A INFLUÊNCIA DOS MECANISMOS DE*COMPLIANCE* NO COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THE INFLUENCE OF MECHANISMS OF COMPLIANCE IN COMBATING CORRUPTION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Camyla Figueiredo de Carvalho[1]

RESUMO: O presente artigo tem por pano de fundo o fenômeno da corrupção e as nuances do seu processo de enfrentamento, desde a adoção de códigos de conduta e mecanismos de integridade nas pessoas jurídicas – advindos com a sistemática da Lei 12.846/2013 – até o combate à corrupção historicamente endêmica na prestação do serviço público. Objetiva-se analisar o contributodas medidas de *compliance* nas empresas e seus influxos no enfrentamento da deturpação dos princípios que regem a administração pública. Para tanto, busca-se identificar as mudanças culturais operadas com o advento das medidas anticorrupção, analisar o contexto brasileiro no tocante à cultura da governança corporativa, e aferir a validade da aplicação de mecanismos de *compliance* na administração pública.

Palavras-chave: *Compliance*, Corrupção, Administração Pública

[1]Assessor V de Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado da Paraíba. Aprovada no XXII Concurso de Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Graduada em Direito(UFPB). Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública (FIP). Pós-graduanda em Prevenção e Repressão à Corrupção (Estácio de Sá).

ABSTRACT: This article has as a background the phenomenon of corruption and the nuances of its confrontation process, from the adoption of codes of conduct and mechanisms of integrity in legal entities, a rising from the systematics of Law 12.846/2013, to the fight against the historically endemic corruption in the provision of public service. The objective is to analyze the contribution of compliance measures in companies and their inflows in facing the misrepresentation of the guiding principles of the public administration. In order to do so, it seeks to identify the cultural changes carried out with the advent of anti-corruption measures, to analyze the Brazilian context regarding corporate governance culture, and to assess the validity of the application of compliance mechanisms in public administration.

Keywords: Compliance, Corruption, Public administration.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo examinar a influência da *compliance* eficaz na mudança de paradigma adotado pela gestão pública no tocante ao enfrentamento da corrupção.

É cediço que este fenômeno é responsável por considerável parcela dos prejuízos experimentados por uma comunidade. Para além dos excessivos aportes patrimoniais empregados indevidamente por parte da gestão pública na manutenção de seus interesses mais escusos – em detrimento da concretização de direitos fundamentais do indivíduo – o fenômeno da corrupção faz surgir na população irrefutável sensação de impotência, quando não atrai os mais diversos setores à adoção de práticas suspeitas para manutenção de certos privilégios e para o atingimento de suas finalidades rentáveis.

É neste contexto que sobressai a relevância da adoção de medidas de *compliance* e de mecanismos de integridade nas pessoas jurídicas e de seus efeitos no enfrentamento da corrupção na administração pública.

A despeito de ser objeto de categóricos e reiterados episódios de corrupção, o cenário brasileiro tem apresentado importantes avanços no combate aesta que pode ser considerada uma falha endêmica de gestão nacional, seja pública ou privada.

Citam-se como importantes mecanismos implementados no Brasil a promulgação da Lei 12.846/2013, a atuação das instituições nacionais de controle, como o Ministério da Transparência, Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União, além da melhoria dos mecanismos de *accountability*, responsável por uma maior ingerência do controle social na gestão pública e em suas plurais relações jurídicas.

O objeto do presente texto passa pela análise dos mecanismos de *compliance* empresarial e seus avanços no setor privado para averiguar a possibilidade de adoção de métodos semelhantes na gestão pública, com vistas a minorar os efeitos da corrupção através da adoçãode códigos de conduta e integridade por parte dos entes que compõem a administração pública direta e indireta.

Utiliza-se, para tanto, a pesquisa teórica dos institutos como instrumento metodológico de estudo, visando apresentar uma revisão bibliográfica a partir de fontes doutrinárias e outras referências sobre o tema em comento. Adota-se o método dialético, tendo em vista que a pesquisa

se baseia nas discussões doutrinárias e legais em vigor para apresentar conclusões dialógicas sobre como a adoção de tais mecanismos de *compliance* no setor privado auxilia sobremaneira no combate à corrupção envolvendo a administração pública.

1. A LEI 12.846/2013E A ADOÇÃO DE MEDIDAS DE *COMPLIANCE* NO SETOR PRIVADO

Sãocomumente associadas ao conceito de corrupção as noções de desvirtuamento de valores, corrosão da moral pública, decadência ética e esvaziamento de princípios, todas convergentes no sentido de atribuir a tal fenômeno o estigma do retrocesso e do alinhamento com práticas escusas seja por parte da administração pública, seja pelas pessoas físicas ou jurídicas em suas relações privadas.

Certo é que o combate às práticas corruptivas apresenta importantes marcos históricos no Brasil e no mundo, tendo sido objeto de regulamentações em âmbito regional e nacional com vistas à delimitação das linhas de atuação internas e internacionais para o efetivo enfrentamento e recuperação de ativos oriundos destas práticas.

No ano de 2003, em Mérida, no México, a Organização das Nações Unidas promulga um dos mais importantes textos internacionalmente vinculantes de luta contra a corrupção, atendendo aos reclamos da comunidade internacional em delinear um acordo global e objetivamente capaz de combater a corrupção em suas variadas formas.

Subscrita por mais de cem países, incluindo o Brasil, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção dispõe em seus 71 artigos sobre medidas preventivas, mecanismos de penalização e aplicação da lei, recuperação de ativos e cooperação internacional, além de determinar adaptações legislativas e ações concomitantes por parte dos países signatários para aplicação da Convenção em âmbito interno.

No Brasil, a referida Convenção passa a vigorar no ordenamento com a edição do Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006, que, dentre diversos outros mecanismos, dispõe, em seus artigos 12 e 26, acerca da necessidade de adoção de medidas no setor privado para a salvaguarda da integridade e o combate às práticas corruptivas, senão vejamos:

> Artigo 12: Setor Privado
> b) Promover a formulação de normas e procedimentos com o objetivo de salvaguardar a integridade das entidades privadas pertinentes, incluídos

> códigos de conduta para o correto, honroso e devido exercício das atividades comerciais e de todas as profissões pertinentes e para a prevenção de conflitos de interesses, assim como para a promoção do uso de boas práticas comerciais entre as empresas e as relações contratuais das empresas com o Estado;
>
> Artigo 26: Responsabilidade das pessoas jurídicas
> 1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa.3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos.4. Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não-penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo.

É precisamente destes dispositivos que defluia relação da Lei 12.846/2013 com a necessidade de adoção de mecanismos de *compliance* empresarial com vistas à salvaguarda da integridade e ao efetivo combate à corrupção no âmbito privado.

Comumente designada como Lei Anticorrupção Empresarial, surge a supracitada norma em convergência com outros diplomas legais do direito administrativo sancionador – tais como a Lei de Improbidade Administrativa, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei da Transparência – em corroboração aos esforços do Estado Brasileiro no cumprimento de seus compromissos internacionais com vistas ao enfrentamento dos males endêmicos da corrupção.

A Lei 12.846/2013 traz importantes inovações no cenário da responsabilização das pessoas jurídicas por atos lesivos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; além de prever mecanismos administrativos e judiciais para apuração e aplicação de penalidades às empresas, ainda que não haja a participação de agente público na prática corruptiva.

Com efeito, o advento da supracitada norma previu uma nova hipótese de responsabilidade objetiva na ordem jurídica brasileira, atribuindo ao Estado o papel de vítima de atos corruptivos. É dizer, os atos lesivos praticados pelas pessoas jurídicas de direito privado em face da administração pública nacional ou estrangeira, ainda que não seja constatado o conluio com agente público – objeto da já consolidada Ação de Improbidade Administrativa – passam a ser objetos de responsabilização objetiva de natureza civil e administrativa ao ente privado coletivo, independentemente da necessária apuração e punição das pessoas físicas responsáveis.

Nada obstante, o objeto do presente capítulo centra-se especificamente em outro importante institutoadvindo com a sistemática da Lei Anticorrupção, notadamente no contexto dos modernos pilares do enfrentamento às práticas corruptivas na esfera privada, a saber, os mecanismos de *compliance*.

É cediço que o termo *compliance* advém do inglês "*tocomply*", que significa agir em conformidade, no caso ora analisado, com as normas jurídicas e princípios éticos que devem reger as relações jurídicas em geral. No âmbito empresarial, o vocábulo é muito comumente utilizadonos contextos de programa de integridade, governança e ética corporativa, institutos desenvolvidos a partir dos compromissos internacionais assumidos pelo estado brasileiro no necessário combate à corrupção.

Acerca dos contornos e formas de concretização do *compliance* no setor privado, leciona DIAS (2017):

> O *compliance* exige a adoção por parte das empresas de mecanismos e processos internos para apurar e prevenir práticas ilegais ou antiéticas a fim de obter maior controle e transparência nas ações e negócios empresariais. A implantação de novas diretrizes e ações propostas vão desde a criação de um código de ética e conduta, maior detalhamento dos dados financeiros da empresa em seu balanço e técnicas de *compliance*, tais como análise de riscos, instalação de investigações internas, canais para denúncia, treinamento de executivos e funcionários para lidar com propostas e práticas que corram o risco de responsabilizar a empresa objetivamente e levá-la a sofrer sanções por atos ilícitos cometidos no exercício da sua prática empresarial ou por terceiros contratados.

Das precisas observações acima se depreende o que se convencionou chamar de pilares do enfrentamento à corrupção através dos mecanismos de *compliance*: prevenção, detecção e responsabilização.

A prevenção é apontada por considerável parcela doutrinária como o mais efetivo e menos oneroso mecanismo de combate a desvios de conduta na seara empresarial. Com efeito, adota-se como estratégia institucional o fortalecimento da coesão e consciência dos empregados com vistas ao emprego de uma constante vigília dos atos dos demais, de modo a se estabelecer uma espécie de controle lateral das condutas e desencorajamento de desvios.

A estruturação de uma consciência geral de retidão e ética entre os diversos setores de uma pessoa jurídica torna imprescindível a internalização de uma cultura anticorrupção entre os empregados e a administração. Nos dizeres de CAVALCANTE (2016):

> Pouco efetiva, todavia, seria a existência de um padrão de ética e eficiência consolidado de condutas, com fortalecimento do julgamento pessoal, sem

> uma cultura anticorrupção que promova, inclusive, a fiscalização lateral dos trabalhos e resultados (em obrigação de todos). Os canais de "ouvidoria" de "delações", nessa seara, são caminhos de comprovada efetividade.

A relevância da adoção de mecanismos preventivos por parte das empresas atende ao que se considera uma de suas principais regras de governança, alçado à categoria de princípio, o da preservação da empresa e conservação de suas atividades.

Com efeito, a Lei 12.846/2013 destacou-se no cenário brasileiro do direito administrativo sancionador por prever em seus dispositivos consideráveis reprimendas aos particulares que contratam com a administração pública e praticam atos de corrupção em seu detrimento.

Não obstante, é também a Lei Anticorrupção responsável por dotar de considerável relevância a presença de mecanismos de integridade no âmbito empresarial, notadamente com vistas à atenuação de sanções pelo efetivo emprego de mecanismos de *compliance* na pessoa jurídica. É o que prevê o inciso VIII do art. 7º da supracitada lei:

> Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: (...)
> VIII - 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;

Consectário direto do correto aprimoramento dos mecanismos de prevenção, o segundo pilar do *compliance* empresarial é a detecção, que consiste no mapeamento e identificação de desvios de conduta capazes de gerar responsabilização objetiva da pessoa jurídica e considerável abalo na conservação da atividade empresarial.

Para o implemento das atividades de detecção interna de irregularidades, a lei prevê expressamente o incentivo a denúncias e a especialização dos órgãos fiscalizadores, com vistas a aprimorar a capacidade de identificação dos desvios e intervenção precoce com vistas a minorar os efeitos da prática corruptiva.

Nesse contexto desponta a relevância dos mecanismos de delação, canais de denúncia e ouvidoria interna para o eficiente monitoramento das condutas dos diversos setores da pessoa jurídica.

O terceiro e crucial requisito do programa de *compliance* empresarial é a responsabilização, que traduz uma relação de causa e efeito com os demais mecanismos e tem por objeto a efetiva identificação e aplicação de penalidades aos responsáveis pelos atos corruptos na pessoa jurídica.

Com efeito, pouco eficiente seriam a prevenção e detecção das práticas escusas sem a utilização de instrumentos adequados para impor as cabíveis consequências aos agentes responsáveis. No ponto, é comum o desmembramento do pilar da responsabilização em algumas vertentes, tais como a identificação e aplicação de penalidades aos agentes, recuperação de perdas e consequente agilidade em tais procedimentos; e ainda, informação a outras agências de controle e à sociedade.

Acerca da imperiosa celeridade na apuração e imposição de penalidades, CAVALCANTE (2016):

> As multas devem ser suficientemente duras para, com justeza, coibir a fraude. As dívidas devem ser rapidamente e eficazmente cobradas. (...) Processos ágeis, em aspectos processuais e materiais (com a utilização de processos eletrônicos, por exemplo) são fortalecedores do respeito às leis. Punições letárgicas abrandam o aspecto coibidor da pena. A ineficiência estatal em ressarcir o prejuízo que lhe foi imposto e a morosidade de dar consequência penal a agentes faltosos são fortalecedores da sensação de impunidade. **Responsabilizar bem, portanto, é também responsabilizar rápido.** (grifos do autor).

Outrossim, destaca-se a relevância do fortalecimento de vínculos e integração entre as pessoas jurídicas do setor privado e as instâncias de controle, notadamente no que tangencia a esfera da responsabilização.

Com efeito, a ocorrência de um ato de corrupção no interior das empresas acarreta consequências em diversos setores de apuração e penalização. A exemplo, citam-se as implicações administrativas, penais, civis e tributárias que advêm de um comportamento desviante e que podem culminar com a devida recuperação das perdas, em caso profícuo, ou ainda com a impunidade dos agentes e perpetuação das práticas corruptivas nos setores privados e públicos, quando da má implementação de tais mecanismos de integração.

Por fim, calha considerar, na instância da responsabilização enquanto mecanismo de *compliance*, o caráter educativo e preventivo para a sociedade, que se perfaz com a adequada publicidade das medidas adotadas, resguardada, quanto aos envolvidos,a honra e intimidade constitucionalmente previstas. Na fiscalização e monitoramento de práticas corruptas, o controle social se reveste de elevada importância, notadamente no resguardo dos princípios fundamentais que orientam a condução da administração pública, cuja adesão aos instrumentos de integridade passa a ser analisada a seguir.

2.O*COMPLIANCE* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Até aqui se tratou amiúde acerca da relevância da adoção de mecanismos de *compliance* nas pessoas jurídicas que compõem o setor privado. Ocorre que é mais do que usual o estreitamento das relações entre os setores público e particular, seja através da edição de atos administrativos, seja ainda pelos frequentes ajustes contratuais entre os entes que compõem a administração e os particulares organizados na forma empresarial.

Não se olvide, no ponto, da legitimidade e relevância de tais contratações, cuja finalidade precípua é a prestação do serviço público adequado e eficiente à sociedade, através de instrumentos constitucionalmente previstos nos princípios gerais da atividade econômica da República.

A descentralização na prestação dos serviços públicos é característica da evolução do estado brasileiro após a Reforma do Aparelho do Estado iniciada em 1995. A bem da verdade, a gestão pública passou por algumas fases evolutivas até atingir o atual estágio constitucional de eficácia irradiante dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, cujos modelos de condução ora se passa a abordar.

2.1 OS ESTÁGIOS EVOLUTIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A doutrina aponta como primeiro modelo de administração o patrimonialismo, que tem por principal característica a ausência deseparação entre a pessoa do soberano e a coisa pública. Nesta fase, que vigorou até o fim do século XVIII, a estrutura administrativa voltava-se ao atendimento precípuo dos interesses pessoais do soberano.

As marcas do sistema patrimonialista são comumente citadas pela doutrina, que elenca: o nepotismo, caracterizado pela ausência de planos de carreiras ou formas objetivas de seleção para os cargos públicos; a gerontocracia, que se traduz na perpetuação do poder pelo gestor; o fisiologismo, que configura a noção de pessoalidade no trato com a coisa pública, apenas agindo o gestor de acordo com os seus interesses pessoais; e o clientelismo, caracterizado pela troca de favores e ausência de objetividade e impessoalidade na gestão administrativa.

É de ver-se que o modelo patrimonialista representava abissal distância com o que hoje se considera interesse público, com as noções de moralidade administrativa e, sobretudo, com o papel contemporâneo da gestão pública

administrativa, representando, ademais, terreno fértil às práticas corruptivas na administração da coisa pública.

Aproximando os conceitos de patrimonialismo e corrupção, assevera ROMANO (2018):

> Mediante tal prática, os governantes consideram o Estado como seu patrimônio, numa total confusão entre o que é público e o que é privado, noção que prevaleceu durante o período dos estados absolutistas. Tal fenômeno, (considerado como danoso para as economias e o desenvolvimento das modernas sociedades), porém, se mostra ainda bastante forte, e dependendo do desenvolvimento de cada país, estado ou município, sua intensidade é maior ou menor. (...) O patrimonialismo é a apropriação do Estado pelo interesse privado.

O segundo modelo de administração pública é o burocrático, que traduz um conceito técnico do direito público cujas característicasprecípuas são a dissociação entre a pessoa do gestor e a máquina estatal, e a possibilidade de responsabilização do dirigente por eventuais desvios na concretização da finalidade pública.

Por esse modelo, a administração é voltada não aos desmandos pessoais do agente público, tampouco aos interesses do povo governado, mas sim às finalidades do próprio Estado enquanto entidade autônoma, figurando, portanto, como uma evidente evolução se comparada ao estágio do patrimonialismo.

É comum, todavia, apontar como principal crítica ao estágio burocrático o exacerbado enfoque procedimentalista, gerando ineficiência no atendimento e entraves à concretização da finalidade pública, razão pela qual, figura como terceiro e atual modelo de administração pública o gerencialismo, também conhecido como *New Public Management* (nova gestão pública), oriundo da Inglaterra, onde foi desenvolvido nos fins da década de 1970.

É assente na doutrina que o modelo gerencial não surge com o escopo de superar peremptoriamente a burocracia, mas tão somente de aprimorá-la através da adoção de posturas direcionadas mais ao atingimento de resultados do que propriamente ao controle de procedimentos.

Nos dizeres de BRESSER-PEREIRA (2006), a administração pública gerencial:

> (...)parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas

> formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica. E para isso é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública.

É a incursão da eficiência como princípio estruturante da administração pública a principal característica deste modelo de administração, que toma como referência não mais a vontade unilateral do gestor, tampouco a generalização dos interesses do Estado, mas sim a satisfação dos interesses públicos dos próprios cidadãos-administrados como foco principal do novo modelo de gestão administrativa.

No Brasil, diz-se que a adoção do modelo gerencial de administração pública operou-se com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998 que alçou ao plano constitucional as normas relacionadas à reforma gerencial do Estado, iniciada com o Plano Bresser, na década de 1990.

A despeito dessas breves considerações sobre os estágios evolutivos da administração pública brasileira, impende observar os contornos práticos do fenômeno que tristemente circunda as instituições públicas e privadas da República.

2.2 A SUBSISTÊNCIA DOPARADIGMA DO PATRIMONIALISMO E A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não obstante a adoção, pelo Estado Brasileiro, de mecanismos gerenciais na administração pública – notadamente com a inclusão expressa do princípio da eficiênciano *caput* do artigo 37 da CRFB – é cediço que a gestão pública brasileira ainda remanesce na condição de agente ativo e passivo de inúmeras práticas corruptivas.

A bem da verdade são frequentes os escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos em razão de escusas relações com pessoas jurídicas de direito privado, evidenciando o desprezo aos princípios constitucionais e a subsistência de práticas individualistas e pouco republicanas por parte dos governantes.

Todos esses caracteres são indicativos de que o modelo patrimonialista de administração pública ainda permeia as relações públicas e privadas no Estado Brasileiro, gerando inconteste desserviço aos cidadãos administrados, seja pela não concretização dos direitos fundamentais, seja ainda pela disseminação da cultura da corrupção na sociedade.

No ponto, impende observar os efeitos deletérios gerados na opinião pública quando da reiteração das condutas escusas por parte da administração. Aduz FURTADO (2015):

> A corrupção administrativa cria o sentimento de aversão e de frustração entre os servidores honestos que são obrigados a contrariar colegas e chefes, ou a se retirar do serviço público. Do ponto de vista da população, quando a corrupção assume níveis insuportáveis, o sentimento passa a ser o de desencantamento e desilusão. Em vez de considerar o Estado como instrumento para a satisfação das necessidades da população, o cidadão passa a vê-lo como o inimigo a ser combatido, o que leva ao inexorável enfraquecimento da democracia.

As consequências da "cultura da corrupção" se tornam perniciosas a ponto de gerarem a sensação de indiferença no cidadão administrado, que passa a considerar que "as maiores mudanças acontecem em seu país sem seu concurso, achando que todas as coisas não lhe dizem respeito e pertencem a um estranho poderoso chamado governo" (TOCQUEVILLE *apud* FURTADO, 2015).

Não por outra razão, o enfrentamento à corrupção tornou-se ordem do dia nas relações internacionais, e objeto de tratados e convenções com vistas a minorar a ocorrência de práticas corruptivas nos estados democráticos, tanto no âmbito privado quanto na gestão pública.

Nesse contexto, e à vista dos compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil, exsurge a relevância prática da adoção de mecanismos de integridade no âmbito da administração pública brasileira, com vistas à impreterível quebra do paradigma do patrimonialismo que historicamente é apontado como característica de sua gestão pública.

2.3 ANÁLISE DO ATUAL CENÁRIO DO *COMPLIANCE* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A fim de estabelecer as premissas sobre que se fundam os mecanismos de *compliance* e sua necessária incursão na administração pública, mister considerar o primeiro instrumento internacional de essencial importância na assunção de responsabilidade pelos estados democráticos no combate à corrupção.

Trata-se da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), considerado o primeiro acordo multilateral de proporções internacionais

relacionado ao enfrentamento à corrupção, firmado em 1997 e promulgado no Brasil pelo Decreto 3.678/2000.

A referida convenção tem por principais objetivos a prevenção e o combate ao delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera de transações comerciais internacionais; e, juntamente com a Convenção das Nações Unidas, determina aos estados partes a adoção de instrumentos aptos a detectar e punir as práticas corruptivas na instância interna, quer advenham estas do setor privado, ou da administração pública em suas relações jurídicas.

É mister salientar que "a corrupção é um fenômeno cujas origens se encontram no desenvolvimento das atividades estatais e compreende todas as suas funções, legislativa, administrativa e judicial" (FURTADO, 2015).

Com efeito, não raramente a administração pública é alvo de escândalos envolvendo atos de corrupção, seja na condição de vítima ou de sujeito ativo dos tipos penais correlatos. Não por outro motivo faz-se imprescindível a adoção de mecanismos de integridade e de detecção de irregularidades na seara administrativa.

Ocorre que, tanto o poder público quanto o setor privado, ao declararem adesão expressa a mecanismos de integridade e códigos de conduta, manifestam a adoção de providências que, não raro, "possuem efeito meramente "cosmético", funcionando muito mais como uma resposta à opinião pública do que como uma política pública real e efetiva de combate à corrupção". (ZENKNER, 2017).

Cita-se como exemplo a seara da contratação pública, em que mais proximamente os setores público e privado se relacionam, em tese, com vistasà consecução do interesse público.

Nos últimos meses a administração pública brasileira deu mostras de que, "na prática, a assinatura de contratos é, há tempos, ditada em sua grande maioria pelo montante de propinas e subornos pagos, bem como pela influência de certas empresas dentro do congresso nacional e do executivo" (FREITAS SÁ, 2017).

Esse cenário demonstra que, a despeito da responsabilização prevista aos agentes públicos e privados pela prática de atos de corrupção, ainda se afigura rentável a alguns setores da economia a colusão criminosa para o atingimento de interesses privados, cujo enfrentamento é o principal escopo dos instrumentos de *compliance*.

É precisamente nesta tônica que deve se operar a convergência de objetivos entre o poder público e as pessoas jurídicas do setor privado. Enquanto as empresas devem implementar em sua cultura de governança a noção de que o agir conforme o ordenamento jurídico implica ganhos de credibilidade, tanto pela administração quanto pela sociedade civil, também a administração pública deve promover mecanismos de controle interno para a detecção e responsabilização das práticas corruptas através do alinhamento de sua própria consistência interna com a ética e a moralidade pública.

No ponto, importa assinalar que,para além da edição da Lei Anticorrupção Empresarial (Lei 12.846/2013), os primeiros esforços legislativos no cenário brasileiro foram iniciados com a promulgação da Lei 13.303/2016, que dispõe acercado estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da administração pública.

A supracitada lei, em seu art. 9º e parágrafos,menciona expressamente o dever das empresas estatais em adotar estrutura e práticas de gestão e controle interno que abranjam a criação de um Código de Conduta e Integridade e de um setor de *compliance* na gestão das referidas estatais. Dispõe o regulamento, *in verbis:*

> 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:
> 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 obrigacionais;
> 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.
> § 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. (grifou-se)

Trata-se, portanto, de norma jurídica cogente às empresas estatais, enquanto entes que compõem a administração pública indireta,com vistas

à implementação de um programa de integridade nos moldes do que se passou a exigir das empresas privadas com o advento da Lei Anticorrupção Empresarial, demonstrando, sobremaneira, os influxos do *compliance* na administração pública brasileira.

Outro dispositivo que prevê expressamente a adoção de mecanismos de *compliance* na administração pública, no âmbito federal, é a Lei 13.334/2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada, no que se prevê a possibilidade de celebração de contratos de parceria entre tais setores, dentre outras medidas de desestatização.

O art. 6º da supracitada norma determina a criação de programas próprios, no âmbito da administração pública da União, visando à adoção das "práticas avançadas recomendadas pelas melhores experiências nacionais e internacionais, inclusive articulação com o CADE e a Secretaria de Acompanhamento Econômico para fins de ***compliance***com a defesa da concorrência". (BRASIL, Lei 13.334/2016, art. 6º, III).

Da análise dos dispositivos supracitados, verifica-se que os programas de integridade públicos ou privados partem de uma principiologia comum, que se pauta precisamente nos apontados pilares de atuação dos mecanismos de *compliance*, a saber: prevenção, detecção e responsabilização.

Com efeito, a elaboração e aplicação dos códigos de conduta na administração pública objetiva, sobretudo, a prevenção de conflitos de interesses entre seus agentes individualmente considerados e as finalidades precípuas de suasentidades, com vistas a evitar os efeitos deletérios das práticas corruptas na condução do respectivo ente estatal.

Acerca da detecção, prevê o supracitado art. 9º da Lei das Estatais a criação de canais de denúncia e de mecanismos de proteção aos servidores que o utilizem com vistas a apontar episódios de descumprimento do código de conduta da entidade, a fim de subsidiar a posterior fase de responsabilização pela aplicação de penalidades aos envolvidos.

As diretrizes de integridade das empresas estatais foram de tal modo delineadas que há previsão expressa de treinamento periódico anual acerca dos Códigos de Conduta adotados nas entidades, e inclusive, a possibilidade de fiscalização contínua de todos os setores da administração, aqui incluído o próprio diretor-presidente, o qual, em caso de prática de irregularidades, não está isento da consequente responsabilização pela aplicação de sanções.

Ressalta-se, outrossim, que a adoção de tais mecanismos por parte da administração pública aponta para a adoção de um "novo paradigma da Administração Brasileira, que está voltado ao abandono da lógica autoritária para a consecução de seus fins por meio do consenso (Administração Dialógica)". (PIRONTI, 2017).

No ponto, aduzem os profissionais de *compliance* que a efetiva concretização dos mecanismos de integridade entre os setores público e privado passam pela sistemática dialógica de interação entre a administração pública e os administrados que com ela se relacionam.

É dizer, a concretização dos mecanismos internos de integridade na gestão pública – por compreender em suas premissas a mudança cultural no paradigma da governança – exige o estabelecimento de relações mais horizontais e dialógicas com os administrados.

O que ora se discute não é a definitiva superação dos postulados da supremacia e indisponibilidade do interesse público, senão os mecanismos mais republicanos e democráticos para o atingimento de tal intento.

Com efeito, a administração pública gerencial, enquanto atual modelo de gestão, tem por premissas o atingimento das finalidades públicas com o mínimo de dispêndios à máquina administrativa, e o enfoque na busca por resultados eficazes à população atendida, de tal modo que o bom funcionamento do sistema interno da gestão pública traz consideráveis implicações ao alcance de tais objetivos.

Não se olvide da relevância da *accountability*enquanto segundo aspecto da diretriz da eficiência na gestão pública. A toda evidência, o controle social é premissa e objetivo do Estado Democrático de Direito, funcionando como parâmetro de fiscalização e de controle de resultados de uma administração pública dotada de consistência interna convergente com a integridade.

Nos dizeres de MARÇAL (2018):

> O *accountability* (sintetizada pelo sinalagma responsabilização-ética), que é inerente a implementação de um código de ética no bojo de programa de *compliance* é tônica que carecem as instituições envolvidas com práticas corruptas, de modo a permitir a sua reabilitação, bem como cumpra função social para a sociedade civil. (...) A regulação deve ser orientada pela norte da consensualidade, a fim de: (i) incorporar as melhores práticas existentes no mercado; (ii) eliminar as falhas da autorregulação; (iii) orientar que o desenvolvimento da sociedade empresária cumpra sua função social. Sob este prisma, a transparência do diálogo entre os atores envolvidos é imprescindível, a fim de gerar o debate com a sociedade civil lastreado por argumentações

> técnicas, permitindo o que se convencionou denominar por "governo da razões".

Ante o exposto, em sendo atualmente os mecanismos de *compliance* objeto de diversos estudos e normas nacionais e internacionais que apontam resultados frutíferos no combate à corrupção envolvendo pessoas jurídicas de direito privado e entes da administração pública, e considerando a relevância da cultura da integridade na gestão e busca da concretização do interesse público, é possível esboçar algumas conclusões, a seguir delineadas.

3 PROPOSIÇÕES CONCLUSIVAS

1. É cediço que o fenômeno da corrupção é responsável por considerável parcela dos prejuízos experimentados por uma comunidade. Os seus efeitos deletérios são de tal monta que ultrapassam a noção patrimonial de desvio das verbas públicas, culminando em um sentimento coletivo de impotência, quando não gera a atração dos mais diversos setores à adoção de práticas escusas com vistas à manutenção de certos privilégios, e o atingimento de suas finalidades rentáveis.
2. A despeito de ser objeto de categóricos e reiterados episódios de corrupção, o cenário brasileiro tem apresentado importantes avanços no combate a esta que pode ser considerada uma falha endêmica de gestão nacional, seja pública ou privada.
3. A Lei 12.846/2013 trouxe importantes inovações no cenário da responsabilização das pessoas jurídicas por atos lesivos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; além de prever mecanismos administrativos e judiciais para apuração e aplicação de penalidades às empresas, e disciplinar uma nova hipótese de responsabilidade objetiva na ordem jurídica brasileira, atribuindo ao Estado o papel de vítima de atos corruptivos.
4. É também a Lei Anticorrupção responsável por dotar de considerável relevância a presença de mecanismos de integridade no âmbito empresarial, notadamente com vistas à atenuação de sanções pelo efetivo emprego de mecanismos de *compliance* na pessoa jurídica, cujos pilares de desenvolvimento centram-se nos instrumentos de prevenção, detecção e responsabilização dos envolvidos em atos de corrupção.
5. A descentralização na prestação dos serviços públicos é característica da evolução do estado brasileiro após a Reforma do Aparelho do Estado, que, a despeito de caminhar para a adoção do modelo gerencial, ainda apresenta uma gestão pública

maculada pelo paradigma do patrimonialismo, frequentes que são os escândalos de corrupção envolvendo a administração pública.

6. Certo é que o enfrentamento à corrupção tornou-se ordem do dia nas relações internacionais, e recebeu regulamentação através de tratados e convenções com vistas a minorar a ocorrência de práticas corruptivas nos estados democráticos, tanto no âmbito privado quanto na gestão pública.

7. A despeito da responsabilização prevista aos agentes públicos e privados pela prática de atos de corrupção, ainda se afigura rentável a alguns setores da economia a colusão criminosa para o atingimento de interesses privados, cujo enfrentamento é o principal escopo dos instrumentos de *compliance*.

8. É precisamente neste viés que deve operar a convergência de objetivos entre o poder público e as pessoas jurídicas do setor privado. Enquanto as empresas devem implementar em sua cultura de governança a noção de que o agir conforme o ordenamento jurídico implica em ganhos de credibilidade, tanto pela administração quanto pela sociedade civil, também a administração pública deve promover mecanismos de controle interno para a detecção e responsabilização das práticas corruptas através do alinhamento de sua própria consistência interna com a ética e a moralidade pública.

9. No Brasil, os primeiros esforços legislativos foram iniciados com a promulgação das Leis 13.303/2016, 13.334/2016 e com o Decreto 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção empresarial.

10. O implemento de tais mecanismos por parte das entidades públicas aponta para a adoção de um novo paradigma da gestão pública brasileira, que abandona a lógica verticalizada perante o administrado para priorizar um modelo dialógico de administração.

11. O efetivo enfrentamento à corrupção entre os setores público e privado passa, enfim, pela estruturação de uma consciência geral de retidão e ética nas diversas relações jurídicas da administração pública, tornando imprescindível a internalização de uma cultura anticorrupção entre a administração pública e o cidadão-administrado. O *compliance*, a *accountability* e a participação ativa da sociedade são caminhos que convergem, sobremaneira, no auxílio ao combate de tais práticas corruptas na administração pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm> Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL, Lei 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: 28 ago. 2018.

BRASIL, Lei 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm> Acesso em: 28 ago. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As formas de responsabilização na gestão pública.In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, NuriaCunill (Coords.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

CAVALCANTE, Rafael Jardim. O controle externo da lei anticorrupção. In: MUNHÓS, Jorge; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (coord.). **Lei anticorrupção e temas de compliance.**2.ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

DIAS, Eduardo Tibau de Vasconcellos.**Compliance e o risco da não conformidade ou non-compliance**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI251717,11049-Compliance+e+o+risco+da+nao+conformidade+ou+noncompliance>Acesso em: 21 ago. 2018.

FREITAS SÁ, Thiago Magalhães. **A importância do compliance na execução de contratos administrativos.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI270496,91041-A+importancia+do+compliance+na+execucao+de+contratos+administrativos> Acesso em: 25 ago. 2018.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil.** Estudo de casos e lições para o futuro. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

MARÇAL, Thaís Boia. **Direito administrativo sancionador *versus* direito administrativo dialógico.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI276112,61044-Direito+Administrativo+Sancionador+versus+Direito+Administrativo> Acesso em: 28 ago. 2018.

PIRONTI, Rodrigo. **Governança, gestão de riscos e compliance: uma nova realidade para a administração pública brasileira.** Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-pironti/governanca-gestao-de-riscos-e-compliance-uma-nova-realidade-para-a-administracao-publica-brasileira> Acesso em: 27 ago. 2018.

ROMANO, Rogério Tadeu. **Patrimonialismo e corrupção.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66890/patrimonialismo-e-corrupcao> Acesso em: 25 ago. 2018.

ZENKNER, Marcelo. O papel do setor privado na promoção da integridade nos negócios. In: MUNHÓS, Jorge; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (coord**.). Lei anticorrupção e temas de compliance**. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2017.