to-date to ensure the effectiveness of voluntary self-regulation by the private sector. (OECD Principles for Integrity in Public Procurement, 2009).

A sistematização dada pela OCDE, contempla três grandes eixos que seriam: um Sistema de integridade coerente e abrangente, a Cultura de integridade pública e a Prestação de Contas real que evidencie a verdade sobre os gastos e custos públicos e que proporcione o exercício do controle social. Essa estrutura proposta pela OCDE é o que se tem usado como principal norteador para um programa de compliance no direito público.

Segundo a Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico, para um Sistema de integridade coerente e abrangente, os Estados aderentes deveriam:

1. Demonstrar compromisso nos mais altos níveis políticos e administrativos do setor público, para aumentar a integridade pública e reduzir a corrupção, [...]
2. Esclarecer responsabilidades institucionais em todo o setor público para fortalecer a eficácia do sistema de integridade pública, [...]
3. Desenvolver uma abordagem estratégica para o setor público que se baseie em evidências e vise atenuar os riscos de integridade pública, [...]
4. Definir altos padrões de conduta para funcionários públicos [...]. (OCDE. 2017. p. 8-9).

A orientação é no sentido de exigir um comprometimento com a integridade de todos os agentes públicos, sobretudo àqueles que ocupam cargos de tomadas de decisões, como os ordenadores de despesas, por exemplo. Contempla ainda o viés pedagógico e persuasivo de evidenciar as responsabilidades e consequências que podem ser sofridas ante ao desmando. O referido eixo explicita o próprio programa de compliance, quando fala em uma definição de um código de conduta dos funcionários e quando se fala em mapear e gerir os riscos que envolvem a coisa pública.

O segundo eixo sistematizado pela OCDE, traz a ideia de uma cultura de integridade pública a ser impulsionada. Para tanto, a cartilha utiliza como meios estratégicos para se chegar a este objetivo do eixo cultura:

5. Promover uma cultura de integridade pública à toda a sociedade, em parceria com o setor privado, com a sociedade civil e com os indivíduos [...]
6. Investir em liderança de integridade para demonstrar o compromisso da organização do setor público com a integridade; [...]
7. Promover um setor público profissional, baseado em mérito, dedicado aos valores do serviço público e à boa governança [...]
8. Fornecer informações suficientes, treinamento, orientação e conselhos em tempo hábil para que os funcionários públicos apliquem padrões de integridade pública no local de trabalho [...]
9. Apoiar uma cultura organizacional aberta no setor público que responda a preocupações de integridade [...]. (OCDE. 2017. p. 10-11).

Neste modelo proposto pelo organismo internacional, a cultura de integridade envolveria todos os indivíduos, empresas, agentes públicos e qualquer outro ator, que juntos, não tolerariam a corrupção e se esforçariam em manter um ambiente íntegro. Contém também um investimento e cobrança para que as lideranças intermediárias dos serviços públicos elaborem e cumpram uma agenda de integridade e que a contratação dos servidores seja baseada no mérito e portanto de maior qualificação. Seria fundamental ainda, a capacitação de todos os funcionários públicos subalternos e que a temática corrupção e integridade fosse livremente discutida no local de trabalho, gerando um sentimento de segurança para denúncias das suspeitas de violação da integridade.

O terceiro e último eixo temático que estrutura um programa de *compliance*, segundo os parâmetros da OCDE, diz respeito à Prestação de Contas, que já foi debatido como uma das estruturas básicas para uma boa governança. Para tanto, devem possibilitar uma prestação de contas eficaz, de forma a:

10. Aplicar um quadro de gestão de riscos e controle interno para salvaguardar a integridade nas organizações do setor público; [...]
11. Certificar que os mecanismos de cumprimento proporcionem respostas adequadas a todas as violações suspeitas de padrões de integridade pública por parte de funcionários públicos e todos os outros envolvidos nas violações; [...]
12. Reforçar o papel da fiscalização e controle externo no sistema de integridade pública; [...]
13. Incentivar a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público, [...]. (OCDE. 2017. p. 12-13).

Este último eixo, destaca-se pela orientação para implementação de um sistema de riscos para o setor público, o cumprimento das determinações de preservação da integridade, da qual o poder sancionatório seja eficiente e assuma o caráter pedagógico e de persuasão. Deve-se ainda fortalecer a fiscalização e o controle das atividades internas e impulsionar a transparência pública, como forma de efetivação da prestação de contas e consequentemente do controle social.

Foram destacados, acima, um total de treze sub-eixos que evidenciam as características basilares de um programa de *compliance*. Esses itens assumidos pela OCDE, são um reflexo dos Princípios do compliance defendido por alguns autores e institutos renomados que tratam de compliance. Para o Instituto Legal Ethics Compliance, para a Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI) e para a Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), as características basilares são dez.

Já em instrumentos como a Norma Australiana AS 3806:2006 e ISO 31000:2009 constam doze características básicas.

Em análise às características apontadas por estes e ao que referencia a OCDE, observa-se que em geral tratam dos mesmos temas, entretanto com subdivisões ou junções, que resultam em um número maior ou menor destas características.

Diante de tal divergência, destacamos as características mais recorrentes que derivam destes instrumentos e são defendidos pelas instituições citadas no parágrafo anterior. Não se trata de uma listagem taxativa e exaustiva, mas de alguns dos conceitos mais recorrentes e aplicáveis à realidade do setor público.

Com base nas disposições do Instituto Legal Ethics Compliance³⁹ e considerando as normas AS e ISO⁴⁰, aplicada à realidade do *compliance* público, tem-se a primeira característica do compliance seria o Suporte da alta administração, a qual consiste em um comprometimento por parte do corpo diretivo e da alta direção com o *compliance*. Para Francisco Schertel Mendes e Vinicius Marques de Carvalho:

Não existe um programa de compliance bem-sucedido que não tenha contado com um compromisso explícito e genuíno da alta direção da organização. Sem esse elemento, qualquer medida de controle tende a ser vista como algo efêmero e inorgânico. O apoio declarado, visível e ativo dos órgãos mais altos da organização (direção, conselho de administração etc.) ao programa de compliance é essencial para conferir credibilidade e influenciar a tomada de decisão dos diferentes atores afetados por ele. (VINÍCIUS, 2017. p.129).

Outra importante característica, é a Avaliação de Riscos, que consiste em instituir um sistema que faça um mapeamento dos possíveis riscos que a administração pública corre, em que pese no cometimento de práticas de corrupção e, com isso, realizar um gerenciamento desses riscos, adotando mecanismos e posturas para que sejam evitados ou ainda prevendo alternativas de resolução, caso sofridos.

Para desenvolver um programa efetivo de compliance, é preciso primeiramente identificar as situações centrais que o programa deverá endereçar. A avaliação de riscos se volta tanto a indicar as infrações que podem ocorrer na organização, quanto a forma pela qual elas tendem a acontecer.
[...]

³⁹ Informações obtidas a partir do infográfico elaborado pelo Instituto Legal Ethics Compliance, intitulado de “Os 10 pilares de um programa de *compliance*”. Disponível em: <<https://lec.com.br/blog/os-10-pilares-de-um-programa-de-compliance/>>. Acesso em: 12 nov. 2020;

⁴⁰ Norma AS 3806:2006. Série *Risk Management- PROGRAMAS DE COMPLIANCE*. Disponível em: https://www.qsp.org.br/indice_compliance.shtml#:~:text=Princ%C3%ADpio%201%3A%20existe%20comprometimento%20por,o%20endosso%20do%20corpo%20diretivo. Acesso em: 12 Nov 2020;

Quanto mais complexa e diversificada for a estrutura da organização, maiores serão os riscos envolvidos. O programa de compliance deve refletir essa realidade. (VINÍCIUS, 2017. p.133-134).

O Código de conduta e de políticas de *compliance*, refere-se a necessidade de implementação de um instrumento com previsões claras que determinem o comportamento dos agentes públicos e auxiliem na tomada de decisões, de forma a garantir a integridade das instituições.

Uma maneira de tornar explícita e formal a adesão da organização às regras é a confecção de um código de conduta. A ideia principal do código é deixar claro para todo e qualquer funcionário que a empresa se preocupa e se importa com o respeito à legislação e que deseja ser um ambiente de criação e expansão de cultura corporativa que reflita esse desejo. (VINÍCIUS, 2017. p.136).

O Controle interno é um outro pilar para garantir a integridade nas instituições públicas, correspondendo ao gerenciamento das obrigações de *compliance* identificadas e análise de comportamentos desejados.

Podemos falar ainda em treinamento e comunicação como características essenciais para o corpo funcional do setor público, em que pese ser de extrema importância para o desenvolvimento destes e torná-los aptos à identificação de situações de ilicitudes, que devem ser combatidas.

Uma ferramenta essencial no desenvolvimento e aprimoramento de qualquer programa de compliance é o canal interno de comunicação, o qual, para além de esclarecer dúvidas, funciona como porto seguro para os funcionários. [...] igualmente, é preciso capacitação para de fato solucionar as questões trazidas. As matérias relacionadas à defesa da concorrência e ao combate à corrupção muitas vezes são complexas e a ilicitude de uma conduta não é sempre evidente. (VINÍCIUS, 2017. p.140).

O Instituto *Legal Ethics*, ainda apresenta como característica estrutural para um programa de compliance, os Canais de denúncias, que no caso dos órgãos públicos podem servir como uma forma de alertar as instituições responsáveis, controle interno e externo, sobre para potenciais violações ao Código de Conduta. A Controladoria Geral da União (CGU), por meio do Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão (2013) dispôs:

A Administração Pública deve adotar medidas que protejam os servidores que apresentam denúncias sobre comportamentos indevidos de que tiverem conhecimento. Uma medida importante consiste na criação de canais diretos de comunicação para o recebimento destas denúncias, tais como linhas

telefônicas e e-mails, amparados por uma estrutura que garanta segurança ao denunciante. (CGU, 2013, p.42).

Deve-se também, possibilitar a ocorrência de Investigações internas, como forma de aferir o cumprimento das regras e adequação ao código de condutas. A CGU detalha que “conduzir e documentar as investigações de violação das normas de integridade com base em procedimentos de investigação formalmente definidos pela organização”, (CGU, 2013) como uma boa prática a ser adotada e ação principiológica do programa de integridade.

3.2. COMPLIANCE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Ao longo do presente trabalho, podemos identificar alguns normativos internacionais e nacionais que direta ou indiretamente tratam da temática do compliance.

O grande foco desses normativos estão no combate à corrupção e em alguns momentos traz o termo integridade, o qual também já foi bastante debatido. Rememorando que na realidade normativa brasileira, quando se trata de integridade e programas de integridade, foi a forma com que os legisladores adaptaram o termo *compliance*.

No ordenamento jurídico brasileiro, foram ratificadas três convenções das que foram citadas anteriormente, a saber, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos.

O executivo nacional demonstrando preocupação com a boa governança e combate à corrupção, instituiu normas que dispõem ou remetem à uma política de integridade dos órgãos públicos. Dentre as normas deste chamado “microssistema legal anticorrupção”, destacam-se a Lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1996), a Lei de defesa da concorrência (Lei nº 12.529/2017), a Lei de lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613/1998 e Lei nº 12.683/2012), a Lei de conflito de interesse (Lei nº 12.813/2013), a Lei anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Conforme bem destaca a CGU, algumas dessas normas trazem responsabilização direta dos agentes públicos e privados, sejam pessoas físicas ou jurídicas, neste último caso.

À exemplo da Lei Anticorrupção, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.137/1990), que define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, a Lei nº 7.492/1986 que define os crimes contra o sistema financeiro nacional e até mesmo a Lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 8.666/1993), possuem características sancionatórias. O viés de sanção dos normativos aqui destacados, buscam inibir a prática corruptiva e assumem uma classificação de “legislação de integridade”, conforme descrição da CGU⁴¹.

Dentre as normas, a Lei Anticorrupção, o Decreto nº 9.203/2017 e a Lei nº 13.303/2016 (a Lei das Estatais) que dispõe diretamente sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, apresentam-se como as mais inovadoras para a promoção da integridade. Estas normas merecem destaque em virtude do ineditismo ao tratar da necessidade da implementação de programa de *compliance* nas instituições públicas e privadas.

A Lei Anticorrupção fez a previsão da responsabilização da pessoa jurídica que comete um ilícito contra a administração pública, o que antes recaía exclusivamente sobre os sócios daquela. A referida Lei, timidamente, entretanto de forma pioneira, apresentou como possível atenuante das sanções a serem sofridas pela pessoa jurídica que figurou em ilicitude, “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”. Previsto no inciso VIII, do seu artigo 7º, o que logo se percebe ser um programa de *compliance*.

Já a Lei das Estatais, trouxe em seu arcabouço normativo determinações expressas para as empresas públicas e sociedades de economias mistas para estipularem programas de integridade:

Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:
[...]
§ 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:

⁴¹ A Controladoria Geral da União em seus normativos e orientações fazem entender que a disposição de sanções para inibir práticas corruptivas é condição fundamental de um programa de integridade, diante de seu caráter pedagógico e sobretudo coercitivo.

- I - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;
- II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;
- III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigatoriais;
- IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;
- V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;
- VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores. (BRASIL, 2016, grifo nosso).

Ainda no Artigo 9º, a lei das estatais inovou ao citar nominalmente o instituto do *compliance*, no termo original em inglês cunhado por volta dos anos 50:

§ 4º O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de **compliance** se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada. (BRASIL, 2016, grifo nosso).

Pela primeira vez, um normativo nacional trazia a ideia de implementação de um programa de integridade para o setor público. A legislação estava limitada às Empresas Estatais. Então, na mesma linha do normativo editado em 2016, surge o Decreto 9.203/2017, que em seu artigo 19, destacou bem a obrigatoriedade dos demais órgãos instituírem o programa de integridade:

Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

- I - comprometimento e apoio da alta administração;
- II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
- III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
- IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade. (BRASIL, 2017, grifo nosso).

O Decreto nº 9.203, também atribuiu à Controladoria Geral da União a responsabilidade de estruturar, executar e monitorar tais programas de integridade, estabelecendo os procedimentos necessários para tanto.

Art. 20-A. Cabe à Controladoria-Geral da União estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (BRASIL, 2017, grifo nosso).

A CGU é o órgão encarregado da defesa do patrimônio público e do incremento da transparência e da integridade da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Outorgada a responsabilidade, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) publicou em abril de 2018 a Portaria CGU nº 1.089⁴², no intuito de trazer linhas bem mais detalhadas de como estabelecer os procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de Programas de Integridade, como o *Compliance*, em órgãos e entidades do Governo Federal. O ato normativo foi revogado pela Portaria Nº 57, de 4 de janeiro de 2019.

Já no seu artigo 1º, a Portaria CGU dispõe que:

Art. 1º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão instituir Programa de Integridade que demonstre o comprometimento da alta administração e que seja compatível com sua natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação.
 § 1º O comprometimento da alta administração deverá estar refletido em elevados padrões de gestão, ética e conduta, bem como em estratégias e ações para disseminação da cultura de integridade no órgão ou entidade.
 § 2º A instituição do Programa de Integridade ocorrerá por fases e será formalizada por meio de Plano de Integridade. (CGU, 2019).

Esta preocupação dada pelo poder executivo e os órgãos de controle tem chamado a atenção para a adaptação e estrito cumprimento das normas pela administração pública em todas as suas atividades fins e intermediárias, no combate à corrupção, fraudes e ilícitos.

3.3. TRIBUNAIS DE CONTAS E O COMPLIANCE

Os órgãos de controle externo também têm alertado e cobrado que os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional, adotem mecanismos de desenvolvimento, execução e o monitoramento de seus programas

⁴² A Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018 emitida pela CGU, assumiu um caráter de pioneirismo no Brasil, ao estabelecer orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para adotar procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade, sendo revogada no ano de 2019 por meio da edição da Portaria Nº 57, de 4 de janeiro de 2019, a qual se propôs ao aperfeiçoamento da primeira;

de integridade que demonstrem o comprometimento da alta administração em desenvolver suas atividades com elevados padrões de gestão, ética e conduta, bem como o desenvolvimento de estratégias e ações para disseminação da cultura de integridade no órgão ou entidade.

O Tribunal de Contas da União, por hora, tem assumido uma postura mais pedagógica no que se refere ao Compliance. Os Acórdãos têm se valido dos princípios constitucionais da razoabilidade e isonomia e passam a apenas orientar às empresas e órgãos demandados a desenvolver, normatizar e formalizar o programa institucional de integridade e *compliance*.

REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. SUPOSTAS OFENSAS A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. PEDIDO DE CAUTELAR SUSPENSIVA. OITIVA PRÉVIA. PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS PELA REPRESENTANTE. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. PREJUÍZO AO PEDIDO DE CAUTELAR SUSPENSIVA E INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS. DETERMINAÇÃO. 9. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Construtora Progredir Ltda. sobre supostas irregularidades na Concorrência 15/2018 promovida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Senat e pelo Serviço Social do Transporte – Sest com vistas à subsequente contratação de empresa especializada para a construção de unidade operacional do Sest-Senat em Atibaia – SP sob o valor estimado de R\$ 9.884.519,26; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. conhecer da presente representação, nos termos dos arts. 235 e 237, VII, do RITCU e do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; 9.2. considerar prejudicado o pedido de cautelar suspensiva formulado pela Construtora Progredior Ltda., diante da presente apreciação de mérito do feito; 9.3. indeferir o pedido de ingresso da ora representante como parte interessada no presente processo, nos termos dos arts. 144 e 146 do RITCU, diante da ausência de razão legítima para o aludido ingresso; 9.4. **determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte e o Serviço Social do Transporte atentem para a necessidade de desenvolver, normatizar e formalizar o correspondente programa institucional de integridade e compliance, pois a mera exigência isolada de mecanismos de integridade na avaliação dos processos de licitação pública pode resultar na eventual ofensa aos princípios da razoabilidade e da isonomia.[...]** (TCU - RP: 02380620184, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO, Data de Julgamento: 18/09/2018, Segunda Câmara, grifo nosso).

A orientação se repete inclusive nas manifestações recentes da egrégia Corte de Contas.

ACÓRDÃO Nº 1156/2020 - TCU - Plenário Considerando que o presente processo trata de representação da Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (Secexfinanças) , nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno desta Corte, em face de documento encaminhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico e Social (BNDES) , dando conta de potencial alienação de participação em empresa detida pela União sem a observância dos procedimentos ínsitos à IN-TCU 81/2018; Considerando que a operação de alienação das ações do IRB - Brasil Resseguros S.A. detidas pela União, conduzida pelo BNDES, não apresentou, ante os elementos acostados aos autos até o presente momento e tão somente quanto ao escopo do presente expediente de controle externo, indícios de irregularidades e/ou impropriedades que indicassem máculas no processo de venda; Considerando a verificação da ausência de manifestação do Conselho de Administração do BNDES nas operações de alienação de participações minoritárias detidas pela União, bem como de identificação de potenciais riscos que possam acometer a União por conta das operações de alienação; Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, arts. 143, inciso III; 235 c/c o art. 237, VI e parágrafo único, todos do Regimento Interno/TCU, em adotar as medidas a seguir: manter a chancela de sigilo das peças 31 e 36 e de seus respectivos anexos, bem como da instrução (peça 46) ; deferir o pedido de cópia postulado pelo representante do BNDES (peça 50) e em arquivar os autos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos. 1. Processo TC-018.489/2019-2 (REPRESENTAÇÃO) 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 31 da Lei 12.527/2011) 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 31 da Lei 12.527/2011) 1.3. Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (SecexFinan) . 1.7. Representação legal: Maria Joana Carneiro de Moraes (158.738/OAB-RJ) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 1.8. recomendar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que avalie a conveniência e oportunidade de tornar obrigatória a indicação pormenorizada de todos os riscos em que a União potencialmente esteja sujeita nas alienações de participações minoritárias por ela detidas e operacionalizadas pelo BNDES, como risco operacional, de reputação, estratégico, de compliance, legal e jurídico, além de outros considerados igualmente relevantes; 1.9. recomendar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que avalie a conveniência e oportunidade de tornar obrigatória a manifestação do seu Conselho de Administração nas alienações de participações minoritárias da União, de modo a conferir maior segurança e compliance a essa espécie de operação.(TCU - RP: 01848920192, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 13/05/2020, Plenário, grifo nosso).

Assumindo um caráter mais punitivo, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em sede de julgamento de medida cautelar pela segunda câmara, entendeu que se atribui culpa pela omissão de não existir uma fiscalização de normas e princípios aplicáveis, em um sentido de conformidade.

MEDIDA CAUTELAR. PROCESSO TCE-PE Nº 1729620-1. EXERCÍCIO: UNIDADE JURISDICIONADA: 2017 PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LOURENÇO DA MATA. Voto do relator. [...] Ademais, os seus sócios não demonstravam estar nivelados com os conhecimentos necessários ao domínio dos serviços prestados pela empresa ao Município. indícios Conjuminando trazidos pela todos prova os aspectos emprestada acima (encaminhadas expostos com pela os proficiente Delegada Patrícia Domingos), prorrompe, no mínimo, o culpa in vigilando do Sr. Bruno Gomes

de Oliveira. Neste meandro, aludimos à culpa (stricto sensu) que decorre da falha ou omissão do políticas dever de públicas, fiscalizar, notadamente de acompanhar quanto a satisfatória ao padrão fluência mínimo das de qualidade e ao atendimento das regras, normas e princípios aplicáveis (**compliance**). (RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR. 2^a SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 25/01/2018. PROCESSO TCE-PE Nº 1729620-1, grifo nosso).

Apesar do tema compliance ser debatido a pouco tempo, provavelmente esse fato justifique a postura do Tribunal de Contas da União em não exercer seu poder punitivo, mas de orientação.

Entretanto, com a obrigatoriedade de implementação de programas de integridade trazida pelo Decreto 9.203/2017, a tendência é que a CGU conceda um prazo de adequação por parte dos órgãos e após isso a postura dos Tribunais de Contas mude para tomadas de decisões mais incisivas e sancionatórias.

Diante disso, destaca-se a importância da temática e a necessidade de adequação dos órgãos públicos abrangidos pela Lei das Estatais e pelo Decreto nº 9.203/2017, de forma a atender as determinações impostas, não pela sanção pura e simples, mas também pelo desejo de adequação e prevenção da corrupção.

3.4. AÇÕES DE COMPLIANCE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, COMO FERRAMENTA DE GARANTIA E RESPEITO AO PRÍNCIPIO ANTICORRUPÇÃO

Terreno fértil para a ocorrência da corrupção dentro dos órgãos públicos é o instituto da licitação, meio pelo qual a administração contrata serviços, adquire bens ou realiza obras de engenharia, sendo a forma de se alcançar efetivamente a prestação de assistência à sociedade e o desenvolvimento nacional.

Em estudo da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) demonstrou que, no Brasil, as licitações públicas movimentam R\$ 69,11 bilhões⁴³ por ano, o que representa uma porcentagem considerável do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

A instituição, por meio da Cartilha de recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública, atribui que entre os países membros, os gastos com contratações públicas refletem 13% do PIB nos países da OCDE e cerca de 1/3 (um terço) das

⁴³ Dado extraído do Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2018>>. Acesso em 12 mai. 2019;

despesas gerais do governo. Entretanto, apesar dos gastos, a instituição assevera que o serviço público continua sendo altamente burocrático, ineficiente e propício à corrupção.

A Recomendação da OCDE sobre Contratos Públicos descreve princípios e mecanismos para garantir a integridade e reduzir a corrupção nos contratos públicos (integridade, transparência, participação das partes interessadas, acessibilidade, compras eletrônicas, fiscalização e controle). (OCDE, 2017.p.4).

Observa-se que, uma vez estabelecida a relação comercial entre particulares e a administração pública e que normalmente envolve uma volumosa movimentação de recursos públicos, há um ambiente que merece toda a atenção da fiscalização e órgãos de controle.

A Lei brasileira de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), falando de forma teleológica, não traz o conceito de *compliance*, entretanto o legislador se preocupou em dispor de temas como gestão, transparência, acompanhamento e a fiscalização dessas relações entre os entes e o particular, na preservação do princípio anticorrupção.

Aliada à Constituição e demais normativos, a lei de licitações e contratos, além de regular as contratações pela administração pública, se propõe a fortalecer o ordenamento jurídico brasileiro, direta ou indiretamente, para coibir esquemas para extorquir dinheiro do tesouro, o ajuste direto ou concursos fraudulentos, a ocorrência de negociação desigual, a repartição de comissões entre negociadores e a invalidade dos contratos da administração pública, oferecimento de suborno ou gratificação, ou ainda qualquer ato que beneficie o indivíduo e lese o patrimônio público, ferindo com a isonomia, eficiência e legalidade.

A Lei das estatais ao vislumbrar o processo licitatório e de contratação das empresas públicas e sociedades de economia mista, deu um grande passo para aliar as compras públicas com o programa de Compliance. O artigo 32, inciso V, da referida Lei determinou que: “Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:[...] V - observação da política de integridade nas transações com partes interessadas” (BRASIL, 2016).

A implementação de um programa de *compliance* no processo de contratação pública, visa preservar os princípios constitucionais e da administração pública, de

forma a coibir a formação de conluios, que enriquecem agentes públicos e privados à custas dos órgãos e da sociedade.

Segundo estudo destacado pela União Europeia no Relatório Anticorrupção (2014, p.23) ao tratar dos contratos públicos e a corrupção, estima-se que “os custos adicionais de um contrato em resultado de práticas corruptas podem elevar-se a 20-25%, em alguns casos mesmo a 50 % do custo total do contrato”.

O Relatório da União Europeia (2014) revisitou também dados da OCDE sobre Princípios de Integridade nos Contratos Públicos, o qual contribuiu para reafirmar que

[...] a governança deficiente no domínio dos contratos públicos prejudica a concorrência e faz subir o preço pago pela administração por bens e serviços, tendo um impacto direto nas despesas públicas e, portanto, nos recursos dos contribuintes. Os interesses financeiros em causa e a interação estreita entre os setores público e privado tornam os contratos públicos uma grande área de risco. [...]. (UE, 2014.p.23).

Instituir um programa de *compliance* nas contratações não se resume ao mero cumprimento de normas mas deve transcender à uma busca por integridade e ética com o trato da *res publica*, demonstrando à sociedade e autoridades internas e externas a forma zelosa com que os recursos, advindos dos tributos, estão sendo aplicados de forma eficiente e eficaz para atender aos anseios da sociedade.

No que tange às empresas privadas, pessoas físicas ou jurídicas, fornecedoras da administração pública, a Lei anticorrupção vem inovar, no sentido de trazer maior responsabilidade destes indivíduos na participação de ilícitudes, que normalmente, antes de sua promulgação, responsabilizava quase que exclusivamente o agente público ou a pessoa física da empresa, sendo que a personalidade da pessoa jurídica nestes casos nada sofriam e permaneciam atuando de forma irregular.

A lei 12.846/2013, além de atender à compromissos internacionais dos quais o Brasil é signatário, também cumpriu com a necessidade de suprir a demanda do ordenamento jurídico em sancionar, por eventuais ilícitos cometidos, a pessoa jurídica. Este fato produz efeitos pedagógicos para uma atuação mais correta por parte de licitantes e corrobora para o desenvolvimento de práticas saudáveis, não propensas à corrupção.

A corrupção no âmbito das licitações produzem consequências catastróficas e um verdadeiro desrespeito à humanidade. O já referenciado Relatório da União Europeia, trouxe os seguintes dados:

Um estudo de 2013 sobre a detecção e redução de corrupção nos contratos públicos da UE concluiu que, em 2010, os custos diretos globais da corrupção nos contratos públicos em apenas cinco setores (a saber, estradas e caminhos de ferro, água e resíduos, construção urbana e equipamentos, formação, investigação e desenvolvimento) em oito Estados-Membros iam de 1,4 mil milhões de EUR a 2,2 mil milhões de EUR. As avaliações por país que acompanham o presente relatório referem que os contratos públicos constituem uma das áreas mais vulneráveis à corrupção, o que também é ilustrado por um grande número de casos de alta corrupção que envolvem um ou vários países. Dado que o nível de risco da corrupção nos contratos públicos é relativamente elevado, as garantias contra a corrupção e a fraude nos contratos públicos são uma questão prioritária tanto para os Estados-Membros como para as instituições da EU. (UE, 2014.p.23).

Dados como estes, refletem as vulnerabilidades das licitações e contratos públicos, principalmente por envolverem grandes transações financeiras e daí, deve-se ressaltar a importância da implementação de políticas anticorrupção nos contratos públicos.

4 ANÁLISE: APLICABILIDADE DO COMPLIANCE NAS CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

4.1 DA NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

Os Conselhos de Fiscalização Profissional são autarquias públicas criadas para exercer um papel fundamental de registro e fiscalização de profissões regulamentadas por leis, de forma a prevenir o exercício ilegal da profissão e principalmente exercer um controle sobre as atividades fundamentais que podem colocar em risco a população.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em Cartilha de Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais⁴⁴, esclarece a finalidade destes órgãos e destaca as suas importâncias:

⁴⁴ O Tribunal de Contas da União, enxergando a importância dos Conselhos Profissionais, o montante que movimentavam e por entender ser verba para-estatal, voltou seus olhos para a intensificação das fiscalizações do controle externo para essas entidades. Diante da realidade encontrada, no intuito de produzir efeitos pedagógicos, o TCU emitiu a Cartilha de Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais, no ano de 2014, trazendo luz para tomadas de decisões diante da realidade fática dessas autarquias federais sui generis. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 28 out. 2020.

Os conselhos possuem a finalidade de zelar pela integridade e pela disciplina das diversas profissões, disciplinando e fiscalizando, não só sob o aspecto normativo, mas também punitivo, o exercício das profissões regulamentadas, zelando pela ética no exercício destas.

Cabe a estas entidades, além de defender a sociedade, impedir que ocorra o exercício ilegal da profissão, tanto por aquele que possua habilitação, mas não segue a conduta estabelecida, tanto para o leigo que exerce alguma profissão cujo exercício dependa de habilitação. (TCU, 2014, p.29).

O TCU ainda ressalta que:

A atuação dos Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais se revela de extrema importância para o desenvolvimento sustentável de nosso país na medida em que assegura o adequado acompanhamento do exercício de atribuições previstas em lei, privativas de determinadas categorias. (TCU, 2014, p.3).

A arcabouço legal para a criação destes órgãos surge da própria Constituição de 1988, que contemplou em seu artigo 5º o livre exercício de trabalho, de ofício ou de profissão:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal também fez a previsão, no artigo 21, que a União seria o ente competente para estabelecer a organização, manutenção, execução e a inspeção do trabalho. “Art. 21. Compete à União: [...] XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho”. (BRASIL, 1988).

A medida que o constituinte refere “inspeção do trabalho” no artigo destacado acima, logicamente se remete à fiscalização e disciplina do trabalho. Essa expressão adquire um sentido ainda mais lógico se aplicado aos conselhos de profissões com expressa regulamentação legal para criação e exercício.

No artigo seguinte, 22 em seu inciso XVI, o texto constitucional prevê a competência privativa também da União para legislar sobre as condições para o exercício profissional: (BRASIL, 1988).

Diante das competências garantidas constitucionalmente, a União passou a delegar a atividade de fiscalização do exercício profissional, editando diversas leis

federais que deram origem aos Conselhos de Fiscalização e à regulamentação das profissões.

A doutrina denomina esse movimento no direito administrativo de Descentralização funcional, que é bem definida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Descentralização por serviços, funcional ou técnica é a que se verifica quando o poder público (União, Estados ou Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público. No Brasil, essa criação somente pode dar-se por meio de lei e, corresponde, basicamente, à figura da **autarquia**, mas abrange também **fundações governamentais, sociedades de economia mista e empresas públicas**, que exercam serviços públicos. (DI PIETRO, 2019, p. 521, grifo da autora).

Com a descentralização por serviços, teoricamente, é criada uma nova pessoa jurídica e no caso dos Conselhos Profissionais, são interpretadas genericamente enquanto autarquias públicas federais, pessoas jurídicas de direito público, detentoras de autonomia administrativa e financeira e sujeitas ao controle do Estado para exercer o poder de polícia outorgado para a fiscalização do exercício profissional.

Para Odete Medauar (1999, p. 28), os Conselhos de Fiscalização Profissional são “a chamada polícia das profissões, que originariamente caberia ao poder público, é, assim, delegada aos conselhos profissionais, que, nessa matéria, exercem atribuições típicas do poder público”.

Entretanto, pelo fato dos Conselhos não estarem organicamente na estrutura de nenhum dos poderes da União, possuírem formas próprias de arrecadação e não integrarem o orçamento geral da União, a definição da natureza jurídica para estas instituições não se torna uma tarefa simples, fazendo com que estas autarquias adquiram um caráter *sui generis*⁴⁵.

Esse caráter próprio dos Conselhos Profissionais gera muitos conflitos entre prática e normas e dá margem a uma confusão da aplicabilidade ou não de determinados mandamentos jurídicos. A título de exemplificação dos possíveis conflitos, destaco o complexo conflito em discussão no Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do regime de contratação dos empregados públicos dos conselhos, se estão enquadrados no regime jurídico único (RJU) ou se são regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). A questão conflituosa é que tais autarquias

⁴⁵ Expressão em latim que significa "de seu próprio gênero" ou "único em sua espécie". Ela indica algo que é particular, peculiar, único. Reporta-se a um fato singular, por exemplo. Definição dada por: <<https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/977/Sui-generis>>. Acesso em: 13 Nov. 2020;

não estão na estrutura do Executivo Federal e de nenhum de seus ministérios, não constam no orçamento da União, possuindo orçamento e arrecadação própria e, portanto, a contratação de pessoal não está submetida à autorização do Executivo.

Conflitos como esse ressaltam a importância de bem definir a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional para que se entenda às quais regras estarão sujeitos.

Para o autor Elísio de Almeida Quintino (2008, p.49) nos países europeus as entidades com atribuições semelhantes aos conselhos de fiscalização profissional eram consideradas como de direito privado, já no Brasil, em um primeiro momento, a doutrina e jurisprudência nacionais corroboravam que os Conselhos fossem consideradas como autarquias federais de direito público. Ainda segundo QUINTINO (2008), essa classificação foi atribuída pelas disposições do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. A organização determinada pelo Decreto-Lei nº 200, foram reafirmados quando da edição das leis de criação dos Conselhos Profissionais, sendo referendada pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1717-DF e de tantos outros acórdãos da Corte, principalmente antes da promulgação da Constituição de 1988.

Aduz a advogada Alanna Gomes Oliveira Gonçalves⁴⁶:

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada, sem que nela fossem reconhecidas expressamente todas as entidades de direito privado que prestavam serviços de interesse público e que recebem contribuições para-fiscais, novamente os conselhos profissionais foram acomodados dentro de uma das figuras da Administração indireta, com base no art.37, inciso XIX, da CF, dado a espécie normativa (lei) que originalmente os criou. (GONÇALVES, 2015. p.17).

Assim, os Conselhos foram tidos como autarquias federais de direito público interno, entretanto com ressalva para a sua natureza *sui generis*, o que é alvo de crítica por parte da doutrina, que por vezes sugere até mesmo a criação de um novo

⁴⁶ A autora Alanna Gomes Oliveira Gonçalves, tem experiência como Procuradora Regional no Conselho Regional de Enfermagem da Paraíba, onde atuou por aproximadamente sete anos e conhece de perto a realidade organizacional e os conflitos de natureza jurídica dos Conselhos e seus efeitos. É autora do Trabalho Monográfico intitulado “O regime de contratação dos conselhos de fiscalização do exercício profissional”, o qual foi editado para obtenção do título de Especialização em Ordem Jurídica, Ministério Público e Cidadania, no ano de 2015.

termo ou nova classificação para essas entidades, entendendo ser insuficiente ou forçada o seu enquadramento como autarquia, pelo simples fato da descentralização. Corrobora Elísio de Almeida Quintino:

Naturalmente não é porque as autarquias só podem ser criadas por lei que todas as entidades que tenham sido ou venham a ser criadas por lei sejam irremediavelmente autarquias. Não foi considerado, igualmente, que as leis de criação dos Conselhos e Ordens poderiam ter sido recepcionadas como simples certificações (reconhecimento de utilidade pública), tampouco houve preocupação em identificar o que poderiam ser as atividades típicas da administração pública (Decreto-lei 200/67) que deveriam executar, haja vista que a fiscalização do exercício profissional e ético das profissões não consubstancia atividade propriamente pública, muito menos típica da administração. Partiu-se de conceitos pré-existentes para determinar, sobretudo, o tratamento a ser dado aquelas entidades. Indiferentes às consequências de uma definição equivocada e acostumados a agir dentro de modelos preestabelecidos, negou-se a possibilidade de ajustamento das reais características daquelas instituições e sucumbiu-se ao conforto da regra. (QUINTINO, 2008, p.52,53).

Um novo capítulo neste dilema foi inscrito no ano de 1997, quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso, editou a Medida Provisória (MP) nº 1.549-35/97, surpreendentemente transformou os Conselhos em pessoas jurídicas de direito privado, mudando toda uma estrutura de responsabilização, contratação, controle e enquadramento aos normativos legais *latu sensu*.

A Medida Provisória 1.549-35/97 objetivou transformar os conselhos de fiscalização profissional, que até então eram considerados autarquias, em pessoas jurídicas de direito privado, sem qualquer ligação com a Administração Pública. De acordo com a medida provisória, os conselhos passaram a ser entes totalmente desvinculados do Estado; quando muito, estariam no nível de paraestatalidade. Ademais, [...] às entidades restaram dispensadas de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. (GONÇALVES, 2015. p.18-19).

A MP 1.549-35 passou por algumas atualizações e culminou com a promulgação da Lei nº 9.649/1998, que apresentou algumas alterações ao texto original da Medida Provisória, entretanto mantendo a natureza de direito privado dos Conselhos. Mais especificamente o artigo 58 da referida MP, traz o seguinte texto: “Art. 58. Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa” (BRASIL, 1998).

O referido artigo foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 1717-6, a qual foi firmado o entendimento sobre a impossibilidade de delegação das

funções de fiscalização à instituição de direito privado e portanto, declarada a inconstitucionalidade do artigo 58 da Lei n. 9.649/1998.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime. (STF-ADI-1717 - Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sydney Sanches, DJ de 28/3/03).

Com a declaração de inconstitucionalidade referida anteriormente, a eficácia do artigo 58 foi suspensa e com isso foi restabelecida a natureza autárquica dos Conselhos de fiscalização profissional, que havia sido suprimida. Assim, têm-se que a natureza dos conselhos de fiscalização profissional é de autarquia federal de direito público interno, *sui generis*.

4.2. OBRIGATORIEDADE DAS NORMAS DE COMPLIANCE PARA OS CONSELHOS PROFISSIONAIS

Apesar da sensação de insegurança jurídica que toda essa discussão acerca da natureza jurídica dessas instituições causa, no âmbito do TCU, o entendimento está pacificado no sentido de serem os Conselhos sim, autarquias federais com poder de polícia delegado para fiscalizar e regulamentar o exercício profissional.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, entendeu-se em diversas assentadas que os Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas têm natureza autárquica, ainda que diferenciada, visto que detêm capacidade tributária ativa, imunidade tributária e múnus público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado. Esses atributos são, segundo o entendimento do TCU, suficientes para fazer incidir sobre os Conselhos as normas gerais e princípios de direito público (TCU, 2014. p.32-33, grifo nosso).

A partir desse entendimento do Tribunal de Contas, resta analisado que os Conselhos Profissionais possuem características que são suficientes para fazer incidir sobre os Conselhos as normas gerais e princípios de direito público.

O estabelecimento da correta natureza jurídica dos Conselhos tem importância fundamental uma vez que permite definir seu enquadramento no rol de entidades jurisdicionadas do TCU e, portanto, possui a obrigação de prestação de contas.

Entretanto, por não estar enquadrado na estrutura do poder executivo ou ainda ser parte integrante de algum Ministério, não se submete ao controle administrativo feito por meio de supervisão ministerial da CGU. Esse é o entendimento contido no Parecer n. 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU⁴⁷:

16. A supervisão ministerial é um meio de controle administrativo exercido sobre os integrantes da Administração Pública indireta em relação ao ministério a que estejam vinculadas. O Decreto-Lei nº 200, de 1967, o qual dispõe sobre a organização da Administração federal, traz em seu texto um título específico para tratar de tal controle. A supervisão ministerial é obrigatória a todas as entidades integrantes da Administração Pública Indireta.

17. Conforme se verifica, por meio das informações acima relatadas, para se ter supervisão ministerial é necessária a vinculação a algum Ministério. Como regra, nos termos previstos no art. 26, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 200/67, a Pasta Ministerial a que se encontra vinculada a entidade irá designar seus dirigentes. Contudo, ao se analisarem os conselhos profissionais, verifica-se que eles não são vinculados a nenhum ministério.

18. Ademais, não há a participação do Estado nos órgãos dirigentes dos conselhos, tendo em vista que são formados integralmente por representantes da própria classe disciplinada pela entidade, eleitos por seus associados, e consequentemente são estes que também elaboram os regulamentos a serem seguidos na área de atuação do conselho. Nota-se, portanto, que a Administração Pública não influencia em suas decisões. Até mesmo os recursos são oriundos das contribuições pagas pela respectiva categoria, não lhes sendo destinados recursos orçamentários nem fixadas despesas pela lei orçamentária anual. (AGU, 2016).

Diante do Parecer acima destacado, a CGU concluiu que entre as suas atribuições, não constariam a necessidade de atuação junto aos Conselhos Profissionais, até mesmo em atividades fundamentais como controle interno, auditoria pública, correição, prevenção do nepotismo, conflito de interesses e atividades de ouvidoria.

⁴⁷ A Advocacia Geral da União no ano de 2016, foi provocada para emitir parecer acerca da sua atuação ante aos Conselhos de Fiscalização Profissional, no caso específico sobre o regime de contratação, originando assim o Parecer n. 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU, que concluiu que os Conselhos Profissionais não se submetem ao controle/fiscalização da CGU, por não estarem enquadrados organicamente na estrutura do Estado, entretanto ressaltando a importância de estarem submetidos à análise e fiscalização do TCU. O texto do Parecer na íntegra se encontra disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44790/11/Nota_Tecnica_2751_2019.pdf>;

Os conselhos profissionais são entidades autárquicas ‘sui generis’ de regime jurídico de direito público, contudo não integram a Administração Pública e tampouco o Poder Executivo Federal, conforme jurisprudência e pareceres aqui colacionadas; Por não pertencer ao Poder Executivo e não possuir vínculo algum com o Estado, essas entidades não se sujeitam à supervisão ministerial, e por essa razão o MTFC não possui competência para atuar junto a esses Conselhos nas áreas de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção do nepotismo, conflito de interesses e atividades de ouvidoria; Apesar desse Ministério não atuar junto aos Conselhos Profissionais, estes devem ser controlados e fiscalizados pelo TCU, visto que os Conselhos exercem função tipicamente estatal e recebem contribuições paraestatais. (CGU, 2019)⁴⁸

A manutenção de suas atividades, inclusive com o pagamento das despesas inerentes ao seu funcionamento, é realizada pela cobrança de anuidades, ou seja, da cobrança das contribuições sociais devidas pelos profissionais regularmente inscritos em cada conselho profissional e assim recebem contribuição paraestatal equiparada à tributo.

Interessante perceber, que a CGU não descarta a necessidade de controle e fiscalização por parte da Corte de Contas - o TCU, nos termos do artigo 70 da Constituição de 1988, sobretudo em virtude dos Conselhos receberem contribuições paraestatais, entretanto não submetidas à supervisão ministerial.

Se partimos dessa premissa, os Conselhos Profissionais não estariam obrigados a seguir à risca as determinações, orientações, pareceres e/ou qualquer outro instrumento editado pela Controladoria Geral da União para a implementação de Programas de *Compliance*.

Porém, é inquestionável que os Conselhos Profissionais, enquanto autarquias públicas com natureza de direito público, devem indubitavelmente estarem submetidas às normas gerais e princípios de direito público.

Assim, como discorrido durante esse trabalho, as disposições para o desenvolvimento de um programa de integridade são regras gerais dispostas em leis gerais com fins a atender o princípio anticorrupção, constante do direito público e privado brasileiro.

Logo, conclui-se que os Conselhos Profissionais, por seu caráter público, estão submetidos à regra geral para a instituição de um programa de *compliance*, qual seria,

⁴⁸ A Nota Técnica Nº 2751/2019/CGUNE/CRG, foi emitida pela Controladoria Geral da União no Ano 2019, corroborando com a conclusão o Parecer n. 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU, reconhecendo seu caráter *sui generis*, porém desenvolvendo função tipicamente estatal e recebem contribuições paraestatais. A íntegra do texto da Nota Técnica pode ser encontrada em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44790/11/Nota_Tecnica_2751_2019.pdf>;

o Decreto nº 9.203/2017, trazendo a reflexão sobre o Art. 1º “Este Decreto dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 2017). Acrescentando que, apesar de não se submeter à supervisão da CGU, os Conselhos devem se utilizar dos normativos desta como norteadores para implementação do programa.

Em último caso, ainda havendo divergência sobre o uso ou não dos dispositivos da CGU, a alta administração dos Conselhos Profissionais, devem ter em mente que a implementação de um programa de *compliance* é considerado como uma boa-prática e demonstrativo de inclinação para efetivação de políticas que combatem a corrupção, muito bem visto pelos órgãos de controle externo e principalmente pela sociedade.

4.3. PROGRAMA DE COMPLIANCE NAS LICITAÇÕES DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÕES PROFISSIONAIS

O compliance aplicado nas licitações dos entes públicos visava inicialmente o controle ou a punição dos particulares que mantinham relações contratuais com a administração pública. Basta observarmos todo o arcabouço normativo em torno disso, a exemplo da própria Lei de Licitações nº 8.666/1993, que previa sanções exclusivamente para o particular, posteriormente com a promulgação da Lei Anticorrupção que passou a penalizar pessoas jurídicas que haviam cometidos ilícitos.

A grande crítica é que do lado do setor público, as penalidades eram mais brandas e não havia uma exigência de governança por partes dos órgãos público. Talvez, não tenhamos como concordar sobre a intensidade das penalidades ou até mesmo a inexistência dessas, uma vez que o ordenamento jurídico dispõe de normativos que penalizam o agente público, a exemplo da Lei nº 8.429/1992, que 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 (Lei de Improbidade Administrativa).

Entretanto, a crítica tinha razão quando se falava em ausência de governança por parte da administração pública, que apesar de contar com agentes altamente capacitados, não dispunham de instrumentos de governança e que inibissem práticas

corruptivas. Uma prova desta situação é o que está disposto no Decreto nº 8.420/2015, que regulamentou a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), quando em seu artigo 42, abrange a preocupação que o particular deveria manter um programa de *compliance* que deveria conter procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos em licitações e execuções de contratos.

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:

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; (BRASIL, 2015)⁴⁹

Ora, de um lado a empresa se esmerava para desenvolver um programa anticorrupção, mas quando essa empresa iria celebrar contratos com a administração pública, esta não possuia mecanismos de controle que também inibissem tais práticas. A administração pública se revelava como o elo mais suscetível desta relação.

Com o advento do Decreto nº 9.203/2017, esta lacuna começou a ser preenchida e tem contribuído para uma melhor gestão de riscos, uma vez que a partir de então, aos órgãos públicos se obrigam a implementação dos programas de *compliance*, conforme previsão expressa do artigo 19:

Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção [...] (BRASIL, 2017).

Os Conselhos, como ato de boa prática e para atender às determinações do decreto, devem instituir, executar e monitorar os programas de *compliance* de forma completa para o gerenciamento da instituição. Entretanto o que se defende é que a área de licitações e contratos recebam uma atenção especial ante ao alto risco de incidência de corrupção.

Para a Controladoria Geral da União, licitações e contratos são algumas das áreas mais sensíveis da organização pública para o cometimento de ilícitos e portanto

⁴⁹ O Decreto Nº 8.420, de 18 de março de 2015, regulamentou a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, disposta sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

assume importância estrutural para o desenvolvimento de um Programa de *Compliance*.

FIGURA 3 - ÁREAS E ATIVIDADES ESTRUTURANTES PARA O PROGRAMA DE COMPLIANCE PÚBLICO



FONTE: Portaria CGU nº 59/2019, 2020. (Grifo nosso).

Licitações e contratos merecem essa posição de destaque, pois é o setor que mantém contato direto com fornecedores e prestadores de serviços, em sua maioria, particulares que possuem como interesse simplesmente o lucro e estão suscetíveis a admitir práticas para que estão sejam maximizados. Quanto maiores e mais complexas forem as relações “público x privado”, maiores serão os riscos de dano.

Quanto mais complexa a natureza da atividade desenvolvida pela organização pública, maior deverá ser a rede de fornecedores, prestadores de serviços e agentes intermediários contratados para representá-la em diferentes situações. Consequentemente, aumenta, também, o risco de que algum desses contratados se envolva em situações ilegais ou antiéticas, com potencial para gerar danos à imagem da organização ou até mesmo sua responsabilização por tais atos. (CGU, 2015, p. 61).

Em termos práticos os Conselhos podem adotar as indicações da CGU para a implementação do programa de compliance, entretanto é importante que se respeitem as particularidades de cada órgão. No Manual para implementação de Programas de Integridade da CGU (2017), destaca-se de forma exemplificativa o início da análise de riscos do setor de licitação e o seu grau de vulnerabilidade:

TABELA 1 – ANÁLISE DE RISCOS DO SETOR DE LICITAÇÃO PARA PROGRAMA DE COMPLIANCE

RISCOS	ÁREAS E PROCESSOS MAIS VULNERÁVEIS	
Relacionamento com o setor privado	Áreas	Processos
	Tributação	Cobrança de impostos e taxas, fiscalização
	Contratações	Compras, licitações
	Pagamentos	Subsídios, benefícios, patrocínios
	Autorizações	Licenças, passaportes, habilitações, documentos de identificação, autorizações, inspeções
	Poder de polícia	Supervisão, controle, regulação, fiscalização, auditoria, punição
Administração de patrimônio	Bancos de dados	Segurança nacional, informações sigilosas, documentos pessoais
	Fiscal	Transferências, isenções, indenizações, despesas, subsídios
	Bens	Compra, administração, consumo

FONTE: Manual para implementação de Programas de Integridade da CGU, 2017.
(Grifo nosso).

A Controladoria Geral da União, aduz que a licitação possui alto grau de vulnerabilidade e merece uma atenção especial.

A partir daí a CGU também exemplifica alguns atos típicos da atividade licitatória que são comuns aos Conselhos profissionais e que devem ser abrangidos em um Programa de Compliance, apresentando as recomendações para se evitar o dano e o detalhamento da implemntação e monitoramento.

Dentre o hall não taxativo das atividades de licitação, que foram exemplificadas pela CGU, e que devem consubstanciar a produção do programa de compliance aplicado à licitação estão:

TABELA 2 - RISCOS DA LICITAÇÃO EM UM PROGRAMA DE COMPLIANCE

ÁREA DE RISCO	PROCESSO DE RISCO
Compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição de bens e contratação de serviços - Compras efetuadas com cartão de pagamento
Licitações e contratos	<ul style="list-style-type: none"> - Contratações diretas, sem licitação - Contratações de produto ou serviço em processo licitatório - Definição dos objetos, serviços e empreendimentos a serem implementados - Definição da ordem de prioridade dos projetos a serem implementados

	ou da solução tecnológica a ser contratada <ul style="list-style-type: none"> - Definição das aquisições e contratações a serem realizadas no exercício - Quantificação da demanda do bem ou serviço a ser licitado - Elaboração de cláusulas restritivas à competitividade no edital do processo licitatório - Elaboração do preço de referência da licitação - Análise de preços em contratos de obras públicas - Critérios de avaliação e adjudicação das propostas - Gestão de contratos - Aditivo de contratos - Fiscalização de contratos - Aquisição de serviços de informática - Controle de estoque de softwares - Contratação de serviços de consultoria - Contratação de serviços de publicidade e propaganda - Cadastro de Fornecedores fora do SICAF - inclusões, atualizações e utilização
--	--

FONTE: Reprodução de planilha disposta pela CGU no Manual para implementação de Programas de Integridade da CGU. Ano 2017.

Quando a administração pública se importa em implementar um programa de compliance, principalmente para reduzir riscos nas licitações, apesar de aparentemente burocrático, salvaguardará a sociedade das fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios e na execução de contratos administrativos. Podendo refletir em um posicionamento probe da administração, que reduzirá custos e a tornará mais eficiente.

É um meio de se garantir o exercício ético e legal das funções públicas, atingindo seus princípios e em especial àquele que tem sido o clamor social: o princípio anticorrupção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a escalada da corrupção e a ocorrência exacerbada de fraudes e tantos outros ilícitos no trato com a coisa pública, têm-se insurgido um movimento de adequação aos dispositivos legais e percepções morais de uma sociedade insatisfeita com tantos escândalos.

Esta preocupação com práticas corruptivas e considerando os efeitos destas práticas para a vida da população faz com que, ao longo das décadas, revele-se um verdadeiro contra movimento que tem embasado, mesmo que intrinsecamente, um desejo de combate à corrupção, demonstrando que existe um princípio anticorrupção.

Este Princípio é evidenciado nos esforços normativos de todo o Sistema

Internacional que se esmera em desenvolver elementos práticos para impulsionar uma boa-governança e consequentemente promover a cultura da probidade. A preocupação se avantaja na realidade dos países em desenvolvimento, como o Brasil.

Não diferente de outras partes do mundo, a realidade brasileira de escândalos, fez imergir elementos que refletem o princípio anticorrupção e que este tem sido evidenciado no ordenamento jurídico interno, seja com a recepção de textos normativos internacionais sobre o tema, ou ainda com a edição de legislações próprias para atenderem à realidade brasileira.

Dentre os normativos brasileiros, destaca-se o Decreto nº 9.203/2017, que inovou na temática e trouxe a percepção, já bastante utilizada no meio corporativo, de governança aplicado ao setor público. Essa preocupação com o setor público era um clamor popular que demonstrava como havia um esforço para regulação do particular para evitar práticas corruptivas, entretanto as instituições de direito público, possuíam normativos esparsos que traziam regras de conduta para os agentes públicos, mas desconsiderava as instituições como um todo.

Diante da estruturação da governança, percebeu-se que essa estaria estruturada em pelo menos três grandes pilares: transparência, prestação de contas e *compliance*.

O *compliance*, na realidade brasileira chamado de “integridade”, propõe o desenvolvimento de uma cultura anticorrupção, com o comprometimento da mais alta administração e se estendendo às demais áreas de uma organização. De início, seria estar em conformidade com todo o regramento aplicável à realidade de uma instituição, mas conseguimos entender que vai além disso e se torna em uma série de mecanismos e posicionamentos práticos para identificar riscos, monitorá-los, e gerenciá-los quando ocorrerem.

Neste sentido, foi observado que os órgãos públicos e principalmente o meio com que estes realizam suas contratações, ao longo dos anos, têm propiciado um ambiente que estimula a prática de ilícitos e assim, objetivando dar uma resposta à sociedade, os poderes, sobretudo os órgãos de controle, têm exigido maior profissionalização e gestão de alto rendimento na administração pública.

A preocupação com os setores de contratações foi evidenciada pelo contato direto com terceiros e principalmente por movimentar uma quantia considerável de recursos públicos, que podem ser alvos de desvios para locupletamento de particulares. Daí, demonstrou-se a importância da elaboração de um programa de

compliance que contemple, sobretudo, a área de licitações e contratos, a qual foi apresentada pela própria CGU, como um dos principais pontos nevrálgicos da instituição pública.

Avançou-se mais especificamente para a realidade dos Conselhos de Fiscalizações Profissionais, que vivem um grande dilema sobre a definição de sua natureza jurídica, que de épocas em épocas é questionada. Isso tem reflexos práticos e diretos sobre a adequação, ou não, dessas instituições ao ordenamento jurídico no sentido de manter ou não um sistema de integridade. O entendimento majoritário e em voga é de que são autarquias corporativas de direito público e que se submetem ao controle das Cortes de Contas e, portanto, devem se adequar aos normativos federais para a implementação de um programa de *compliance*, ainda que seja por um esforço de boa-prática, algo muito bem considerado para os órgãos de controle externo e principalmente pela sociedade.

Conclui-se, reforçando os ideais de boa governança e correição da administração que apontam para os programas de integridade - *compliance*, se adotado sobretudo nas contratações realizadas pelos órgãos públicos, poderão auxiliar na utilização correta e eficiente dos recursos públicos, promovendo desenvolvimento e uma cultura contrária à corrupção. O programa de *compliance* tratado no presente trabalho monográfico, apresenta-se como mais uma possível ferramenta de garantia do princípio anticorrupção e demais princípios constitucionais e da administração pública, objetivado sempre uma boa gestão que iniba atos lesivos contra o patrimônio público e a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALTHUSIUS, Johannes. **Política. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida.** Rio de Janeiro: Topbooks, 2003, p. 175-177

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências.** São Paulo: Atlas, 2014;

BARREIRA, Péricles Antunes. **Apostila de Direito Internacional Público.** Material de Apoio. Apostila. Disponível em: <<https://docero.com.br/doc/80een1>>. Acesso em 02 nov. de 2020.

BRASIL. Advocacia Geral da União. AGU. Ano 2016. **Parecer n. 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU.** Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44790/11/Nota_Tecnica_2751_2019.pdf>. Acesso em 22 nov. 2020;

BRASIL. **Constituição de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso: 05 set. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. CGU. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão.** Ano 2013. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manualintegridade.2013/Pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2020;

BRASIL. Controladoria-Geral da União. CGU. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Manual para implementação de Programas de Integridade. Orientações para o setor público.** Ano 2017. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020;

BRASIL. Controladoria Geral da União. CGU. **NOTA TÉCNICA Nº 2751/2019/CGUNE/CRG.** Ano 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44790/11/Nota_Tecnica_2751_2019.pdf>. Acesso em 22 nov. 2020;

BRASIL, Controladoria Geral da União. CGU. **Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018.** Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/cgu-lanca-regulamentacao-para-programas-de-integridade-no-governo-federal/portaria-cgu-1089-2018.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2019;

BRASIL, Controladoria Geral da União. CGU. **Portaria nº 57, de 04 de janeiro de 2019.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864>. Acesso em: 02 out. 2020;

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967.** Dispõe sobre a

organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acesso em: 12 nov. 2020;

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940. Código Penal. Diário Oficial da União. Poder Executivo: Rio de Janeiro. 31 jan. 1941. Disponível em: Acesso em: 12 nov. 2020;.

BRASIL. DECRETO Nº 3.678, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: Acesso em: 12 nov. 2020;

BRASIL. DECRETO Nº 4.410, DE 7 DE OUTUBRO DE 2002. Diário Oficial da União. Poder Executivo: Brasília, DF. 8 out. 2002. Disponível em . Acesso em: 12 nov. 2020;

BRASIL. DECRETO Nº 5.687, DE 31 DE JANEIRO DE 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: Acesso em: 12 nov. 2020;

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Diário Oficial da União: Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 12 nov. 2020;.

BRASIL. LEI 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: 16 nov. 2020;

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>. Acesso em: 05 nov. 2020;

BRASIL. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. LEI Nº 9.649, DE 27 DE MAIO DE 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm>. Acesso em: 12 nov. 2020;

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>. Acesso em: 12 nov. 2020;

BRASIL. LEI Nº 10.763, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2003. Acrescenta artigo ao Código Penal e modifica a pena cominada aos crimes de corrupção ativa e passiva. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.763.htm>. Acesso em: 12 nov. 2020;

BRASIL. LEI Nº 12.683, DE 9 DE JULHO DE 2012b. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm>. Acesso em: 03 nov. 2020;

BRASIL. LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013b. 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/lei/l12846.htm>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. LEI Nº 13.303, DE 30 DE JUNHO DE 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.549-35, DE 9 DE OUTUBRO DE 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1549-35.htm> . Acesso em: 18 nov. 2020;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF-ADI-1717 - Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sydney Sanches, Data do Julgamento 28/3/2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=266741>>. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha de Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais. 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação nº: 02380620184, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO, Data de Julgamento: 18/09/2018, Segunda Câmara. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 28 out. 2020;

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCU. Acórdão nº 0001156/2020. RP: 01848920192, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 13/05/2020, Plenário. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRITTO, Ayres. Brasil possui diversas leis para punir corrupção, mas aplicação é falha. Agência Câmara Notícias. 25 de agosto de 2014. Publicada no sítio e

concedida a Geórgia Moraes. Acesso em: 05 set. 2020.

BRITTO. Érica Apgaua de. **Governança e accountability no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle das ações públicas a cargo do TCEMG**. Revista TCEMG jan.|fev.|mar. 2014 Disponível em : <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2421.pdf>> Acesso em: 30 set.2020

CARNEIRO JÚNIOR, Almicar Araújo. **A república brasileira e o princípio constitucional anticorrupção**. Tese (Doutorado em Direito, Justiça e Cidadania no século XXI)- Faculdades de Direito e Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015.

DEL RIO, Marcos Vinicius. **Compliance como arma contra a corrupção**. 37F.Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). UNIVERSIDADE FUMEC. FACULDADE DE CIÊNCIAS EMPRESARIAIS - FACE, Belo Horizonte, 2016;

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Ed. Saraiva. 32ª edição. 2019, pg. 521.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EDELMAN TRSUT BAROMETER 2018, BRAZIL. Disponível em <<https://www.edelman.com.br/estudos/trust-barometer-2018>>. Acesso em 03 set.2020

FREITAS, Vladimir Passos. **Poder Judiciário não deve ignorar a governança pública**. Consultor Jurídico, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-mar-01/segunda-leitura-poder-judiciario-nao-ignorar-governanca-publica#:~:text=A%20Governan%C3%A7a%20P%C3%BAblica%20%C3%A9%20co,nsequ%C3%A3ncia,como%20fornecedores%2C%20clientes%2C%20credores%20e>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

FRIEDE, Reis. **Curso de ciência política e teoria geral do estado: teoria constitucional e relações internacionais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2013.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. **A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

GIOVANINI, Wagner. **Compliance: A Excelência na Prática**. Editora Própria. 2014. p. 74 e 75.

GONÇALVES, Alanna Gomes Oliveira. **O regime de contratação dos conselhos de fiscalização do exercício profissional**. Trabalho Monográfico para obtenção do

título de Especialização em Ordem Jurídica, Ministério Público e Cidadania. Unipê. João Pessoa, 2015.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. 1995. Disponível em: <<https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governancacorporativa#:~:text=Governan%C3%A7a%20corporativa%20%C3%A9%20o%20sistema,controle%20e%20demais%20partes%20interessadas>>. Acesso em: 17 set. 2020;

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 40, n. 3, p. 479-499. 2006.

LÖFFLER, Elke. **Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modernisierung. Verwaltung + Management.** v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

MACHADO, Jónatas E. M. **Princípio Anti-Corrupção: dimensões constitucionais e jurídico-internacionais.** Disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br/df2015/docs/anti-corrupcao.pdf>>. Acesso em 17 set. 2020.;

MACHIEAVELLI, Niccolò. **O princípio.** eBooksBrasil.com. 2009. Disponível em: Acesso em: 20 set. 2020.

MATIAS PEREIRA, José. **Governança no setor público.** Editora Atlas. São Paulo, 2010;

MAXIMIANO, Amaru; NOHARA, Irene. **Gestão Pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo.** São Paulo: GEN/Atlas, 2017. p. 330

MEDAUAR, Odete, **Direito Administrativo Moderno.** 3^a ed., São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1999. p.28;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** Editora Malheiros. 12^a ed . São Paulo, 2000.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das leis.** Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais.** 1997. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde>> Acesso em: 30 set. 2020;

_____. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do Conselho da OCDE Sobre Integridade Pública.** Paris. 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>>. Acesso em: 03 Set.2020;

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Convenção Interamericana contra a**

Corrupção. Ano 1996. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>>;

OECD. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Principles for Integrity in Public Procurement**, Ano 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/>>;

ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030**. Ano 2003. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em: 22 out. 2020;

ONU. Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. Ano 2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics_corruption/Publicacoes/>. Acesso em: 30 set. 2020;

PAIVA, Maristela. **Impactos da gestão estratégica no trabalho da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados**. 2009. 60 f. Monografia (Especialização em auditoria interna e controle governamental) — Escola da Advocacia-Geral da União, Brasília, 2009. Disponível em: Acesso em: 2 nov. 2020.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **MEDIDA CAUTELAR. PROCESSO TCE-PE Nº 1729620-1**. EXERCÍCIO: UNIDADE JURISDICIONADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LOURENÇO DA MATA. RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR. 2ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 25/01/2018. PROCESSO TCE-PE Nº 1729620-1. Disponível em: <>. Acesso em:

QUINTINO, Elísio de Alemida. **A verdadeira natureza jurídica dos Conselhos de Fiscalização Profissional e seus aspectos polêmicos: Aprofundamento e reflexões**. Rio de Janeiro: Fernão Juris, 2008.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. Saraiva. 11ª. ed. São Paulo, 1986.

RESENDE NETO, Osvaldo. **O princípio anticorrupção como fundamento da República : uma relação simbiótica entre moralidade política e estrutura normativa**. 2017. 137 f. Dissertação (Pós-Graduação em Direito) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2017.

ROTSCH, Thomas. Grundlagen. In: Rotsch, Thomas (Org.). **Criminal Compliance Handbuch**. Baden-Baden: Nomos, 2015. P. 37.

SAAVEDRA, Giovani A. **Compliance Criminal: revisão teórica e esboço de uma delimitação conceitual**. In: Revista Duc In Altum Cadernos de Direito, vol. 8, nº15, mai-ago. 2016. p. 239-256.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 149;

TEACHOUT, Zephyr. **Corruption in America: from Benjamin Franklin's snuff box to Citizens United**. London: Harvard University Press, 2014.

UNIÃO EUROPÉIA. Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. **Relatório Anticorrupção da União Europeia**. elaborado pela Comissão Europeia da UE, Bruxelas, 3.2.2014, (2014). Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/>>.

UNODC. United Nations Organization on Drugs and Crimes. **An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide**. Vienna. 2013. Disponível em <<https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/>>.

VINICIUS, S.M.F.E.M.D. C. **Compliance - Concorrência e combate à corrupção. 1ª edição**. Editora Trevisan, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595450073/>. Acesso em: 12 nov. 2020;