



UNIFACS

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES

MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

MIRLANE DE QUEIROZ MOTA

O *COMPLIANCE* COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRIDADE E DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Salvador
2020

MIRLANE DE QUEIROZ MOTA

O COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRIDADE E DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador – Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Gileá de Souza.

Salvador
2020

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities.

Mota, Mirlane de Queiroz

O *compliance* como instrumento de políticas públicas de integridade e de combate à corrupção na administração direta. / Mirlane de Queiroz Mota.- Salvador, 2020.

186 f. : il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador – Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Gileá de Souza.

1.Direito. 2. Corrupção. 3. *Compliance* público. I. Souza, José Gileá de, orient. II. Título.

CDD: 340

TERMO DE APROVAÇÃO

MIRLANE DE QUEIROZ MOTA

O COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRIDADE E DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

Dissertação apresentada Ao Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas) da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre e aprovada pela seguinte banca examinadora:

José Gileá de Souza – Orientador _____
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Miguel Calmon Teixeira de Carvalho Dantas _____
Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Geovane de Mori Peixoto _____
Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Saulo José Casali Bahia _____
Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Salvador, 19 de janeiro de 2021.

Ao meu marido Anísio e ao meu filho Vitor, por toda falta, por toda vez que não pude estar com eles, pelas vezes que disse não, dedico, com amor profundo, a conquista do meu título de Mestra.

AGRADECIMENTOS

Certamente a parte mais fácil dessa dissertação será agradecer às pessoas que, de alguma forma, contribuíram para realizar o sonho antigo de me tornar Mestra. Ser grata e reconhecer o apoio do outro são valores caros que faço questão de carregar em minha trajetória pessoal, profissional e agora acadêmica. Por isso, em primeiro lugar agradeço ao meu marido pelo incentivo incondicional durante toda a trajetória do curso de Mestrado da Unifacs, desde a submissão ao processo seletivo até a revisão ortográfica da dissertação. Gratidão ao meu amor por toda dedicação dispensada ao nosso Vitinho enquanto eu estava ausente, mesmo que presente fisicamente, me deixando tranquila para assumir com afinco minha responsabilidade de mestrandia. Ao meu filho Vitor por ser minha inspiração diária em querer progredir na carreira e como pessoa. Aos meus pais pela força e por acreditarem em meu potencial a todo momento. À minha irmã Willy e meu cunhado Marlon por terem sido essenciais no cuidado com Vitinho no período da pandemia do coronavírus, fase crucial do desenvolvimento da pesquisa. Agradeço imensamente aos meus queridos professores Geovane Peixoto, meu orientador desde o surgimento da ideia do tema até a produção da redação final a ser defendida, José Gileá, que assumiu com brilhantismo a função de meu orientador nos momentos finais do meu trabalho, e Miguel Calmon, avaliador que participou dos momentos decisivos da construção da pesquisa, por terem contribuído com o meu amadurecimento acadêmico. Gratidão ao professor Dr. Saulo Casali, por ter aceitado participar da banca e ter sugerido aperfeiçoamentos importantíssimos ao trabalho, e também à minha amiga Dra. Kátia Avena, por ter disponibilizado seu tempo para me ensinar a construir elementos de grande relevância da dissertação. Com o coração cheio de gratidão, só posso dizer obrigada aos meus colegas de turma e amigos Jamil e Karina por terem me dado as mãos nessa caminhada, facilitando a superação dos obstáculos. Agradeço, ainda, aos meus familiares e amigos que, mesmo sem serem citados nominalmente, sabem o quanto sou grata pelas palavras de estímulo e encorajamento. Por fim, gratidão à Deus por ter me dado saúde, força e resiliência para vencer essa batalha. A todos, meu sincero obrigada!

Corrupção impede olhar para o futuro com esperança, porque, com a sua prepotência e avidez, destrói os projetos dos fracos e esmaga os mais pobres. É um mal que se esconde nos gestos diários para se estender depois aos escândalos públicos. (...). Para erradicá-la da vida pessoal e social são necessárias prudência, vigilância, lealdade, transparência, juntamente com a coragem da denúncia. Se não se combate abertamente a corrupção, mais cedo ou mais tarde, ela nos torna cúmplices e destrói-nos a vida.

Papa Francisco

RESUMO

O Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a governança da administração pública federal, previu a implantação de programas de *compliance* nos órgãos, estatais, autarquias e fundações que compõem o governo federal com vistas a prevenir, detectar, punir e remediar fraudes e atos de corrupção, sendo o referido instituto alçado a mecanismo de política de integridade. O objetivo central dessa pesquisa visa investigar se os programas de integridade, nos moldes instituídos pelos Ministérios de Estado, são capazes de prevenir à corrupção na Administração Pública Direta. Para tanto, a avaliação foi subdividida em dois pontos: o primeiro, se refere a adequação dos programas de integridade aos pilares de *compliance* público, tendo sido elaborados trinta indicadores avaliativos; o segundo, foi destinado a analisar o impacto dos programas de integridade no comportamento do agente público e na atuação administrativa de responsabilização e correção, através da investigação de nove indicadores. Além disso, essa análise considerou como referência a experiência dos Estados Unidos na implementação do programa de ética no Poder Executivo Federal. Ponderando a inegável influência da política anticorrupção estadunidense no Brasil e o tempo de implantação dos programas de *compliance* na administração pública direta da União, o primeiro ponto da avaliação foi enriquecido a partir dessa reflexão. Os dados que possibilitaram o diagnóstico deste trabalho foram coletados por meio de pesquisa exploratória. Como resultado, observou-se que os programas de integridade brasileiros respeitaram as diretrizes essenciais do *compliance* público e aderiram a 72,78% das boas práticas definidas na pesquisa, encontrando-se bem estruturados e com fluxo definidos para prevenção da corrupção. Por outro lado, ainda não impactaram expressivamente no comportamento do agente público a ponto de diminuir drasticamente a ocorrência de condutas corruptas, bem como, não repercutiram sensivelmente na atuação administrativa de responsabilização, alterando o índice de correção adotada. Esse estudo demonstrou, por fim, que os programas de integridade, nos moldes instituídos pelos Ministérios de Estado, em que pese bem estruturados, não se mostraram capazes de prevenir à corrupção na Administração Pública Direta.

Palavras-chave: Corrupção. *Compliance* público. Programa de Integridade.

ABSTRACT

The Decree No. 9203/2017, which provides for the governance of the federal public administration, provided for the implementation of compliance programs in the agencies, state, municipalities and foundations that make up the federal government in order to prevent, detect, punish and remedy fraud and acts corruption, with the institute referred to as an integrity policy mechanism. The main objective of this research is to investigate whether integrity programs, along the lines established by the Ministries of State, are capable of preventing corruption in the Direct Public Administration. To this end, the assessment was subdivided into two points: the first refers to the adequacy of the integrity programs to the pillars of public compliance, with thirty evaluation indicators being developed; the second, was designed to analyze the impact of integrity programs on the behavior of the public agent and on the administrative performance of accountability and correction, through the investigation of nine indicators. In addition, this analysis considered the United States' experience in implementing the ethics program in the Federal Executive Branch as a reference. Considering the undeniable influence of the American anti-corruption policy in Brazil and the time of implementation of compliance programs in the direct public administration of the Union, the first point of the evaluation was enriched from this reflection. The data that enabled the diagnosis of this work were collected through exploratory research. As a result, it was observed that the Brazilian integrity programs respected the essential guidelines of public compliance and adhered to 72.78% of the good practices defined in the survey, being well structured and with a defined flow to prevent corruption. On the other hand, they have not yet significantly impacted the behavior of the public agent to the point of drastically reducing the occurrence of corrupt conduct, as well as, they have not significantly impacted on the administrative accountability performance, changing the correction index adopted. This study showed, finally, that the integrity programs, along the lines established by the Ministries of State, despite being well structured, were not able to prevent corruption in the Direct Public Administration.

Keywords: Corruption. Public compliance. Integrity Program.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Composição da amostra I	125
Quadro 2 - Premissas dos pilares de compliance	126
Quadro 3 - Composição da Amostra - 2.....	128
Quadro 4 - Indicadores de avaliação do programa de integridade.....	129
Tabela 1 - Quantidade de pontos investigados	131
Quadro 5 - Premissas de avaliação do programa de integridade.....	157

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
BIS	<i>Bank for International Settlements</i>
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CEP	Comissão de Ética Pública
CF	Constituição Federal de 1988.
CGU	Controladoria Geral da União
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
CP	Código Penal
CRG	Corregedoria Geral da União
DAEO	Oficial de Ética da Agência Designada
DAS	Direção e Assessoramento Superior
EAD	Ensino à Distância
ECQ	Núcleo Executivo de Qualificações
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
FGT	Funções e gratificações técnicas
FOIA	Liberdade de Informação
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPC	Índice da Percepção da Corrupção
NIS	<i>National Integrity System</i>
OCDE	Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGE	<i>Office of Government Ethics</i>
OGU	Ouvidoria Geral da União
OIG	<i>Office of Inspector General</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OPM	<i>Office Of Personnel Management</i>
OSC	<i>Office Of Special Counsel</i>
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PAR	Procedimento Administrativo de Responsabilização

PIB	Produto Interno Público
TCU	Tribunal de Contas da União
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
SECCOR	Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção
SES	<i>Senior Executive Service</i>
SIC	Serviço de informações do cidadão
SISCOR	Sistema de Correição do Poder Executivo Federal
SOX	<i>Sarbans-Oxley Act</i>
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 PANORAMA DA CORRUPÇÃO PÚBLICA E A POLÍTICA ANTICORRUPÇÃO .	18
2.1 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO	18
2.2 CENÁRIO DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA...	28
2.3 ESTRATÉGIAS ANTICORRUPÇÃO ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	33
2.3.1 Boa governança pública	33
2.3.2 Fomento às instituições de promoção à integridade no serviço público .	41
2.3.3 Edição de diplomas anticorrupção	45
3 O COMPLIANCE PÚBLICO COMO MECANISMO DA POLÍTICA DE INTEGRIDADE	55
3.1 O COMPLIANCE NO TEMPO: DA CONFORMIDADE AO ESTÍMULO À ÉTICA	55
3.2 INTERRELAÇÃO ENTRE INTEGRIDADE, ÉTICA E OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS NO SISTEMA DE COMPLIANCE PÚBLICO	61
3.3 CONSTRUÇÃO DA CULTURA DA INTEGRIDADE NO SETOR PÚBLICO	69
3.4 PILARES ESSENCIAIS AO SUCESSO DO COMPLIANCE PÚBLICO	72
3.4.1 Comprometimento da Alta Administração	76
3.4.2 Instituição de Padrões de Conduta e Código de Ética.....	78
3.4.3 Treinamento e comunicação	80
3.4.4 Instância de <i>compliance</i>	81
3.4.5 Gestão de riscos de integridade e controle interno	82
3.4.6 Tratamento de conflito de interesses e nepotismo	83
3.4.7 Canais de denúncia e investigação	85
3.4.8 Responsabilização dos infratores e Correção.....	86
3.4.9 Transparência e <i>accountability</i>	88
3.4.10 Monitoramento contínuo	89
3.5 DELINEAMENTO DO COMPLIANCE NO BRASIL	90
3.5.1 Das corporações às estatais	90
3.5.2 Programa de integridade na administração pública direta federal	98
3.6 EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA: O COMPLIANCE PÚBLICO DO PODER EXECUTIVO DOS ESTADOS UNIDOS.....	103
3.6.1 Programa de Ética estadunidense	104
3.7 DESAFIOS DA AGENDA PRÓ-INTEGRIDADE DO GOVERNO FEDERAL.....	110
3.7.1 Tamanho do Estado	111

3.7.2 Excesso de burocracia	113
3.7.3 Discricionariedade dos atos administrativos	115
3.7.4 Fraudes em Licitação e Contratações	116
3.7.5 Cargos em comissão, contratos temporários e terceirização.....	118
3.7.6 Sistema Eleitoral	121
4 AVALIAÇÃO DO COMPLIANCE PÚBLICO DO GOVERNO FEDERAL	124
4.1 METODOLOGIA DE PESQUISA	124
4.2 ESTUDO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE BRASILEIRO E A EXPERIÊNCIA ESTADUNIDENSE	130
4.2.1 Resultado Geral.....	131
4.2.2 Avaliação específica das diretrizes do <i>compliance</i> público.....	132
4.2.2.1 Resultado da análise do pilar Comprometimento da Alta Administração	132
4.2.2.2 Resultado da análise do pilar Instituição do Código de Conduta.....	133
4.2.2.3 Resultado da análise do pilar Treinamento e Comunicação	135
4.2.2.4 Resultado da análise do pilar Instituição de Instância de <i>Compliance</i>	136
4.2.2.5 Resultado da análise do pilar Gestão de Riscos e Controle Interno	138
4.2.2.6 Resultado da análise do pilar Tratamento de Conflito de Interesses e Nepotismo.....	139
4.2.2.7 Resultado da análise do pilar Canais de Denúncia e Investigação	140
4.2.2.8 Resultado da análise do pilar Responsabilização e Correção	145
4.2.2.9 Resultado da análise do pilar Transparência e <i>Accountability</i>	147
4.2.2.10 Resultado da análise do pilar Monitoramento Contínuo	151
4.2.3 Resultado da análise da aptidão do fomento da cultura da ética	151
4.3 AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO COMPLIANCE PÚBLICO DO GOVERNO FEDERAL	156
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
REFERÊNCIAS.....	169

1 INTRODUÇÃO

Os recorrentes casos de corrupção que eclodem na Administração Pública brasileira, mesmo em momentos em que há renovação da ideologia político-partidária na chefia do Poder Executivo, demonstram que existem debilidades institucionais na gestão administrativa que precisam ser sanadas. Prova disso é que, apesar do vasto arcabouço jurídico de normas destinadas a prevenir e reprimir esse fenômeno nefasto, a começar pelos princípios constitucionais administrativos, o Código Penal, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de licitações, dentre outras, a corrupção continua a ser praticada ativa e passivamente por agentes públicos, políticos ou não.

Da mesma forma, em que pese terem sido editados Decretos pelo Poder Executivo Federal com o nítido caráter de promover a ética na Administração Pública e moldar o padrão de comportamento dos agentes públicos federais, como, por exemplo, os Decretos que instituíram o Código de Ética dos Servidores Públicos, a Comissão de Ética Pública, o Código de Conduta da Alta Administração e o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, não se pode afirmar que a corrupção foi controlada nos órgãos da União.

Diante disso, é preciso compreender que a problemática do combate à corrupção ultrapassa a questão de mera correção do agente público corrupto e está estritamente relacionada à gestão pública, no sentido de que se há falha na gerência do Estado, novos incentivos para lesar o patrimônio público ou obter vantagens indevidas em razão da função surgirão. É nesse cenário que a “boa” governança pública se apresenta como elemento fundamental na prevenção da corrupção, através da aplicação de mecanismos que proporcionem a promoção da cultura da ética na Administração Pública, com a conscientização do servidor da prevalência do interesse público sobre o privado.

Assim, considerando as recomendações dos órgãos de controle interno e externo e adequando-se às exigências de organismos internacionais, o governo federal concebeu o Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a política de governança pública na Administração direta, autárquica e fundacional e tornou obrigatória a implantação de programa de *compliance* em todos os órgãos do Poder Executivo da União, como meio de fomentar a eficiência na gestão pública, promover a cultura da integridade e, conseqüentemente, prevenir a corrupção.

A ideia da instituição do programa de integridade na Administração Pública, não obstante ser objetivo precípuo do Direito Administrativo a conformidade dos atos públicos com a lei, apresenta-se como uma novidade, porque mira a implantação de um sistema estruturado de boas práticas institucionais, inclusive algumas já executadas no setor público. O sistema de *compliance* pressupõe a realização da gestão de riscos de quebra da ética de forma continuada, para identificá-los e tratá-los antes de sua consumação, e prevê a participação ativa dos membros da Alta Administração na construção da cultura da integridade do órgão.

Essa temática é considerada de extrema relevância frente a necessidade de se aprofundar o estudo sobre este instituto, oriundo das organizações privadas, que se apresenta como instrumento capaz de proporcionar à Administração Pública o eficiente enfrentamento da corrupção, que insiste em lesar o patrimônio público e abalar a confiança institucional da população, e que foi acolhido como mecanismo de política de integridade do governo federal.

Neste contexto, surge como problema da pesquisa o seguinte questionamento: O programa de *compliance* público, nos moldes em que foi instituído pela política de governança do Governo Federal, mostra-se capaz de prevenir a corrupção na Administração Pública Direta?

Para responder a essa pergunta, é necessário analisar os programas de integridade instituídos pelos Ministérios de Estado à luz dos pilares do *compliance* público concebidos por organismos de controle interno e externo, nacionais e internacionais, como a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Escritório Geral de Ética dos Estados Unidos da América (OGE), que são considerados elementos indispensáveis ao sucesso do sistema de conformidade, e capazes de evitar a implementação de programas de fachada, além de fomentar a cultura da ética.

Assim, a hipótese levantada no presente trabalho é a de que os programas de integridade, nos moldes instituídos pelos Ministérios de Estado, são eficazes na prevenção da corrupção, desde que observadas estritamente as diretrizes essenciais do *compliance* público.

Por sua vez, o objetivo central desta pesquisa é investigar se os programas de integridade implantados pelos Ministérios do governo federal estão aptos a prevenir a corrupção na Administração Pública Direta, analisando-os quanto à observância dos pilares essenciais do *compliance* público.

O objeto desta pesquisa foi direcionado ao estudo dos programas de integridade instituídos pelos vinte e dois Ministérios de Estado brasileiro. A razão para o recorte desta amostra se deu por três motivos: primeiro porque o problema gira em torno do impacto da implementação dos programas de *compliance* na administração direta, que é regida pela possibilidade de discricionariedade dos atos administrativos; segundo porque pouquíssimos Estados e Municípios implementaram o *compliance* público até o momento, o que poderia comprometer a pesquisa; e terceiro porque, guardadas as devidas individualidades, os demais entes federados podem utilizar o modelo federal como referência na implantação dos programas de integridade próprios, possibilitando até mesmo a adoção de uma política nacional de integridade. Assim, nada melhor do que conhecê-los e estudar a sua eficiência para que o objetivo primordial de frear a corrupção tenha sucesso em âmbito nacional.

O caminho adotado para perquirir a eficiência do programa de integridade do governo federal na prevenção da corrupção, portanto, foi lastreado pela pesquisa exploratória, que proporcionou o levantamento bibliográfico e documental sobre o *compliance* público na Administração Pública federal e permitiu a coleta de dados nos sites oficiais dos Ministérios de Estado. Foi utilizada como abordagem da pesquisa o método descritivo para o referencial teórico e o método quanti-qualitativo para análise das premissas observadas durante a avaliação.

Cumprase asseverar que a partir do momento em que foi utilizada a pesquisa exploratória, e ponderando a curta vigência da política de integridade que previu a implantação dos programas de *compliance* nos órgãos do Poder Executivo Federal, buscou-se fazer uma análise da experiência norte-americana na implementação do programa de ética governamental, através de dados disponíveis nos sites oficiais do governo, como forma de verificar se o modelo estadunidense pode oferecer elementos capazes de contribuir com o estudo da qualidade do *compliance* público brasileiro.

É inegável que a observação da experiência norte-americana, que implantou o programa de conformidade no Poder Executivo Federal há mais de quarenta anos, é de extrema relevância. Entretanto, longe de pretender realizar um estudo comparado entre o programa de ética estadunidense e o programa de integridade brasileiro, o presente trabalho utilizará o aprendizado norte-americano para refletir sobre as semelhanças e diferenças entre eles, subsidiando, substancialmente, a possibilidade de encontrar sugestões de aprimoramento para o *compliance* público brasileiro.

O trabalho foi dividido em quatro partes, que correspondem a capítulos. No primeiro capítulo, correspondente à introdução, são apresentados o contexto, a justificativa, o objetivo geral do trabalho, e relatada a sequência de seu desenvolvimento até as considerações finais.

No segundo capítulo são trazidas as abordagens teóricas sobre a corrupção, é visitado o cenário da corrupção na Administração Pública e são tratados aspectos da política anticorrupção adotada no Brasil. Neste último ponto, destaca-se a boa governança pública, o fomento às instituições de promoção da ética e o arcabouço jurídico de prevenção e repressão aos atos corruptos.

O terceiro capítulo é direcionado ao *compliance* público. No primeiro momento são feitas explanações sobre o seu papel na construção da cultura da integridade ao deixar de ser visto como mero instrumento de conformidade; é verificada a interrelação entre a integridade, a ética e os princípios administrativos; e são abordados os dez pilares do *compliance* público. Neste ponto, ainda, são trazidos importantes elementos dos programas de integridade brasileiro e estadunidense. Por fim, são analisados os desafios da agenda pró-integridade no governo federal, que podem dificultar a construção da cultura da ética na Administração Pública.

O quarto e último capítulo foi destinado à avaliação dos programas de integridade implantados pelos Ministérios de Estado. Inicialmente, é detalhada a metodologia utilizada na pesquisa; em seguida, é realizado o estudo da adequação do programa de integridade brasileiro com os pilares do *compliance* público, que é enriquecido com a análise da experiência do programa de ética encampado pelos Departamentos de Estado norte-americanos. Em seguida, é avaliada a aptidão dos programas de integridade adotados pelos órgãos do governo federal no fomento à cultura da ética na Administração Pública Direta. Finalmente, esta parte remonta à análise do impacto que o *compliance* público pode ter causado no combate à corrupção no governo federal desde a sua implantação.

A conclusão da presente pesquisa foi conduzida pelo método hipotético-dedutivo, a partir da análise das trinta perguntas traçadas para avaliar a implementação dos pilares do *compliance* público nos programas de integridade dos vinte e dois Ministérios de Estado, bem como pela apreciação do resultado das nove premissas construídas para verificar se já houve impacto do programa de integridade na ocorrência de práticas corruptas e na responsabilização administrativa do agente público corrupto.

2 PANORAMA DA CORRUPÇÃO PÚBLICA E A POLÍTICA ANTICORRUPÇÃO

Neste capítulo serão abordadas as teorias conceituais e causais sobre a corrupção e sua evolução na administração pública brasileira, com enfoque na administração direta federal. Além disso, serão tratadas as estratégias adotadas pelo governo federal no combate à corrupção, notadamente no campo administrativo e normativo.

2.1 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

É pacífico na doutrina que a tarefa de conceituar corrupção é árdua e complexa, em razão de ser um fenômeno com “muitas conotações e interpretações, variando no tempo e no espaço, bem como de disciplina”¹, não havendo uma definição adotada universalmente. É, pois, um fenômeno que possui múltiplas concepções provenientes de campos de conhecimento distintos, como a sociologia, filosofia, política e direito, e que se apresenta em ambientes diversificados, como o religioso, o de organizações não governamentais, o setor público, o empresarial, sindical e até mesmo em relações pessoais.

Michael Johnston traçou uma linha evolutiva do conceito de corrupção desde a sua concepção clássica até a moderna. Ensina o autor que a corrupção, nas percepções clássicas, tinha como cerne a identidade moral da sociedade e a distinção entre o interesse privado de um governante do interesse público². Neste aspecto, Aristóteles fez referência à corrupção ao distinguir os reis que procuravam vantagens para seus súditos daqueles que intencionavam seu próprio benefício³.

No que se refere às concepções modernas, segundo o autor, podem ser divididas em duas teorias: a comportamental e a neoclássica. Na teoria comportamental a corrupção deixa de ser vista de forma ampla e ligada à vitalidade moral da sociedade e passa a ser concebida como um comportamento que viola os limites e regras pré-definidos.

¹ PALIFKA, Bonnie; ROSE-ACKERMAN, Susan apud BARRETO, F^o. Fernando P. de Mello. **O Direito Brasileiro Anticorrupção numa Encruzilhada: uma perspectiva comparativa e internacional**. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2019. p. 27.

² JOHNSTON, M. The definitions debate: Old Conflicts in New Guises. *In*: JAIN, A. K. (ed.) **The political economy of corruption**. London, New York: Routledge, 2001.

³ BARRETO F., 2019, loc. cit.

Neste aspecto, há o fortalecimento do entendimento de que as funções públicas se subsumam a limites morais e impessoais, enquanto a corrupção seria definida pela utilização do cargo, poderes e recursos públicos para obtenção de vantagem privada. Já na concepção neoclássica, a corrupção passa a ter conotação política, no sentido de que o desvio de função pública para obtenção de vantagem privada é visto como problema político e moral, e não meramente comportamental.

Fernando P. de Mello afirma que as conceituações clássicas e modernas se entrelaçam e concebem a corrupção de forma abrangente, aduzindo que se origina da conduta diversificada do indivíduo com vistas a promover benefícios próprios em detrimento do interesse público, definindo a corrupção como um “comportamento desviante” que culmina no abuso de função pública para obtenção de vantagem privada.

Destarte, do ponto de vista sociológico, a corrupção se apresenta como uma “relação social estabelecida entre duas pessoas ou dois grupos de pessoas (corruptos e corruptores), com o objetivo de transferir ilegalmente renda, da sociedade ou de fundo público, para a concretização de fins exclusivamente privados”⁴, no sentido de que há uma atuação conjunta com o objetivo de lesar o patrimônio de outrem ou do Estado para promover o enriquecimento sem causa.

Fernando Filgueiras, por sua vez, assevera que a corrupção é um problema político que fragiliza a democracia e desmoraliza a legitimidade, gerando quebra de confiança da sociedade nas instituições estatais⁵. Neste sentido, a Transparência Internacional define corrupção política como “uma manipulação de políticas, instituições e regras de procedimento para alocação de recursos e financiamentos pelos decisores políticos, que abusam de sua posição para sustentar seu poder, status e riqueza”⁶.

O Banco Mundial, atento às estratégias de combate à fraude, indicou dois tipos de corrupção: a administrativa, também conhecida como pequena ou

⁴ LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Ianaiê Simonelli da. **Ações e políticas públicas: formas de prevenção e combate à corrupção no atual sistema eleitoral brasileiro**. Florianópolis: Empório do Direito.com: Triant to Blanch, 2019. p. 19.

⁵ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opin. Publica**, Campinas, v. 15, n. 2, p.386-421, nov. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 abr. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762009000200005>.

⁶ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção**. 2.ed. Brasília, 2018. p.16.

burocrática, e a captura do estado, vista como grande ou política. Na primeira, há uma movimentação do detentor de cargo público em implementar leis que favoreçam empresas ou empresários, com a finalidade de receber vantagem financeira. Na política, o favorecimento de terceiros, mediante contraprestação indevida, se dá na formulação das leis e políticas públicas⁷.

Nesta mesma linha, a Transparência Internacional classifica a corrupção em grande e pequena a depender do valor desviado e da esfera do poder a qual se aplica. A grande corrupção é aquela cometida no alto escalão do governo e atinge a implementação de políticas públicas de forma a distorcê-la e beneficiar os líderes governamentais envolvidos. Já a pequena corrupção se refere aos atos impróprios cometidos por servidores públicos de nível hierárquico inferior com vistas a acessar bens e serviços básicos⁸.

Paulo Migliavacca apresenta, de forma abrangente, o conceito de corrupção de acordo com o autor do ato impróprio, sendo a corrupção graúda aquela praticada pelos membros da Alta Administração com a finalidade de beneficiar grupo seleto de políticos e empresários; a corrupção política seria aquela praticada por legisladores através da criação de leis que possam lhes beneficiar ou promover vantagens a outros em troca do recebimento de propina; a corrupção administrativa seria a que ocorre dentro do sistema de licitação e contratação de serviços públicos, em que servidores recebem suborno para favorecer terceiros; e a corrupção miúda é aquela de menor impacto que se desenrola nos pequenos atos administrativos⁹.

Seguindo a linha de atores sociais, Heidenheimer diferencia a corrupção em preta, branca ou cinza. Vejamos:

Corrupção preta: quando a lei e a norma social coincidem, ou seja, há sinergia entre as percepções da sociedade com a norma vigente; corrupção branca: ocorre quando a lei tipifica determinado ato como crime, mas há uma tolerância ou mesmo discordância dessa tipificação pela sociedade; e corrupção cinza: quando não há consenso de que determinado ato é ou não considerado execrável.¹⁰

⁷ BARRETO, 2019, op. cit. 32.

⁸ TCU, 2017, op. cit. 16.

⁹ MIGLIAVACCA, Paulo. **Ética, corrupção e controle**. Sorocaba: Prolinea, 2007. p. 9. Edição do Kindle.

¹⁰ ALBRES, Hevellyn Menezes. **Política Pública para Promoção da Integridade Corporativa**: estudo de caso do Programa Pró-Ética. Orientador: Dr Edison Benedito da Silva Filho. 2018. Dissertação (Mestrado) – IPEA, Brasília-DF, 2018. Disponível em: http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/hevellyn_menezes_albres.pdf Acesso em: 29 ago. 2020.

Interessante trazer à baila, ainda, a conceituação de corrupção do professor português Luís Sousa em razão de sua amplitude, facilidade de compreensão e por arrematar as diferentes definições lançadas ao longo deste tópico, sendo o conceito adotado neste trabalho. Aduz o autor que a definição de corrupção perpassa pela bivalência entre a violação de normas predefinidas, em razão da prática de “comportamento desviante”, e o “contrato” de troca de favores, com vistas à obtenção de vantagem. Vejamos:

Entende-se geralmente por corrupção o abuso de funções por parte de eleitos, funcionários públicos ou agentes privados, mediante promessa ou aceitação de vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, para si ou para terceiros, para prática de qualquer acto ou omissão contrários aos deveres, princípios e expectativas que regem o exercício do cargo que ocupam, com o objectivo de transferir rendimentos e bens de natureza decisória, pública ou privada, para um determinado indivíduo ou grupos de indivíduos ligados por quaisquer laços de interesse comum¹¹.

Considerando que a corrupção é um fenômeno que abrange um grande leque de condutas que podem ser tipificadas como tal em determinado ordenamento jurídico e em outros não, bem como por considerar que sofre influência dos agentes e da forma de combate, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, tentando encontrar uma similaridade conceitual que pudesse facilitar a sua prevenção e repressão mundialmente, editou uma lista exemplificativa de atos que considera corruptos, incluindo, dentre outros, o suborno de funcionário público, o tráfico de influência, o enriquecimento ilícito, o peculato, a lavagem de dinheiro e a obstrução de justiça¹², o que reforça a amplitude do significado do fenômeno da corrupção.

No Brasil, o Código Penal brasileiro adotou a teoria pluralista e concebeu dois tipos de corrupção, a ativa e a passiva. A corrupção ativa, prevista no art. 333, pune quem “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”. Ao passo que o art. 317 prevê como corrupção passiva os atos de “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”. Há ainda a corrupção ativa em transação comercial internacional, prescrita no art. 337-B do CP, que pune quem

¹¹ SOUSA, Luís. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011. p. 17.

¹² UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Convenções das Nações Unidas Contra a Corrupção**. 2007. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 04 abr. 2020.

“prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado à transação comercial internacional”¹³.

Cumprido notar, entretanto, a espelho da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que diversos outros crimes podem ser considerados como atos de corrupção, em que pese não manterem a nomenclatura original, como, por exemplo, tráfico de influência, tráfico de influência em transação comercial internacional, impedimento, perturbação ou fraude de concorrência, prevaricação, peculato, dentre outros, desde que tenham como pano de fundo a promoção da vantagem indevida. Além disso, diversas outras condutas previstas na legislação extravagante são consideradas corrupção, ao lesarem o erário público em benefício próprio ou de terceiros, além de impingirem a quebra da moralidade administrativa, *verbi gratia*, os atos de improbidade administrativa, o nepotismo e o conflito de interesses.

Observa-se, desta forma, que a corrupção está intimamente ligada à “violação da integridade”¹⁴, uma vez que rompe com os valores e normas morais pré-estabelecidos com o objetivo exclusivo de obtenção de vantagem indevida, sendo nociva e considerada um câncer¹⁵ na Administração Pública. Neste aspecto, Susan Rose Ackerman arremata que a corrupção é um “abuso do poder confiado”, considerando que, ao quebrar as regras de integridade, os agentes públicos subvertem os objetivos públicos¹⁶.

É justamente por isso que a “concepção de pública deve estar acima da eficiência da gestão pública, constituindo-se esta, uma ação político-moral da coisa pública, a fim de que as instituições possam compreender o que é ou deve ser público”¹⁷. O público é o que é de todos, e deve ser visto a proporcionar benefícios coletivos à sociedade sem consignar ganhos desiguais a quem quer que seja!

É importante anotar, ainda, a classificação de corrupção construída por Francisco Nieto, que a divide em ocasional, endêmica e sistêmica, tendo em vista que a doutrina trata a corrupção no Brasil ora como endêmica ora como sistêmica.

¹³ BRASIL. **Decreto Lei nº 2848 de 07 de dezembro de 1940**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 02 jul. 2020.

¹⁴ Huberts apud ZENKNER, Marcelo. **Integridade Governamental e Empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal**. Belo Horizonte: Forum, 2019. p. 72.

¹⁵ Ibidem, p. 73.

¹⁶ LIPFORD, J.W.; ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corrupção e Governo: causa, consequência e reforma. Public Choice**, n. 104, p.196-199, 2000. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1005205811722>. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁷ Ibidem, p.30.

Referido autor entende que a corrupção ocasional é aquela tolerável, comum ao cotidiano do cidadão médio e que não possui uma grande carga de lesividade, aproximando-se do “jeitinho brasileiro”.

Já a corrupção endêmica se apresenta como um problema estrutural, em que os atos de corrupção são praticados de forma recorrente e considerados indispensáveis pelos corruptos diante do péssimo funcionamento do Estado burocrático, e é vista como problema a ser combatido. Por fim, a corrupção sistêmica se apresenta de forma generalizada, institucionalizada, e se impõe em um estilo de governo conduzido a atender aos interesses privados, sendo identificada no sistema e mansamente tolerada.

Diante da explicação acima e considerando a mudança de postura dos governantes modernos e da cobrança popular pelo fim da impunidade em face de fraudes e condutas impróprias, confirma-se que a corrupção no Brasil é endêmica, faz parte solidamente da estrutura política e administrativa da Administração Pública e é praticada quase que cotidianamente, mas há muito deixou de ser tolerada, e vem sendo perseguida e combatida por instituições de controle externo, pela legislação anticorrupção e pela adoção de medidas preventivas de riscos e repressivas de desvios de conduta, finalidade e recursos através das boas práticas da governança pública.

Além disso, no estudo sobre a corrupção, não se pode deixar de apresentar, ainda que sucintamente, a contribuição de Johnston sobre as síndromes que afligem a sociedade e proporcionam o surgimento e manutenção da corrupção em seu seio, quais sejam: Influência de Mercado, Cartel de Elite, Oligarquias e clãs e Moguls Oficiais¹⁸. Na primeira síndrome a corrupção se opera pela influência de grandes empresas dentro das instituições estatais através de políticos que, utilizando-se de suas conexões e funções públicas, tendem a influenciar a criação de normas que os beneficiem em troca de alguma vantagem; a síndrome do cartel de elite é aquela em que há uma forte influência de um ou alguns grupos familiares ou políticos que possuem variedades de base do poder e influenciam todo o sistema estatal, facilitando a sua perpetuação na gestão pública. O Brasil está qualificado como sendo padecedor da síndrome do cartel de elite.

¹⁸ JOHNSTON, Michael. **Syndromes of Corruption: wealth, power, and democracy**. New York: Cambridge University Press, 2005.

Já a síndrome da Oligarquia e clã se diferencia do cartel de elite pela tomada do poder com base na violência após a disputa e conflito entre as elites com vistas a explorar determinado recurso; além disso, Jonhston afirma que os oligarcas “são agentes livres improváveis de cooperar por muito tempo”¹⁹. A corrupção, assim como no Cartel de Elite, tem como pano de fundo a conquista de interesses políticos e econômicos. Por fim, a síndrome Mogul Oficial acomete países com governos autoritários cuja sociedade civil é fraca, conferindo mais oportunidades de enriquecimento para os ricos e mantendo-se o poder político pessoal indeterminadamente. Nesta síndrome, os empresários mais influentes são as principais figuras políticas.

Ademais, a doutrina costuma justificar a prática da corrupção considerando diversos fatores, como, por exemplo, o cultural, o social, o jurídico, o político, o econômico, dentre outros. O fator cultural é comumente associado como a causa principal da corrupção no Brasil, sendo solidificado o entendimento de que o povo brasileiro tolera a fraude, como se todos os cidadãos fossem adeptos do famoso “jeitinho”. A cultura como fator da corrupção é explicada, globalmente, pela aceitação da sociedade a determinados comportamentos que foram construídos ao longo da história e que se mostram supostamente imutáveis.

Nesta senda, a tolerância social ao enriquecimento sem causa, a resignação frente ao abuso e desvio de conduta, a impunidade aos crimes de “colarinho branco” e até mesmo a admiração por quem alcançou o sucesso financeiro de forma ilícita, são condições culturais que permitem um alto nível de corrupção. Entretanto, segundo ensina Fernando P. de Mello, “especialistas internacionais em corrupção têm minimizado a relação entre corrupção e o legado cultural de um país e questionando a validade dessa conexão”²⁰ em razão da mudança frequente da cultura e de sua adaptação às novas exigências transnacionais.

O Brasil é um caso emblemático nesse aspecto, pois ao mesmo tempo em que continua forte o entendimento de que a cultura brasileira tolera a corrupção, é crescente a indignação popular frente aos atos lesivos à Administração Pública e a cobrança pelo fim da impunidade de políticos, demais agentes públicos e empresários envolvidos em escândalos de corrupção. Tal assertiva é facilmente constatada pelos painelaços promovidos de forma voluntária pelas pessoas como forma de demonstrar

¹⁹ JOHNSTON, 2005, op. cit., p. 45.

²⁰ BARRETO Fº, 2019, op. cit. 36.

indignação quanto à má governança e quebra de integridade pública, assim como, pelas manifestações e reivindicações através de passeatas nas ruas das grandes cidades²¹.

Quanto ao fator social, segundo Fernando P. de Mello, a corrupção é explicada em razão das condições sociais de determinado país, que acabam por proporcionar desvios de conduta, como o tamanho da população, a confiança social e o nível educacional. Ensina o autor, citando Stephen Knack, que os Estados mais populosos tendem a possuir governos mais corruptos e dificuldade em controlar a corrupção, sendo que dos 10 países mais populosos apenas Estados Unidos e Japão estão entre os 20 menos corruptos²². O doutrinador traz, ainda, informações doutrinárias acerca da conexão entre a confiança social e o índice de corrupção, aduzindo que uma sociedade confiante no governo gera redução na corrupção²³. Neste ponto, todavia, fica mais claro que a confiança nos gestores públicos depende do seu comportamento probo e íntegro no trato da coisa pública.

No que se refere ao nível educacional, referido Fernando P. de Melo assevera que em países em que as pessoas têm maior grau de educação o índice de corrupção é menor se proporcionalmente comparado com Nações com baixo nível de escolaridade²⁴. Dessa situação pode-se concluir que o nível de educação interfere na escolha dos representantes políticos pelos cidadãos e no controle e fiscalização dos atos de gestão, notadamente, quanto maior o grau de escolaridade da população, mais esclarecida de seus direitos e do seu dever de cobrar a integridade da Administração Pública ela será.

²¹ PROTESTOS contra a corrupção e em apoio à Lava Jato levam milhares às ruas. 2016 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/12/04/rio-e-brasilia-ja-tem-manifestacao-contra-corrupcao.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASILEIROS protestam contra a corrupção em manifestações mais dispersas. 2017. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2017/03/26/interna_internacional,857337/brasileiros-protestam-contra-a-corrupcao-em-manifestacoes-mais-dispers.shtm. Acesso em: 02 jul. 2020.;

PANELAÇOS são registrados em Goiânia e outras cidades durante pronunciamento de Temer. 2018. Disponível em <https://www.emaisgoias.com.br/panelacos-sao-registrados-em-goiania-e-outras-cidades-durante-pronunciamento-de-temer/>. Acesso em: 02 jul. 2020.

PANELAÇO ocorre em várias cidades durante pronunciamento de Bolsonaro. 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/23/interna_politica,778879/panelaco-ocorre-em-varias-cidades-durante-pronunciamento-de-bolsonar.shtml. Acesso em: 02 jul. 2020.

NA TV, Bolsonaro exalta compromisso com preservação da soberania, democracia e liberdade; painéis são registrados em várias capitais do país. 2020. Disponível em: <https://www.jb.com.br/pais/politica/2020/09/1025533-na-tv--bolsonaro-exalta-compromisso-com-preservacao-da-soberania--democracia-e-liberdade--panelacos-sao-registrados-em-varias-capitais-do-pais.html>. Acesso em: 02 jul. 2020.

²² BARRETO F^o, 2019, p. 45.

²³ Ibidem, p. 48.

²⁴ Ibidem, p. 49.

Fortemente ligado ao fator social, pode-se citar o fator econômico como meio de influência do nível de corrupção em um país, uma vez que baixos salários, renda *per capita* ínfima e baixo nível de Índice de Desenvolvimento Humano-IDH contribuem para o cometimento de fraudes e condutas indevidas com vistas à obtenção de vantagem financeira, segundo assevera Paulo Migliavacca²⁵. No mesmo sentido, Llaca afirma que “a pobreza, o analfabetismo, a baixa escolaridade e a marginalização estão directamente relacionados com o abuso de poder e, portanto, a corrupção”²⁶.

Fernando P. de Mello divide o fator econômico em dois, quais sejam, desenvolvimento econômico e tamanho do setor público. Para o autor, que entende de forma distinta de Paulo Migliavacca e Llaca, o PIB *per capita*, o grau de pobreza e a distribuição de renda não se mostraram suficientes para justificar o nível de corrupção de um país, trazendo como referência de sua assertiva a comparação entre o Brasil e a Rússia, aduzindo que a Rússia tem melhores índices econômicos do que o Brasil, mas figura como Nação mais corrupta.

No que tange ao tamanho do setor público, referido autor afirma que não há uma correlação exata entre o grau de corrupção e o tamanho do Estado, revelando que a Dinamarca, país historicamente menos corrupto do mundo, tem alto índice de empregabilidade na Administração Pública, assim como os Estados Unidos. Entretanto, traz como ponto negativo o número de estatais de um país e o risco da quebra de transparência das empresas públicas no trato com multinacionais concorrentes no mercado. Afirma, por fim, que pesquisas internacionais apontam que a forma de atuação do governo na economia tem relação direta com o Índice de Percepção da Corrupção, figurando o Brasil em posição muito baixa no referido índice.

O fator jurídico se apresenta como causa da corrupção em razão da impunidade histórica a autores de delitos de corrupção; do abrandamento das sanções aplicadas, deixando de reforçar o papel inibidor de novas práticas fraudulentas; da ineficácia do sistema judicial, ante a morosidade processual e o tráfico de influências; do aparato legislativo ineficaz no combate à corrupção, com normas sem o devido regulamento e cumprimento; da fragilidade e falta de autonomia de órgãos de controle com vistas a controlar as ações governamentais e o fiel

²⁵ MIGLIAVACCA, op. cit. posição 2000.

²⁶ FERNANDES, Paula Medina. **Corrupção: definição, prevenção e combate – o caso de S. Tomé e Príncipe**. 2019. Dissertação 9mestrado) - Universidade de Aveiro, Aveiro, 2009. Disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/3461/1/2010001421.pdf>. Acesso em: 10 de julho 2020.

cumprimento da missão pública; e da ausência de independência dos órgãos de fiscalização externa, refletida na falta de autonomia da polícia investigativa.

Por fim, o fator político como causa da corrupção deve ser enfrentado por alguns ângulos, como o regime de governo, o sistema de votação, a transparência governamental e o controle social. Notadamente, o regime ditatorial de governo possibilita a proliferação da corrupção ante a diminuta participação popular nos atos de gestão, e a falta de controle externo e transparência, sendo que a democracia implica a atuação do cidadão nas tomadas de decisões por meio de seus representantes eleitos, devendo ser garantida a liberdade de expressão, manifestação e de imprensa. Entretanto, o que se verifica é que a participação do cidadão se restringe ao voto nas eleições, quando delega ao político o poder decisório, não sendo convidado a se manifestar nas decisões importantes, motivo pelo qual o controle social das contas e atos de gestão se torna evidente meio de prevenção da corrupção, assim como a transparência administrativa, em que resta obrigado ao gestor público demonstrar a aplicação dos recursos, a destinação das verbas e a prestação de contas.

Da mesma forma, o sistema eleitoral importa no maior ou menor índice de corrupção, uma vez que contempla a forma de financiamento de campanha, tão crucial no desenrolar da gestão governamental do representante eleito, e abrange a desproporcionalidade na representação política e a falta de inovação política, sendo os cargos eletivos concentrados em grande parte por oligarquias que dominam a política partidária quase que hereditariamente.

Além disso, cita-se como causa de corrupção a discricionariedade de que é dotado o ato político ou de gestão pública, pairando no ar uma sensação de que o administrador público eleito possui autonomia e total independência para agir e decidir como seu livre entendimento ordenar, sem se subsumir ao interesse popular e às regras de integridade. Neste sentido, ensinava Klitgaard, apud Paula Medina, em matéria que lecionava em Harvard que “a discricionariedade é o líquido amniótico de corrupção, o seu ambiente natural”²⁷.

É sabido que a corrupção acarreta diversas consequências ao Estado, e neste aspecto Johnston contribuiu ensinando que as pesquisas e teorias concebidas ao longo dos anos têm demonstrado que a corrupção “atrasa e distorce políticas de

²⁷ FERNANDES, 2009, op cit, p. 61.

desenvolvimento e econômicas”²⁸ e incute nos servidores de grau hierárquico inferior a ideia de que podem ganhar dinheiro de forma desonesta; afeta o desenvolvimento econômico global reduzindo as oportunidades, levando as nações pobres a se tornarem ainda mais pobres; possibilita a fraude eleitoral, com a compra de votos; e fragiliza a democracia ao colocar em dúvida a legitimidade do governo.

Ademais, são custos da corrupção a má distribuição da riqueza, gerando perda de arrecadação tributária; o desperdício de recursos e a ineficiência de serviços públicos, sendo ofertados à população serviços essenciais, como saúde e educação, defeituosos e inservíveis; a falta de implementação de políticas públicas ou sua ineficiência, com a alocação insuficiente de recursos humanos, financeiros e executórios; e a queda da confiança da população nas instituições públicas.

Diante dos malefícios que a corrupção governamental pode causar, é preciso reforçar a necessidade de encontrar meios de combatê-la com eficiência, salvaguardando o patrimônio e a atuação livre e correta no âmbito da Administração Pública.

2.2 CENÁRIO DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A história patrimonialista e a desigualdade social criam, segundo Alberto Carlos Almeida, a “mentalidade hierárquica brasileira”²⁹, em que as pessoas entendem que os ocupantes de determinado cargo merecem receber privilégios e tratamento diferenciado. Tal assertiva visa explicar o fato de o fenômeno da corrupção acompanhar a Administração Pública brasileira desde os primórdios, vinculando a tradição patrimonialista e clientelista deixada por Portugal, aliada à cordialidade do povo brasileiro, como causas intrínsecas ao nascimento e manutenção da corrupção no Brasil.

E essa ânsia de prosperidade sem custo, de títulos honoríficos, de posições e riquezas fáceis tão notoriamente característica da gente de nossa terra, não é bem uma das manifestações mais cruas do espírito de aventura? Ainda hoje convivemos diariamente com a prole numerosa daquele militar do tempo de Eschwege, que não se envergonhava de solicitar colocação na música do palácio, do amanuense que não receava pedir um cargo de governador, do simples aplicador de ventosas que aspirava às funções de cirurgião-mor do reino.³⁰

²⁸ JONHSTON, 2001, op. cit, p. 26.

²⁹ ALMEIDA apud ZENKNER, 2019, op. Cit. 67.

³⁰ HOLANDA, 2011, op. cit. p. 121.

Com as palavras iniciais de Holanda, ao fazer uma breve incursão pela história, é possível confirmar que desde o período colonial o Brasil é marcado pela corrupção! Naquela época, segundo José Maria dos Santos, “quem aí chegava cuidava simplesmente de extrair o que podia, remeter o produto para além-mar, enriquecer deveras e proteger-se a si próprio”³¹. Era uma sociedade formada com um grande contraste cultural, no âmbito do qual não eram difundidos preceitos morais de forma unificada, não havia coesão de valores, a economia era excludente e a pobreza gritante, proporcionando a prática da corrupção como caminho natural.

O velho e tenaz patrimonialismo português desabrocha numa ordem estamental, cada vez mais burocrática no seu estilo e na sua dependência. O rei, por seus delegados e governadores, domina as vontades, as rebeldes e as dissimuladas: "neste Estado há uma só vontade" — escrevia o padre Antônio Vieira, em 1655 — "e um só entendimento e um só poder, que é o de quem governa"³².

Os cargos públicos eram preenchidos por cessão patrimonial e, como se remunerava mal os servidores, era tolerado, pela Coroa Portuguesa, que fosse feita a complementação da renda através do cometimento de irregularidades e recebimento de benesses em razão do cargo ou função exercida, “desde que atendidas duas condições implícitas: a primeira, a de não atentar contra as receitas régias; a segunda, a de agirem com um mínimo de discrição”³³. Da mesma forma, vigorava o clientelismo, de modo que havia favorecimento dos indivíduos com base nos laços familiares e de amizades, pois os “funcionários públicos comumente se viam atuando em favor de objetivos próprios que diziam respeito aos seus interesses e daqueles próximos a eles”³⁴.

O Brasil Império, em que pese ter sido pouco usado o termo corrupção³⁵, é lembrado pelos recorrentes casos de suborno, nepotismo, sonegação fiscal e falsificação de documentos. O sistema sócio-político da época colonial, com enfoque

³¹ BARBOZA, Márcia Noll. **O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no Brasil**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/eventos/docs-monografias/monografia_3_lugar.pdf. Acesso em: 07 set. 2020.

³² FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 242.

³³ AVRITZER apud AIRES, Hiton Boenos; MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. A corrupção política e o seu papel na formação da Identidade política brasileira. **RJLB**, 2015, n. 6, p. 567-609, p. 574. Disponível em: www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/6/2015_06_0567_0609.pdf. Acesso em: 12 de outubro de 2020.

³⁴ HOLANDA, 2011, op. cit. p. 145.

³⁵ AIRES, 2015, op. cit. p. 580.

no patrimonialismo e clientelismo, foi continuado e apimentado pelo coronelismo, proporcionando o acúmulo de riquezas por pessoas que dominavam a agricultura e se utilizavam da mão de obra escrava, proporcionando o surgimento da tão nefasta corrupção eleitoral³⁶.

Seguindo essa linha de perpetuação da corrupção, a Primeira República do Brasil era considerada despótica e oligárquica e acusada de não promover o bem público. Os políticos republicanos eram acusados de manter um governo excludente e de enriquecer às custas da coisa pública. A “tão esperada participação popular encontraria diversos entraves nessa época de muita “república” e pouca democracia, pois o voto de “cabresto” foi marca registrada no período”³⁷. A corrupção era vista como um vício do sistema.

O Governo de Getúlio Vargas também ficou marcado por acusações de enriquecimento ilícito dele e de seus aliados às custas do dinheiro público e pela falta de moralidade dos membros do governo. Os opositores de Getúlio vociferavam que o governo estava mergulhado num mar de lama em razão da corrupção desenfreada que o afligia. A corrupção marcou de tal forma a era Vargas que Jânio Quadros se candidatou à Presidência da República em 1960 tendo como bandeira de governo o combate à corrupção, e usou uma vassoura na campanha eleitoral para sugerir que varreria a corrupção da administração pública.

Da mesma forma, o fim da corrupção foi um dos fundamentos dos militares para justificar o golpe de 1964. Entretanto, o regime ditatorial foi marcado pelo pagamento de propinas por empreiteiras na construção de obras públicas, pela falta de liberdade de imprensa e pela falta de transparência e controle social sobre os atos de governo, o que fortaleceu ainda mais a corrupção no sistema³⁸.

Desde a reabertura política do país, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que foi instaurado um novo regime político-social lastreado na democracia, busca-se, continuamente, o respeito aos direitos individuais e coletivos e que o governo seja eficiente e capaz de implementar boas políticas públicas. Para tanto, é necessário que os agentes públicos sejam íntegros, transparentes e conscientes da supremacia do interesse público sobre o privado.

³⁶ AIRES, 2015, op. cit., p. 586.

³⁷ Ibidem, p. 587.

³⁸ Ibidem, p. 588/589.

Entretanto, escândalos de corrupção continuaram a surgir assustadoramente, maculando a confiança da população nos agentes públicos, políticos ou não, lesando o patrimônio do país e tornando ineficiente a administração pública. Disso resulta a queda anual de posições do Brasil no Índice da Percepção da Corrupção-IPC da Transparência Internacional, que mede o quão corrupto é um país com base na percepção de acadêmicos, investidores, executivos e pesquisadores sobre a corrupção no setor público.

Sem embargo, o Brasil saltou da 79ª posição em 2014 para a 106ª colocação no ano de 2019, o que é um forte indicativo de que a corrupção pública aumentou nos últimos cinco anos³⁹. Observa-se que para a formação do ranking o IPC analisa diversos tipos de condutas corruptas, como desvios de recursos públicos, pagamento de propina e nepotismo, pontuando também a atuação do governo no combate à corrupção através da análise da transparência e adoção de medidas de integridade.

Em nota sobre a má colocação do país no ranking da percepção da corrupção, a Transparência Internacional relaciona a situação a um retrocesso no arcabouço legal e institucional anticorrupção e à crescente interferência política do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, nos órgãos de controle⁴⁰. Cumpre destacar que a pontuação do Brasil foi de apenas 35 pontos, repetindo a mesma do ano de 2018, pior pontuação da série histórica da avaliação e pior colocação desde o ano de 2012⁴¹. Em comparação com os países da América Latina, o Brasil ficou atrás da Argentina, do Chile e do Uruguai e na frente da Bolívia, Venezuela e Paraguai.

A corrupção ainda é um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico e social no Brasil. Com 35 pontos, o país segue estagnado, com sua menor pontuação no IPC desde 2012. Após as eleições de 2018, que foram profundamente influenciadas por acentuada narrativa anticorrupção por parte de diversos candidatos, o Brasil passou por uma série de retrocessos em seu arcabouço legal e institucional anticorrupção. O país também enfrentou dificuldades no avanço de reformas abrangentes em seu sistema político. Tais retrocessos incluem, entre outros, uma liminar do Supremo Tribunal Federal que praticamente paralisou o sistema de combate à lavagem de dinheiro e um inquérito ilegal que secretamente buscava constranger agentes da lei. Dentre os desafios atuais, há a crescente

³⁹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção**, 2019. p. 2. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/67:indice-de-percepcao-da-corrupcao-2019?stream=1>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁴⁰ Ibidem, p.15.

⁴¹ Idem. **Brasil: pior nota pelo segundo ano**. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=IPC%202019&utm_term=%C3%A7%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&gclid=CjwKCAjw_Y_8BRBiEiwA5MCBJJQbngWFemtHNj6gtw1lnGMN1Jc0EeHzSB52tuZxNBv-U3bfA9_gdRoCn9YQAvD_BwE. Acesso em: 12 out. 2020.

interferência política do presidente Bolsonaro nos chamados órgãos de controle e a aprovação de legislação que ameaça a independência dos agentes da lei e a accountability dos partidos políticos.

A baixa pontuação do Brasil no IPC não pode ser considerada uma surpresa, uma vez que nos últimos anos diversos casos de corrupção envolvendo membros da administração direta e indireta federal causaram grande repercussão na sociedade. Dentre eles, pode-se citar: o Impeachment de Fernando Collor, por associação fraudulenta com PC Farias; o do mensalão, que consistia no pagamento de mesadas aos deputados para votarem a favor dos Projetos apresentados pelo então Presidente Lula; o da Petrobrás, considerado o maior escândalo de corrupção da República, em que se usava posto de lavagem para lavar dinheiro público desviado e que culminou na Operação Lava Jato.

Essa perpetuação da corrupção na Administração Pública brasileira, mesmo depois da implantação do Estado Democrático de Direito, faz questionar o que continua dando errado na gestão pública do governo federal, mesmo após mudanças de correntes ideológicas na chefia do Poder Executivo, e fortalece, mesmo que a contragosto, o entendimento de que há tolerância à corrupção no Brasil.

Segundo Fernando Filgueiras “a antinomia entre práticas sociais e normas morais”⁴² gera uma tolerância à corrupção na prática e uma repulsa à mesma em discurso, pois existem “normas informais que institucionalizam certas práticas tidas como moralmente degradantes, mas cotidianamente toleradas”⁴³.

A tolerância à corrupção não é um desvio de caráter do brasileiro, uma propensão e culto à imoralidade, nem mesmo uma situação de cordialidade, mas uma disposição prática nascida de uma cultura em que as preferências estão circunscritas a um contexto de necessidades, representando uma estratégia de sobrevivência que ocorre pela questão material. A tolerância à corrupção não é uma imoralidade do brasileiro, mas uma situação prática pertencente ao cotidiano das sociedades capitalistas. A confrontação entre excelência e cotidiano cria uma antinomia entre valores e prática, tornando a corrupção um tipo de estratégia de sobrevivência, mesmo em um contexto onde a moralidade existe. Isso implica que a corrupção represente um desafio à democratização brasileira, não no plano formal, mas no plano da cultura política. Não se pode dizer, portanto, que o brasileiro típico represente um caso de ausência de virtudes. As democracias não podem confiar apenas nas virtudes dos cidadãos, uma vez que é fundamental pensar a efetividade das leis. As virtudes são necessárias, mas não representam uma condição

⁴² FILGUEIRA, Fernando apud LORENTE, Vitória Marques. Corrupção no Brasil e estratégias de combate. **Revista brasileira de Estado da Fundação Pública – RBEFP**, Belo Horizonte, ano 5, n.14, p. 203-257, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/corruptao-no-brasil-e-estrategias-de-combate/>. Acesso em: 19 dez. 2019.

⁴³ Ibidem, p. 220.

suficiente para manter o funcionamento da democracia. É necessário pensar, porém, no caso brasileiro, um processo de democratização no plano da sociabilidade e da cultura, tendo como horizonte uma democracia que não se resume a seus ritos formais, mas que seja capaz de garantir a adesão do cidadão comum às instituições democráticas, tendo em vista a efetividade da lei e mecanismos democráticos de controle da corrupção. O que poderia tornar a corrupção no Brasil endêmica seria a possibilidade de os valores públicos degenerarem⁴⁴.

Neste aspecto, é forçoso concluir que a tolerância social à prática da corrupção reflete na atuação dos agentes políticos e demais servidores, interferindo negativamente na concepção da missão pública e no exercício da função. Todavia, como dito acima, é possível perceber que houve uma mudança de paradigma na sociedade que passou a exigir o fim da impunidade e a adoção de medidas de integridade na Administração através de manifestações públicas.

2.3 ESTRATÉGIAS ANTICORRUPÇÃO ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A corrupção “é uma das mais importantes causas da desigualdade. A ausência de um combate adequado à corrupção aprofunda as desigualdades intoleráveis e odiosas do nosso país, assim como também o faz, talvez ainda mais, um combate inconsequente à corrupção”⁴⁵. Partindo da premissa de que tanto a prevenção como a repressão ineficazes da corrupção acarretam consequências nefastas para a sociedade, é que foi destinado este tópico para conhecer as medidas anticorrupção adotadas pelo governo federal brasileiro. Assim sendo, serão visitados temas como a boa governança pública, o fomento público às instituições de controle da integridade, notadamente a CGU e o TCU, e o arcabouço legislativo anticorrupção.

2.3.1 Boa governança pública

A “governança é a condução responsável dos assuntos do Estado em todas as esferas que coloca os assuntos de governo de forma multilateral e insiste em questões como governabilidade, *accountability* e legitimação” nos dizeres de Leonardo Zannoni,

⁴⁴ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opin. Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p.386-421, nov. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 de abril de 2020.

⁴⁵ WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país**. Rio de Janeiro: Leya, 2018, p 9. Edição do Kindle.

parafraseando JJ Canotilho⁴⁶. Na mesma linha, Marini e Martins afirmam que a governança “está centrada na questão administrativa do Estado e em sua capacidade de ação para o alcance de resultados de desenvolvimento, a partir da capacidade das organizações de desempenhar suas tarefas de modo eficaz, eficiente e sustentável”⁴⁷.

O Banco Mundial, preocupado com a “eficácia dos esforços de desenvolvimento que apoia”, sustenta que a governança é “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país visando o desenvolvimento”⁴⁸ e crava que a governança perpassa pelo “exercício da autoridade, controle, administração e poder de governo”.

Já o Tribunal de Contas da União define governança pública no Referencial Básico de Governança (documento que serviu de base para a estruturação da política de governança do governo federal através do Decreto 9.203/17) como um conjunto de mecanismos capazes de conduzir as políticas e serviços públicos ao atendimento dos interesses da sociedade. Vejamos:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade⁴⁹.

Para arrematar a conceituação de governança, interessante trazer à baila a definição de Lynn Jr., Heinrich e Hill⁵⁰:

Regime de leis, regras administrativas, decisões judiciais e práticas que restringem, prescrevem e habilitam a atividade de governo, e cuja atividade é amplamente definida como a produção e entrega de bens e serviços públicos. Implica em um arranjo de elementos distintos, mas inter-relacionados – incluindo mandatos políticos; estruturas organizacionais, financeiras e programáticas; níveis de recursos; regras administrativas e diretrizes; normas e regras institucionalizadas que restringem e habilitam as tarefas, prioridades e valores que são incorporados nos processos regulamentares, de produção e entrega de serviços.

⁴⁶ ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. **O novo direito administrativo e governança pública: Responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

⁴⁷ MARINI apud TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v.70, n.4, p. 519-550, 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>, p. 529. Acesso em: 03 out. 2020.

⁴⁸ GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. *In*: XV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UEA, 15., 2006. Manaus. **Anais [...]** 2006. p. 3.

⁴⁹ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança**. Brasília: TCU, 2014. p.33.

⁵⁰ TEIXEIRA, 2019, p. 528.

Cabe destacar, conforme lição de Rosenau, que a governança não se confunde com governo, uma vez que o governo “sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas”, enquanto a primeira se refere a “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia”⁵¹. Nesta senda, o “governo governa a governança”.

Da mesma forma, “a governança possibilita a governabilidade, que é a existência de ambiente político propício para se efetivar as ações governamentais, inclusive as atividades administrativas”⁵², e “permite uma reflexão sobre a qualidade na gestão das interações dos sistemas político-sociais, o cuidado quanto aos aspectos institucionais dessa interação e a resolução de problemas sociais”⁵³.

Em que pese não ser nova a temática, a governança pública ganhou outra roupagem, passando a ser chamada de nova governança, ao incorporar a gestão de riscos e a integridade, bem como, ao prever atuação de “novos atores sociais no processo de formulação e implementação das políticas públicas”⁵⁴. “A nova governança pública está transformando o papel do governo, exigindo do setor público maior confiança e capacidade de coordenação social, baseada na colaboração entre os setores estatais”⁵⁵, cativando e permitindo uma atuação conjunta com diversos atores sociais para alcançar o desenvolvimento nacional almejado.

A governança pública do Estado do século 21 requer capacidades de resolução dos problemas públicos que não podem ser – nem é democraticamente desejável que sejam – prestados exclusivamente pelo governo. O modelo da nova governança pública respeita a perspectiva das partes interessadas (*stakeholders*) e reconhece a existência de uma responsabilidade comum entre todos os atores estatais para com o seu desenvolvimento. Por isso, favorece o estabelecimento de redes e práticas de participação, integração e coprodução nos serviços públicos, em que gestores e cidadãos – fazendo o melhor uso de seus recursos – contribuem para o alcance de melhores resultados públicos⁵⁶.

Em um contexto democrático, a governança pública é exercida e responde às partes interessadas na resolução dos problemas públicos (*stakeholders*). Os agentes públicos governamentais, por exemplo, respondem aos cidadãos (financiadores do governo), aos usuários dos programas (beneficiários), aos

⁵¹GONÇALVES, 2006, op. cit, p. 5.

⁵²ZANONNI, p.106

⁵³Ibidem.

⁵⁴POLLIT e BOUCKAERT apud GONÇALVES, 2006, loc cit.

⁵⁵BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019, p. 13.

⁵⁶Ibidem, p. 35.

órgãos de direção (Presidência da República e Congresso Nacional, governador e assembleias legislativas), aos órgãos de controle interno e externo, aos partidos políticos (interessados em ocupar o governo), às organizações parceiras da sociedade civil (colaboradores) e demais interessados na resolução dos problemas públicos. Sob essa perspectiva é preciso atuar na promoção do desenvolvimento por meio da cooperação entre as agências que integram os setores público, social e privado do Estado⁵⁷.

Disso resulta que a governança pública da atualidade funciona como coordenadora de organismos públicos e privados, que se unem para tornar eficiente a prestação de serviços públicos à sociedade e promover o desenvolvimento sustentável através de “uma 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”⁵⁸.

Por outro lado, verifica-se que para alcançar a gestão pública eficiente é necessária a boa governança pública, assim entendida como aquela que norteia o agente público a atrelar as tomadas de decisões à conformidade e aos preceitos éticos, criando mecanismos de identificação e gestão de riscos governamentais, promovendo a transparência e prevendo a responsabilização por condutas ímprobas ou ineficientes.

A boa governança pública orienta as decisões dos agentes públicos por um *ethos* constituído por três pilares: o estratégico, o ético e o legal. O primeiro implica no compromisso do agente com a resolução dos problemas públicos, com a geração de valor para as partes interessadas (*stakeholders*), alcançada por meio da excelência técnica e política. O segundo descreve o dever do agente com a tomada de decisão correta que observa os princípios éticos (deontológicos e teleológicos) que devem pautar sua conduta. O terceiro representa o dever do agente em dar cumprimento à lei, às decisões políticas fundamentais da comunidade, formalmente dispostas na constituição e nas demais normas da legislação⁵⁹.

A boa governança, ou o direito fundamental à boa administração, está intimamente ligada aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, no sentido de que “a governança, a luta contra a corrupção e o Estado Democrático de Direito só podem prosperar em um ambiente em que os direitos civis básicos e os direitos humanos políticos sejam respeitados”⁶⁰.

⁵⁷ GONÇALVES, 2006, p.13.

⁵⁸ TEIXEIRA, 2019, p. 528.

⁵⁹ BARRETO, 2019, p. 14.

⁶⁰ ZENKNER, 2019, p. 243.

Kaufmann aponta que “a agenda da boa governança pressupõe certos direitos civis e políticos, a fim de que possam ser realizados os direitos sociais, econômicos e culturais”⁶¹, envolvendo os direitos humanos na criação de um ambiente propício para o desenvolvimento econômico sustentável.

Nesta senda, ratificando a sugestão do Banco Mundial, o Referencial de Governança do Tribunal de Contas da União traçou os princípios da boa governança como sendo a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*, assim entendidos como:

Legitimidade: princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo (BRASIL, 2012). Equidade: promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança (BRASIL, 2010c). Responsabilidade: diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (IBGC, 2010). Eficiência: é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto (BRASIL, 2010c). Probidade: trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança (IFAC, 2001). Transparência: caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros. *Accountability*: As normas de auditoria da Intosai conceituam *accountability* como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2010)⁶².

Da mesma forma, o mencionado referencial contempla vinte e duas diretrizes indispensáveis para a boa governança ser alcançada pelos órgãos da administração

⁶¹ ZENKNER, 2019, p. 244.

⁶² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Combate à fraude e à corrupção**. Brasília, 2017, p. 21. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 10 de set. de 2020.

pública, nos termos desenvolvidos pela *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*, sendo importante que aqui sejam elencados:

a) focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços; b) realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos; c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade; d) gerenciar riscos; e) desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações; f) prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas; g) ter clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços; h) certificar-se de que os usuários recebem um serviço de alta qualidade; i) certificar-se de que os contribuintes recebem algo de valor em troca dos aportes financeiros providos; j) definir claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento; l) ser claro sobre as relações entre os membros da alta administração e a sociedade; m) ser rigoroso e transparente sobre a forma como as decisões são tomadas; n) ter, e usar, estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade; o) certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação; p) certificar-se de que os agentes (comissionados ou eleitos) tenham as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para um bom desempenho; q) desenvolver a capacidade de pessoas com responsabilidades de governo e avaliar o seu desempenho, como indivíduos e como grupo; r) equilibrar, na composição do corpo diretivo, continuidade e renovação; s) compreender as relações formais e informais de prestação de contas; t) tomar ações ativas e planejadas para dialogar com e prestar contas à sociedade, bem como engajar, efetivamente, organizações parceiras e partes interessadas; u) tomar ações ativas e planejadas de responsabilização dos agentes; v) garantir que a alta administração se comporte de maneira exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da governança; e x) colocar em prática os valores organizacionais⁶³.

Neste aspecto, fundado nas recomendações do Tribunal de Contas da União e dos organismos internacionais, o Poder Executivo editou o Decreto 9.203/17 para estabelecer a política de governança no governo federal, destacando o direito fundamental à boa administração e trazendo as definições de governança pública, valor público, alta administração e gestão de riscos, elementos caros à implementação da política de integridade brasileira.

A importância do referido Decreto no combate à corrupção está sedimentada na intenção de promover a integridade pública através da exigência de implantação de programas de *compliance* pelos órgãos da administração federal, na criação do Comitê Interministerial de Governança-CIG e na concepção de preceitos práticos como princípios da governança, tais como a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidades (*accountability*) e a transparência.

⁶³ TCU, 2014, p. 35.

Os princípios e as onze diretrizes da governança traçadas pelo Decreto 9.203/17 servem como o “principal arcabouço normativo-prescritivo para o desenvolvimento da política de governança” federal que se pretende estabelecer, sendo que o cidadão e o fiel cumprimento da missão pública são o centro da atuação estatal.

Destaca-se que as diretrizes definidas focam na busca em levar os melhores resultados para a sociedade, prevendo a modernização da gestão pública; o monitoramento do desempenho das políticas públicas; a integração entre os órgãos; a adoção de padrões de conduta pela alta administração, para dar o exemplo de bom comportamento aos demais agentes públicos; a gestão de riscos com estratégias de prevenção; avaliação e concessão de incentivos fiscais na medida do possível; fundamentação das tomadas de decisões conforme os ensinamentos de boas práticas; definição estrutural das funções, competências e responsabilidades dos cargos e promoção do controle social através da transparência dos atos públicos⁶⁴.

Do mesmo modo, o multicitado Decreto concebeu como mecanismos para o exercício da boa governança pública a liderança, que comporta a integridade, a competência, a responsabilidade e motivação; a estratégia; e o controle. “Os mecanismos de liderança, estratégia e controle são interligados. O líder é essencial para o cumprimento da estratégia e dos objetivos fixados, que devem ser verificados no processo de controle”⁶⁵.

Desta forma, nota-se que a boa governança está estritamente ligada à gestão de riscos e à integridade. A gestão de riscos “consiste em um conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos”⁶⁶, possuindo papel de relevância na eficiência da gestão pública e na prevenção da corrupção, no sentido de orientar os administradores a cumprir com a responsabilidade de executar a missão pública dos cargos que ocupam.

A gestão de riscos é o processo que trata dos riscos e oportunidades que afetam a criação, a destruição ou a preservação de valor nas organizações. A premissa inerente ao gerenciamento de riscos é a de que toda a agência, pública ou corporativa, existe para gerar valor às partes interessadas (*stakeholders*). Ao considerar os efeitos da incerteza sobre o alcance dos objetivos, a gestão de riscos é um

⁶⁴ BRASIL. **Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 6 jun. 2020.

⁶⁵ ZANNONI, 2018, p. 112.

⁶⁶ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, 2018. p. 12.

componente fundamental da governança e da gestão dos processos organizacionais para melhorar a capacidade de gerar valor. Quando a gestão de riscos é corretamente implementada, de forma sistemática, estruturada e oportuna, gera benefícios que impactam diretamente cidadãos e outras partes interessadas da organização ao viabilizar o adequado suporte às decisões de alocação e uso apropriado dos recursos públicos, o aumento do grau de eficiência e eficácia no processo de criação, proteção e entrega de valor público, otimizando a conformidade e o desempenho, elevando os resultados entregues à sociedade⁶⁷.

Por sua vez, segundo lição de Barreto, a integridade “é a estrutura que coordena as ações que asseguram a conformidade dos agentes aos princípios éticos, aos procedimentos administrativos e às normas legais aplicáveis à organização”, afirmando ainda que “é um processo contínuo que envolve a identificação das exigências (éticas, administrativas e legais), a análise e mitigação dos riscos de não conformidade e a adoção das medidas preventivas e corretivas necessárias.⁶⁸ A importância de um sistema de integridade é vital para o combate à corrupção, motivo pelo qual se faz objeto principal desta pesquisa.

Destarte, todo o cuidado em definir os parâmetros da boa governança pelo TCU e pelo Poder Executivo (através do Decreto 9.203/2017) se justifica pelos danos que as falhas na governança podem causar a qualquer governo, destacando-se a perpetuação da corrupção pela confusão da coisa pública como sendo privada. Neste sentido, é interessante elencar os principais sintomas da má governança previstos pelo Banco Mundial:

Falha em fazer uma separação clara entre o que é público e o que é privado, daí a tendência de desviar recursos públicos para ganho privado; Falha em estabelecer uma estrutura previsível de lei e do comportamento do governo conducente ao desenvolvimento, ou arbitrariedade na aplicação de regras e leis; Excesso de regras, regulamentos, requisitos de licenciamento e assim por diante, que impedem o funcionamento dos mercados; Prioridades inconsistentes com o desenvolvimento, resultando em uma má alocação de recursos; Decisões com base excessivamente restritas ou não transparentes.

Desta forma, ao adotar uma política de governança, a administração pública federal a destaca como elemento essencial à implementação da gestão pública eficiente e, conseqüentemente, mecanismo fundamental na prevenção e erradicação da corrupção.

⁶⁷ BARRETO, 2019, op. cit., p. 98.

⁶⁸ BARRETO, 2019, op. cit., 13.

2.3.2 Fomento às instituições de promoção à integridade no serviço público

O governo brasileiro, seguindo orientação da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, da qual é signatário, intensificou, a partir da década de 2000, o apoio aos órgãos que buscam promover a ética na administração pública e que exercem o controle interno e externo dos atos de gestão e das contas públicas, notadamente, o Departamento da Polícia Federal, a Controladoria Geral da União-CGU, o Tribunal de Contas da União-TCU e o Ministério Público Federal, através do incremento da autonomia e da independência e do aumento das verbas orçamentárias a eles destinadas. Em respeito à pertinência com a presente pesquisa, serão feitas considerações apenas em relação à CGU e ao TCU.

A CGU é vista como a “agência anticorrupção do Brasil”, atuando no controle interno dos atos governamentais e se colocando como órgão garantidor da integridade pública através da perseguição aos atos de improbidade, da disponibilização de meios digitais para transparência pública e controle social e da exigência de cumprimento de boas práticas no Poder Executivo através da implantação do programa de *compliance*.

A atuação da CGU tem se dado especialmente em duas vertentes, como órgão de combate à corrupção e como órgão integrante do ciclo de gestão que atua no aprimoramento das políticas públicas. Como órgão de combate à corrupção, a CGU tem atuado em conjunto com outros órgãos, como a Polícia Federal e o Ministério Público em operações especiais. Como órgão de monitoramento de políticas públicas, a CGU tem participado da realização de auditorias nos programas governamentais e no desenvolvimento de atividades de capacitação dos gestores federais⁶⁹.

Inicialmente intitulada Corregedoria Geral da União, órgão voltado à defesa do patrimônio público e com atribuições de disciplina administrativa, a Controladoria Geral da União foi elevada ao status de Ministério no ano de 2003 e passou a aglutinar as atividades de controle interno, de correição, de ouvidoria, de prevenção da corrupção e de elaboração de estratégias para a boa governança pública.

A Controladoria-Geral da União trabalha orientada por cinco princípios fundamentais, adotados desde a sua criação: a articulação permanente com os órgãos de controle e fiscalização do Estado brasileiro; o incentivo à ampliação do controle social, por meio da parceria com diferentes setores da

⁶⁹ MARX, César Augusto. **A CGU e a dualidade do papel do Controle Interno no Brasil**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14107/TF_MPGPP_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 6 jun. 2020.

sociedade brasileira; a ênfase nas medidas de prevenção da corrupção; o incremento da transparência pública; e a articulação com organismos internacionais⁷⁰.

Para garantir o exercício de suas funções precípua, a CGU é composta pela Secretaria Federal de Controle Interno, pela Secretaria de Combate à Corrupção, pela Corregedoria-Geral da União-CRG, pela Ouvidoria Geral da União-OGU e pela Secretaria de Transparência Pública e Combate à Corrupção, formando o Sistema de Controle Interno do órgão.

Na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao ano de 2019, a CGU cravou como missão a partir de janeiro de 2020 “elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade”⁷¹. Nesta senda, realizou 2.005 auditorias de contas especiais e 14.614 análises de atos de pessoal no período de janeiro a dezembro de 2019, dentre outros atos de avaliação e controle.

No referido documento a CGU informou que, em razão de suas recomendações cumpridas pelos gestores públicos, o órgão contabilizou impactos positivos de “R\$ 12,9 bilhões de benefícios financeiros”, ao evitar a realização de gastos indevidos e recuperar valores aos cofres públicos. Da mesma forma, a agência anticorrupção anunciou a conquista de 618 benefícios não financeiros, por melhorias na dimensão estratégica e operacional dos órgãos federais.

No que se refere à política de integridade, a CGU é o órgão responsável pela orientação, acompanhamento e monitoramento da governança pública nos órgãos da Administração Direta e Indireta Federal, tendo contribuído com a expedição de regulamentos, notadamente as Portarias 1.089/2018 e 57/2019, e guias orientadores da estruturação dos programas de *compliance*. Dentre estes últimos, cabe destacar o “Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade”, o “Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública”, o “Manual para Implementação de Programas de Integridade” e o “Guia de Integridade Pública”, que serviram de fonte para a presente pesquisa.

⁷⁰ ANGELI, Alzira Ester. Visão geral das agências norte-americanas contra a corrupção numa análise comparativa com a Controladoria-Geral da União. **Revista da CGU**, Presidência da República, Controladoria-Geral da União, ano IV, n.7, dez. 2009, ISSN 1981-674X, 136p, p. 88.

⁷¹ CGU. **Prestação de contas da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2019-1/pcpr-2019-livro.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020.

Seguindo a linha de defesa do patrimônio público e prevenção da corrupção, a CGU “consolidou-se não apenas como órgão responsável pelo controle interno [...], mas como organização responsável pela coordenação de diversas ações com outros órgãos para assegurar o efetivo funcionamento de um sistema de integridade”⁷²; a título de exemplo, pode-se citar a atuação conjunta da CGU com a Polícia Federal, com a Advocacia Geral da União e com o Tribunal de Contas da União.

Além disso, reconhecendo a importância do controle social no combate à corrupção, a CGU aprimorou os canais de transparência e possibilitou o acesso fácil do cidadão aos dados do governo, de modo que o Portal da Transparência alcançou a média mensal de 1,5 milhão de acessos. Acrescente-se a isso o bom funcionamento do serviço de informação ao cidadão, que respondeu 99,98% dos pedidos de acesso aos dados governamentais⁷³ e, principalmente, a disponibilização de cursos para a população na modalidade EAD, com temas sobre a ética, a participação social e a educação cidadã.

No que se refere ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, cumpre notar que o órgão auxiliar “não se limita à conformidade da execução do orçamento com as leis e os regulamentos aplicáveis, mas abarca uma avaliação dos aspectos operacionais da ação governamental”⁷⁴, fundamental para o sucesso da política de integridade da Administração Pública.

Dentre as principais competências do TCU cabe destacar a fiscalização contábil, financeira, patrimonial, orçamentária e operacional dos órgãos da Administração Pública Federal, direta ou indireta, analisando precipuamente as contas do Presidente da República e demais agentes que administrem verbas públicas, bem como a imposição de sanções e medidas corretivas quando encontradas irregularidades nas contas⁷⁵.

Quanto à performance anticorrupção em si, o TCU criou em sua estrutura administrativa a Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção-SECCOR, que tem como finalidade “sistematizar e articular o desempenho do Tribunal no combate à fraude e corrupção, bem como, coordenar a

⁷². CORREA, Izabela Moreira. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a Administração Pública Federal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS (org.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 171/172.

⁷³ AVRITZER, 2012, p. 620.

⁷⁴ CORREIA, 2012, idem, p. 173.

⁷⁵ Ibidem.

atuação conjunta com outros órgãos de controle”⁷⁶, reforçando sua atuação como órgão de prevenção de condutas ímprobas na Administração Pública.

Nesta senda, editou o Guia de Integridade e o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção, fontes de estudo deste trabalho, com a finalidade de orientar os gestores públicos de todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual e municipal a estabelecerem governança institucional eficiente, proba e capaz de reduzir os riscos de quebra de integridade.

Para tanto, conforme teorização de Donald R. C, consagrou a pressão, a oportunidade e a racionalização como elementos do triângulo da fraude, fatores propícios ao cometimento de corrupção, e indicou três linhas de defesa a serem adotadas pelos gestores públicos para coibir a ocorrência desses fatores, quais sejam: (I) controles operacionais e internos de gestores, (II) unidade de gestão de riscos e (III) auditoria interna⁷⁷.

Destarte, com vistas a monitorar o aprimoramento da governança e gestão pelos órgãos públicos, o TCU realiza levantamentos em áreas específicas, como saúde e gestão de riscos, e fiscaliza a implementação de políticas públicas, a gestão de pessoas, de tecnologia de informação e de aquisições pelas organizações, bem como, aplica sanções aos administradores corruptos, inclusive através da imposição da pena de inelegibilidade, sendo que, no período de 01 de janeiro de 2019 a 08 de outubro de 2020, setenta e nove gestores foram declarados inelegíveis pelo TCU⁷⁸.

A partir das orientações do Tribunal de Contas da União, o governo lançou a política de governança pública, Decreto nº 9.203/2017, objeto desta pesquisa⁷⁹. Depreende-se da análise do Relatório de Políticas e Programas de Governo referente ao ano de 2019 que o TCU identificou diversas deficiências na gestão pública do governo federal, como a paralisação de mais de um terço das obras, a ausência de estrutura atuante de coordenação das políticas de fomento à inovação, assunção de compromissos acima da capacidade financeira e falhas em 65% das políticas públicas

⁷⁶ TCU, 2017, op.. cit., p. 17.

⁷⁷ Ibidem, p. 18.

⁷⁸ Idem. **Lista de inabilitados para função pública.** Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1660:1::NO:RP::> Acesso em: 08 de out. 2020. Entretanto, cabe destacar que o STF já decidiu que a rejeição das contas de prefeitos só tem o condão de torná-los inelegíveis se os pareceres dos órgãos de controle forem mantidos pelas câmaras de vereadores, a quem compete o julgamento final das contas.

⁷⁹ BRASIL - CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Guia da política de governança pública.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. p. 18.

analisadas⁸⁰, e, em razão disso, fez algumas recomendações para aprimorar a governança federal.

Acontece que a falha na governança pública interfere maciçamente na implementação de políticas públicas, notadamente as sociais, e abre um caminho largo para a prática de fraude e corrupção, ante a ineficiência da Administração Pública. Desta forma, a atuação dos órgãos de controle interno e externo mostra-se de extrema relevância na luta constante do combate à corrupção e, principalmente, na concretização da construção da cultura da integridade na Administração Pública.

2.3.3 Edição de diplomas anticorrupção

Desde a implantação do Estado Democrático de Direito, o Poder Legislativo tem nutrido o ordenamento jurídico brasileiro com a edição de normas de cunho preventivo e repressivo da corrupção governamental, mal que afeta a eficiência da Administração Pública Direta Federal e compromete a implementação de políticas sociais. Como marco regulatório deste posicionamento do legislador, obviamente, há de ser citada a Constituição Federal de 1988, que contemplou diversos dispositivos normatizando o comportamento do agente público com base em princípios, valores e preceitos éticos e morais, com a finalidade de instituir um governo íntegro e eficiente.

No que se refere à legislação infraconstitucional, o Código Penal “contém disposições específicas para sancionar penalmente condutas praticadas contra a Administração Pública e correlacionadas com a corrupção”⁸¹, e dentre elas pode-se citar: o peculato, a concussão, a corrupção ativa e passiva, a advocacia administrativa, o tráfico de influência, a exploração de prestígio e a inserção de dados falsos em sistema de informações.

Entretanto, constada ao longo dos anos a ineficiência do Código Penal em punir empresários, agentes políticos e demais servidores públicos que cometiam crimes de “colarinho branco”, sobretudo em razão da garantia constitucional de foro privilegiado, a legislação pátria foi sendo aprimorada, com a edição de leis cuja finalidade precípua é o combate à corrupção na Administração Pública através de sanções de cunho civil e administrativo.

⁸⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo**. p. 90. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/relatorios>. Acesso em: 08 out. 2020.

⁸¹ ZENKNER, 2019, op. cit., p. 112.

Neste aspecto, pode-se mencionar leis anteriores à CF/88 como, por exemplo, a Lei nº 1.079/1950, lei de responsabilidade por crimes políticos, e a Lei nº 4.717/1965, lei da ação popular, bem como diversas positivamente posteriores à Carta Magna, tais quais a lei de improbidade administrativa, Lei nº 8.429/92, a lei geral das licitações, Lei nº 8.666/1993, a lei de responsabilidade fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, a lei da transparência, Lei Complementar nº 131/2009, a lei da ficha limpa, Lei Complementar nº 135/2010, a lei de acesso à informação, Lei nº 12.527/2010, a lei anticorrupção, Lei nº 12.846/2013, a lei de conflito de interesses, Lei nº 12.813/2013, a lei das estatais, Lei nº 13.303/2016, lei do denunciante premiado, Lei nº 13.608/2018, dentre outras.

Em razão da presente pesquisa versar sobre a eficiência do programa de integridade do governo federal e sua importância na construção da cultura da ética na Administração Pública, serão brevemente abordados os diplomas legais a eles relacionados, como a lei de improbidade administrativa, a lei anticorrupção, a lei de acesso à informação, a lei de conflito de interesses, a lei das estatais e a lei do denunciante premiado.

Segundo ensina o professor Geovane Peixoto, a Lei de Improbidade Administrativa “busca coibir três tipos de atos, genericamente falando, quais sejam: o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e a violação de princípios⁸²”, combatendo, conseqüentemente, “o governo desonesto e a má gestão pública”.

O enriquecimento ilícito se refere à obtenção de vantagem indevida para si ou para terceiro em razão da função pública que exerce; o prejuízo ao erário diz respeito ao dano patrimonial sofrido pela Administração Pública em razão da ação ou omissão do agente público; e por fim, violação de princípios remete ao desrespeito aos princípios administrativos, rompendo com a moralidade, a impessoalidade, a legalidade, dentre outros princípios norteadores do *múnus* público. Depreende-se, portanto, que os atos punidos pela LIA se enquadram no rol de condutas corruptas visto no tópico anterior, demonstrando a sua importância no fortalecimento da cultura da ética no serviço público.

Para fins de aplicação da lei de improbidade administrativa e de evitar a impunidade, o legislador ampliou o conceito de agente público e passou a considerá-

⁸² PEIXOTO, Geovane de Mori. **Segurança jurídica e a tipificação de condutas para caracterização do ilícito de improbidade administrativa por violação de princípios**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2016.

lo como sendo “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função”⁸³ nos órgãos da Administração Pública direta, indireta, autárquica ou fundacional, ou em empresa pública ou entidade que obtenha custeio, subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício de órgão público, abrangendo toda e qualquer pessoa que tenha atuado em nome do Poder Público, mesmo que possua um cargo secundário.

Ao perseguir o agente público improbo e responsabilizá-lo civilmente pelas condutas ineficientes, imorais e corruptas, a LIA inaugurou um novo sistema de responsabilização que fugiu ao tradicional sancionamento penal e disciplinar, em que pese a possibilidade de aplicação concomitante de todos eles, trazendo sanções de cunho econômico, como o ressarcimento do dano causado ao erário; administrativo, com a perda do cargo ocupado; e de viés político, ante a declaração de inelegibilidade, que impõe ao gestor desonesto a impossibilidade de pleitear cargos eleitorais pelo período de 3 (três) a 8 (oito) anos.

Neste sentido, a Lei de Improbidade Administrativa se apresenta como mecanismo repressivo eficaz no combate à corrupção e importante na perspectiva do programa de integridade governamental, porque leva aos bancos dos tribunais, especialmente, os detentores de mandato eletivo que deixam de representar os anseios do povo para acumular riquezas às expensas dos cofres públicos, e inclusive os seus apaniguados, pessoas que tinham enraizada a ideia de que a discricionariedade dos atos de gestão os tornavam imunes à aplicação da lei. A LIA, de fato, acendeu uma luz no final do túnel.

A Lei da Empresa Limpa, também conhecida como Lei Anticorrupção, de nº 12.846/13, consagrou um novo cenário no enfrentamento da corrupção no Brasil, ao prever a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas pelos atos de corrupção praticados por seus funcionários no trato com a Administração Pública, nacional ou estrangeira, bastando o nexo de causalidade entre a conduta ilícita e a vantagem indevida auferida para aplicação das penalidades previstas nesse diploma legal.

⁸³ BRASIL. **Lei 8249 de 2 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: 08 out. 2020.

O art. 5º da Lei Anticorrupção define um rol extenso de atos lesivos praticados pelas pessoas jurídicas contra a administração pública, o patrimônio público, e violadores dos princípios da administração pública, destacando-se as condutas proibidas cometidas em processos licitatórios e contratos, previstas no inciso IV, como, por exemplo, “frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público”⁸⁴ e “manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública”⁸⁵.

Configurada a prática das condutas proibidas pela lei anticorrupção, seu alcance punitivo atinge qualquer espécie de empresa ou sociedade, independentemente do regime jurídico adotado, inclusive abarcando as associações e fundações⁸⁶, revelando o alcance subjetivo da referida norma.

Quanto à punição em si, observa-se que a Lei 12.846/2013 prevê sanções rigorosas nas searas administrativa e cível. Na primeira, podem ser aplicadas sanções de multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto da pessoa jurídica, bem como, a obrigatoriedade de publicar na imprensa a decisão condenatória que sofreu, levando conhecimento ao mundo de que praticou um ato corrupto. Neste aspecto, há um sancionamento de cunho moral, de forma que a imagem da empresa ficará atrelada ao cometimento de fraude na relação com o Poder Público.

Já no âmbito civil, a apuração da responsabilidade se dará através de ação civil pública proposta pelo Ministério Público ou pelos Entes Federados (União, Estados e Municípios), e a empresa responderá pelos danos causados ao erário, podendo sofrer sanção de perdimento de bens, direitos e valores, suspensão ou interdição parcial das atividades, dissolução compulsória, proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público no período de 1 (um) a 5 (cinco) anos, conforme dispõe o art. 19 da citada lei.

⁸⁴ BRASIL. **Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 02 maio 2020.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ NOBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos. Aplicação da Lei Anticorrupção em Estados e Municípios e a Questão dos Acordos de Leniência. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguierre de; ZENKNER, Marcelo (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Forum, 2020. p. 20.

A Lei Anticorrupção dispõe, ainda, sobre a possibilidade da pessoa jurídica corrupta celebrar acordo de leniência no caso de colaborar efetivamente com investigações criminais e processos administrativos, desde que isto possibilite identificar as pessoas envolvidas na infração (inclusive agentes públicos), a comprovação documental do ilícito, a cessação do ato corrupto, e que haja admissão de culpa, resultando no abrandamento das sanções que poderá sofrer e propiciando o ressarcimento de valores ao erário público.

O estímulo real para que empresas infratoras sejam levadas a colaborar com a Administração Pública na apuração de ilícitos, com a identificação de demais agentes, públicos e privados, envolvidos nas irregularidades, bem como a possibilidade da recuperação de valores desviados representam aspectos indiscutivelmente positivos dos acordos de leniência na Lei Anticorrupção⁸⁷.

Destaca-se, por fim, que referido diploma legal incentiva indiretamente as organizações empresariais a instituírem e aperfeiçoarem programas de *compliance*, com a adoção de boas práticas internamente, uma vez que, além da punição rigorosa prevista, houve a criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas-CNEP, que pode afetar negativamente a reputação das pessoas jurídicas que nele figurarem. Assim, a Lei da Empresa Limpa instituiu um “microsistema jurídico” de suma importância no combate à corrupção no país.

Passados três anos do início da vigência da lei anticorrupção, foi promulgada a Lei das Estatais, Lei nº 13.303/2016, norma regulamentadora do art. 173 da CF, que prevê o estatuto jurídico, a governança corporativa e o programa de integridade das entidades governamentais, sendo aplicada a toda empresa pública, sociedade de economia mista e às subsidiárias da União, Estados e Municípios que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços. Vejamos:

A lei visa o aprimoramento das estruturas de governança corporativa das estatais, por meio de melhorias na estrutura jurídica e societária, da promoção da profissionalização da gestão e do aprimoramento dos contratos. O acionista controlador da estatal (o governo municipal, estadual e/ou federal) dispõe de incentivos para lotear e utilizar de forma político-partidária as estatais. Mitigar esse risco e instituir mecanismos de promoção do desempenho e da integridade, contribuindo para maior eficiência econômica

⁸⁷ NOBREGA, 2020, op. cit. p. 21

desses empreendimentos, são considerados os principais objetivos dessa lei.⁸⁸

O citado diploma legal visa garantir que as estatais atuem em respeito aos propósitos da finalidade pública através da implantação de boas práticas de governança, transparência e integridade, corporificadas na instituição de programas de *compliance*. Cabe destacar a intenção do legislador em tornar a gerência das estatais mais técnica e desapegada de ideologias políticas, na medida do possível, ao adotar requisitos técnicos e vedações para nomeações dos dirigentes.

A possibilidade de que as nomeações para os cargos de direção fossem utilizadas com finalidade eleitoreira, causava instabilidade na gestão e no direcionamento de suas atividades. A mudança sobre o estatuto jurídico das empresas estatais traz previsões legais que têm a finalidade de impedir esta intervenção governamental na gestão, para que sejam “instrumentos destinados à contemplação de interesses públicos, de ordem estatal e não governamental⁸⁹.”

Além disso, a obrigatoriedade de instituir um Comitê de Auditoria Estatutário, órgão auxiliar do Conselho de Administração, para opinar na contratação e destituição de auditor independente, supervisionar as atividades desenvolvidas pelo controle interno e monitorar a sua qualidade e integridade merece ser ressaltada por ser uma estratégia de manutenção da probidade das entidades, que tanto sofreram com casos de corrupção.

Todavia, em que pese reconhecer expressamente que as estatais são passíveis às penalidades da Lei Anticorrupção, a elas não se aplica a suspensão ou interdição parcial de suas atividades, a dissolução compulsória e a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas⁹⁰, preservando garantias inerentes ao Poder Público⁹¹.

Por outro lado, impende destacar o importante papel da Lei das Estatais no combate à fraude na contratação emergencial, uma vez que estabeleceu a

⁸⁸ BARRETO, 2019, op. cit, p. 75.

⁸⁹ VICENTE, Ísis Carolina Massi; BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José. Consolidação de valores éticos nas empresas estatais e o combate à corrupção: práticas para efetivação de políticas socialmente responsáveis. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Brasília, v. 3, n. 1, p.41 – 61, jan.jun. 2017, p. 47.

⁹⁰ 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. Brasília, 1º jul. 2016. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

⁹¹ ZENKNER, 2019, op. cit. 194.

responsabilização do contratante e do contratado por ato de improbidade administrativa quando derem causa, por ação ou omissão, à contratação emergencial indevida. “O fato é que, em situações tais, deve-se apurar o motivo da emergência, se ela ocorreu por falta de planejamento, por desídia administrativa, por má gestão dos recursos disponíveis ou por fraude”⁹²; constada a irregularidade, o agente público responsável e a empresa contratada deverão sofrer as sanções devidas.

Seguindo na produção legislativa anticorrupção, o legislador pátrio introduziu no arcabouço jurídico duas leis que valem a pena serem destacadas, em razão de fortalecerem a prevenção da corrupção por meio do controle social, quais sejam, a lei de acesso à informação-LAI, Lei nº 12.527/2010 e a lei do denunciante premiado, Lei nº 13.608/2018.

A LAI, sancionada em novembro de 2011 com efeitos postergados para maio de 2012, é decorrente da exigência da sociedade civil, que seguiu o movimento mundial em prol da transparência dos atos da administração pública, e visa assegurar o direito fundamental de acesso à informação pelo cidadão, previsto nos artigos 5º, XXXIII, 37, § 3º, II e 216, §2º, da CF. Estabelece procedimentos obrigatórios a serem seguidos pelos órgãos governamentais para tornar públicos os seus atos e possibilitar o exercício do controle social.

O controle social pode ser entendido como a participação da sociedade na Administração Pública através da fiscalização, monitoramento e avaliação dos atos de gestão pelos seus representantes. A Controladoria Geral da União, no Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, elaborou cartilha específica onde definiu controle social como sendo a “participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania”⁹³.

Dentre os pontos mais importantes trazidos pela LAI pode-se realçar a possibilidade dos entes federados definirem regras específicas para o acesso à informação, obedecidas as normas gerais; a obrigatoriedade de disponibilização das informações na internet; a garantia do acesso à informação por procedimentos

⁹² Ibidem.

⁹³ CGU. **Programa Olho Vivo no Dinheiro Público**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

objetivos e de fácil compreensão; a vinculação da transferência de verbas públicas à prévia divulgação da execução orçamentária pelos entes federados;

Além disso, destaca-se dever de assegurar gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso e divulgação; garantia da proteção da informação sigilosa, tida como exceção e decretada apenas em casos de segurança à sociedade e ao Estado; imposição de criação de Serviço de Informações ao Cidadão-SIC com condições apropriadas para atender e orientar o público; e o fornecimento de informações solicitadas pelo cidadão, independentemente de justificativa ou causa.

Importa notar que a LAI prevê a punição dos agentes responsáveis pela administração do departamento público que não disponibilizarem as informações dentro do prazo estabelecido, podendo responder, inclusive, por improbidade administrativa, pois tal conduta é totalmente contrária à honestidade, à boa-fé e à honradez, valores essenciais à Administração Pública. Neste aspecto, a LAI, por garantir a transparência e o controle social, ganha grande relevância no combate à corrupção e se coloca como mecanismo apto a assegurar o correto emprego dos recursos públicos, evitando desvios de conduta e garantindo a implementação de políticas públicas em benefício da coletividade.

Já a lei do denunciante premiado, Lei nº 13.608/2018, regula o serviço telefônico de recebimento de denúncia, dispõe sobre o pagamento de recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais e prevê a proteção do denunciante, sobretudo os empregados e servidores públicos, que possuem a garantia de “não sofrer demissão arbitrária, alteração injustificada de funções ou atribuições, imposição de sanções, de prejuízos remuneratórios ou materiais de qualquer espécie, retirada de benefícios ou negativa de certidão de referência”⁹⁴.

Observa-se, nesta senda, que referida norma traz duas inovações relevantíssimas ao arcabouço jurídico anticorrupção, quais sejam, a possibilidade de recompensa e a proteção do labor do denunciante. Aproximando-se do festejado instituto Whistleblower estadunidense, a lei do informante do bem estimula o agente público a denunciar as condutas ímprobas de que tenha tomado conhecimento na Administração Pública sob o manto da proteção de não sofrer retaliação e, melhor,

⁹⁴ BRASIL. **Lei nº 13.608 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins. Brasília, 10 jan. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm. Acesso em: 03 abr. 2020.

com a possibilidade de receber pagamento de recompensa por proteger a incolumidade da moralidade e do patrimônio da Administração Pública.

Por outro lado, é forçoso notar que, apesar de ter autorizado a União, Estados e Municípios a estabelecerem serviços próprios de recebimento de denúncias por telefone, e ter concebido a figura do informante do bem, referida lei precisa ser regulamentada por cada ente federado a fim de surtir o efeito esperado, não se tendo notícias até o momento de que já foi aplicada. De todo modo, é nítido o valor que agrega ao conjunto de normas de prevenção à corrupção.

No arremate das leis consideradas relevantes na política anticorrupção, em razão da pertinência com a pesquisa, deve ser mencionada a Lei nº 12.813/2013, comumente chamada de lei de conflito de interesses. Referida norma visa coibir situações em que haja confronto entre interesses públicos e privados que possa influenciar no desempenho da função pública ou comprometer o interesse coletivo.

Por se traduzir na sobreposição do interesse particular do agente público, ou de terceiros a ele ligados por relação familiar ou de amizade, sobre a vontade e necessidades da coletividade, o conflito de interesse se apresenta como elemento motivador da prática de fraudes e corrupção. Note-se que para a configuração do conflito de interesse não é necessária a efetiva lesão ao patrimônio público ou a obtenção de vantagem indevida, bastando, para tanto, o risco do interesse público sofrer mitigações por intenções pessoais do agente governamental.

Neste contexto, objetivando resguardar o interesse público, referida lei se preocupou em traçar algumas situações que configuram conflito de interesses, dividindo-as entre as que podem ser cometidas por servidores públicos ativos, consagradas no art. 5º, e as que se originam de conduta de ex-ocupantes de cargos públicos, previstas no art. 6º, cabendo à CGU e à CEP a fiscalização e avaliação dos casos suscitados de conflito de interesses.

Dentre as condutas que demonstram que o agente público privilegiou o interesse privado em detrimento do coletivo, destacam-se a divulgação ou uso de informação privilegiada, o exercício de atividade incompatível com a função e o recebimento de presentes de quem tenha interesse na atuação do Estado. Já o ex-agente público atua em conflito de interesse quando também se utiliza de informações privilegiadas obtidas em razão da função, bem como, ao prestar serviços direta ou

indiretamente com quem tenha relação pelo exercício do cargo, razão pela qual o ocupante de cargo público deve enfrentar a quarentena⁹⁵.

Interessante ressaltar que as vedações impostas pela Lei de Conflito de Interesse devem ser respeitadas por todos os agentes públicos do Executivo Federal, especialmente pelos membros da Alta Administração, incluindo a Presidência e Vice-Presidência da República, Ministros de Estado e demais ocupantes de cargos da alta cúpula do Governo, sob pena de responderem judicialmente por ato de improbidade administrativa, e, administrativamente, serem punidos com a demissão do cargo ou função que ocupam.

Desta forma, considerando que o conflito de interesse pode macular o bom exercício da função pública e desvirtuar os atos de gestão, é salutar que a fiscalização dos órgãos competentes e da população seja realizada com rigor e sejam denunciados os casos concretos de conflito de interesses para o bem da coisa pública.

⁹⁵ BRASIL. **Lei nº 12.813 de 16 de maio 2013**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Brasília, 17 maio 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

3 O COMPLIANCE PÚBLICO COMO MECANISMO DA POLÍTICA DE INTEGRIDADE

O presente capítulo abordará a definição do termo *compliance*, demonstrando a ampliação conceitual que sofreu ao longo do tempo, quando deixou de ser visto como mera forma de agir conforme a lei e passou a ser considerado um instrumento capaz de instituir a cultura da ética no serviço público, através de rotinas, treinamentos e controle de condutas que visam alcançar a conscientização moral dos envolvidos, ascendendo a objeto de política pública de integridade.

Por caminhar concomitante com conceitos afeitos à ética, à integridade e à moralidade, a ponto de com eles se confundir, é imperioso analisar a interrelação do *compliance* com estes temas. Depois disto, focado no objeto principal do trabalho, será analisado como o programa de integridade pode fomentar a cultura da integridade na Administração Pública.

Além disso, serão estudados os pilares de sustentação de um programa de *compliance* público eficiente, com a finalidade de verificar se o Brasil implementou política pública eficaz no combate à corrupção, oportunidade em que serão analisados os programas de integridade estabelecidos pelos Ministérios de Estado e apreciada a implementação do programa de ética estadunidense.

Por fim, discorre-se sobre os desafios impostos pela estrutura administrativa, que serão encontrados pelos programas de *compliance* na sua tarefa de estimular a cultura da integridade governamental.

3.1 O COMPLIANCE NO TEMPO: DA CONFORMIDADE AO ESTÍMULO À ÉTICA

O surgimento do *compliance* remonta à Conferência de Haia em 1930, com a fundação do *Bank for International Settlements - BIS* para possibilitar a cooperação entre os Bancos Centrais de determinados países e facilitar operações internacionais⁹⁶. Mas foi a partir de 1950, após a edição de normas de *compliance* pelos Estados Unidos, que o instituto passou a ter visibilidade internacional e se tornou uma forma de medir a credibilidade das pessoas jurídicas que atuam no mercado

⁹⁶ ABBI - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS INTERNACIONAIS. **Função de Compliance**. 2009. p.24. Disponível em: http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance_09.pdf. Acesso em: 16 abr. 2020.

mobiliário. Neste período, pode-se citar dentre as normas de iniciação do *compliance* a *Prudential Securities*⁹⁷, legislação pioneira na obrigação de contratação de advogados para acompanhar o cumprimento da lei e monitorar atividades com valores mobiliários por corporações que atuam na bolsa de valores e da área financeira.

Seguindo essa linha de regulação, em 1960 iniciou-se a chamada Era do *Compliance*, quando a americana *Securities and Exchange Commission-SEC* regulamentou a instituição de programas de *compliance* pelas empresas com a finalidade de elaboração de procedimentos internos de controle e monitoramento das atividades desenvolvidas, e concebeu a contratação de *Compliance Officer* para auxiliar as áreas de negócios a terem supervisão, treinar pessoas e criar os referidos procedimentos internos de controle.

A função do *compliance officer*, funcionário efetivo da empresa, ganhou grande relevância no mercado financeiro, por ser considerado um elemento capaz de minimizar os danos econômicos e fortalecer a confiança externa da organização, ao garantir o cumprimento das normas e regulamentos pelos empregados, colaboradores e fornecedores, além de atualizar os padrões de conduta, avaliar os riscos e desenvolver planos que pudessem mitigar as reações negativas às violações da conformidade.

Segundo Gabardo e Costella “o *compliance* tem como função principal garantir o cumprimento das normas e processos internos, prevenindo e controlando os riscos envolvidos na administração da empresa, seguindo as normas estabelecidas pela legislação nacional e internacional”⁹⁸. Além disso, é voltado à transparência dos atos e possibilita a transferência de responsabilidade, atuando com auditorias internas que implicam em redução de riscos.

Neste diapasão, o primeiro contato com o termo *compliance* remete a uma conceituação minimalista decorrente da tradução pura da expressão americana *to comply*, sendo amplamente conhecido como o dever de agir conforme os ditames legais, obedecer às diretrizes e especificações e agir de acordo a um comando,

⁹⁷ SILVEIRA, Daniel Barile; JORGE, Carlos Henrique Miranda. O compliance e seus reflexos no direito brasileiro. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 23, n. 1, p. 125-143, mar. 2019. p. 128. DOI: 10.5433/2178-8189.2019v23n1p125. ISSN: 2178-8189.

⁹⁸ GABARDO, Emerson. CASTELLA, Gabriel Morettini. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. **A&C, Revisa de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/08/lei-anticorrupcao-compliance.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2020.

indicando conformidade com uma norma preestabelecida, agregado a um sistema de controle e prevenção de condutas irregulares.

O *compliance*, nesse compasso, seria um conjunto de mecanismos e procedimentos que buscam inculcar o cumprimento da legislação como parte da cultura corporativa. Conforme ensinam Mendes e Carvalho, todavia, o *compliance* “não pretende eliminar completamente a chance de ocorrência de um ilícito, mas sim minimizar as possibilidades de que ele ocorra, e criar ferramentas para que a empresa rapidamente identifique sua ocorrência e lide da forma mais adequada possível com o problema”⁹⁹.

A importância da implementação de sistema de *compliance* no meio corporativo se verificava pela confiabilidade atribuída às pessoas jurídicas que o adotavam, em razão da garantia de obediência às regras e mitigação dos riscos, e por ter passado a ser uma exigência de mercado no mundo globalizado, o que demonstrava o interesse da empresa em se modernizar e adequar-se aos novos tempos. Dado o sucesso do instituto, na década de 1980 o *compliance* acabou se expandido às demais atividades financeiras do mercado americano.

Entretanto, antes disso, precisamente no início da década de 1970, o sistema de *compliance* foi ultrapassando a barreira da mera conformidade e respeito às regras, e passou a ser uma importante ferramenta de combate à corrupção, sendo visto como um conjunto de procedimentos voltados a manter a integridade nos negócios, sobretudo após a eclosão de casos de desvios de conduta no sistema financeiro e na política norte-americana, como por exemplo, o incidente de Watergate.

Diante da repercussão negativa do caso Watergate, o Congresso dos Estados Unidos promulgou a *Foreign Corrupt Practices Act-FCPA* em 1977, marco legal do *compliance* como instrumento anticorrupção. O FCPA estabeleceu sanções cíveis, administrativas e penais contra atos de corrupção praticados por pessoas físicas ou jurídicas americanas no desempenho de atividade comercial.

Inicialmente, a FCPA foi concebida com o intuito de erradicar o suborno aos funcionários públicos externos no trato internacional dos agentes privados com órgãos públicos de outros países. Entretanto, com as emendas sofridas em 1998, passou a inibir as práticas de suborno que ocorram dentro do território dos Estados Unidos,

⁹⁹ MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinícius Marques de. **Compliance**: concorrência e combate à corrupção. São Paulo: Trevisan Editora, 2017. p. 31.

criando uma estrutura administrativa apta a combater a corrupção em transações comerciais que tenham atuação do poder público.

A FCPA veda atos de corrupção típicos, como ofertar, prometer, pagar ou autorizar o pagamento em dinheiro ou qualquer coisa de valor a funcionário estrangeiro a fim de influenciar tomada de decisão ou garantir qualquer vantagem indevida. Da mesma forma, concebe o programa de conformidade como política anticorrupção e considera-o capaz de incentivar a conduta ética e compromisso com a lei de uma organização¹⁰⁰.

Seguindo esta linha, em 1988 foi firmado o Acordo Basileia I, que estabeleceu treze princípios fundados no controle interno e na promoção da estabilidade do Sistema Financeiro Mundial. Referido acordo foi substituído em 2004 pelo Basileia II, fundado em três pilares (capital, supervisão e disciplina de mercado) e vinte e cinco princípios de contabilidade. Já em 2010 foi firmado o acordo Basileia III, voltado a reforçar regras de proteção dos bancos em momentos de crise.

Dando um salto de 10 anos, em 1998 começa a era dos controles internos. O controle interno é um instrumento eficaz para elevar os padrões de integridade, uma vez que avalia a eficácia da gestão de riscos e dos processos de governança, acrescentando valores e visando a melhoria das operações da empresa. “A auditoria interna efetua seus trabalhos de forma aleatória e temporal, por meio de amostragens, para certificar-se do cumprimento das normas e processos instituídos pela Alta Administração”¹⁰¹.

De fato, o controle interno é um dos elementos mais importantes do programa de *compliance*, pois é através dele que se pode identificar os riscos e verificar as falhas, apontando para o caminho a ser seguido até alcançar os objetivos traçados. Neste sentido, a falência da ENRON, companhia de energia americana, em 2001, foi justificada pela falha no controle interno e fraudes contábeis. As falhas no controle interno e a fraude contábil foram, mais uma vez, causas para a falência da grande empresa americana de comunicação WORLDCOM no ano de 2002. Diante desses escândalos, foi editada a Lei *Sarbans-Oxley Act-SOX*.

¹⁰⁰ UNITED STATE OF AMERICA DEPARTMENT OF JUSTICE. **Guide of FCPA**. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

¹⁰¹ ABBI, 2009, op. cit, p. 28.

Segundo ensina Vania Borgerth, a SOX “tem por objetivo estabelecer sanções que coíbam procedimentos não éticos e em desacordo com as práticas de governança corporativa por parte das empresas atuantes no mercado americano”¹⁰². Visa a SOX, portanto, estabelecer uma cultura da ética nas empresas, através de rotinas de controle interno, engajamento e responsabilização da alta administração e a obrigatoriedade de elaboração de código de ética, um verdadeiro programa de *compliance*. Referida Lei surtiu efeito no Brasil e, no ano seguinte, o Conselho Monetário Nacional editou a Resolução 3.198, que trata da auditoria independente e regulamenta a instituição do *Comitê de Auditoria*, com funções semelhantes àquelas publicadas pelo *Sarbanes-Oxley Act*.

Em 2010 o Reino Unido editou a Lei Anti-suborno - *UK Bribery Act*, que tipifica os crimes de corrupção cometidos por servidores públicos e sujeitos privados, nacionais ou estrangeiros, e empresas que possuam falha na prevenção da corrupção. O que mais chama a atenção na lei britânica é a criminalização da falha da prevenção ao suborno, o que enfatiza a necessidade da implantação de sistema de *compliance* e interessa ao nosso trabalho. Pelo art. 7º da *UK Bribery Act*, uma organização é culpada se um associado subornar alguém para obter ou manter negócios e/ou vantagem na condução dos negócios.

Nota-se, portanto, que no decorrer de sua história o *compliance* fortaleceu sua importância como instrumento anticorrupção e superou a conceituação inicial de mera conformidade da conduta às normas, sendo visto na atualidade como mecanismo de promoção da ética. Hodiernamente, os termos *compliance* e integridade às vezes são tratados como sinônimos, outras vezes com o *compliance* sendo gênero do qual a integridade é uma espécie, ou o inverso. Neste trabalho, os dois termos serão tratados como sinônimos, uma vez que vislumbramos que o sistema de conformidade passou a ser visto como programa de integridade no Brasil.

Referido entendimento pode ser mansamente justificado pela disposição do § 4º, do art. 9º da Lei 13.303/16, que usou o termo *compliance* como referência ao programa de integridade. Da mesma forma, a sinonímia pode ser defendida em razão do conceito conferido pela CGU, que afirma que a “integridade pública deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a

¹⁰² BORGERTH, Vania Maria da Costa. **SOX**: entendendo a Lei Sarbanes-Oxley. São Paulo: Cengage Learning, 2008. p. XVI.

Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente”¹⁰³.

Portanto, o *compliance* público pode ser definido como um programa normativo de integridade elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública “que, abarcando um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destinaria a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas”¹⁰⁴.

Neste aspecto, não há como olvidar que o programa de integridade objetiva prevenir a corrupção pública através da detecção e tratamento dos riscos, estabelecendo procedimento capaz de identificar as irregularidades, fraudes e ilicitudes, corrigi-las e punir quem as cometeu. Entretanto, por carregar o nome integridade, o programa vai muito além de identificar os riscos, mas atua de forma a transformar a cultura do serviço público, incutindo nos gestores e servidores a valoração dos preceitos éticos do órgão.

A Transparência Internacional desenvolveu a ideia do *National Integrity System-NIS*¹⁰⁵ em que avalia, setorialmente, a eficácia das atividades anticorrupção dos países tanto em termos de riscos internos de corrupção, quanto de sua contribuição para combatê-la. Neste diapasão, traça pilares a serem avaliados separadamente e conclui que se alguns deles oscilarem, a corrupção prosperará. Dentre os pilares que precisam funcionar bem para haver um efetivo combate à corrupção se destaca o Poder Executivo do Governo, demonstrando a importância da implementação do programa de integridade na Administração Direta.

O sistema de integridade nacional proposto pela Transparência Internacional se aproxima do programa de integridade implantado no Brasil e do Programa de Ética Norte-Americano, uma vez que estabelece mecanismos para gerenciar riscos e conflitos de interesse que possam macular a missão pública e propõe uma estratégia de fortalecimento da ética no serviço público.

¹⁰³ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Guia de Integridade Pública**. Brasília, 2015. p.5.

¹⁰⁴ MESQUITA, C. B. C. de. O que é *compliance* público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/download/20587/21695/47023>. Acesso em: 02 maio 2020.

¹⁰⁵TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Avaliações do Sistema de Integridade Nacional**. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/national-integrity-system-assessments>. Acesso em: 20 maio 2020.

Tais mecanismos, quando projetados como parte de um esforço nacional para reduzir a corrupção, compreendem o sistema de integridade. Esse sistema de verificações e balanços projetados para gerenciar conflitos de interesse no setor público, limita as situações em que conflitos de interesse surjam ou tenham um impacto negativo no bem comum. Isso envolve tanto a prevenção e a penalidade. Um sistema de integridade incorpora uma visão abrangente da reforma, abordando a corrupção no setor público através de processos governamentais (códigos de liderança, mudança organizacional) e através da participação da sociedade civil, do setor privado e da mídia¹⁰⁶.

Observa-se que a criação de um Sistema Nacional de Integridade pode proporcionar o desenvolvimento sustentável e equitativo do país, atrair investimentos internacionais e gerar resultados positivos de políticas públicas, enquanto a corrupção não combatida, inversamente, coloca em risco a democracia, enfraquece a economia e leva a um declínio na qualidade dos serviços públicos e na infraestrutura governamental.

Seguindo essa linha de pensamento, diante da mudança do papel do *compliance*, que deixou de ser instituto unicamente do direito privado atribuído de forma exclusiva às empresas e corporações, tornando-se um verdadeiro instrumento de prevenção e controle de atos de corrupção, o presente trabalho está voltado para a pesquisa do programa de integridade na Administração Direta Federal e sua contribuição prática na luta pelo fim das fraudes e desvios administrativos.

3.2 INTERRELAÇÃO ENTRE INTEGRIDADE, ÉTICA E OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS NO SISTEMA DE *COMPLIANCE* PÚBLICO

Ao pensarmos em conduta ética, imediatamente nos remetemos a um comportamento dotado de integridade, a uma postura alicerçada na justiça e honestidade, ao equilíbrio entre o interesse individual e o coletivo, à moralidade, à solidariedade e, por fim, à retidão de caráter, sendo, por esses valores a ela agregados, elemento essencial no combate à corrupção. Em termos conceituais, segundo ensina o filósofo espanhol Adolfo Sanches Vasquez, a “ética é a teoria ou

¹⁰⁶ LANGSETH et al. **The Role of A National Integrity System in Fighting Corruption.** Commonwealth Law Bulletin. 1997, 23. 499-528. 10.1080/03050718.1997.9986471. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/233163337_The_Role_of_A_National_Integrity_System_in_Fighting_Corruption. Acesso em: 02 jul. 2020.

ciência do comportamento moral do homem na sociedade”¹⁰⁷, e apegando-se à etimologia da palavra grega *êthos*, afirma que ética é o modo de ser ou caráter do indivíduo que se assentam num comportamento adquirido pelo hábito.

Referido pensador entende que a ética se revela quando os indivíduos se deparam com a necessidade de pautarem seu comportamento e a tomada de decisões em normas que considerem mais apropriadas para a situação, através da reflexão moral da conduta, analisando se o ato a ser emanado é correto ou não. Para o nobre, não basta seguir propriamente as regras entabuladas para cada caso específico, questão afeita à prática moral, e sim refletir sobre o que é certo e construir uma intimidade moral capaz de orientar o seu comportamento em toda vida prática. Neste sentido, a ética seria o juízo que julga se determinada conduta é moral, ao passo que a prática moral se refere ao comportamento adotado pelas pessoas diante dos problemas, na medida em que visam agir de forma moralmente valiosa.

Seguindo uma linha de pensamento diversa, Dalmo de Abreu Dallari entende que a ética não é meramente uma questão teórica, mas essencialmente prática, no sentido de que ou “é praticada ou não existe”¹⁰⁸. Afirma que a ética se forma pela realidade, através dos comportamentos que se repetem no tempo e se transformam em costume. Aduz, ainda, que o indivíduo precisa interiorizar os princípios éticos e

¹⁰⁷ VASQUEZ, A. S. **Ética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 5. Disponível em: [¹⁰⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Ética**. São Paulo: Fundação Abrinq. p.1. 2003. Palestra em dezembro de 2003. Edição do Kindle.](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38999987/1_Etica_-_Vasquez.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D1_Etica_-_Vasquez.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=ASIATUSBj6BAPYXCWDOw%2F20200505%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20200505T115606Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEFlaCXVzLWVhc3QtMSJHMEUCIQDOLWIA4GLy7A%2BDhhjJX%2FcuQLRKwS6dAjGbKe1iIBK5PAIgdI1AXqB8FkhHiehLWjv8Mlswpgi9pa0vb5BkWkkMh3EqvQMli%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2FARAAGgwyNTAzMTg4MTEyMDAiDMwmpfyg5eqwm8So9SqRA%2F3U01Qmbt4r0cgfwOhlbpo3krxmMSNvw1zU2NOXJIGnljCzJHk1H6NyQACQwNTFD8CEeaaYHg%2FU6hix8m2kKGDTc3Uhi9caleAoWavUPEyz5%2FBHuH9gv8RNxooVsoZF9vcJkaloEcCNIJPayMGCuWdXR586OkDOekxXJI9Rnyu%2F6cx7Rsu6n7QkOdQsE9jd%2FCOr%2FQrurucii2BHalkMXFDyYTEWrNcdFjzShxbbpEZ8JmOhVcUv8QuacJu0DBhZGZ7qDMgn2pzt%2FgfxxnmKiB2Jgz1cMv64jOEWvYXYe4lfZW6jMgER79Y%2Fhh9ntnKTEh9ONe79a3x6S5kV9xlezGGLKQyEPEzKmtU6g9fojH4TvWfIcYXrwmzeDhi2y%2F%2F%2F5inrVn4v5txmpMhm2TXBbqoBIHYaXb6JuMwNf%2FDvEucl9qG%2B7RGSj3vYxe3AOlr679omhKo7qojHLPDs6fVrA1F2qTGiuxySjF5k8NE1fxNXIQBedRMi179ibfKlZ064e9pZN8FrnPP3YThXm353wMNDrxPUFOusBMGe08qCoFQxLqboWmwOJdLxUGFidJ2jHY3LpUNBrU2ms7vjpPRH%2BkMnBSWH8cCZKzrb5xMSuovPbhmiFWf4k%2FfNT%2FiwMxlzFeEADtU4uV%2FXlpXnYXORN8GJnlq8gTehfvYSA9DUvHu%2FscbaOhaSXmWtRGvkk56c4gJo6mdHkVJvXa%2F0%2B8pcCZvSNYQwzNxfU7%2FJld44qAJ5FDQigbLxI9wt1eZdmhKGVOLuPworYjYOEgaO3m9F6KI4H4vhvLkV2vsW0gO%2FjQv4mb%2FuBCu9Z5H3UB34odjrPI91SZm%2BH3m%2BDv3OhbUmKM7cQ%3D%3D&X-Amz-Signature=95c65e3116c9cb5525256583342095f0295e965d2003116ce39b547e8dd2b1d5. Acesso em: 05 maio 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

construir uma consciência ética para ultrapassar a barreira de que a ética se restringe à formalidade.

Zygmunt Bauman, em sua obra *Ética Pós-Moderna*, traz a ideia de que a modernidade possibilitou ao indivíduo fazer escolhas de cunho estritamente pessoal para a tomada de decisões e o tornou capaz de agir como seu próprio agente moral¹⁰⁹. Afirma que é a intimidade moral que faz com que as pessoas se sintam responsáveis pelos atos que emanam e não as leis ou regras de conduta que precisam obedecer. Por outro lado, assevera que os padrões de conduta ou da lei substituem a moralidade, sendo o dialeto moralidade/lei um predicado existencial da pessoa humana¹¹⁰.

O renomado filósofo crava que os mandamentos éticos modelam o agir das pessoas e procuram antever a ocorrência de certos fenômenos com o fito de diminuir ou eliminar riscos e conflitos. Assevera que para cada grupo de pessoas existem padrões éticos específicos a serem seguidos, no sentido de que para a comunidade da administração pública devem existir, como de fato existem, normas de conduta ética exclusivas.

Neste sentido, Aristóteles já ensinava que a ética não se restringe a regras de comportamento baseado no certo ou errado, mas num código social que visa o bem comum e permite o convívio social de forma segura. Em *Ética a Nicômaco*, o brilhante filósofo ensina que o agir humano é orientado à consecução de algum bem e que o homem se tornará virtuoso se praticar as virtudes, que podem ser intelectuais e morais, sendo as primeiras um fruto da educação e as segundas adquiridas pelo exercício, pela prática habitual de determinada conduta¹¹¹.

Compreende-se da leitura dos citados conceitos que, ressalvados os pequenos traços distintivos, as linhas de pensamento dos doutrinadores convergem para a conclusão de que a ética está profundamente ligada aos valores que os indivíduos carregam consigo, de modo que se concretiza através da valoração prévia de que a conduta a ser praticada é ou não apropriada ao ambiente social ao qual se refere, e que pode ser modelada pelo exercício de virtudes.

¹⁰⁹ BAUMAN, Zygmunt. *Ética pós-moderna*. São Paulo: Paulus, 1997. 285p.

¹¹⁰ Ibidem p. 37.

¹¹¹ ARISTÓTELES. *Ética a Nicomaco*. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W. D. Ross *In: OS PENSADORES*. São Paulo: Nova Cultural, 1991. Disponível em: <https://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/12/%C3%89tica-a-Nic%C3%B4maco.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

É principalmente em razão deste último ponto que a ética se revela imprescindível ao sistema de *compliance* eficiente. A ideia de que a prática constante de condutas probas e virtuosas podem modelar os valores éticos que os indivíduos carregam consigo torna possível acreditar no sucesso do programa de integridade que, dentre as suas ferramentas, abrange o treinamento ético constante, a necessidade de seguir um padrão de conduta e o controle dos atos emanados pelos agentes públicos. Ora, se o ato é controlado, o indivíduo tende a agir conforme determinado padrão de conduta, e se o pratica continuamente, passa a conceber que o agir de forma proba é o correto e acaba por incluí-lo dentre seus valores, modelando o seu comportamento.

Por sua vez, quando pensamos na palavra integridade, imediatamente vinculamos seu conceito ao que não é corrompido, a valores éticos e morais e ao comportamento virtuoso. A “integridade implica a exata correspondência entre os relevantes valores morais e a realização desses valores no momento em que, diante das situações problemas do dia a dia, uma escolha é reclamada a fim de que uma ação ou uma omissão sejam realizadas”¹¹².

Neste aspecto, a integridade está relacionada a uma lei universal, de onde derivam preceitos morais e os valores, que rege todo o agir, reflete nas crenças e princípios e molda o comportamento do indivíduo íntegro. Praça Barros Filho, ao narrar o pensamento de Kant sobre integridade, afirma que a conduta deve ser regida por uma operação racional, em que todos possam saber como procedemos ao agir.

Devemos agir de tal maneira que o princípio que rege nossas condutas se converta em princípio universal de condutas. Que qualquer um, para agir, possa fazer o cálculo que você fez. Possa pensar como você pensou. Possa raciocinar como você raciocinou. Em outras palavras, a maneira de decidir a própria conduta deve ser a mesma para qualquer um. Ora, o imperativo categórico se traduz em outros por inferência. Já que devemos agir de tal maneira que nosso procedimento seja adotável por qualquer um, então, é de concluir que devemos agir de maneira que todos saibam como fizemos, procedemos e deliberamos¹¹³.

Erhard e Jensen definem a integridade como ‘honrar a palavra’, no sentido de que a palavra dada deve ser cumprida, mas, diante da impossibilidade de seu cumprimento, deve-se expor a verdade e arcar com o impacto que dela advier. “Honrar

¹¹² HUBERTS apud ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal, Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 46.

¹¹³ Apud ZENKNER, Marcelo, p.48.

a palavra pressupõe que padrões morais, éticos e legais serão seguidos, a não ser que se informe que não o serão, justificando-se ou assumindo as consequências disso”¹¹⁴.

Nota-se que a publicidade é um dos elementos intrínsecos à integridade, no sentido de que se a pessoa não puder revelar sua ação ou o que levou à omissão da conduta, certamente não deveria tê-la praticado. Além disso, a autenticidade, a coerência entre o agir e os valores e a reciprocidade entre conduta e discurso são consideradas características inseparáveis da integridade.

A autenticidade “é aquilo que coincide com ele mesmo, isto é, que não é simulacro ou imitação, ou fingimento, ou dissimulação. Em outras palavras, autêntico é que não perde inteireza e integridade”¹¹⁵. Neste sentido, a pessoa autêntica se revela honesta com seus valores e consistente com suas crenças, se portando na vida pública ou privada sem conceder exceções ao que realmente pensa.

Da mesma maneira, o indivíduo íntegro mantém total coerência entre os valores que carrega consigo e as suas ações, negando-se a agir de forma contrária aos preceitos éticos, principiológicos e morais que cultua, mesmo sob pena de perder vantagens. Cumpre notar que a integridade se perpetua pela coerência de agir como pensa em razão do íntegro comprometimento com seus valores, ainda que não esteja sendo observado ou não seja possível ser descoberto.

A reciprocidade entre discurso e conduta é o contraponto à máxima popular do ‘faça o que falo, mas não faça o que faço’, uma vez que a pessoa íntegra se comporta nos exatos termos daquilo que defende, sendo altamente previsível pelos seus interlocutores, que podem antever sua conduta com base unicamente nas premissas que expõe.

Da junção dos citados elementos, tem-se que uma pessoa íntegra pode ser descrita como aquela de inteireza de caráter, que não se deixa corromper pela oferta de vantagens, e que se comporta, incondicionalmente, pautada em padrões éticos, morais e em valores íntimos em qualquer ambiente, seja ele público ou privado.

No que se refere à integridade pública, a OCDE a conceitua como “o alinhamento consistente e a adesão a valores éticos, princípios e normas

¹¹⁴ BRANDÃO, Carlos Eduardo Lessa; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; MURITIBA, Sérgio Nunes (orgs.). **Governança corporativa e integridade empresarial: dilemas e desafios**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017.

¹¹⁵ CORTELLA, M. S; BARROS FILHO, C. **Ética e vergonha na cara!** Campinas: Papyrus 7 Mares, 2014. p. 46.

compartilhados para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”. Continua afirmando que a “integridade é essencial para a construção de instituições fortes e garante aos cidadãos que o governo está trabalhando em seu interesse, não apenas para alguns poucos”¹¹⁶.

A integridade pública, portanto, proporciona ao cidadão confiar nos atos emanados da Administração Pública, por proporcionar que os gestores e servidores públicos pautem suas ações em valores morais e éticos, comportando-se com honestidade quanto à defesa do interesse público. Marcelo Zenkner, considerando os princípios estabelecidos pela OCDE para orientar o sistema de gestão da ética, traz interessante conceituação da integridade governamental:

Uma definição satisfatória de integridade governamental tem que se estabelecer não apenas em relação a adoção das políticas públicas corretas, mas também em relação à sua implementação de maneira adequada, à luz do princípio da moralidade administrativa. Isso significa que os atos administrativos devem ser sempre praticados de acordo com as exigências da moral e dos bons costumes, visando uma boa administração. O gestor público, desse modo, tem o dever de agir para atender os padrões de conduta que são considerados relevantes pela comunidade e que sustentam a própria existência social. Assim, um conceito de integridade governamental dificilmente poderia abranger regimes moralmente repreensíveis, como o Apartheid e o nazismo, ainda que estejam respaldados em ordenamentos jurídicos bem definidos¹¹⁷.

Neste diapasão, observa-se que a integridade pública não se restringe ao mero cumprimento da lei, mas sim foca na importância de o ato administrativo ser justo e pautado em valores éticos e nos princípios do órgão. Segundo Zenkner “há uma carga valorativa que supera a mera aplicação da lei, muito embora não se deva olvidar do princípio da legalidade e seu caráter restritivo no que se refere ao escopo volitivo do gestor público”¹¹⁸.

Como dito alhures, ao legislar sobre o programa de integridade pública, o Brasil equiparou os termos integridade e *compliance*, fortalecendo a ideia de que é possível tornar o serviço público brasileiro confiável e apegado aos valores éticos. Na verdade, transparece o desejo da Administração Pública em mudar o futuro do país no que diz respeito à corrupção que o assola historicamente e que o torna cada vez mais fragilizado perante a comunidade internacional e descrente pela população local.

¹¹⁶ OCDE. **Recomendação da OCDE sobre integridade Pública**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

¹¹⁷ ZENKNER, 2019, op. cit. 231.

¹¹⁸ Ibidem, 2019, p. 42.

Por certo, por mais que ao longo do tempo o *compliance* tenha deixado de ser mera conformidade para se tornar instrumento anticorrupção, equipará-lo à integridade fortalece a ideia de que os gestores públicos manterão retidão de caráter nas tomadas de decisões e os servidores públicos nortearão seus atos em valores morais e condizentes com o interesse público, como se espera, o que torna mais propenso ao sucesso o programa de integridade proposto pelo governo federal.

Por outro lado, não há como negar a influência dos princípios administrativos da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência na construção de uma administração pública íntegra, em que pese não terem sido suficientes para impedir o avanço da improbidade ao longo dos anos após a promulgação da Constituição Federal que os concebeu, uma vez que visam proteger o interesse público e garantir que o ato administrativo seja legítimo e isento de vícios.

Conforme ensina Marcelo Zenkner, dentro da estrutura político-administrativa haverá sempre o risco de os agentes públicos utilizarem-se dos poderes que o cargo ou função lhes conferem para obterem vantagens pessoais. É neste cenário que os princípios administrativos se mostram relevantes na concretização da integridade governamental, uma vez que autorizam a atuação sancionadora da Administração Pública.

O princípio da legalidade se confunde com o próprio conceito de conformidade, uma vez que prescreve que o agente público somente pode fazer aquilo que a lei permite; é o agir conforme próprio do *compliance*, e se mostra uma fonte de segurança jurídica à população em razão de limitar o poder de atuação dos gestores e servidores públicos. No entanto, infere-se do programa de integridade que a conduta aceitável não é aquela submissa à lei apenas, mas sobretudo a norteadada em parâmetros morais, reforçando a citação do escritor Mark Twain que diz “Leis controlam o homem menor; as condutas corretas controlam o maior”¹¹⁹.

Neste aspecto, o princípio da moralidade ganha grande relevância no sistema do *compliance*, já que se preocupa que o comportamento dos agentes públicos seja definido por normas e padrões de conduta pré-estabelecidos. É a prática moral que leva o indivíduo a agir de forma correta com base nos valores que construiu ao longo do tempo.

¹¹⁹ ZENKNER, 2019, op. cit. p. 41.

É sabido que os valores morais são transformados através dos hábitos e costumes edificadas com o passar dos anos e podem ser diferentes a depender da comunidade e do momento no tempo em que se vive. Algo que antes era considerado moral, hoje pode ser visto como imoral e a recíproca é verdadeira. Prova disto é o nepotismo que marcou a história da Administração Pública brasileira e, há menos de uma década, se tornou prática imoral e rejeitada em nome da probidade administrativa.

Não por acaso, um dos pilares do *compliance* público é o treinamento das normas de conduta ética a serem seguidas pelos agentes públicos, pois, se conscientes da forma de agir corretamente, o hábito transformará os valores morais agregados ao indivíduo e poderá erguer uma Administração Pública isenta de fraude e corrupção.

Além disso, a moralidade está entrelaçada à honestidade, ao impor que o agente público não apenas observe os preceitos éticos que devem nortear sua conduta, mas analise se o ato a ser praticado é honesto ou desonesto. A honestidade, por sua vez, é atributo do homem probo e pressupõe o respeito aos padrões de conduta social impostos sob o manto da moralidade, revelando a existência de um ciclo contínuo entre moralidade, ética e integridade.

Da mesma forma, a transparência é um dos elementos essenciais ao alcance do sucesso do programa de integridade e para a consequente prevenção da corrupção no seio da Administração Pública, tornando eloquente a importância do princípio da publicidade no sistema de *compliance* público. Destarte, apesar da transparência e do princípio da publicidade não serem sinônimos, não há como olvidar a relevância da primeira no aperfeiçoamento do segundo, uma vez que não basta o ato administrativo ser público, ele precisa ser compreensível pela população em geral; as informações emanadas da Administração Pública precisam ser cristalinas e objetivas para facilitar o entendimento do receptor.

Ademais, o direito de acesso à informação possibilita ao cidadão conhecer quem são o corrupto e o corruptor e exigir a sua punição, seja através do voto na eleição seguinte, seja por meio do papel sancionador da Administração Pública. O controle social exercido pela população, através do controle de contas e atos de gestão, impõe ao governante e demais agentes do serviço público a se comportarem no exercício de sua função de forma proba e ética e, conseqüentemente, serve para combater a corrupção.

A transparência pública e o acesso à informação são fundamentais em três áreas: na busca da eficiência econômica, na prevenção da corrupção e na análise, articulação e aceitação das escolhas políticas governamentais. São essas as ferramentas que permitem que os cidadãos participem de perto das decisões tomadas pelo Poder Público e, principalmente, vigiem os gastos das autoridades e a eficiência das instituições públicas. Não há um só caso de sucesso no combate à corrupção, no qual a regra da completa e total transparência dos atos da Administração Pública não tenha sido observada¹²⁰.

O obstáculo ao agente público ocasionado pela transparência, segundo Zenkner, é absolutamente necessário na concretização e sucesso das políticas anticorrupção. Neste sentido, a integridade governamental precisa do aparelhamento eficiente dos meios de transparência e da tecnologia para propiciar ao cidadão a fiscalização efetiva dos atos públicos e coibir fraudes, ilicitudes e desvios de conduta que sangram os cofres e ceifam a confiabilidade da Administração Pública.

A eficiência da Administração Pública é um dos objetivos intrínsecos ao *compliance* público, uma vez que se constitui em um sistema que visa prevenir, identificar e corrigir riscos, reduzindo os atos insatisfatórios e produzindo resultados positivos no serviço público, impondo ao agente público exercer as atribuições do cargo ou função “com presteza, perfeição e rendimento profissional”, nos dizeres do sempre lembrado Hely Lopes Meirelles.

Em arremate, observa-se que a ética, a moral, a integridade, a conformidade e os princípios administrativos são elementos essenciais na efetivação do *compliance* público, possibilitando à Administração Pública defender seus bens, patrimônio e imagem ao fortalecer um sistema que identifica e repara o erro, e sanciona os agentes públicos que visam obter vantagens indevidas decorrentes do poder do cargo que ocupam.

3.3 CONSTRUÇÃO DA CULTURA DA INTEGRIDADE NO SETOR PÚBLICO

Considerando o contexto sócio-político brasileiro, em que há alto índice de desvios de conduta e de corrupção, se impõe a construção de uma nova prática moral no setor público, em parceria com organizações da sociedade civil, com os cidadãos e o setor privado, com vistas a provocar alterações na consciência coletiva, culminando na implantação da cultura da integridade em toda sociedade e reduzindo a tolerância histórica às violações aos preceitos éticos e à probidade administrativa.

¹²⁰ ZENKNER, 2019, op. cit. p. 247.

A cultura é notoriamente conceituada como um conjunto de símbolos, sentidos, crenças, costumes, legislações, manifestações morais e artísticas compartilhadas pela sociedade ou por uma comunidade específica. Neste sentido, a promoção da educação cívica sobre integridade e a realização de campanhas publicitárias informando à população sobre os benefícios de se ter um sistema de integridade pública podem gerar uma conscientização moral capaz de produzir uma mudança cultural voltada à rejeição a qualquer ato antiético.

Por certo, quando se sugere promover a cultura da ética no serviço público, o que se pretende é a formação de uma consciência moral no gestor e agente público que os leve a pautar seus atos visando à consecução do bem comum e a orientar suas condutas com base nas normas éticas para defesa da incolumidade da Administração Pública. O servidor, seja ele da alta administração ou ocupante do mais simples cargo, deve estar consciente de que o bem que se visa atingir e proteger na administração pública é o interesse público e não o individual.

É nesse cenário que o sistema de *compliance* se apresenta como instrumento capaz de mudar o comportamento do gestor e servidores públicos, introduzindo novos valores morais e possibilitando, enfim, construir a referida cultura da ética no serviço público, sobretudo considerando que a realidade brasileira demonstra que os interesses privados frequentemente se sobrepõem às importâncias e necessidades coletivas, corporificando-se em serviços públicos de má qualidade e no inadimplemento de políticas públicas sociais.

Holanda apud Augusto Martinez assevera que a exceção no Brasil é ter um sistema administrativo preocupado em satisfazer o bem coletivo, sendo historicamente comprovado que o interesse privado se sobrepõe ao público. Vejamos:

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal¹²¹.

De fato, ao assumir um cargo ou função pública, independentemente se a investidura se deu por meio de concurso público, eleição ou nomeação precária, já é esperado que o agente público tenha consciência de sua missão de preservar o

¹²¹ PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública, combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração**. São Paulo: J.H. Mizuno, 2019, 1685.

interesse público e proteger o bem coletivo. É inaceitável que o homem médio não tenha discernimento do que é certo ou errado, e tanto o tem que, em regra, tende a pesar e racionalizar sua conduta diante das escolhas que tem a fazer. Porém, os escândalos recorrentes de corrupção no serviço público brasileiro revelam que, apesar da consciência do ato ilegal ou imoral ou fraudulento, os agentes administrativos teimam em cometê-los.

Tal situação está intimamente ligada ao custo-benefício da conduta fraudulenta, na medida em que a sanção dela decorrente pode ser inversamente proporcional ao dano causado ao erário público, ou até mesmo improvável de ser aplicada ante a falta de conclusão das investigações administrativas. Além disso, a impunidade de corruptos, mesmo após descobertos e investigados, é latente na história do Brasil e possibilita a continuidade do vício sistêmico de se locupletar em detrimento do interesse público.

“Rompida a barreira da integridade pela primeira vez, as pessoas passam a cometer pequenos desvios naturalmente ou passam a repetir pseudo argumentos para justificá-los”¹²². Tal frase representa duas situações: a primeira é de que o ato é visto como lícito ou de menor ilegalidade que leva à uma flexibilização do padrão ético; na segunda visão, o agente justifica seu ato em comparação com o mais danoso praticado por outras pessoas, no sentido de que errou, mas seu erro foi o menor e por isso a reprovabilidade deve ser mínima.

O *compliance* público surge, justamente, como instrumento que pretende evitar o rompimento da barreira da integridade, revelando-se como meio capaz de modificar a postura adotada pelos agentes públicos e transformar a cultura administrativa através da implementação de um padrão comportamental probo e voltado à consecução do bem coletivo. Isto acontece porque, como dito acima, o programa de integridade pode levar a administração pública a romper com o arquétipo patrimonialista, transformar o comportamento dos agentes públicos pelos exemplos de comprometimento ético da alta administração e treinamentos rotineiros de preceitos morais, e controlar com eficácia os atos e fatos administrativos através de auditorias internas e transparência pública.

Neste aspecto, Augusto Martinez aduz que “defender a aplicação de um programa de *compliance* à Administração Pública significa tentar romper com padrões

¹²² ZENKNER, 2019, op. cit. p. 51.

patrimonialistas que há décadas permeiam a realidade da gestão pública brasileira e promover a concretização de princípios constitucionais”¹²³. Reforça-se que os princípios constitucionais são elementos fundamentais no sucesso do programa de integridade, em face do seu papel teleológico, que permite aplicar a lei de forma justa, mas a recíproca é verdadeira, uma vez que os mecanismos de *compliance* fortalecerão a compreensão e obediência aos preceitos e valores administrativos, resgatando a influência dos princípios na condução da administração pública.

Além disso, os programas de ética do governo, ao exigirem divulgação financeira, de relacionamento e transparência dos atos de gestão, permitem a fiscalização da população e acarretam a preocupação do agente público em agir de forma responsável, proba e a determinar se podem existir conflitos de interesse em determinada circunstância, possibilitando compreender os efeitos éticos do seu ato¹²⁴.

Assim, percebe-se que a cultura da conformidade vai muito além de agir de acordo aos padrões de conduta, mas visa transformar a administração pública em uma instituição de alto nível de confiança, em que os cidadãos tenham certeza de que os interesses públicos serão preservados, de que não há impunidade, de que as decisões serão tomadas da melhor forma para atender ao bem coletivo. Por outro lado, no que se refere aos agentes públicos, a cultura da ética seria capaz de influenciá-los a ponto de criar uma intimidade moral que os induza a sempre agir integralmente, mitigando os riscos de corrupção no órgão público.

3.4 PILARES ESSENCIAIS AO SUCESSO DO COMPLIANCE PÚBLICO

Segundo regem as normas e os guias, nacionais ou estrangeiros, bem como as cartilhas da CGU, o referencial teórico do TCU, as certificações ISO já existentes e os ensinamentos doutrinários, a elaboração de programa de *compliance* público eficiente e não meramente aparente deve ser sustentada em alguns pilares. Em que pese não haver total identidade entre eles, é possível verificar que alguns parâmetros são repetidos nas sugestões apresentadas pelos órgãos acima citados e, portanto, considerados elementos essenciais na eficácia do programa de integridade.

O Guia da FCPA emitido pela SEC e Departamento de Justiça Americano prevê 10 pilares (hallmarks) para elaboração de programa de *compliance* para pessoas

¹²³ PEREZ FILHO, op. cit. posição 1732.

¹²⁴ WECHSLER, Robert. **Local Government Ethics Program**. p. 4. Disponível em: <http://www.cityethics.org/files/Local%20Govt%20Ethics%20Nutshell.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2020.

jurídicas: Compromisso da alta administração e uma política anticorrupção claramente articulada; Código de conduta e política e procedimentos de conformidade; Fiscalização interna do programa, autonomia da área de *compliance* e recursos adequados; Avaliação dos riscos da empresa; Treinamentos e assessoria contínua; Incentivos e medidas disciplinares; Investigações (*due diligence*) de terceiros e de pagamentos; Relatórios confidenciais e investigação interna (denúncias) e sistema de investigações internas; Melhoria contínua: testes e revisões periódicas do programa de *compliance*; Fusões e Aquisições: Investigações (*due diligence*) pré-fusões e aquisições e integrações pós-aquisições e fusões.

Tratando sobre o tema, o Decreto 8.240/15, que regulamentou a Lei anticorrupção brasileira, elenca dezesseis parâmetros essenciais a serem observados na construção de programa de *compliance* pelas pessoas jurídicas, dentre eles destacam-se: o comprometimento da alta direção; os padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade; os treinamentos periódicos sobre o programa de integridade; a análise periódica de riscos; os registros contábeis; os controles internos; os procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios e na execução de contratos administrativos; a independência da instância de *compliance*; os canais de denúncia; as medidas disciplinares; o monitoramento contínuo; e a transparência.

No que se refere aos programas de *compliance* público propriamente ditos, o Escritório de Ética do Governo Federal americano contempla sete requisitos de boas práticas a serem considerados na implantação e avaliação dos programas de ética do Poder Executivo dos Estados Unidos, quais sejam: Engajamento da Liderança; Sensibilização; Treinamento, Assessoria e Consultoria; Divulgação Financeira; Gerenciamento de Programas; Soluções de Tecnologia; e Desenvolvimento Profissional.

Em sua Recomendação sobre Integridade Pública, a OCDE concebe a ideia de três eixos (sistema de integridade, cultura de integridade e uma real prestação de serviços) sustentados em elementos estratégicos próprios. O sistema tem como base o compromisso da alta administração, que compreende: gestão de alto nível e elevado padrão de propriedade pessoal; responsabilidades, em que as atribuições são definidas de forma clara e há coordenação entre os órgãos públicos; estratégia, onde há a elaboração de uma estratégia de integridade após a análise de riscos e

indicadores de avaliação; e padrões de conduta, regras e valores normatizados e comunicados ao público.

A OCDE entende que a cultura de integridade deve ser construída em toda a sociedade, incluindo empresas e cidadão, de forma a não tolerar a corrupção; os líderes devem ser íntegros; o provimento em cargos e funções públicas deve se dar por mérito na captação de profissionais; os servidores devem ser treinados a replicar os padrões de integridade; e haver abertura de diálogo, em que as preocupações de integridade são discutidas amplamente entre os servidores, dando-lhes segurança para a denúncia. Por fim, a prestação de contas deve ser baseada em gestão de riscos, com controles eficazes de risco à integridade da organização; cumprimento das medidas de combate à corrupção, investigando e sancionando as condutas antiéticas detectadas; fiscalização por meio de controle externo; e participação social através da transparência governamental¹²⁵.

Além disso, a OCDE constituiu doze princípios que devem servir de balizas norteadoras na estruturação dos sistemas de integridade governamental, quais sejam: clareza das normas éticas que regem o serviço público; codificação dos padrões éticos e de conduta; comunicação e orientação ética frequente aos servidores e à alta administração do órgão; conhecimento pleno dos direitos e deveres pelos agentes públicos; compromisso político público com a ética; transparência nas tomadas de decisão; clareza nas diretrizes de interação entre setores públicos e privados; incentivo da ética pelos gestores públicos; promoção da ética pela gestão de políticas e práticas administrativas; as condições do serviço público devem promover a conduta ética; responsabilização dos agentes públicos; e regulamento das sanções a serem aplicadas ¹²⁶.

Por seu turno, no guia prático expedido pela CGU são contemplados nove requisitos essenciais aos programas de integridade a serem observados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal brasileira: conhecimento da instituição; código de ética ou conduta; treinamento dos profissionais; regras claras; transparência; canais de denúncia; gestão de riscos e controles; responsabilização e sanção dos infratores; e instância de integridade.

¹²⁵ OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE para Integridade Pública**. 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-pt.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

¹²⁶ OECD, 2018, op. cit., p. 5.

Ademais, o artigo 19 do Decreto nº 9.203/17 enumera quatro eixos como alicerces dos Programas de Integridade que podem ser somados aos elementos dispostos na Portaria nº 1.089/18 da CGU, artigos 6º e 7º, que regulam e detalham as fases de implementação do *compliance* público, quais sejam: a promoção da ética e regras de conduta para os servidores; o incentivo à transparência; o comprometimento e apoio da alta administração; a existência de unidade responsável pelo programa; a análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e o monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Do mesmo modo, o Referencial Teórico de Combate à Fraude e Corrupção emitido pelo Tribunal de Contas da União fornece orientações aos gestores públicos de todas as esferas do governo sobre as melhores práticas e medidas de combate à corrupção. Em que pese não ter poder normativo, referido documento influenciou a edição da política de integridade do governo federal e possui elementos próprios do *compliance* público, e por isso merece espaço nessa pesquisa. Observe-se que o mencionado Referencial do TCU elenca cinco mecanismos de combate à fraude e à corrupção, sendo que cada um deles se relaciona a um conjunto de componentes de atuação, que por sua vez são atrelados a diversas práticas capazes de operacionalizar o sistema anticorrupção.

O primeiro mecanismo anticorrupção é a prevenção, considerada a mais eficiente e proativa na preservação do erário público, uma vez que visa impedir a ocorrência da fraude e corrupção através de políticas de ética, capacitação dos agentes públicos e comunicação. São considerados elementos da prevenção a gestão da ética e integridade, os controles preventivos e a transparência e *accountability*. Já a detecção se baseia na coleta de informações e dados sobre as condutas irregulares, antiéticas e fraudulentas que ocorreram, ocorrem ou estão para serem praticadas. São componentes da detecção o canal de denúncia e a auditoria interna.

Assim, ultrapassada a fase de prevenção sem ter obtido êxito em conter o ato indevido, e detectada a ocorrência da corrupção, passa-se ao mecanismo de investigação. A investigação visa esclarecer a ocorrência da conduta antiética detectada, através de apuração, por meio de procedimento administrativo, de informações relevantes que possam confirmar a prática ou não da infração disciplinar. Dentre os componentes estão a avaliação do incidente, o exame de documentos, entrevistas eficazes e revisão dos controles internos.

O quarto mecanismo de combate à fraude e corrupção é a correção, em que se responsabiliza e sanciona o autor do desvio de conduta. A correção “emite a mensagem para servidores, beneficiários de programas, usuários de serviços públicos e fornecedores ou qualquer outra parte interessada, de que a organização não se omite perante a fraude e corrupção”¹²⁷. Visa deixar claro que a responsabilização existe e não poupará os infratores, independentemente do cargo ocupado e, acima de tudo, se preocupa em alavancar a confiança da sociedade no órgão pela certeza da ausência da impunidade. São componentes da correção: processo de apuração ética e disciplinar, processo administrativo de correção e responsabilização penal.

O citado referencial do TCU traz, ainda, a orientação para implementação do mecanismo de monitoramento contínuo das medidas anticorrupção por meio dos gestores, asseverando que é através do monitoramento que serão identificadas as falhas e pontos a serem reajustados, dando maior segurança à integridade.

Seguindo essa linha, e observando os itens presentes em todas as sugestões acima descritas, conclui-se pela necessidade da observância de dez pilares norteadores da implantação do *compliance* público efetivo, e que servirão de parâmetro para avaliar a competência dos programas de Integridade dos Ministérios do Governo Federal em prevenir a corrupção através da promoção da cultura da integridade, são eles: Comprometimento da Alta Administração; Instituição de Código de Conduta; Treinamento e comunicação; Instância de *compliance*; Gestão de riscos e controle interno; Tratamento de conflitos de interesse e nepotismo; Canais de denúncia; Responsabilização dos infratores e correção; Transparência e accountability; e Monitoramento contínuo.

3.4.1 Comprometimento da Alta Administração

Como o nome deixa claro, a alta administração se refere às lideranças do órgão que estão no topo da cadeia de comando, sejam eles presidentes, ministros, diretores, administradores, gestores e coordenadores, que devem demonstrar comprometimento com preceitos éticos e estar engajados com o sucesso do programa de *compliance* público, deixando explícito aos subordinados que adotam e se submetem às regras estabelecidas no programa de integridade.

¹²⁷ TCU, 2018, op. cit., p 94.

O apoio incondicional da mais alta direção do órgão ao programa de integridade se mostra relevante porque é através do exemplo de conduta proba e intolerante a qualquer ato de corrupção que se fomenta a cultura da ética e conformidade às leis no ambiente de trabalho. Conforme expôs a consultora de ética Delaney Marsco, ao analisar a modernização do programa de ética do Departamento de Interior dos Estados Unidos, “a liderança ética deve vir do topo. Um local de trabalho ético depende da liderança que dá o tom¹²⁸”.

Certamente, o servidor que se vê diante de autoridades públicas engajadas em pautar seus atos conforme os ditames éticos, conduzindo sua gestão com postura justa e honesta, e que deixam claro que os desvios de conduta serão repudiados e sancionados, tende a se comportar de forma semelhante em suas atividades e a cultivar a ética no ambiente de trabalho. Portanto, a postura da alta cúpula administrativa deve indicar que o respeito aos padrões éticos e a obediência às normas são requisitos indispensáveis ao bom desempenho da função e devem ser replicados por todos.

O Guia de Integridade da CGU assevera que a “alta administração, cujas ações e decisões são modelos para todo o corpo funcional, deve enxergar-se como a principal responsável pela promoção da cultura ética e pela integridade da organização”¹²⁹. Aduz ainda que a “alta administração é o referencial da organização e deve assumir a responsabilidade pela promoção da integridade”. Neste sentido, o referido órgão traçou seis pontos a serem observados pela Alta Administração das empresas com o fito de dar efetividade ao programa de *compliance*, quais sejam: exemplo de comportamento ético, aprovação formal do programa, supervisão das atividades do programa, engajamento, discurso de apoio ao programa e alocação de recursos¹³⁰.

Marcelo Zenkner ensina que por mais que uma organização possua um programa de *compliance* bem elaborado, se os seus altos executivos não se comportarem de acordo com a mensagem de integridade que tentam passar, o programa jamais será efetivo. Considera, portanto, indispensável ao sucesso do

¹²⁸ Interior centraliza análises éticas após investigações recentes de alto perfil. <https://thehill.com/regulation/energy-environment/457415-interior-centralizes-ethics-reviews-after-recent-high-profile>

¹²⁹ CGU, 2015, p. 10

¹³⁰ CGU. **Guia de Implementação de Programas de Integridade em Empresas Estatais**. Brasília, 2015.

programa de integridade não apenas o apoio da alta administração, como também a moldagem de sua conduta diante das intempéries. Esta condição pode ser facilmente transportada para o setor público, haja vista que se o chefe do órgão ou Ministro não se comportarem de forma proba e transparente, por mais que declarem apoio ao programa de integridade, seu comportamento interferirá na construção da cultura da ética entre seus comandados.

Por outro lado, é certo que o sucesso do programa de integridade e sua eficiência na construção da cultura da ética no órgão não dependem somente do engajamento da alta cúpula administrativa, mas também do comprometimento das lideranças locais dos órgãos, por serem mais acessíveis e próximas dos servidores públicos de menor hierarquia.

Sobre isso, o guia de *compliance* do CADE, que pode ser aplicado em âmbito público, sugere que a “participação de colaboradores de níveis hierárquicos elevados em treinamentos com colaboradores de menor nível é um modo tanto de demonstrar o comprometimento da diretoria com o programa quanto de reforçar a importância dos próprios treinamentos”¹³¹. Ressalta-se, portanto, a necessidade de cooperação entre todos os níveis da hierarquia do órgão.

Desta forma, é salutar que a alta administração exercite e pautar seus atos embasada em preceitos éticos, demonstrando inequivocamente aos servidores a sua subsunção aos princípios do programa de integridade e o seu apoio às condições dele advindas, a fim de possibilitar a edificação da cultura da ética no serviço público e tornar o *compliance* público efetivo.

3.4.2 Instituição de Padrões de Conduta e Código de Ética

A preocupação em salvaguardar o patrimônio público e coibir a prática de fraudes e corrupção fez surgir a necessidade de se institucionalizar a ética na administração pública, positivando a moral através da corporificação dos Códigos de Ética no serviço público, com espeque na tentativa de revitalização da imagem do Poder Executivo enquanto instituição confiável, no fortalecimento da ideia de modernização e no atendimento às exigências internacionais de integridade pela Administração Pública.

¹³¹ CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE. **Guia de programas de *compliance***. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf. Acesso em: 24 abr. 2020.

Conforme ensina o guia da CGU, há diferença teórica entre o padrão de conduta e o código de ética. “O padrão de conduta seria o instrumento típico de um sistema de integridade normativo, detalha os comportamentos esperados e vedados e estabelece procedimentos estritos de punição às violações de suas regras”¹³². Por outro lado, define o código de ética como “o instrumento típico de um sistema de integridade valorativo. Ele enfoca valores gerais ao invés de regras específicas, colocando mais ênfase na autodeterminação dos servidores em relação às suas escolhas morais”¹³³. Apesar da mencionada diferenciação teórica entre o código de conduta e o de ética, é possível que na prática um único documento seja utilizado para contemplar ambos, motivo pelo qual são tratados como sinônimo pela própria CGU e pela doutrina, e assim será adotado neste trabalho.

Neste sentido, o código de conduta e ética pode ser definido como um conjunto de regras de comportamento alinhado aos valores éticos do órgão e amparado em normas legais, de cumprimento obrigatório pelos agentes públicos, que visa prevenir e evitar irregularidades. Para a regulamentação ter efetividade, precisa conceber suas diretrizes de modo condizente com a cultura do órgão e sofrer atualização com periodicidade, a fim de adequar-se às mudanças estruturais dos órgãos ou inovações legais que ocorrerem durante sua vigência.

“O conteúdo de um bom código de conduta exige, de modo geral, isonomia, imparcialidade, justiça, ausência de preconceitos, ambiguidades e obscuridades com linguagem adequada e de fácil compreensão aos seus destinatários”¹³⁴. Destarte, consoante o art. 9º, § 1º da Lei das Estatais, o Código de Conduta deve dispor sobre princípios, valores e missão; conflito de interesses; vedação de fraudes e corrupção; canal de denúncia; proteção ao denunciante; e sanções.

Neste aspecto, o código de ética atua como a lei interna do órgão e deve reger as ações do agente público, com a finalidade de promover a integridade no seio do serviço público, podendo, inclusive, ser mais restritivo do que as leis até então vigentes. Enfim, o padrão de conduta deve ser instrumento capaz de alterar o DNA do órgão e impor a mudança de postura dos agentes públicos através de práticas cotidianas pautadas em preceitos éticos e morais.

¹³² CGU, 2015, op. cit, p. 16.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ ZENKNER, 2019, op. cit., p. 376.

3.4.3 Treinamento e comunicação

É de conhecimento público que muitos códigos de ética e conduta após editados ficam esquecidos em prateleiras virtuais como se nunca tivessem existido, sendo certo que diversos servidores públicos somente tiveram contato com o padrão de conduta ao estudarem para o concurso público dos cargos que ocupam, enquanto outros, comissionados, sequer conhecem as regras de comportamento que devem seguir no exercício da função, dificultando a instituição da cultura da ética e acarretando a fragilidade da integridade do órgão.

Por conta disso é que os programas de *compliance* trazem o treinamento e a comunicação acerca das regras comportamentais, objetivos e missões do órgão como os seus pilares de sustentação. Notadamente, o que se busca é que as normas éticas e de conduta atinjam todo o público-alvo do órgão de forma clara e compreensível, a fim de garantir a incorporação destas práticas no cotidiano do serviço público, estimulando a construção da cultura da integridade através da conscientização moral e do senso de responsabilidade. O treinamento serve, conforme ensina Dan Ariely¹³⁵, como um lembrete para o servidor se manter no caminho correto.

Destarte, os dilemas éticos podem se apresentar em diversos contextos e em configurações distintas, sendo que os treinamentos periódicos são necessários para que não haja esquecimento das diretrizes do órgão e dos compromissos que o agente público firmou ao assumir o cargo. Ademais, da mesma forma que se presta para prevenir condutas corruptas, o treinamento busca que o funcionário realize corretamente o serviço público que lhe foi designado, evitando cometer equívocos que possam levar à quebra da integridade do órgão, bem como, possa escolher, diante de questões conflitantes, a alternativa que melhor se coadune com os valores e mandamentos do órgão.

Neste sentido, o manual da CGU indica três ações para promover boas práticas em políticas de comunicação e treinamento: comunicar as regras do Código de Ética em linguagem acessível; divulgar entre todos os servidores os contatos da Comissão de Ética; e promover eventos periódicos para treinamentos e discussões sobre questões éticas¹³⁶.

¹³⁵ Apud ZENKNER, 2019, op. cit. p. 409.

¹³⁶ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Manual para Implementação do Programa de Integridade**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

Da mesma forma, Wagner Giovanini aconselha que a organização estimule o conhecimento das condutas de comportamento através de palestras, distribuição de encartes, folhetos e cartilhas e propagação das informações por meio de vídeos, áudios, internet ou outro meio de mídia digital¹³⁷.

Cumpra-se notar que os treinamentos regulares dos códigos de ética devem ser obrigatórios a todos os agentes públicos vinculados ao órgão, passando pela alta administração, membros de conselho, lideranças locais, servidores e fornecedores, com foco na qualidade do conteúdo e na avaliação da percepção do conhecimento.

3.4.4 Instância de *compliance*

Observa-se que o sistema de *compliance* é complexo e demanda o acompanhamento constante do cumprimento das normas estabelecidas nos padrões de conduta, da gestão dos riscos, promoção de treinamentos, monitoramento dos canais de denúncias, processamento de investigações, aplicação de sanções, requerendo diversas tomadas de decisões importantes com vistas a garantir a implementação das medidas de integridade no órgão público.

Diante disso, é imperioso que uma pessoa, uma comissão ou unidade do órgão seja destacada para conduzir o programa de integridade com “autonomia, independência, imparcialidade, recursos materiais, financeiros e humanos necessários ao desempenho de suas atribuições funcionais. Sempre que possível, deve ser garantido à instância responsável o acesso ao mais alto nível hierárquico da organização”¹³⁸, nos termos do multicitado manual da CGU.

Nesta inteligência, observa-se a necessidade de concentração da gerência do *compliance* em uma figura ou unidade departamental com funções e responsabilidades específicas e que possua propriedade técnica para conduzir o programa de integridade do órgão. É neste momento que se evidencia a importância do papel do *compliance officer*.

Cumpra-se asseverar a necessidade de o gerente do programa de integridade ter independência funcional e não exercer outras funções de direção no órgão, sob o risco de haver conflito de interesses e macular os princípios básicos do *compliance* de prevenir, detectar e tratar irregularidades. Da mesma forma, é imperioso que o

¹³⁷ GIOVANINI, Wagner. **Compliance**: a excelência na prática. São Paulo: Forense, 2014. p. 99. Edição para o Kindle.

¹³⁸ CGU, 2017, op. cit, p. 11.

compliance officer ou a unidade de gestão do programa tenha acesso irrestrito às informações e agentes públicos a fim de bem avaliar os riscos à integridade.

3.4.5 Gestão de riscos de integridade e controle interno

O TCU, através do Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção, assevera que o órgão deve considerar o risco de ocorrência de desvios de conduta, e analisar e tratar incidentes potencialmente corruptos através da gestão do risco com a finalidade de impedir sua concretização ou minimizar os impactos.

O citado documento do TCU afirma que a gestão de risco “consiste na identificação, avaliação e priorização de riscos, seguida de uma aplicação coordenada e econômica de recursos para minimizar, monitorar e controlar a probabilidade e o impacto de eventos negativos ou maximizar o aproveitamento de oportunidades”¹³⁹. Continua aduzindo que o “objetivo da gestão de riscos é promover meios para que as incertezas não desviem os esforços da organização de seus objetivos”¹⁴⁰.

Do mesmo modo, o Decreto 9.203/17 conceitua a gestão de risco como “um processo de identificação, avaliação e gerenciamento de riscos, tutelado pela alta administração, com a finalidade de assegurar ao órgão a concretização de suas metas”¹⁴¹. Por sua vez, o controle interno assegura o gerenciamento dos riscos identificados, verifica se a política de integridade está sendo cumprida e avalia as interferências, com o objetivo de conferir eficiência e eficácia ao sistema de *compliance* e ao cumprimento das diretrizes do órgão.

Não há de se olvidar que os órgãos públicos precisam diagnosticar as vulnerabilidades capazes de fragilizar ou comprometer a sua integridade e impedir a consecução dos seus objetivos, através da identificação, da análise e da avaliação dos riscos que certamente existem. A mera negação da ocorrência do risco e a falha no controle interno podem acarretar séria ruptura da integridade do órgão, uma vez que a própria dinâmica da administração pública eleva as chances de cometimento de fraudes por agentes públicos.

Segundo orienta o Manual da CGU, o risco à integridade pode se manifestar de diversos modos, como, por exemplo, através de corrupção e desvio de função, sendo incontáveis as condutas dos agentes que podem levar risco ao cumprimento

¹³⁹ TCU, 2018, op. cit. p. 23.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ BRASIL, Decreto n. 9.203/2017, loc cit.

do interesse público. Nesta linha, referido manual apresenta três fatores de risco à integridade capazes de facilitar a definição dos riscos, prever as consequências, e indicar e compreender os motivos e circunstâncias que levam os agentes públicos a praticarem atos de corrupção, quais sejam, os fatores de risco externos, os fatores de risco organizacionais e os fatores de risco individuais.

Destarte, cumpre trazer à baila as disposições constantes do citado documento:

Fatores de risco externos – Fatores que se encontram fora do controle da instituição e sobre os quais ela deve estar atenta. Exemplos: a existência de legislação inconsistente com definições vagas sobre a competência dos cargos e atribuições da entidade ou eventual carência de recursos que impactam as atividades finalísticas.

Fatores de risco organizacionais – Fatores sobre controle da instituição ou setor, como resultado de suas ações ou inações. Exemplos: regra e políticas internas de governança e capacitação, gestão de pessoas, processos decisórios e direcionamentos da política interna.

Fatores de risco individuais – Fatores que surgem das motivações individuais dos agentes públicos para o cometimento dos atos que afrontem as regras de integridade. Exemplos: falta de conhecimento técnico, pressões no ambiente de trabalho, supervisão inadequada das chefias, dificuldades financeiras¹⁴².

Identificados os riscos, é necessário que a unidade organizacional avalie a relevância e o impacto que pode causar à integridade, uma vez que a quebra da integridade do órgão público gera consequência extragovernamental, pois, seguindo a cadeia de corrupção, a falta de probidade leva aos desvios de recursos públicos que acarretam a ineficácia de políticas públicas, atingem diretamente os cidadãos e derrubam a confiança no Poder Público.

Desta forma, é inegável a necessidade de implementação de mecanismos eficazes de gestão de risco e controle interno para garantia da integridade pública.

3.4.6 Tratamento de conflito de interesses e nepotismo

O TCU, através do Referencial de Combate à Fraude e Corrupção, define conflito de interesse como o “conjunto de circunstâncias que cria riscos de que o

¹⁴² MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual para Implementação de Programas de Integridade: orientações para o setor público.** p.29. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 29 abr. 2020.

juízo ou ações relativas ao interesse primário do servidor venham a ser indevidamente influenciadas por um interesse secundário”¹⁴³. Segue explicando que o interesse primário alude à missão, aos objetivos do cargo ou função pública, enquanto o interesse secundário corresponde aos ganhos financeiros e vantagens pessoais do agente público.

Por seu turno, a Lei 12.813/13 considera conflito de interesse “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possam comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”¹⁴⁴. Neste sentido, resumidamente, o conflito de interesse se refere ao possível desvio de finalidade que o agente público pode cometer com o fito de beneficiar-se das vantagens do cargo para ganho pessoal ou de terceiros, em razão de uma interferência externa.

Cumpra-se notar que o conflito de interesse pode existir mesmo sem dolo, sem o *animus* da obtenção da vantagem, sem a prática efetiva da corrupção, uma vez que basta que o interesse público seja influenciado pelo interesse privado. Entretanto, a Lei de Conflito de Interesses não se destina a todos os servidores e ex-servidores federais; na verdade, se preocupa com agentes públicos da alta administração ou aqueles que tiverem acesso a informações privilegiadas passíveis de resultar em vantagem econômica ou financeira.

Dentro do sistema de *compliance*, compete ao órgão mapear a estrutura e identificar os cargos, setores e atividades que estejam mais suscetíveis a desenvolver conflito de interesses e tomar medidas para a redução dos riscos. A preocupação com o nepotismo, nessa linha, se revela justamente porque proporciona concentração de poder por parte de determinados agentes públicos, que podem ter facilitado o acesso a informações especiais e delas aferir vantagens em razão do cargo e em detrimento do interesse público.

O nepotismo, como sabido, é a ascensão do indivíduo ao cargo público em razão de vínculo parental e não por capacidade técnica para o exercício da função ou

¹⁴³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm>. Acesso em: 29 abr. 2020.

¹⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

meritocracia. Além disso, trata-se de prática violadora do princípio constitucional da impessoalidade administrativa e possui vedação expressa no ordenamento jurídico brasileiro, consubstanciada na Súmula Vinculante nº 13 do STF e no Decreto nº 7.203/2010, de âmbito federal.

Assim, os órgãos devem envidar esforços para verificar a existência em seu quadro de funcionários de situações de investidura de cargo por meio do nepotismo e atuar para ceifar referida irregularidade. Ressalva-se, entretanto, que nem todo caso de parente em ocupação pública pode ser considerado nepotismo, haja vista a exceção do concurso público. Desta forma, são pilares do *compliance* público o controle do conflito de interesses e dos casos de nepotismo, a fim de evitar o risco de quebra da integridade no órgão público.

3.4.7 Canais de denúncia e investigação

Elemento de grande relevância para o sucesso do programa de integridade e detecção da corrupção é o canal de recebimento de denúncias de fraudes e irregularidades, que deve ser acessível a todo cidadão, agente público ou não, em razão de acionar os mecanismos de investigação. O sistema de investigação, por sua vez, identifica a conduta corrupta ou fraudulenta e o agente público que suspostamente agiu com desvio de finalidade ou corrupção e impede a sequência lesiva ao erário ou integridade da Administração Pública.

Seguindo essa linha, o referencial teórico do TCU assevera que o canal de denúncia “deve estar disponível para qualquer cidadão fazer uma denúncia, e a organização deve permanentemente divulgá-lo, especialmente a servidores e partes interessadas, tais como beneficiários de programas, usuários de serviços públicos e fornecedores”¹⁴⁵, uma vez que o canal é capaz de dissuadir o potencial agente corrupto a prosseguir com o plano de beneficiar-se do cargo que ocupa para obter vantagens indevidas, sendo uma verdadeira fonte de fiscalização por seus pares.

Além disso, para ter maior adesão, nos termos do art. 42 do Decreto nº 8.420/2015, os canais de denúncia devem adotar medidas que garantam o anonimato do denunciante que não queira se expor, haja vista a possibilidade de sofrer retaliações dos denunciados. A boa-fé do delator deve ser considerada, uma vez que a notícia anônima pode ser falaciosa e tendente a prejudicar servidor inocente, motivo

¹⁴⁵ TCU, 2018, op. cit., p. 69.

pelo qual, após recebida, deve ser apurada a verossimilhança dos fatos antes da instauração de processo investigativo.

Na verdade, recebida toda e qualquer denúncia, deve ser realizado estudo de sua viabilidade, no sentido de verificar se estão presentes os seguintes elementos: o que está sendo corrompido, quem é o agente corrupto, qual a razão da conduta, qual a forma de atuação, se houve bens ou valores desviados, quando ocorreu, e qual unidade do órgão foi atingida, conforme orienta o TCU¹⁴⁶. Os requisitos de viabilidade da denúncia supracitados podem ser facilmente alcançados se o canal de denúncia disponibilizar um formulário, eletrônico ou não, a ser preenchido no momento da notícia, dando maior congruência à narrativa do delator.

Do mesmo modo, deve o órgão se preocupar em dar acompanhamento ao delator acerca do *status* da denúncia e informar quais providências foram tomadas, a fim de que a apuração não se transmude em um mero faz de conta. O denunciante precisa confiar que, ao revelar a prática de conduta antiética, fraudulenta, corrupta ou com desvio de finalidade pública, tal circunstância será seriamente considerada e resultará em investigação e, conseqüente, sanção ao infrator das normas de probidade.

3.4.8 Responsabilização dos infratores e Correção

Detectadas violações às normas éticas e identificado o seu autor, cabe ser feita a responsabilização do agente público através de processo administrativo que culmine em sanção, para garantir o sucesso e a credibilidade do programa de integridade. Em sendo o caso, deve ainda o agente corrupto responder a processo criminal pela conduta fraudulenta e/ou processo cível para reparação do dano causado ao erário público. No presente trabalho, será focada exclusivamente a responsabilização e correção na seara administrativa, por ser a atuação punitiva da própria administração pública um dos pilares do *compliance* público.

De fato, a efetividade do programa de *compliance* depende da aplicação das medidas disciplinares nos casos de descumprimento das leis, padrões de conduta, políticas e diretrizes dos órgãos, a fim de que os seus destinatários entendam que a Administração Pública não tolera condutas impróprias, e também para que os

¹⁴⁶ TCU, 2018, op. cit., p. 73.

fraudadores compreendam os custos acarretados pelos desvios de conduta, de forma a dissuadi-los de práticas antiéticas.

Reforça-se a necessidade de inculcar nos agentes públicos a certeza de que a violação a qualquer regra de integridade será respondida rigidamente e de que qualquer falha de conduta será fato gerador de punibilidade administrativa, nos termos da legislação vigente e das normas éticas do órgão. Ensina Marcelo Zenkner, parafraseando Michel Foucault, que o objetivo da sanção seria duplo: afeiçoar o comportamento do sancionado aos padrões de conduta e mostrar aos demais servidores a importância de seguir referidas regras comportamentais¹⁴⁷.

Cabe destacar que a aplicação das sanções deve respeitar a proporcionalidade ao tipo de infração cometida e ao nível de responsabilidade dos envolvidos, pois cada tipo de ato indevido comporta uma sanção correspondente que deve estar previamente documentada nas normas éticas do órgão. Além disso, respeitadas as singularidades do fato, a responsabilização deve ter a mesma medida para todos os envolvidos, de forma que não haja proteção aos ocupantes de cargos mais elevados hierarquicamente ou a pessoas que possuam vínculos afetivos ou sociais com a autoridade punitiva ou com alguém que possa influenciar a sanção a ser aplicada.

Desta forma, a responsabilização deve atingir também a alta administração da instituição que, apegada aos princípios do *accountability*, deve divulgar, voluntariamente, os resultados alcançados pela organização, no sentido de que, se forem identificadas falhas na gestão que culminem em qualquer prejuízo à Administração Pública, seja financeiro ou moral, o gestor restará responsabilizado. Sublinha-se que o sancionamento do agente público que viola as regras de conduta, seja ele ocupante do mais simples cargo ou chefe maior do órgão, é medida que se impõe, na tentativa de enfraquecer a ideia da perpetuação da impunidade, causadora de quebra da confiança institucional em face do cidadão.

Assim, seguindo o caminho pré-estabelecido no sistema de *compliance*, a responsabilização dos infratores é resultado esperado e elemento indispensável para garantir o sucesso do programa de integridade e garantir à população a segurança de que os responsáveis pelos desvios de finalidade serão penalizados.

¹⁴⁷ ZENKNER, 2019, op cit, p. 382.

3.4.9 Transparência e *accountability*

A transparência pública é um dos elementos indispensáveis ao controle externo e social dos atos de governo, que pode contribuir para a regressão dos casos de conduta antiética no serviço público, uma vez que será possível aferir se a função pública está sendo cumprida adequadamente, se os objetivos do órgão estão sendo alcançados e se as diretrizes organizacionais estão sendo obedecidas. É pacífico que através da análise da gestão orçamentária, pessoal e patrimonial é possível identificar indícios de fraude, corrupção e má gestão.

Nessa linha de pensamento, o Referencial Teórico de Combate à Fraude e Corrupção assevera que a transparência é um dos mecanismos mais eficientes no combate à corrupção e, justamente por isso, a divulgação dos dados é uma obrigação do órgão, sendo o sigilo uma exceção, com tempo determinado. *In litteris*:

Toda informação produzida ou custodiada pela organização é precipuamente pública, e isso precisa ser bem compreendido por todos. Sendo assim, não cabe avaliação de conveniência quanto à publicidade da informação. Se houver alguma informação com alguma restrição de acesso, isso deve ser tratado como uma exceção, que só ocorrerá após uma classificação que a torne sigilosa e por tempo determinado¹⁴⁸.

Ademais, para a eficiência da transparência, as informações das atividades meio e fim do órgão devem estar facilmente acessíveis aos cidadãos por múltiplos canais de divulgação e independente de provocação prévia, devendo os dados serem fornecidos em formato aberto. Neste sentido, o TCU editou uma cartilha conceituando os dados abertos governamentais como aqueles “produzidos, coletados ou custodiados por autoridades públicas e disponibilizados para que qualquer pessoa possa utilizá-los”, e explicando os cinco motivos para que a Administração Pública abra os dados.

O primeiro motivo trazido para abertura dos dados públicos é a exigência da sociedade de uma gestão pública transparente, possibilitando o acompanhamento das receitas e despesas e a implementação de políticas públicas sociais; a segunda razão é o fato de a sociedade poder contribuir com a administração pública através do compartilhamento de novos conhecimentos e serviços; o terceiro motivo é a possibilidade de aprimoramento dos dados governamentais pelo gestor, que poderá

¹⁴⁸ TCU, 2018, op. cit., p. 62.

sanear as inconsistências após as críticas da sociedade; o quarto se apega à viabilidade de movimentar a economia pela geração de novos negócios; o quinto e último motivo seria a obrigatoriedade legal.

Nota-se que os motivos elencados pelo TCU trazem a sociedade como elemento indispensável no movimento dos dados abertos, sendo evidente que a transparência propicia a maior participação social na gestão pública. Do mesmo modo, para que haja o efetivo controle social, os dados devem ser atualizados constantemente, devendo ser publicados todos os atos emanados da organização que não estejam sob o manto do sigilo, especialmente os dados da execução orçamentária, a política de recursos humanos, a gestão patrimonial, os procedimentos licitatórios e contratos e as prestações de contas.

O *accountability* se refere justamente à obrigatoriedade do gestor público em fazer publicar os atos emanados, sejam formais ou informais, no exercício da função, além de pautar sua conduta em preceitos éticos e respeitando os ideais democráticos, assumindo a responsabilidade de sua conduta. Neste contexto, o programa de *compliance* confere maior espaço para o pleno exercício do *accountability* pelo gestor público, em razão do monitoramento interno constante dos atos de gestão, proporcionando a mitigação dos desvios de finalidade.

Assim, não há como negar a importância da transparência e do *accountability* na efetiva aplicação do programa de *compliance* público para prevenir a corrupção.

3.4.10 Monitoramento contínuo

Como décimo pilar do *compliance* público temos a necessidade de realização contínua de monitoramento de seus atributos, para verificar se os mecanismos, processos e estruturas continuam cumprindo os objetivos ou se existem falhas que precisam ser sanadas.

Ressalta a CGU que “no programa de integridade faz-se necessário estabelecer uma política de monitoramento contínuo a fim de dar dinamismo e promover constante atualização de suas iniciativas, ajustando-as conforme novas necessidades, riscos e processos da instituição no decorrer do tempo”¹⁴⁹.

¹⁴⁹ CGU, 2017, op. cit., p. 14.

De fato, com o passar do tempo podem surgir novos riscos na organização e os controles internos, antes eficientes, podem se revelar obsoletos e incapazes de solucionar os problemas, pondo em risco a credibilidade do programa de *compliance* e, conseqüentemente, acarretando a quebra de integridade da instituição.

A revisão constante do programa de integridade mostra-se essencial ao aperfeiçoamento dos mecanismos de prevenção, detecção, investigação e correção da corrupção e desvios de conduta, devendo ser realizados testes e ponderações dos procedimentos adotados a fim de possibilitar os ajustes necessários.

Neste sentido, o monitoramento contínuo busca identificar se as medidas mitigadoras de condutas antiéticas estão funcionando como esperado, verificar as fragilidades e redefinir as prioridades dos riscos.

3.5 DELINEAMENTO DO *COMPLIANCE* NO BRASIL

A história do *compliance* no Brasil não é longa, mas é marcada por forte intensidade desde que se concebeu a imprescindibilidade de sua aplicação na luta anticorrupção, sendo adotado, a princípio, em razão da exigência internacional de adequação das empresas às regras de integridade mundialmente estabelecidas, e depois, pela necessidade de o país seguir as recomendações propostas pelos organismos transnacionais de proteção da Administração Pública frente aos atos de corrupção. Neste sentido, será estudado como se deu a implantação do *compliance* no Brasil e a confirmação de sua concepção como objeto de política pública de integridade.

3.5.1 Das corporações às estatais

Considera-se o marco introdutório do conceito do *compliance* no ordenamento jurídico brasileiro as recomendações da Basiléia I (1988), postas em prática pela Resolução nº 2.554/98 do Banco Central, que disciplinava a implantação de sistemas de controles internos voltados à regulamentação das atividades financeiras, trazendo à baila a importância da prevenção dos riscos operacionais. Referida preocupação foi reforçada no novo Acordo da Basiléia, conhecido como Basiléia II, firmado pelo país no ano de 2004 e substituto do primeiro¹⁵⁰.

¹⁵⁰ ABBI, 2009, op cit., p.3.

Destarte, foi justamente na primeira década dos anos 2000 que o Brasil efetivamente se comprometeu, em escala mundial, na luta pela corrupção e passou a adotar instrumentos com conteúdo próprio dos sistemas de *compliance*, ao ratificar as Convenções Internacionais existentes sobre o tema. Inicialmente, editou o Decreto 3.678/00, que promulgou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, adotada pelos membros do Conselho da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento-OCDE. A referida Convenção define o delito criminal de corrupção e indica as penalidades a serem aplicadas pelos Estados signatários, prevendo, inclusive, a pena de privação de liberdade. Vejamos:

Artigo 1. O Delito de Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros. 1.[...] é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.

Artigo 3. Sanções.1. A corrupção de um funcionário público estrangeiro deverá ser punível com penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas. A extensão das penas deverá ser comparável àquela aplicada à corrupção do próprio funcionário público da Parte e, em caso de pessoas físicas, deverá incluir a privação da liberdade por período suficiente a permitir a efetiva assistência jurídica recíproca e a extradição¹⁵¹.

Além disso, os países signatários da Convenção da OCDE se comprometeram a legislar sobre a proibição de suborno de funcionários, a exigir a manutenção de livros contábeis pelas empresas e a facilitar a extradição e a persecução judicial contra empresários envolvidos em casos de suborno de funcionários¹⁵². Disto resultou a alteração do art. 337 do Código Penal Brasileiro, que passou a prever como crime de corrupção ativa o ato de fraude em transação comercial internacional.

Dentre as recomendações emitidas pelo Grupo de Trabalho da OCDE para o Brasil implementar e tornar eficientes as medidas adotadas na Convenção, destacam-se a necessidade de implantação de programas de integridade e a proteção de denunciadores. No ano de 2019, por sua vez, Drago Kos, presidente do Grupo de Trabalho da OCDE, temeu pelo retrocesso das medidas anticorrupção brasileiras em

¹⁵¹ OECD. **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. Disponível em: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf. Acesso em: 01 maio 2020.

¹⁵² HOTCHKISS apud BARRETO, 2019, p. 260.

razão da aprovação da Lei de Abuso de Autoridade, da proibição pelo STF de prisão após julgamento em segunda instância e da suspensão de investigações com base nos dados do Coaf-Control de Atividades Financeiras¹⁵³.

Ato contínuo, em 2002 o país aderiu à Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA, por meio da publicação do Decreto nº 4.410, que, de forma mais abrangente do que o ato normativo da OCDE, não visa criminalizar tão somente o suborno estrangeiro, buscando também promover o enfrentamento da corrupção interna. No preâmbulo desta Convenção afirma-se que “a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos”¹⁵⁴.

No referido instrumento é determinado que os Estados signatários cumpram compromissos intrínsecos aos programas de *compliance*, como a implementação de códigos de conduta, a prevenção de conflito de interesses, a implantação de rotinas de verificação e a divulgação de desvios de conduta. Além disso, enfatiza-se a proteção dos denunciadores, a criação de uma instância governamental própria para o controle da corrupção e a obrigatoriedade de manutenção de livros contábeis pelas empresas.

A Comissão de Peritos do Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção reúne-se com regularidade e emite relatórios com recomendações a serem seguidas pelos países signatários. O último relatório referente ao Brasil foi emitido no ano de 2018 e reconheceu avanços nas medidas anticorrupção adotadas, com o fortalecimento da legislação de combate à corrupção, através das leis da Empresa Limpa e das Estatais, com a melhoria da transparência pública e a extinção de cargos em comissão do Poder Executivo Federal.

Além disso, a Comissão recomendou a ampliação de capacitações dos servidores públicos responsáveis pela licitação e contratação de obras, bens e serviços; a realização de auditorias periódicas para corrigir e sancionar irregularidades referentes à contratação temporária; o fortalecimento da Comissão de Ética Pública-CEP, com o aumento de seu quadro de pessoal; a garantia do conhecimento e compreensão do Código de Conduta da Alta Administração por parte das altas

¹⁵³ AGÊNCIA BRASIL. **OCDE conclui missão no Brasil sobre medidas de combate à corrupção.** 13 nov. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-11/ocde-conclui-missao-no-brasil-sobre-medidas-de-combate-corrupcao>. Acesso em: 01 maio 2020.

¹⁵⁴ OAS. **Convenção interamericana contra a corrupção.** Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>. Acesso em: 02 maio 2020.

autoridades públicas; implementação de um sistema remuneratório equitativo que proporcione incentivos com base no mérito; e a adoção de medidas que inibam o pagamento dos supersalários¹⁵⁵.

Concluindo a tríade de instrumentos internacionais de cunho anticorrupção e que contém mecanismos de *compliance* adotados pelo Brasil, em 2006 foi editado o Decreto nº 5.687/2006, que promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, considerada quase universal por envolver “o suborno de funcionários públicos estrangeiros e nacionais. Conta com capítulos abrangentes e fornece várias ferramentas anticorrupção. Falta-lhe, no entanto, um processo formal de revisão”¹⁵⁶. Nesta Convenção há o reforço de que devem ser estabelecidos códigos de conduta nos órgãos públicos e promovida a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus funcionários públicos.

É imperioso notar que a legislação anticorrupção implementada pelo Brasil, que culminou na determinação de que as empresas que fossem contratadas pela Administração Pública, as Estatais e demais órgãos da administração direta e indireta implantassem programas de integridade, é resultado das recomendações emanadas das três Convenções extraterritoriais vistas acima, motivo pelo qual tiveram destaque introdutório no presente tópico.

Cumprir destacar que o *compliance*, na perspectiva corporativista, se apresenta como um sistema de implantação de programas de integridade que objetiva consolidar uma cultura de valores morais e éticos comuns e mitigar os riscos inerentes à atividade empresarial. É manifestado através de códigos de conduta internos onde são estabelecidos mecanismos de prevenção, controle e sancionamento de desvios de conduta.

A implantação do sistema de *compliance* acarreta múltiplos benefícios à pessoa jurídica que o adota, como o aumento de oportunidades de negócio, por obedecer às exigências do mercado; melhoria da imagem perante a concorrência, uma vez que tem a confiança elevada; diminuição do risco de fraudes e corrupção; inteligência financeira, o que resulta em maior receita; fomento à cultura da ética, ganhando com

¹⁵⁵ OAS. **Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, trigésima Reunião da Comissão de Peritos, Relatório Final, Brasil.** Washington, D.C. 15 de maio de 2018. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_bra_rep_por.pdf. Acesso em: 01 maio 2020.

¹⁵⁶ BARRETO F^o, 2019, op. cit., p. 266.

a conscientização e aumento da produtividade dos colaboradores; e atenua as sanções administrativas por atos de corrupção.

Diante dos diversos casos de desvios de conduta em grandes empresas, em conluio com agentes públicos, e da crescente demanda por segurança nos negócios, transparência e probidade, a adoção de políticas de integridade vem se ampliando consideravelmente e ultrapassando as fronteiras que demarcam os nichos de mercado, abraçando vigorosamente todo tipo de pessoa jurídica e se impondo no seio da gestão pública.

Exatamente no período de grande turbulência nacional, em razão dos escândalos de corrupção envolvendo grandes empresas e estatais brasileiras, que reduziram a confiança externa no Brasil, e diante de forte pressão internacional, foi editada a já citada Lei da Empresa Limpa, também conhecida como Lei Anticorrupção de nº 12.846/13. Na exposição dos motivos do Projeto de Lei nº 6.826/10, que deu origem à referida lei anticorrupção, justifica-se sua edição para suprir a omissão legislativa quanto à punição de pessoas jurídicas corruptas e ao atendimento aos acordos de combate à corrupção celebrados pelo país com os organismos internacionais citados. Vejamos:

[...] O anteprojeto tem por objetivo suprir uma lacuna existente no sistema jurídico pátrio no que tange à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, em especial, por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos.[...] As lacunas aqui referidas são as pertinentes à ausência de meios específicos para atingir o patrimônio das pessoas jurídicas e obter efetivo ressarcimento dos prejuízos causados por atos que beneficiam ou interessam, direta ou indiretamente, a pessoa jurídica. Mostra-se também necessário ampliar as condutas puníveis, inclusive para atender aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no combate à corrupção. [...] Além disso, o anteprojeto apresentado inclui a proteção da Administração Pública estrangeira, em decorrência da necessidade de atender aos compromissos internacionais de combate à corrupção assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (ONU), a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA) e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE.

Com o fito de regulamentar a Lei 12.846/13 e dar-lhe efetividade quanto à responsabilização administrativa, em 2015 foi editado o Decreto 8.420/2015, que contempla a forma de sancionamento das pessoas jurídicas, definindo diretrizes para impor as sanções, a dosimetria e a mensuração das multas; regula o acordo de leniência, detalhando as condições para sua celebração; dispõe sobre o Cadastro

Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas-CEIS e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas; além de trazer regras específicas sobre os parâmetros e elementos essenciais do programa de *compliance* das empresas.

De fato, o Decreto 8.420/15 sela a importância de implantação de Programa de Integridade pelas pessoas jurídicas e o eleva ao patamar de instrumento anticorrupção, ao afirmar que ele é capaz de detectar desvios de conduta contra a Administração Pública, prevendo no art. 41 que o referido programa consiste no aparelhamento de boas práticas de controle interno, auditoria, integridade e incentivo à denúncia “com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

Cumprido notar que referida norma deixa claro que a implementação de programas de *compliance* não se restringe às grandes empresas, sendo indispensável às microempresas e empresas de pequeno porte que queiram se beneficiar das atenuantes às sanções. Entretanto, a elas são dispensados os seguintes parâmetros do art. 42: que terceiros possuam padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade (III); análise periódica de riscos para adaptar o programa de integridade (V); independência, estrutura e autoridade do responsável pela aplicação e fiscalização do programa (IX); canais de denúncia de irregularidade (X); diligências apropriadas para contratação de terceiros (XII); verificação de irregularidades ou ilícitos em fusões, aquisições e reestruturação societária (XIV); e monitoramento contínuo do programa de integridade (XV).

Vale a pena reforçar que a instituição de programa de integridade pelas empresas não é condição de impunidade e sim de diminuição da pena durante a fase de dosimetria. Ademais, a aplicação da atenuante somente será realizada se for verificado que o programa de *compliance* é estruturado e efetivo e obedece aos parâmetros estabelecidos no Decreto 8.240/15. Programas de *compliance* meramente aparentes não serão considerados como causas de diminuição da pena.

Assim, tem-se que a Lei Federal nº 12.846/2013, resultante de uma inclinação mundial e influenciada pelos organismos internacionais como OCDE, ONU e OEA, foi concebida pelo Estado como instrumento capaz de conferir maior segurança aos negócios realizados entre as pessoas jurídicas com o Poder Público, sobretudo para combater a corrupção endêmica que assola a Administração Pública.

Por outro lado, o governo vislumbrou que a luta da corrupção não poderia ficar adstrita à exigência de implantação de programas de integridade pelas pessoas

jurídicas de direito privado, mas sim, que essa ideia da governança corporativa fosse expandida às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. Diante disso, no ano de 2016 foi editada a Lei das Estatais, que regulamentou o estatuto jurídico, impôs regras de governança corporativa e tornou obrigatória a implementação de programas de integridade pelas entidades em comento.

Como dito alhures, a Lei nº 13.303/16 se aplica a toda empresa pública, sociedade de economia mista e subsidiárias da União, Estados e Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços. Referida norma impõe que o estatuto das entidades federais observe regras de governança corporativa, de transparência, de prática de gestão de risco e controle interno e de mecanismo de proteção para acionistas, se houver, demonstrando a necessidade de instituição de programa de *compliance*.

O referido diploma legal inaugurou no ordenamento jurídico brasileiro a concepção do *compliance* enquanto integridade, já fortemente adotada pela doutrina e órgãos de controle, ao dispor no art. 9º, § 4ª que “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 [...]”¹⁵⁷.

Seguindo com a regulamentação da Lei das Estatais, o governo federal editou o Decreto nº 8.945/2016, que trouxe elementos importantes à implementação de programas de *compliance* pelas estatais e detalhou questões referentes ao controle interno e transparência dos atos. O Decreto concebeu os elementos essenciais do Código de Conduta e Integridade a ser elaborado e divulgado pelas estatais, incluindo orientações sobre a vedação de atos de corrupção e fraude e determinou que a empresa estatal divulgue “toda e qualquer forma de remuneração dos administradores e Conselheiros Fiscais, de forma detalhada e individual”¹⁵⁸ no sentido de reforçar a transparência dos atos.

¹⁵⁷ 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. Brasília, publicada em 1º de julho de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

¹⁵⁸ BRASIL. **Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016**. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que 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. Brasília, publicado em 28 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

Ainda, na tentativa de diminuir os interesses particulares nas empresas estatais, previu a criação do Comitê de Auditoria Estatutário e elencou as exigências para a sua composição, prescrevendo regras que visam afastar o conflito de interesses e a escolha dos membros da diretoria com fundamento na análise da capacidade técnica do candidato, e não na força do apadrinhamento político, diante da eclosão constante de escândalos de corrupção envolvendo a alta administração das estatais.

O número alto dessas nomeações políticas e as investigações penais sobre a atuação dos nomeados (a exemplo da Operação Zelotes) têm gerado atenção e desconfiança dos controladores.¹⁵⁹

Neste sentido, é proibido integrar o Comitê quem, nos últimos 12 meses, atuou como diretor, empregado ou membro do conselho fiscal da estatal ou de sua controladora, controlada, coligada ou sociedade em controle comum, ou como responsável técnico, diretor, gerente, supervisor ou qualquer outro integrante com função de gerência de equipe envolvida nos trabalhos de auditoria na estatal; também está impedido o cônjuge ou parente consanguíneo das pessoas acima descritas, bem como o ocupante de cargo público efetivo, ainda que licenciado, ou de cargo em comissão no âmbito da pessoa jurídica de direito público que exerça o controle acionário da estatal.

Verifica-se que tanto a Lei 12.846/13 como a Lei 13.303/16 regulamentam as estruturas de *compliance* a serem adotadas pelas pessoas jurídicas de direito privado que se relacionem com o governo, ou dele façam parte, como forma de proteção do patrimônio da Administração Pública. Além disso, com a finalidade de estimular as empresas a aderirem às boas práticas de integridade, a CGU coordena o Programa Empresa Pró-Ética, em que reconhece publicamente as corporações comprometidas na mitigação de riscos, conferindo-lhes um selo de integridade.

O Programa Pró-Ética consiste numa iniciativa da CGU em parceria com outras organizações dos setores públicos e privados para fomentar um ambiente corporativo íntegro, através da avaliação de programas de *compliance* estabelecidos pelas empresas. De forma voluntária, as corporações que instituíram o sistema de

¹⁵⁹ PALMA, Juliana apud FORTINI, Cristina; SCHRAMM, Fernanda Santos. Direito premial e os incentivos à integridade na administração indireta. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguierre de; ZENKNER, Marcelo (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 37.

integridade em sua estrutura administrativa se inscrevem no Pró-Ética e são submetidas a análises de boas práticas de governança e prevenção à corrupção. Aquelas que obtiverem maior pontuação na avaliação dos critérios previamente estabelecidos são premiadas com o selo Pró Ética e se tornam publicamente reconhecidas pela conformidade de sua gestão com a lei e com os preceitos éticos.

A importância de referido programa no fortalecimento da ética nas organizações tem sido evidente, haja vista a crescente participação das empresas na “competição”, tendo havido um aumento de 92% na edição de 2017 em comparação com o ano anterior. Além da atuação pela promoção da ética nas organizações privadas e nas estatais, através do estímulo à adoção de sistema de *compliance*, cumpre notar que em 2017 foi editado o Decreto 9.203/17, que inovou ao estabelecer a implementação de programa de *compliance* na Administração direta como um dos requisitos da boa governança que o governo federal pretende manter.

3.5.2 Programa de integridade na administração pública direta federal

A instituição de programas de integridade na Administração Pública se justifica pela possibilidade de reduzir o risco de envolvimento de agentes públicos, políticos ou não, em casos de corrupção, promover a cultura da ética e proteger o patrimônio público dos desvios de finalidade. Apegado a essa premissa e objetivando salvaguardar a incolumidade da Administração Pública Direta, o Governo Federal, através da política de governança entabulada no Decreto 9.203/17, adotou o *compliance* público e determinou a implantação de programa de integridade nos órgãos e entidades federais da administração direta, autárquica e fundacional.

Nesta linha, observa-se que o programa de integridade do governo federal visa adotar medidas capazes de prevenir, detectar, punir e remediar fraudes de corrupção nos órgãos públicos, sustentado em quatro eixos: o comprometimento e apoio da alta administração; a existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade¹⁶⁰.

O *compliance* público contribui para o estabelecimento de limites à atuação do agente ou empregado público, pois um dos pressupostos dos programas de integridade consiste na definição de fluxos e competências individuais nos

¹⁶⁰ BRASIL, Decreto Lei 9.203/17, loc cit.

documentos internos¹⁶¹, de modo que, definidas formalmente as competências e responsabilizações do cargo, será facilitada a identificação do agente que tenha cometido algum desvio disciplinar, proporcionando, por conseguinte, a redução do cometimento de irregularidades e a atuação eficiente do poder sancionador administrativo.

Cumpra notar que os eixos que fundamentam o programa de integridade da administração pública direta federal sofreram uma drástica redução em comparação aos parâmetros definidos na Lei das Estatais. Entretanto, o art. 20 do Decreto 9.203/17 prescreve que cabe à CGU “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”¹⁶².

Em seguida, em abril de 2018 o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União expediu a Portaria nº 1.089/18, traçando as orientações para a implantação de programas de integridade nos órgãos públicos, em que previu as atribuições das seguintes competências complementares aos eixos: promoção da ética e de regras de conduta; promoção da transparência e do acesso à informação; tratamento de conflito de interesses e nepotismo; tratamento de denúncia; verificação de funcionamento de controle interno e auditoria; implementação de procedimentos de responsabilização; e monitoramento.

Além disso, o referido Decreto contemplou como diretrizes da governança pública: a incorporação de padrões elevados de conduta a orientar o comportamento dos agentes públicos, a implementação de controles internos, a manutenção de processos decisórios orientados pela conformidade legal e a promoção da transparência. As mencionadas diretrizes são nítidos elementos do *compliance*.

Sob essa premissa, considerando o elevado grau de corrupção na Administração Direta, e entendendo ser o administrador público o principal agente no seu combate, o Tribunal de Contas da União-TCU editou o Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção, em que traça medidas práticas a serem exercidas pelos agentes públicos dos três níveis da federação (União, Estados e Municípios) e nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) com a finalidade de preservar o

¹⁶¹ FORTINI, 2020, op. cit. 38.

¹⁶² BRASIL, Decreto Lei 9.203/17, loc cit.

interesse e o patrimônio público. Como vimos no item 2.3.2, referido documento serviu de base para a estruturação dos programas de integridade dos órgãos federais.

O referencial emanado pelo TCU contempla as seguintes fases de implementação de programa de combate à corrupção: 1. Prevenção – em que se prioriza a promoção da cultura da ética e integridade na organização, o fomento de comportamento ético e íntegro da alta administração, a implantação e divulgação de código de ética e de conduta e a criação de comissão de ética, fomento da transparência e *accountability*. 2. Detecção - fase que foca as atividades e técnicas utilizadas para identificar quando a fraude ou corrupção ocorreram ou se ainda estão ocorrendo, por meio de controles detectivos, canal de denúncia e auditoria interna. 3. Investigação – em que busca informações para esclarecer um incidente de fraude ou corrupção. 4. Correção – implica sanção aos responsáveis. 5. Monitoramento – acompanhamento contínuo das práticas e controle interno a fim de identificar falhas e corrigi-las imediatamente.

Aponta o multicitado documento que o risco do abuso de poder, do desperdício do dinheiro público e do uso da informação privilegiada é concreto na Administração Pública, cabendo ao gestor providenciar controle eficaz que ceife o ato impróprio antes de sua execução. Diante disso, a gestão de riscos ganhou contornos de figura fundamental no sucesso da integridade institucional, por possibilitar a detecção e o tratamento do vício em seu nascedouro, sendo imprescindível que seja bem estruturada e possua mecanismos eficientes de identificação dos riscos.

A contribuição do Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção na construção do arcabouço normativo do programa de integridade federal é ainda mais relevante, com a determinação de que cada órgão deve instituir uma Comissão de Ética responsável por monitorar a aplicação do Código de Ética e de Conduta, julgar as condutas que possam tê-los infringido, além de definir as sanções cabíveis e supervisionar as ações de promoção da ética e da integridade na organização. Referida comissão deve estar vinculada à Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP).

A CEP visa desenvolver atividades para fomentar a ética no serviço público, tendo sido criada no ano de 1999, inspirada em Convenções Internacionais de Combate à Corrupção. Braço atuante do governo no combate à corrupção, compete-lhe atuar como instância consultiva do Presidente da República e dos Ministros de Estado em questões éticas, zelar pelo cumprimento do Código de Conduta da Alta

Administração e da Lei de Conflito de Interesses e coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal¹⁶³.

Seguindo com sua missão de estruturar o processo de instauração do *compliance* público no governo federal, a CGU expediu a Portaria 57/2019, onde definiu que março de 2019 era a data limite para que os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional aprovassem seus planos de integridade. Esta determinação foi cumprida por uma gama deles, como a AGU, as agências reguladoras, fundações e, principalmente, por quase todos os Ministérios que compõem a administração direta federal.

O plano de integridade é o documento no qual os órgãos federais traçam as diretrizes, objetivos e metas do programa de integridade, que informa as medidas adotadas para sua implementação, estabelece os fluxos de controle dos riscos, e identifica os nepotismos e conflitos de interesse. Referido plano tem, em regra, vigência de um a três anos, quando deverá ser revisado e adequado às novas demandas do órgão com vistas a corrigir os riscos de integridade que porventura surgirem ao longo do período estipulado.

Destarte, como a maioria dos Ministérios aprovou o plano de integridade em 2019, ainda não se ultimou o prazo do procedimento revisional. No entanto, nove deles já realizaram a revisão dos riscos de fraude e corrupção, numa demonstração de que os programas de integridade estabelecidos pelos órgãos do governo federal não são de fachada e buscam a efetividade na promoção da ética pública.

Cabe destacar que os planos de integridade determinam, com base nas diretrizes estipuladas pela CGU, pelo TCU e pelo Decreto de Governança Pública, que os Ministérios implantem fluxos de controle para acompanhar o desenvolvimento do programa de conformidade, são eles: setor de processo disciplinar; conflito de interesse; comissão de ética; nepotismo; canal de denúncia; responsabilidade pelo *compliance*; gestão de riscos; e aprovação do plano de integridade.

Além disso, a política de integridade impõe que os órgãos federais estabeleçam o padrão de conduta próprio em que devem ser criadas regras com fundamento nos valores e nos princípios que regem sua missão pública, independentemente do Código de Conduta do Servidor Público Civil Federal, cuja publicação remonta ao longínquo ano de 1990.

¹⁶³ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Comissão de Ética Pública**. Disponível em: <http://etica.planalto.gov.br/sobre-a-cep/institucional-1>. Acesso em: 15 abr. 2020.

A implantação dos padrões de conduta nos órgãos públicos federais é essencial porque o programa de *compliance* visa a construção da integridade através da mudança comportamental do agente público, condicionando-o a agir conforme os valores do órgão, e não apenas a estruturação de boas práticas. Todavia, Costa assevera que “muito embora não se saiba com precisão a rota a ser percorrida, certamente a resposta não será a mera fixação de incentivos e punições”¹⁶⁴ que possibilitará a desejada transformação.

Ressalta-se que a criação do padrão conduta específico do órgão não retira da lei federal a sua importância no programa de *compliance*, sobretudo no que diz respeito às sanções por atos ímprobos. Nota-se, ainda, que a Lei que instituiu o padrão de conduta dos servidores determina que o servidor demitido ou destituído de cargo em comissão por ter praticado crime contra a administração pública, que tenha cometido improbidade administrativa, aplicado irregularmente dinheiros públicos, lesionado o patrimônio público ou praticado ato de corrupção não poderá retornar ao serviço público federal em nenhum outro cargo ou função.

Da mesma forma, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1171/94) e outras normas que tratam da ética no serviço público também fazem parte do arcabouço jurídico do programa de integridade. Referido diploma enfatiza a importância da “dignidade, decoro, zelo, eficácia e a consciência dos princípios morais” como norteadores da atuação do servidor público e faz repetida alusão à moralidade, numa tentativa de promover os princípios aventados no art. 37 da Constituição Federal e o interesse da coletividade.

Neste contexto, o exemplo da alta administração e os treinamentos dos preceitos se apresentam como elementos importantes para fecundar o padrão comportamental íntegro no seio da administração direta. Como bem determinado na Portaria da CGU nº 57/2019, os órgãos que compõem o governo federal devem fomentar a ética, educando os agentes públicos e, na medida do possível, os cidadãos, como faz a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da CGU através do estímulo e debate sobre ética e cidadania de crianças a adultos¹⁶⁵.

¹⁶⁴ DAMATTÉ, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denys Pessanha. Estruturação de sistemas de integridade na administração pública direta federal. *In*: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguierre de; ZENKNER, Marcelo (coords). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 75.

¹⁶⁵ DAMATTÉ e GONÇALVES, 2020, p. 74.

Com a finalidade de gerenciar internamente o programa de integridade, os Ministérios estabeleceram sistemas de Tecnologia da Informação onde os dados são alimentados e são identificadas as eventuais falhas nas medidas adotadas. Aliada à realização de auditorias internas para identificação dos riscos que possam violar os padrões de integridade, referidos instrumentos de TI são essenciais ao sucesso do programa de integridade. Cumpre notar que cada órgão é responsável pelo monitoramento e revisão de seu programa, podendo a CGU indicar as medidas a serem adotadas.

Vale destacar que o sistema de transparência pública adotado pelo Brasil é um forte elemento de garantia do sucesso da integridade governamental, uma vez que possibilita o controle social dos gastos públicos e atos de gestão. A política de transparência impõe aos órgãos federais a divulgação de informações financeiras, orçamentárias e de pessoal, sendo de fácil acesso ao público. Além disso, não sendo localizado o dado desejado através das publicações, o cidadão pode requerer o acesso às informações através de canal próprio, ressalvado o sigilo legal.

Por fim, é valioso registrar que o programa de integridade brasileiro ainda não se enquadra no modelo previsto pela Transparência Internacional, que propõe o Sistema Nacional de Integridade, uma vez que, em campos nacionais, a integridade governamental é concebida por cada ente federado.

A União saiu na frente e já implementou o programa na Administração direta, indireta, fundacional e autárquica; no entanto, dos 27 Estados Federados, considerando o Distrito Federal, apenas 9 já possuem regulamentação nesse sentido. No que se refere aos Municípios, o caminho a ser percorrido ainda é longo, ante à ausência de implantação de programa de integridade no Poder Executivo, com exceção de algumas capitais, como Rio de Janeiro e São Paulo, que são pioneiras na instituição do programa de integridade municipal.

3.6 EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA: O *COMPLIANCE* PÚBLICO DO PODER EXECUTIVO DOS ESTADOS UNIDOS

No presente tópico estudaremos como se apresenta a política anticorrupção dos Estados Unidos no que tange à aplicação do programa de ética do Poder Executivo Federal. Inicialmente, é de bom alvitre informar que, por não haver a divisão estrutural em administração direta e indireta, a pesquisa se ateve a analisar o programa de ética implementado pelos Departamentos de Estado estadunidenses.

3.6.1 Programa de Ética estadunidense

Os Estados Unidos possuem um ordenamento jurídico robusto, com normas anticorrupção e delineamento do *compliance* no setor privado, como a FCPA, que foi editada com a finalidade de prevenir e responsabilizar pessoas jurídicas e naturais que corrompessem, através do suborno, funcionários públicos nacionais e estrangeiros, e a Lei *Sarbans-Oxley Act-SOX*, que previu punições para comportamentos antiéticos das organizações.

No que se refere ao nosso objeto de estudo, notadamente o *compliance* público, verificamos que os Estados Unidos possuem normas específicas anticorrupção que buscam promover a ética e controlar os riscos, voltadas diretamente para agentes públicos na seara administrativa, além da determinação da instituição de programas de ética em todas as agências federais.

Pode-se citar, dentre as normas federais americanas que tratam da ética e boa conduta dos funcionários federais, o Código dos Estados Unidos como sendo o de maior relevância. No referido Código foi concebida a Lei de Ética do Governo e a regulação dos padrões de conduta dos funcionários no Título 5, enquanto o Título 18 dispõe sobre a criminalização de suborno de funcionários públicos, conflito de interesses, interesses financeiros e reclamações que possam afetar o governo.

Além disso, em 1990 foi editada uma Ordem Executiva, denominada Compromissos de Ética pelo Pessoal do Poder Executivo, que exige de todo servidor nomeado a assinatura de um Juramento de Ética. O referido juramento proíbe o recebimento de presentes de lobistas, a participação por dois anos em assuntos que envolvam ex-empregador, a comunicação por dois anos com a agência para a qual trabalhava e, pelo mesmo período, a proibição de fazer pressão a funcionário de governo após deixar o serviço público.

A Lei de Ética para o Governo estabeleceu a instituição de programas de integridade na Administração Pública direta americana no longínquo ano de 1978, sob o fundamento de que o programa de ética “busca garantir a integridade da tomada de decisão governamental e promover a confiança do público, evitando conflito de interesses”¹⁶⁶, sendo tratado como verdadeiro meio de garantir a integridade institucional.

¹⁶⁶ UNITED STATES OFF AMERICA. **5 U.S. Code § 3110**. Employment of relatives; restriction. Disponível em <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3110>. Acesso em: 01 jun. 2020.

Referido programa foi elaborado com o objetivo de interromper a conduta antiética durante os atos preparatórios de sua execução, impedindo sua concretização; construir a cultura da ética no Poder Executivo, garantindo que os servidores realizem suas atribuições com imparcialidade e sejam bons administradores dos recursos públicos; e, principalmente, buscando prevenir e resolver conflitos de interesse que possam macular o serviço público, com base em uma relação de confiança em que se exige dos servidores um comportamento leal à Constituição, às leis e aos princípios éticos acima de qualquer vantagem privada.

O conflito entre o interesse privado e o público é considerado o maior risco para a integridade governamental nos Estados Unidos, sendo capaz de gerar dano à própria democracia, uma vez que a população pode entender que a organização pública está voltada para beneficiar os seus membros e não a sociedade como um todo, causando uma queda de confiança e menor participação eleitoral. Justamente por isso, o controle do conflito de interesse é identificado como a maior missão do programa de ética estadunidense.

O nepotismo, considerado espécie do conflito de interesse, é um dos problemas que o programa de ética norte-americano procura prevenir, exigindo declaração de parentesco do servidor ao assumir cargo público. O título 5, seção 3110, do Código dos Estados Unidos proíbe a nomeação de parentes para cargo ou função em órgão público onde o nomeante exerça jurisdição ou controle; neste aspecto, o parente pode ser nomeado para órgão distinto daquele onde alguém da família tenha posição de gestão.

O programa de ética se fundamenta em sete eixos centrais: Engajamento da Liderança, em que se exige que a alta administração dos órgãos e os líderes demonstrem efetivo apoio ao programa e aos preceitos éticos; Sensibilização, que visa inculcar no servidor a importância de pautar seu agir com base em valores morais; Treinamento, Assessoria e Consultoria, que consiste na disponibilização de cursos e treinamentos para possibilitar o conhecimento do agente público acerca das normas éticas, bem como sanar qualquer dúvida sobre a forma mais correta de agir diante de um problema.

Além de divulgação Financeira, que dispõe que a transparência dos gastos e receitas dos órgãos deve ser realizada com eficiência e clareza, devendo-se emitir relatórios de gestão financeira mensal acessíveis ao público; Gerenciamento de Programas, que visa promover o gerenciamento dos programas abraçados pelo órgão

de forma eficiente e clara; Soluções de Tecnologia, que indica a necessidade de se possuir tecnologia de informação apta a gerir o banco de dados do órgão e facilitar a identificação de riscos e conflitos de interesse; e Desenvolvimento Profissional, que busca possibilitar o desenvolvimento profissional do servidor e seu aprimoramento quanto à observância dos preceitos éticos.

A lei que concebeu o programa de ética do governo criou o *Office of Government Ethics* (OGE), instância maior da gestão da ética de todo o Poder Executivo Federal, com a finalidade de liderar, supervisionar, gerenciar e monitorar o programa e promover a integridade institucional. O OGE é uma agência federal independente e responsável por estabelecer diretrizes a serem seguidas pelos órgãos e Departamentos, oferecer treinamentos éticos e trabalhar em conjunto com o Escritório de Ética de cada Departamento, sendo a sua principal função dirigir as políticas relacionadas à prevenção e resolução de conflitos de interesse por parte dos funcionários públicos federais.

O Escritório de Ética do Governo Federal destaca dentre as suas atribuições: estabelecer normas e padrões de conduta; emitir regras e regulamentos sobre conflito de interesses; fixar os requisitos para programas de ética de outras agências federais; estabelecer a estrutura para os sistemas públicos de divulgação financeira; desenvolvimento de programas de treinamento e educação de ética para os funcionários; e garantir que os programas de ética de cada agência funcionem adequadamente, definindo os requisitos respectivos, apoiando-os e revisando-os.

Observa-se, na última atribuição listada, que a supervisão sistêmica dos programas de integridade das agências federais é realizada pelo Escritório de Ética, que possui um Setor de Revisão de Programas da Divisão de Conformidade (CDPR). Referido CDPR analisa se o programa de integridade das agências se mantém adequado às leis, regulamentos e políticas sobre ética e identifica os pontos fracos a serem corrigidos nos sistemas, processos e procedimentos do programa de ética, uma vez que a OGE entende que a revisão que realiza nos programas de integridade das agências “é um meio vital para avaliar a capacidade de um programa de ética em gerar fé e confiança no trabalho de uma agência”¹⁶⁷.

Entretanto, cumpre notar que cada Departamento possui papel fundamental nas revisões do programa e também podem fazê-las de forma independente, sendo

¹⁶⁷ UNITED STATES OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS. **Compliance Dashboards**. Disponível em: https://www.oge.gov/web/oge.nsf/accessdocs_compliance. Acesso em: 03 jul. 2020.

obrigados a, anualmente, responder aos questionários encaminhados pelo Escritório de Ética que, após análise dos dados, emite relatório de acesso ao público sobre a eficiência do programa de ética da agência, verificando se as medidas de prevenção de suborno, fraudes, corrupção e conflitos de interesse estão sendo seguidas, se continuam adequadas ou se precisam ser revistas.

As análises individuais identificam e relatam os pontos fortes e fracos do programa de ética de uma agência, avaliando (1) a conformidade da agência com os requisitos de ética, conforme estabelecido nas leis, regulamentos e políticas relevantes e (2) sistemas, processos e procedimentos relacionados à ética para administrar o programa¹⁶⁸.

As revisões do programa de ética devem ser realizadas ao menos a cada quatro anos e podem ser feitas de três formas: plenárias, em que todo o programa é revisto e se analisa a sua gestão, as práticas e as deficiências, resultando em recomendações a serem seguidas pela agência; inspeções, que são menos profundas, se concentram no resultado do programa e observam se houve respeito aos requisitos essenciais, e sendo notada a existência de deficiência, poderão ser recomendadas alterações; análises de acompanhamento, que são realizadas a fim de apurar se as recomendações geradas pelas revisões anteriores foram cumpridas.

É importante relatar que os Departamentos possuem um profissional responsável pelo programa de ética, intitulado Oficial de Ética da Agência Designada-DAEO, a quem é incumbido dirigir as atividades diárias do programa e coordenar as ações de ética com o OGE. Além disso, os servidores, supervisores, funcionários dos recursos humanos e inspetores gerais devem participar ativamente das operações do programa de integridade.

Nota-se que o papel do OGE é estritamente de prevenção, de contenção da conduta imprópria antes de finalizada sua execução, cabendo ao *Office of Inspector General* (OIG) de cada departamento a atribuição de investigar as condutas fraudulentas, o desperdício e a má administração do programa de ética que porventura tenham sido concretizados, inclusive as denúncias de corrupção ou desvios éticos. Completando o sistema de ética norte-americano, há ainda os órgãos

¹⁶⁸ UNITED STATES OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS. **Preventing Conflicts of Interest in the Executive Branch**. Disponível em: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Program%20Review>. Acesso em: 03 jul. 2020.

de execução, que são as Agências Executivas e o Departamento de Justiça, aos quais cabe a responsabilização dos agentes corruptos.

Cumprir trazer à baila, ainda, a informação de que o Diretor do Escritório de Ética somente é nomeado pelo Presidente da República após a confirmação pelo Senado, demonstrando uma preocupação severa em não haver interferência política na gestão do programa de ética governamental. Além disso, o mandato do diretor da OGE tem prazo certo de cinco anos, que podem ser prorrogáveis indefinidamente, sendo que os demais funcionários do órgão são integrantes do quadro de carreira.

O programa de ética está estruturado em quatorze princípios gerais com vistas a nortear o comportamento dos agentes públicos: 1. O serviço público é confiável e os funcionários devem obediência à Constituição, às leis, normas e princípios éticos; 2. Os funcionários não podem ter interesses financeiros conflitantes com as atribuições públicas; 3. Não utilização de informações privilegiadas pelos servidores em transações financeiras ou para promoção de qualquer interesse privado; 4. Não aceitação de presentes de qualquer pessoa ou entidade, salvo as exceções legais; 5. Os agentes públicos devem se portar com honestidade no exercício de sua função; 6. Não vinculação do governo a qualquer compromisso sem prévia autorização; 7. Não utilização do cargo público para obter vantagem privada; 8. Sempre agir com imparcialidade e sem dar tratamento preferencial a qualquer pessoa ou entidade; 9. Proteção e conservação das propriedades federais; 10. Não exercício de atividade externa que conflite com as responsabilidades oficiais; 11. Obrigatoriedade de divulgação de desperdício, fraude, abuso e corrupção para as autoridades competentes; 12. Comportar-se, na vida privada, com boa fé e lealdade às leis. 13. Comprometimento com as normas que proporcionam igual oportunidade, independentemente de raça, cor, religião, sexo, origem nacional, idade ou deficiência; 14. As condutas emanadas pelos servidores não podem parecer ilegais ou antiéticas.

No que se refere aos procedimentos do programa de ética do Poder Executivo, a Lei de Ética prevê: a obrigatoriedade do diretor da agência fornecer todas as informações e registros em sua posse sobre o desempenho de suas funções; a publicação de relatórios financeiros; a obrigatoriedade do diretor informar ao Departamento de Justiça sobre desvios de conduta dos funcionários; elaboração de relatório anual sobre o programa de integridade por cada agência; orientação dos servidores e da alta administração sobre interpretações legais, requisitos do programa

e ofertas educativas pela OGE; fornecimento de treinamento dos padrões de conduta aos servidores; correção das falhas do programa; e responsabilização dos infratores.

Fazendo o caminho inverso do Brasil, em 1989 a comissão de reforma das leis éticas orientou que os órgãos substituíssem os padrões de conduta próprios por um único padrão de conduta aplicável a todos os agentes públicos do Poder Executivo Federal, cabendo aos Departamentos regulamentar preceitos éticos complementares.

Além disso, em razão do programa de ética dos Estados Unidos instigar a denúncia dos atos de improbidade pelos servidores públicos, e não ser muito favorável ao sigilo, foi criada uma rede de proteção ao denunciante, com a edição da lei federal que trata do *whistleblower*, o “soprador de apito” em tradução livre¹⁶⁹. O *whistleblower* é o servidor público que denuncia às autoridades competentes os abusos, desperdícios, conflitos de interesse e corrupção que tenham ocorrido em seu local de trabalho e, portanto, merece proteção para que não sofra qualquer tipo de retaliação, evitando que novas denúncias deixem de ser realizadas em razão do medo do funcionário em ser prejudicado.

Objetivando dar maior segurança e proteção ao funcionário denunciante, foi criado o Escritório de Conselho Especial-OSC, permitindo aos agentes públicos e candidatos federais relatar práticas impróprias ou proibidas que estejam sofrendo em represália à denúncia. Referido escritório também faz parte do sistema de integridade institucional e tem como missão, além de proteger o denunciante, ser um canal seguro de recebimento de denúncia, proteger os funcionários de qualquer conduta imprópria do superior hierárquico, resguardar os direitos dos servidores e proteger a integridade do governo federal¹⁷⁰.

Observa-se que, além do OSC, cada Departamento possui um canal de denúncia próprio, disponibilizando endereço de correspondência, plataforma virtual e um número de telefone que costuma ser chamado de “linha direta”, por ser exclusivo para realização de denúncia e reclamação. Recebida a denúncia, a investigação será procedida pelo Escritório do Inspetor Geral do Departamento.

Dentro do programa de integridade governamental há o mecanismo do governo aberto, em que são divulgadas informações financeiras e documentos de

¹⁶⁹ UNITED STATES OF AMERICA. **Public Law 101-12, 101^{sts} Congress**. Disponível em: <https://www.congress.gov/public-laws/101st-congress>. Acesso em: 05 de ago. de 2020.

¹⁷⁰ OFFICE OF SPECIAL COUNSEL. **Servius do OSC**. Disponível em: <https://osc.gov/Services/>. Acesso em: 05 de jul. 2020.

conformidade dos líderes governamentais pelo Escritório de Ética. O objetivo do governo aberto é demonstrar aos cidadãos que os seus governantes estão livres de conflitos de interesse, realizando divulgações de dados dos membros da alta administração, tais como o Presidente e o Vice-Presidente do país, os Secretários de Gabinete, os chefes dos Departamentos de Estado, os funcionários sêniores da Casa Branca e os servidores do próprio OGE. Além disso, há a exigência da transparência pública garantida pela Lei de Liberdade de Informação-FOIA. A FOIA¹⁷¹ estabelece que os órgãos federais devem responder positivamente à solicitação de registro de informações de qualquer servidor, ressalvados os dados protegidos por sigilo.

Em obediência à transparência, são emitidos relatórios de ética pela OGE e divulgações orçamentárias e de pessoal pelos Departamentos, bem como relatórios de vínculos familiares entre os servidores. Referidas publicações possibilitam o monitoramento das ações governamentais e a identificação de riscos ao programa de ética através de monitoramento contínuo, resultando em alterações de medidas de prevenção dos desperdícios, corrupção, fraude e conflitos de interesse.

Em que pese o sistema norte-americano de transparência ser atento à conservação da integridade institucional, e da possibilidade do cidadão requerer informações não encontradas nos relatórios publicados, há de se ressaltar que existe uma grande dificuldade para a obtenção de informações acerca dos processos disciplinares dos servidores, o que indica a necessidade de implantação de inovações tecnológicas para proporcionar o acesso irrestrito por parte da população.

3.7 DESAFIOS DA AGENDA PRÓ-INTEGRIDADE DO GOVERNO FEDERAL

É cediço que ao longo dos anos, principalmente desde o início da década de 2000, o Governo Federal adotou diversas medidas com o nítido caráter de fortalecer a política da integridade e promover o efetivo combate à corrupção. Entretanto, os crescentes casos de fraudes e lesões aos cofres públicos, esboçados no item 2.3, demonstram que a tarefa não está sendo fácil, razão pela qual é preciso conhecer quais os desafios impostos pela estrutura administrativa que o programa de integridade encontrará para edificar a cultura da integridade na Administração Pública Direta brasileira.

¹⁷¹ UNITED STATES OF AMERICA. **5 U.S. Code § 552**. Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552>. Acesso em: 01 de jun. 2020.

3.7.1 Tamanho do Estado

“A presença do Estado e do sistema político pode ser mais ou menos forte em relação à sociedade. Depende do modelo de organização adotado segundo a dicotomia entre público e privado desenvolvida no pensamento ocidental”¹⁷², no sentido de que a maior ou menor intervenção do Estado na economia, na regulação dos direitos sociais e políticos e na ingerência dos direitos fundamentais mede o tamanho do Estado, que pode ser considerado Mínimo ou Máximo.

No primeiro modelo, defendido pelos liberais, o Estado atua apenas em questões estratégicas e essenciais à sociedade, não interfere nos interesses individuais e não controla a economia, deixando livre o mercado e proporcionando o maior progresso da sociedade através da redução da carga tributária, privatização de estatais e desburocratização. Enquanto no Estado Máximo, opção dos (novos) Keynesianos, a intervenção estatal na economia e na implementação e regulação dos direitos fundamentais, políticos e sociais é indispensável à manutenção da harmonia da sociedade.

Modernamente, o Estado ideal é aquele em que há um equilíbrio entre a excessiva intervenção e sua omissão total, alcançando-se um ponto balanceado na atuação estatal. No Brasil, a Constituição Federal, no Título “Ordem Econômica e Financeira”, pondera as diretrizes liberais e socialistas, adotando o capitalismo e prevendo o controle estatal na economia e, sobretudo, normatizando e regulando a atividade econômica; além disso, traz forte atuação gerencial dos direitos sociais e políticos. Neste sentido, interessante trazer à baila lição do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

A análise do quadro constitucional demonstra que o Constituinte conferiu ao Estado um intervencionismo mitigado no campo econômico. De um lado, adotou o regime do capital e trabalho, e de outro, não se divorciou inteiramente das relações econômicas, como o fizera, com efeitos catastróficos, o Estado Liberal do início do século XIX¹⁷³.

Destarte, a análise da estrutura administrativa do governo federal, dividida em Administração Direta, composta de órgãos internos e executivos, e Administração Indireta, que contempla autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de

¹⁷² ALENCAR, 2018, op. Cit, p. 99.

¹⁷³ CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. Estado Mínimo x Estado Máximo: o dilema. **Rere: Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n. 12, p.5, dez./jan./fev. 2008, ISSN 1981-1988.

economia mista atuantes no mercado, demonstra que a balança do Brasil pende para o Estado máximo, interventivo e burocrático, o que pode elevar o risco de práticas corruptas.

A ligação entre a corrupção e o tamanho do Estado pode ser encontrada no conceito de corrupção traçado no Dicionário de Política de Norberto Bobbio, que afirma que quanto maior a institucionalização, mais espaço os agentes públicos terão para exercer comportamentos inapropriados em busca de vantagens. Assim, a corrupção acontece pela dificuldade de os agentes privados ultrapassarem as barreiras burocráticas impostas pela Administração, possibilitando aos políticos e servidores exigir proveito econômico para darem acesso privilegiado a contratos e serviços públicos. Vejamos:

A Corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima. Amolda-se ao funcionamento de um sistema, em particular ao modo como se tomam as decisões. A primeira consideração diz respeito ao âmbito da institucionalização de certas práticas: quanto maior for o âmbito de institucionalização, tanto maiores serão as possibilidades do comportamento corrupto¹⁷⁴.

Enfatizam Zanchim e Bertoccelli, apud Fernanda Schramm, que um Estado que “tudo regula e em tudo está cria tantas barreiras para a atividade empresarial que o “jeitinho” é questão de sobrevivência. De fato, o ambiente de negócios no Brasil é dos mais hostis entre as maiores economias do mundo”¹⁷⁵. Na mesma linha, Susan Rose-Ackerman aduz que o Estado propicia a corrupção através da oferta ou exigência de subornos vinculados à burocracia, no sentido de que a maior ingerência estatal sobre as atividades privadas proporciona o desvio de conduta dos agentes públicos para obterem vantagens de quem precisa dos serviços públicos, o que ocorre no deferimento de alvarás, concessões, permissões etc.

¹⁷⁴ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. Trad. João Ferreira; rev. Geral João Ferreira e Luis Guereiro Pinto Cacaís. 1.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1998, p. 292. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

¹⁷⁵ SCHRAMM, Fernanda Santos. **O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas**. 2018. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 2018, p. 50. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/190091#:~:text=O%20compliance%20como%20instrumento%20de%20combate%20%C3%A0%20corrup%C3%A7%C3%A3o%20no%20%C3%A2mbito%20das%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAblicas,-Mostrar%20registro%20completo&text=Resumo%3A,empresas%20em%20casos%20de%20corrup%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 15 out. 2020.

Em sentido oposto, como dito alhures, Fernando P. de Mello assevera que não existe uma relação direta entre o nível de corrupção e o tamanho do Estado, de modo que na lista de países menos corruptos constam alguns com alto índice de intervenção estatal, como é o caso da Dinamarca. Entretanto, traz como ponto negativo do Estado grande o amplo número de estatais, sobretudo em razão de serem utilizadas como foco de nepotismo e corrupção. No Brasil existem casos emblemáticos de corrupção envolvendo estatais, como a Lista de Furnas e o Mensalão da Petrobrás, dentre outros.

De toda forma, não há como olvidar que a burocratização, a alta carga tributária e a intervenção na economia, indicadores da grandeza do Estado brasileiro, são desafios a serem superados pelo programa de integridade do governo federal no caminho da consolidação da cultura da ética na Administração Pública Direta, uma vez que facilitam a perpetuação de práticas fraudulentas, irregulares e contraproducentes.

3.7.2 Excesso de burocracia

Intimamente ligada ao tamanho do Estado, a burocratização se mostra como um desafio a ser suplantado pelo programa de integridade do governo federal em razão do seu excesso poder tornar a “Administração Pública lenta, cara, injusta e insensível ao atendimento das demandas dos cidadãos”¹⁷⁶: Nesta linha, a Ministra do Supremo Tribunal Federal-STF Carmen Lúcia afirmou, em palestra do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, que “no excesso de burocracia, haverá mais instâncias, gavetas para que se guardem os pedidos e pleitos. Muitas velas por onde podem passar os comportamentos públicos”¹⁷⁷.

O ideal de burocracia weberiana, fundada na racionalidade dos meios para garantir a concretização dos objetivos, em que o Estado se organiza através de cargos hierarquizados, com atribuições predefinidas e direitos garantidos, no qual a autoridade é inerente ao cargo e não à pessoa que o ocupa e onde há valorização da meritocracia, certamente se mostra como meio de se alcançar a eficiência da atuação

¹⁷⁶ ALENCAR, 2018, op. cit., p 281.

¹⁷⁷ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Excesso de burocracia facilita a corrupção. **Correio Braziliense**, maio 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/05/22/interna_politica,682445/excesso-de-burocracia-facilita-a-corrupcao-diz-carmen-lucia.shtml. Acesso em: 01 out. 2020.

da Administração Pública, uma vez que haverá controles internos e sistemas de detecção de riscos, fraudes e abusos capazes de minimizar a ocorrência de corrupção.

No entanto, o excesso de burocracia pode acarretar disfunções e possibilitar a prática de condutas corruptas visando o benefício próprio ou de terceiros. Maximiano¹⁷⁸ cita como disfunções decorrentes da burocracia o particularismo, que seria defender interesses de grupos externos por razões familiares, por amizade ou interesse material; a satisfação de interesses pessoais, caracterizada pela defesa dos interesses próprios e nepotismo; o excesso de regras, caracterizado pelas diversas exigências normativas que dificultam o acesso aos serviços estatais ou a realização de atividades que dependam de autorização, concessão ou permissão; a hierarquia e o individualismo, em que a divisão de atribuições e responsabilidades se torna um entrave à tomada de decisões, estimulando vaidades e a luta pelo poder; e o mecanicismo, uma vez que as pessoas são destinadas aos cargos com atribuições limitadas e colocadas em situações alienantes.

Neste aspecto, o excesso de burocracia se torna motivo para o oferecimento de propina por pessoas físicas e jurídicas, que buscam facilitar o caminho a ser percorrido para obter o acesso à resposta do Estado para suas necessidades e, ao mesmo tempo, favorece a prática de corrupção ativa pelos agentes públicos, que se sentem seguros em não serem descobertos em razão da complexidade do sistema governamental.

Notoriamente, o Brasil é um país que padece do excesso de burocracia¹⁷⁹ e, por essa razão, vem adotando medidas de desburocratização, como a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização-Brasil Eficiente, que determina que todos os Ministérios deverão manter um “comitê permanente para a desburocratização com o objetivo de identificar as ações e os projetos de simplificação administrativa, modernização da gestão pública e melhoria da prestação dos serviços públicos”¹⁸⁰; a implementação do programa Estratégia de Governança Digital; a

¹⁷⁸ MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 105.

¹⁷⁹ No ano de 2020, figurou em 2º lugar entre os 77 (setenta e sete) países avaliados no Índice Global de Complexidade Corporativa avaliado TMF Group. Disponível em: <https://www.tmf-group.com/pt-br/news-insights/publications/2020/global-business-complexity-index/>. Acesso em: 02 out. 2020.

¹⁸⁰ BRASIL. Presidência da República. **Decreto de 7 de março de 2017**. Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14451.htm. Acesso em: 01 de out 2020.

edição do Decreto da Boa-fé, que visa simplificar o atendimento prestado aos usuários do serviço público e a MP da Desburocratização.

Assim, não há como negar que a excessiva burocratização encontrada na estrutura administrativa do Governo Federal poderá ser um obstáculo à implementação da agenda pró-integridade. Entretanto, a cultura da ética que o programa de integridade pretende fomentar poderá vencer esse desafio, através de treinamentos e da conscientização dos agentes públicos acerca dos valores e princípios dos órgãos que representam e nos quais atuam, bem como pelo efetivo controle interno dos riscos e atos públicos.

3.7.3 Discricionariedade dos atos administrativos

O grande mestre Hely Lopes Meireles, ao tratar do Poder Discricionário da Administração Pública, chamava atenção para que a discricionariedade não fosse confundida com o arbítrio, aduzindo que a primeira era “liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei”, enquanto o segundo, “é ação contrária ou excedente da lei”; continuava afirmando que “ato discricionário, quando autorizado pelo Direito, é legal e válido; ato arbitrário é sempre ilegítimo e inválido”¹⁸¹.

Por sua vez, Floriano de Azevedo Marques bradou em uma palestra que “no Brasil, gestor público com excesso de discricionariedade é sacanagem na veia”¹⁸², revelando um sentimento de que a discricionariedade, característica de alguns atos de gestão pública, desencadeia ou no mínimo facilita a prática de corrupção na Administração Pública Direta.

Essa assertiva é explicada pelo grau de liberdade conferida pelo Poder Discricionário ao gestor público na escolha da decisão a ser tomada para a consecução do ato administrativo, de forma que o administrador pode agir com excessos, arbitrariedade e de forma tendenciosa para obter vantagem indevida, sob o manto da conveniência e oportunidade que lhe é assegurado pela legislação.

Destarte, preenchidos os elementos vinculados de competência, forma e finalidade, em tese o ato discricionário é legal e apto a surtir efeitos, de modo que o

¹⁸¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p.103.

¹⁸² MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Discricionariedade é sacanagem? Vinculação é ineficiência? A resposta é pesquisa, tecnologia e a palavra “mu”**. Disponível em: www.jota.info. Acesso em: 27 set. 2020.

agente público desonesto pode agir disfarçadamente conforme a lei, quando, na verdade, sua intenção é satisfazer interesses privados, mascarando condutas impróprias e corruptas. É neste ponto que a discricionariedade se liga à corrupção.

Jain afirma que a corrupção pressupõe a existência de três elementos: “poder discricionário, vantagens econômicas associadas a esse poder e um sistema legal/judicial que apresente baixa probabilidade de detecção e/ou penalização para o responsável pelo ilícito”¹⁸³. Da mesma forma, Filgueiras e Aranha ensinam que os gestores públicos “usam sua discricionariedade indevidamente para auferir ganhos com propina e suborno”¹⁸⁴.

Entretanto, não se pode negar que o Poder Discricionário é essencial para a Administração Pública, primeiro diante da impossibilidade de todos os atos administrativos estarem catalogados na legislação, pois, se estivessem, isso restringiria demasiadamente a atuação do Poder Executivo; segundo porque as decisões políticas são tomadas pelos órgãos da Administração Direta justamente porque, em tese, estão mais próximos da sociedade, conhecem seus anseios e deficiências e podem adaptar as políticas públicas às reais necessidades da população.

Desta forma, conscientes do risco de quebra da integridade e da sua indisponibilidade, a discricionariedade precisa ser acompanhada de perto pelo controle interno e externo dos atos de gestão, aprimorando-se a transparência pública para que qualquer desvio do interesse público seja notado, questionado e repellido pela própria Administração Pública e pelos cidadãos. Assim, é evidente que a discricionariedade se apresenta como um forte desafio ao sucesso do programa de *compliance* público.

3.7.4 Fraudes em Licitação e Contratações

O artigo 37 da Constituição Federal assevera que, ressalvados os casos específicos, “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante

¹⁸³ SPINELLI, Mário Vinícius Cluassen. **Street-level corruption: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática**. 2016. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2016. p. 46. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17601/Street-level%20corruption%20fatores%20institucionais%20e%20politicos%20da%20corrupcao%20burocratica-Tese%20de%20Doutorado%20-%20Mario%20Vinicius%20Claussen%20Spinelli%20-%20FGV-EAESP.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acesso em: 30 set. 2020.

¹⁸⁴ Ibidem, p. 50.

processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”¹⁸⁵, de forma que os vínculos contratuais de terceiros com a Administração Pública ocorram de forma proba, isonômica e vantajosa.

Entretanto, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE informou que as licitações públicas representam mais de um quarto das despesas totais do governo e que o custo adicional por fraudes no processo licitatório pode alcançar o montante de 50% do contrato público¹⁸⁶. Desta forma, observa-se que o mecanismo que serviria como forma de manter a moralidade, imparcialidade e impessoalidade na contratação pública tende a ser desvirtuado e usado como meio de praticar corrupção sob o manto da legalidade.

A Transparência Internacional indica alguns pontos de fragilidade nas licitações que sujeitam-nas ao cometimento de fraudes, divididos em cinco fases: risco na preparação do processo licitatório, momento em que o objeto do contrato e as regras da licitação são definidos internamente pela Administração Pública sem controle externo e que podem sofrer influências ímprobas, definindo-se os requisitos com a intenção de beneficiar determinado concorrente, acarretando poluição da segunda fase, quais sejam:

A preparação do processo e documentação exigida; a escolha do vencedor, fase onde podem ocorrer conchavos entre os participantes, e os concorrentes menos qualificados podem ser escolhidos sob a influência dos membros do comitê ou do próprio gestor público; implementação do contrato, com o oferecimento de serviços e produtos abaixo da qualidade esperada; e fiscalização e controle, havendo falha no acompanhamento da execução do contrato e desinteresse em investigar as denúncias¹⁸⁷.

Os contratos administrativos celebrados de forma fraudulenta geram desperdício do dinheiro público, que termina sendo escoado pelos aditivos contratuais e superfaturamentos de bens e serviços, resultando em obras inacabadas e serviços de péssima qualidade e na ineficiência da administração pública, que acaba investindo

¹⁸⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 out. 2020.

¹⁸⁶ VERDELIO, Andrea. **Custo adicional por fraude em licitações pode chegar a 50%, diz OCDE**. 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-11/custo-adicional-por-fraude-em-licitacoes-pode-chegar-50-diz-ocde>. Acesso em: 02 out. 2020.

¹⁸⁷FORTINI, Cristina; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016. Acesso em: 02 out. 2020.

em áreas não prioritárias e disponibilizando recursos insuficientes para concretizar políticas sociais e econômicas indispensáveis à dignidade do cidadão e ao desenvolvimento do país.

O programa de integridade deve ser desenvolvido de forma a detectar esses vícios e evitar os principais fatores de risco, que foram indicados pela Transparência Internacional no Guia Prático para combate à corrupção em aquisições públicas: acesso inadequado à informação; compras urgentes no final do ano fiscal; documentos licitatórios fora de padrão; aquisições emergenciais em casos de desastres ou calamidade pública; conflito de interesses de pessoas jurídicas que tenham agentes públicos como sócios ocultos; parco conhecimento técnico em contratações descentralizadas; contratação de empresas de fachada; e o conflito de interesses de empresas estatais¹⁸⁸.

Atualmente, há um movimento de mitigação de risco na contratação pública, em razão da obrigatoriedade das empresas que desejam firmar parcerias com o governo federal manterem programa interno de *compliance*, medida de cumprimento compulsório também pelas estatais. Entretanto, enquanto não for fortalecida a cultura da integridade no âmbito da administração direta, as fraudes licitatórias e contratações fraudulentas continuarão acontecendo e enriquecendo os agentes públicos desonestos, que certamente criarão empecilhos para o sucesso do programa de *compliance* público.

3.7.5 Cargos em comissão, contratos temporários e terceirização

Os cargos comissionados, previstos em lei como sendo de livre nomeação e exoneração, os contratos temporários do regime especial de direito administrativo, e a terceirização, com a contratação de empresas para o fornecimento de mão de obra, podem se tornar um portal para a quebra de integridade da Administração Pública, uma vez que referidas vagas são preenchidas sem prévia aprovação em concurso público, podendo ser ocupadas por pessoas que possuam algum tipo de ligação com o nomeante, seja ideológica, partidária, de relação pessoal ou advinda de indicação política, e cuja rotatividade depende do governo que está no exercício do poder, “muda

¹⁸⁸ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Curbing Corruption in Public Procurement: a practical guide.** Disponível em: <https://www.transparency.org/en/publications/curbing-corruption-in-public-procurement-a-practical-guide>. Acesso em: 10 out. 2020.

o governo, mudam os cargos”, o que acaba por relativizar a importância da missão pública inerente à função exercida.

O ocupante de cargo comissionado pode ser classificado como o funcionário “patrimonial”, nos termos concebidos por Max Webber, no sentido de que o cargo público e os benefícios dele auferidos são tidos como direitos pessoais e não coletivos, em razão da ocupação do cargo ser proveniente de alguma razão pessoal ao invés da capacidade técnica, de modo que a especialização das funções e as garantias jurídicas dos cidadãos podem não ser favorecidos em confronto com os interesses privados dos nomeados e nomeantes, culminando na má qualidade da prestação dos serviços e na ineficiência da Administração Pública¹⁸⁹. Neste sentido, ensina Holanda:

A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos¹⁹⁰.

Nesta senda, a corrupção se liga aos cargos comissionados em razão da possível troca de favores entre os nomeados e os nomeantes, já que os primeiros deverão “pagar” pelo presente de ocuparem um cargo público sem a necessidade de se submeter à aprovação através de concurso público e, em alguns casos, sem a devida competência técnica para exercê-los, e acabam cedendo às investidas de superiores hierárquicos e cometendo atos fraudulentos para assegurar alguma vantagem. Quanto ao nomeante, ele pode se utilizar dos cargos em comissão para fazer barganha eleitoral, troca de votos pela investidura no cargo público, bem como para captação de apoio de parlamentares na aprovação de projetos de lei, uma vez que os cargos ficam disponíveis para as pessoas indicadas pelos membros do legislativo ou líderes políticos.

Atualmente, o Governo Federal possui 32.158 cargos comissionados de direção e assessoramento-DAS e 57.177 funções e gratificações técnicas-FGT, totalizando 89.335 nomeações sem exigência prévia de concurso público. Ao assumir o governo, a atual gestão afirmou que buscaria a eficiência governamental através da

¹⁸⁹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 146.

¹⁹⁰ HOLANDA, 1995, p. 146.

redução do número de cargos comissionados disponibilizados; entretanto, passados quase dois anos, houve a redução de apenas 536 cargos, em se comparando com o ano de 2018, quando havia 32.694 cargos em comissão, conforme dados disponibilizados no Painel Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento¹⁹¹, demonstrando a força política embutida nos referidos cargos.

Apesar disso, a quantidade de cargos comissionados do governo federal representa apenas 5,34% dos 601.977 servidores ativos. Além disso, 50% dos cargos em comissão DAS dos níveis 1, 2, 3, e 4 e 60% dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), níveis 5 e 6, devem ser ocupados por servidores de carreira, previamente aprovados em concurso de provas e títulos. Da mesma forma, o Decreto nº 9.727/2019 dispõe sobre o perfil profissional a ser observado para a ocupação dos cargos em comissão no executivo federal, exigindo formação acadêmica compatível com o cargo, sendo que a partir do nível 2 e 3 é exigido o título de especialista, mestre ou doutor na área correlata. Todavia, o citado regramento, no seu art. 9º, autoriza a dispensa dos critérios técnicos na escolha do cargo se a conveniência demonstrar a sua desnecessidade ou se o número de postulantes à vaga for limitado, abrindo brecha para a nomeação sem o devido conhecimento técnico exigido pela função.

Do mesmo modo, a ressignificação da prestação de serviços públicos ocorrida a partir da década de 1990, visando controlar custos e imprimir maior eficiência na atuação da administração, potencializou a contratação de servidores através de contratos temporários e terceirizações¹⁹² ao longo dos anos. Ocorre que a contratação de servidores para atender a “necessidade temporária de excepcional interesse público” também se mostra como meio de desvirtuar a moralidade da Administração Pública e fortalecer a continuidade de práticas corruptas no serviço público. Isto porque, em que pese ser exceção no serviço público, já que a regra é o provimento por meio de concurso, os órgãos da Administração Pública contratam apaniguados políticos sob a pretensa justificativa da excepcionalidade do interesse público para

¹⁹¹ BRASIL. Ministério do Planejamento. **Painel estatístico de pessoal**. Disponível em: <https://www.painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 20 set. 2020.

¹⁹² SILVA JUNIOR, J. A. da; OLIVEIRA, I. F. de. A contratação em regime especial de direito administrativo (REDA) e seu impacto nas condições de trabalho docente: o caso dos professores do estado da Bahia. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, n. 6, 2019. Disponível em <https://doi.org/10.21910/rbsd.v5n1.2019.288> Acesso em: 01 set. 2020.

garantir a continuidade da prestação do serviço, sendo que em diversas situações o processo seletivo se restringe a análise curricular dos candidatos.

Na mesma linha, a discussão em torno da terceirização no serviço público é polêmica, havendo entendimento favorável à sua adoção, sob a justificativa de que possibilita o aumento de empregos e diminui custos, como também contrário à sua prática, sob o argumento de que há precarização do serviço público realizado e de que os salários dos contratados são menores do que os dos servidores efetivos¹⁹³.

Fortalecida no governo federal após a edição do decreto nº 9.507/2018, é evidente que a terceirização possibilita a contratação de parentes de agentes públicos, burlando a regra do nepotismo, e precariza a prestação do serviço público, por não haver controle objetivo da capacitação do contratado por parte da administração pública e porque os direitos trabalhistas são reduzidos. Assim, é inegável que gera grande risco de quebra da integridade na Administração Pública.

Em que pese não ser justa a generalização e muito menos ser correto negar que muitos ocupantes de cargos comissionados e servidores contratados temporariamente ou terceirizados sejam dotados de qualificações técnicas, trabalhando em prol da coletividade e prestando serviços eficientes à Administração Pública, os escândalos envolvendo servidores temporários são recorrentes.

Assim, o programa de integridade deve focar na conscientização da missão pública dos cargos comissionados, das funções de confiança, dos contratos temporários e dos terceirizados, para que os servidores compreendam a importância da prevalência do interesse público sobre o privado e, principalmente, entendam que a Administração Pública não se confunde com a propriedade privada do nomeante ou tomador do serviço.

3.7.6 Sistema Eleitoral

O sistema eleitoral brasileiro se apresenta como um mecanismo propulsor da corrupção! Essa assertiva é forte e povoa o pensamento de muitos cidadãos, descrentes nos representantes políticos que elegem, levando à investigação das causas desse mal. Neste sentido, Leonardo Avritzer concebe o presidencialismo de

¹⁹³ SANDER, Andrea; SOUZA, Ricardo de. Terceirização no serviço público: vantagens e desvantagens da contratação de serviços terceirizados, em uma empresa pública, nas funções administrativas, na percepção de seus gestores. **Revista Metodista de Administração do Sul**, v. 4, n. 5, 2019.

coalizão, o financiamento de campanha e o padrão cultural de corromper e ser corrompido como alguns dos fatores da corrupção eleitoral¹⁹⁴.

O presidencialismo de coalizão, decorrente do sistema proporcional para eleição dos membros do Poder Legislativo, cria a necessidade de formação de alianças políticas e, em decorrência disso, “as negociações para a conquista da maioria no Congresso têm como moeda de troca os recursos públicos alocados no orçamento da União ou a distribuição de cargos entre os ministérios”¹⁹⁵. Como visto acima, os cargos comissionados do governo federal são preenchidos, em muitos casos, por apadrinhados políticos como objeto de barganha na aprovação de projetos de lei.

Do mesmo modo, assevera Luiz Carlos Gonçalves que “o financiamento das campanhas eleitorais se mostrou um foco de corrupção, favores ilícitos e venalidade de muitos representantes populares no Brasil”¹⁹⁶. Nesta linha, Luiz Flavio Gomes detalha três operações frequentemente utilizadas para fraudar o financiamento de campanha: caixa dois, quando o candidato deixa de declarar à Justiça Eleitoral os recursos recebidos para campanha eleitoral; corrupção passiva, quando a doação do recurso é feita sob a garantia de facilitação de acesso aos serviços públicos ou obtenção de vantagem indevida; por fim, a lavagem de dinheiro, quando o candidato recebe dinheiro produto de corrupção¹⁹⁷.

O financiamento eleitoral pode levar, ainda, ao *lobby* pós-eleitoral, “que se caracteriza pela atuação de grupos de pressão sobre o Parlamento para, modelarmente, fazer seus legítimos interesses prevalecerem no processo de aperfeiçoamento das leis do país”¹⁹⁸, culminando no conflito de interesses privados e públicos e, conseqüentemente, maculando a integridade da Administração Pública. Justamente por isso, Ward defende a regulamentação da disciplina de lobby pré e pós eleitoral, em que seja prevista a aplicação de programas de *compliance* na doação de campanhas.

No que se refere ao padrão cultural de corromper e ser corrompido, verifica-se que esse comportamento comumente ocorre durante a campanha eleitoral, ocasião

¹⁹⁴ AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS (orgs.). Corrupção e Sistema Político no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo. **Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p.45.

¹⁹⁵ Ibidem, p. 46/47.

¹⁹⁶ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Atlas, 2018. p. 195.

¹⁹⁷ GOMES, Luiz Flávio. **O jogo sujo da corrupção**. São Paulo: Astral Cultura, 2017. p. 26.

¹⁹⁸ WARD, 2018, op. cit., p. 30.

em que o candidato fornece ou promete bens, serviços e cargos em troca do voto, enquanto o cidadão aceita a oferta ou simplesmente a exige como recompensa pela escolha de seu representante.

De fato, quanto mais afastado dos grandes centros e do acesso aos serviços estatais, mais o cidadão utiliza o seu voto para barganhar algum benefício durante o período que compreende a campanha eleitoral. Tal situação traz à tona a ideia de que o eleitor não vê o candidato como seu representante, e sim como alguém que para se manter no poder está disposto a pagar qualquer quantia. Disso resulta uma fragilidade na democracia, que pode ruir justamente pela falta de representatividade.

Todavia, Avritzer afirma que atualmente os indivíduos demonstram maior rejeição à prática de corrupção e se posicionam contra a ideia de que a honestidade é relativa, aduzindo que “talvez pela primeira vez na história recente do Brasil, haja certa superposição entre as ações do Estado de combate à corrupção e os elementos selecionados na cultura, que conduzem a uma reavaliação da corrupção nos valores culturais”¹⁹⁹.

¹⁹⁹ AVRITZER, 2012, op. cit. p. 48.

4 AVALIAÇÃO DO *COMPLIANCE* PÚBLICO DO GOVERNO FEDERAL

Neste capítulo, inicialmente será feita a explanação sobre a metodologia utilizada na pesquisa. Em seguida, serão esmiuçados os resultados da avaliação dos programas de integridade dos Ministérios do Estado brasileiro, à luz dos pilares do *compliance* público, traçando as semelhanças e diferenças encontradas na reflexão do programa de ética estadunidense. Por fim, será abordado o resultado da avaliação dos efeitos da instituição do programa de integridade nos Ministérios federais, levando em consideração o período de 2015 a 2020.

4.1 METODOLOGIA DE PESQUISA

Considerando que o presente trabalho objetiva, principalmente, investigar se o programa de integridade instituído pelo governo federal é eficiente no combate à corrupção e na promoção da cultura da integridade na Administração Direta, foi necessário realizar pesquisa exploratória para verificar se as práticas estabelecidas pelos Ministérios brasileiros obedeceram aos pilares do *compliance* público e se estão sendo devidamente cumpridas. No entanto, para enriquecer a avaliação, a análise foi procedida em conjunto com a apreciação da experiência de implantação do programa de ética norte-americano, instituído na década de 1970 e aprimorado ao longo do tempo.

Seguindo essa linha, inicialmente foi realizada a delimitação da amostra a ser pesquisada considerando o objetivo principal, o recorte atribuído ao trabalho e o objetivo específico de se fazer a reflexão quanto às diferenças e semelhanças dos programas de ética brasileiro e norte-americano. Neste aspecto, a amostra de pesquisa se restringiu ao estudo do programa de integridade dos 22 Ministérios que compõem o Governo Federal, excetuando o Ministério da Comunicação recriado em junho de 2020 e dos 15 Departamentos que compõem o Poder Executivo dos Estados Unidos, conforme Quadro 1:

Quadro 1 - Composição da amostra I

ÓRGÃOS	PAÍS
Advocacia Geral da União	BRASIL
Banco Central do Brasil	
Casa Civil da Presidência da República	
Controladoria-Geral da União	
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	
Ministério da Cidadania	
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	
Ministério da Defesa	
Ministério da Economia	
Ministério da Educação	
Ministério da Infraestrutura	
Ministério da Justiça e Segurança Pública	
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	
Ministério da Saúde	
Ministério das Relações Exteriores	
Ministério de Minas e Energia	
Ministério do Desenvolvimento Regional	
Ministério do Meio Ambiente	
Ministério do Turismo	
Secretaria Geral da Presidência da República	ESTADOS UNIDOS
Secretaria de Governo da Presidência da República	
Departamento de Agricultura	
Departamento de Comércio	
Departamento de Defesa	
Departamento de Educação	
Departamento de Energia	
Departamento de Estado	
Departamento de Habitação	
Departamento do Interior	
Departamento de Justiça	
Departamento de Saúde	
Departamento de Segurança Interna	
Departamento do Tesouro	
Departamento do Trabalho	
Departamento dos Transportes	
Departamento dos Veteranos	

Fonte: Elaboração própria (2020).

Definida a amostra de pesquisa, foram elaboradas 30 (trinta) perguntas referentes aos 10 (dez) pilares de *compliance* público estabelecidos no item 3.4, para avaliação do programa de integridade do Governo Federal e para apreciação da experiência na implementação do programa de ética do Poder Executivo dos Estados

Unidos, onde foram buscadas as respostas positiva (sim), negativa (não), não encontrada (não identificado) ou de não aplicabilidade (não se aplica) como formas de aferição da obediência aos preceitos estabelecidos nos referidos pilares.

Para aferir a resposta “sim” a uma premissa era necessário encontrar informações que demonstravam o cumprimento pelo órgão do que estava sendo perguntado. O “não” foi conferido às situações em que não se encontrou qualquer elemento passível de aferir o “sim” à pergunta ou quando havia expressa disposição em contrário. A resposta “não identificado” foi aferida quando não foram encontrados elementos para a resposta “sim” ou “não”, bem como qualquer informação no material pesquisado acerca da premissa. Já o “não se aplica” foi adotado apenas nos casos em que a pergunta não era compatível com a estrutura ou o momento de implantação do programa de integridade.

Além disso, as perguntas, intituladas de premissas, foram elaboradas com fulcro nas recomendações de boas práticas de *compliance* público dos órgãos nacionais de controle (CGU e TCU), das instituições internacionais de promoção da ética (OGE e OCDE), do Decreto 9.203/17, e serviram como instrumento de pesquisa²⁰⁰, conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Premissas dos pilares de compliance

PILARES DO COMPLIANCE PÚBLICO	REFERÊNCIA	PREMISSAS
Comprometimento da Alta Administração	CGU, TCU, OGE	A Alta Administração aprovou o Programa de <i>Compliance</i> do órgão? A Alta Administração manifesta apoio ao programa de integridade do órgão? Possui requisitos para escolha dos membros com base em critérios de integridade?
Instituição do Código de Ética	CGU, TCU, OGE	O órgão possui Comissão ou Conselho de Ética? O órgão possui Código de Ética específico? O acesso aos padrões de conduta é fácil?
Treinamento e comunicação	CGU, TCU, OGE	São realizados treinamentos e capacitação sobre os temas ética, conformidade e integridade com regularidade? A Alta Administração participa de treinamentos éticos? A mudança de fluxos do programa de integridade é comunicada aos servidores?

²⁰⁰ BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Análise dos programas de integridade no setor público brasileiro**. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Federal da Paraíba - João Pessoa, 2019, 91 f. Dissertação apresentada Disponível em: <http://www.ccsa.ufpb.br/pgpci/contents/dissertacoes-1/DISSERTACAORODRIGOBARRETOVERSAODEPOSITO2.pdf>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2020.

PILARES DO COMPLIANCE PÚBLICO	REFERÊNCIA	PREMISSAS
Instituição de Instância de <i>Compliance</i>	CGU, TCU, OGE	O órgão estabeleceu unidade de integridade ou <i>compliance officer</i> ? O responsável pelo programa de integridade pertence ao quadro de servidores de carreira? O responsável pelo programa de integridade possui livre acesso às informações do órgão?
Gestão de riscos	CGU, TCU, OGE	Existem mecanismos de identificação e análise dos riscos de corrupção no órgão? Há notícias de revisão periódica dos riscos de corrupção e fraude definidos pela gestão? Há fluxo de tratamento dos riscos de corrupção identificados pelo órgão?
Tratamento de Conflito de Interesses e Nepotismo	CGU, TCU, OGE	Foi estabelecido fluxo interno para análise de conflito de interesses? Há fluxo de recebimento de presentes por agentes públicos? Foi definido fluxo interno de vedação do nepotismo?
Canais de denúncia e investigação	CGU, TCU, OGE	O órgão possui canal de denúncia próprio? O canal de denúncia é acessível ao público e de fácil utilização? O canal de denúncia confere anonimato e sigilo ao denunciante? As denúncias recebidas foram tratadas? Foi instituída unidade de investigação das denúncias?
Responsabilização e correção	CGU, TCU, OGE	O órgão possui unidade de correção dos agentes públicos corruptos e infratores das normas de conduta? Membros da Alta Administração sofreram processos éticos em razão de suas condutas?
Transparência e acesso à informação	CGU, TCU, OGE	Existem canais de divulgação dos registros orçamentários, de pessoal e de execução dos objetivos do órgão? O canal de transparência é de fácil acesso pelos cidadãos e agentes públicos? Os processos e sanções administrativas dos agentes públicos corruptos são publicados?
Monitoramento contínuo	CGU, TCU, OGE	Há registro de atividade de monitoramento do programa de integridade pela instância responsável? Há notícia de revisão das medidas de integridade adotadas?

Fonte: Elaboração própria (2020).

Demarcadas as premissas, foi realizada pesquisa exploratória dos programas de integridade de todos os Ministérios do Brasil e dos programas de ética dos Departamentos de Estado dos Estados Unidos, através de visita aos portais oficiais e acompanhamento das informações neles publicadas, análise dos dados disponibilizados pelos órgãos de controle (CGU e OGE), leitura dos relatórios emitidos pelos órgãos pesquisados, análise das normas de integridade de cada país e acesso

aos dados solicitados pelo sistema de informação dos Ministérios, a fim de responder aos questionamentos levantados. Os dados que compuseram a pesquisa foram coletados entre os meses de abril e julho de 2020.

Coletadas as informações pertinentes, foi realizada a análise dos dados de forma hipotético-dedutiva com o fito de averiguar a observância dos programas de integridade brasileiros com os pilares essenciais do *compliance* público, e para identificar as semelhanças e diferenças na implementação dessas diretrizes com o programa de ética estadunidense. Além disso, buscou-se verificar se o programa de integridade brasileiro está apto a promover a cultura da integridade na Administração Pública Direta e quais melhorias podem ser feitas como resultado da análise da experiência norte-americana.

Ademais, visando avaliar o impacto que a implementação dos programas de *compliance* pode ter gerado nos índices de corrupção da Administração Pública Direta federal do Brasil, sobretudo na mudança de comportamento do agente público, na participação social do cidadão (através de utilização dos canais de denúncia) e na responsabilização e correção dos infratores, foi realizada pesquisa quanti-qualitativa para analisar aos dados coletados.

Para consecução da referida pesquisa, a amostra de investigação foi delimitada nos 22 (vinte e dois) Ministérios do Governo Federal, conforme Quadro 3.

Quadro 3 - Composição da Amostra - 2

ÓRGÃOS
Advocacia Geral da União
Banco Central do Brasil
Casa Civil da Presidência da República
Controladoria-Geral da União
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Ministério da Cidadania
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
Ministério da Defesa
Ministério da Economia
Ministério da Educação
Ministério da Infraestrutura
Ministério da Justiça e Segurança Pública
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

ÓRGÃOS
Ministério da Saúde
Ministério das Relações Exteriores
Ministério de Minas e Energia
Ministério do Desenvolvimento Regional
Ministério do Meio Ambiente
Ministério do Turismo
Secretaria-Geral da Presidência da República
Secretaria de Governo da Presidência da República

Fonte: Elaboração própria (2020).

Delimitada a amostra de pesquisa, foi feito o recorte temporal e definido o período de 2015/2020 como objeto do estudo. Referido período foi selecionado para que houvesse isonomia na quantidade de anos anteriores e posteriores à instituição do programa de integridade no governo federal.

Após a escolha da amostra e do período a ser investigado, foram elaborados 9 (nove) indicadores, conforme quadro abaixo, que foram investigados nos painéis de informação disponibilizados pela CGU (Painel da integridade, E aí resolveu? e Painel correição em dados), no CGUPAD, nas informações prestadas pela CGU e pelos Ministérios aos questionamentos lançados no sistema de informação, no relatório da Transparência Internacional e nos relatórios do Tribunal de Contas da União.

Os indicadores foram classificados em positivos, negativos e qualitativos. Os positivos dizem respeito a pontos considerados importantes no combate à corrupção, os negativos acenam para questões que demonstram que a corrupção continua firme na administração pública e os qualitativos se referem a informações sobre o tipo de desvio disciplinar cometido pelos agentes públicos e a aplicação das sanções pelo governo, cuja interpretação possibilita verificar se houve impacto positivo ou não do programa de integridade implantado pelo governo federal, conforme Quadro 4.

Quadro 4 - Indicadores de avaliação do programa de integridade

Indicadores	Base da pesquisa	Classificação	Ano
Houve aumento ou diminuição na quantidade de processos instaurados por corrupção?	Ministérios	Negativo	2015-2020
Houve aumento ou diminuição na ocorrência de prescrição intercorrente dos processos administrativos?	Ministérios	Negativo	2015-2020

Indicadores	Base da pesquisa	Classificação	Ano
Quais os desvios de conduta mais comuns praticados por agentes públicos?	Ministérios	Qualitativo	2015-2020
Quais os mais relevantes desvios disciplinares cometidos pelos membros da Alta Administração?	Ministérios	Qualitativo	2015-2020
Quais sanções foram aplicadas aos servidores corruptos?	Ministérios	Positivo	2015-2020
Quais sanções sofreram os membros da Alta Administração?	Ministérios	Positivo	2015-2020
A quantidade de sanções expulsivas por corrupção é expressiva?	Ministérios	Positivo	2015-2020
Qual o número de denúncias recebidas pelos canais de denúncia do órgão?	Ministérios	Positivo	2015-2020
Quantas denúncias feitas pelos canais de denúncia foram respondidas aos denunciantes?	Ministérios	Positivo	2015-2020

Fonte: Elaboração própria (2020).

Colhidas as informações com base na pesquisa quanti-qualitativa, foi feita a análise para identificar se houve ou não impacto da implementação do programa de *compliance* no combate à corrupção e no fomento da cultura da integridade na Administração Direta, através da observação da quantidade de eventos ocorridos em cada ano. Para tanto, foi considerado que o aumento de evento nas premissas positivas e a diminuição de ocorrência da premissa negativa revelam que o programa de integridade vem exercendo bem o papel de prevenção e repressão da corrupção, ao passo que o contrário demonstra a ineficácia do programa. No que diz respeito às premissas qualitativas, através delas pôde-se verificar se houve mudança no comportamento do agente público e se o governo abrandou ou recrudescer a responsabilização do corrupto desde a implantação do programa de integridade.

4.2 ESTUDO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE BRASILEIRO E A EXPERIÊNCIA ESTADUNIDENSE

Neste tópico, a avaliação do programa de integridade brasileiro será abordada a partir da reflexão das convergências e divergências encontradas com o programa de ética estadunidense e, posteriormente, com base na efetiva implementação dos

pilares do *compliance* público, tendo como fundamento as premissas acima elaboradas.

4.2.1 Resultado Geral

Quantificando a presente pesquisa, tem-se que, considerando os 10 (dez) pilares do *compliance* público, foram elaboradas 30 (trinta) premissas aplicadas aos 37 (trinta e sete) programas de integridade investigados, o que resultou na análise de 1.110 (um mil e cento e dez) pontos de verificação da implementação das boas práticas de ética na administração pública, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Quantidade de pontos investigados

Pilares do <i>compliance</i> público	10
Premissas	30
Programas de integridade investigados	37
Total de avaliações	1.110

Fonte: Elaboração própria (2020).

Do total das 1.110 aferições, verificou-se que 831 (74,86%) premissas foram positivamente atingidas pelos órgãos pesquisados, tendo sido encontrados os elementos de confirmação necessários para aferir a resposta “sim” às perguntas. Por outro lado, 10,54% das premissas não foram implementadas pelos Ministérios e Departamentos, percentual resultante das respostas “não” às premissas, uma vez que não foram localizados subsídios para a resposta “sim” ou foram expressamente observados indicativos de natureza negativa. No que se refere à resposta “não identificado”, pôde-se observar que 11,71% dos quesitos não foram tratados de alguma forma pelos programas de integridade pesquisados. Por fim, apenas 2,88% dos quesitos não se aplicaram aos órgãos objeto da pesquisa.

A superioridade da quantidade de respostas “sim” aplicadas aos quesitos sugere que a política de integridade do governo federal está focada em promover um programa de ética eficiente na construção de um ambiente probó na Administração Pública. Dito isso, cumpre verificar se a observância dos pilares do *compliance* público pelos programas de integridade dos Ministérios de Estado os torna aptos a, de fato, prevenir a corrupção.

4.2.2 Avaliação específica das diretrizes do *compliance* público

Este tópico é destinado à apresentação do resultado da avaliação dos programas de integridade instituídos pelos Ministérios de Estado realizada através da análise da aplicabilidade das premissas previamente elaboradas com base nos pilares do *compliance* público. Observa-se que referida avaliação foi enriquecida com o estudo da implementação do programa de ética no governo federal estadunidense, captando as diferenças e semelhanças em sua efetivação pelos dois países.

4.2.2.1 Resultado da análise do pilar Comprometimento da Alta Administração

Inicialmente, cumpre notar que tanto no Brasil como nos Estados Unidos os cargos de Ministro de Estado e de Secretário de Departamento são preenchidos por pessoas de confiança do chefe do Poder Executivo, com quem comungam as ideologias de governo. No entanto, há uma importante diferença em seu provimento: em terras brasileiras, o cargo público é de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República, enquanto nos EUA a nomeação pelo Presidente prescinde de confirmação pelo Senado.

Em ambos os países existem normas regulamentadoras de critérios de escolha dos membros da alta administração com fundamento na integridade, sendo impedidos de ocupar cargos comissionados e funções de confiança no Brasil as pessoas que se adequem aos requisitos de inelegibilidade previstos na Lei Complementar nº 64/90, alterada pela Lei da Ficha Limpa, bem como os que não possuam idoneidade moral, reputação ilibada e formação acadêmica compatível com a função, nos termos do Decreto 9.727/19. Executa-se do cumprimento do referido Decreto os ocupantes de cargo de Ministro.

Já nos Estados Unidos existe uma estrutura organizada para garantir que os membros da alta administração, *Senior Executive Service*-SES, possuam a mais alta habilidade exigida para o cargo, gerenciado pelo Escritório OPM. Os SES, com exceção dos Secretários de Estado, se submetem à certificação de qualidade por meio de revisão do Conselho de Revisão de Qualificação com base em critérios oriundos do Núcleo Executivo de Qualificações-ECQ, e são recrutados após competições de mérito. Além disso, as agências executivas podem indicar exigências específicas para a assunção do cargo. Nota-se, todavia, que tal regra não se aplica ao Secretário de Departamento.

No que se refere ao apoio da alta administração aos programas de integridade e ética, foram encontradas manifestações de adesão ostensivamente publicadas em seus portais oficiais e em documentos relacionados à ética institucional, o que indica que o chefe maior e demais lideranças dos órgãos apoiam o sistema de *compliance*. Neste aspecto, observou-se que 100% (cem por cento) dos Ministérios e Departamentos possuem apoio da alta administração na política de integridade adotada pelo governo federal.

Em relação à premissa de aprovação do plano de integridade, verifica-se que no programa de ética americano, que foi instaurado há mais de 40 anos, foram encontrados os documentos de revisão do programa e não o plano em si, sendo que a expedição do relatório de revisão não tem a participação direta da alta administração, que se encarrega da execução do programa e da sua divulgação aos servidores, motivo pelo qual a resposta encontrada para esse quesito foi 100% de “não se aplica”.

No Brasil, 95% dos planos de integridade tiveram a aprovação oriunda da alta administração, entretanto, no único não aprovado até o momento, do Ministério de Relações Exteriores, foram encontradas manifestações públicas de apoio ao programa pelo Ministro e demais lideranças, faltando apenas o documento que guiará a implementação efetiva da política de integridade do órgão.

4.2.2.2 Resultado da análise do pilar Instituição do Código de Conduta

Primeiramente, observa-se que as políticas de integridade institucional do Brasil e dos Estados Unidos divergem quanto à instituição do padrão de conduta próprio do órgão, uma vez que no primeiro, apesar da presença de Leis e Decretos que contemplam as normas éticas de servidores federais e da alta administração, existe a previsão de que os órgãos elaborem um padrão de ética específico e condizente com os princípios e diretrizes que defendem; já a política de integridade americana, fazendo caminho inverso, desde 1989 impõe a obediência a um único código de conduta geral para todo o Poder Executivo Federal, cabendo aos Departamentos editar normas complementares de ética.

Seguindo essa linha, restou verificado que apenas 6 (seis) Ministérios obedeceram à recomendação e instituíram o código de ética próprio até o momento, sendo que 68,18% deles continuam a se basear no Código de Ética Profissional dos

Servidores Civis Federais e no Código de Ética da Alta Administração. Por outro lado, apenas três, dos quinze Departamentos americanos, não editaram normas de ética complementares e específicas aos princípios dos órgãos, o que representa apenas 20% da sua totalidade.

Restou verificado, ainda, que 81,82% dos Ministérios brasileiros estabeleceram a Comissão de Ética Pública específica, responsável por gerir as questões éticas, elaborar o código de conduta dos órgãos e prestar assessoria ao Ministro, vinculada à Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP). Compete à CEP do órgão orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor no trato com as pessoas e com o patrimônio público; apurar, mediante denúncia ou de ofício, as condutas em desacordo com as normas éticas pertinentes; e recomendar o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina. Incumbe, ainda, à Comissão de Ética, fornecer aos organismos encarregados da execução do quadro de carreira dos servidores os registros sobre sua conduta ética, para efeito de instruir e fundamentar promoções e para todos os demais procedimentos próprios da carreira do servidor²⁰¹.

Nos Estados Unidos, como vimos, a competência para gerir o programa de ética governamental é da Agência Executiva intitulada Escritório de Ética Governamental-OGE, cabendo-lhe prevenir o conflito de interesses, o desperdício, a fraude e a corrupção, motivo pelo qual a resposta a esse quesito foi de 100% “não se aplica”. Por outro lado, a Lei de Ética Pública americana não prevê a criação de Comissões de Ética nos Departamentos; o que existe, na verdade, é uma equipe de gerenciamento do programa, que será estudada no próximo item, e um leque de agências executivas com a responsabilidade de garantir a ética no governo federal.

Dentre as agências executivas com responsabilidade de promover a ética no governo federal pode-se citar o Escritório Executivo do Presidente, sendo uma agência composta por vários outros órgãos, entre os quais destaca-se o Escritório de Administração e Orçamento-OMB, que abarca o Conselho de Integridade e Eficiência do Presidente-PCIE e o Conselho Executivo de Integridade e Eficiência-ECIE, organismos responsáveis por promover a integridade e a eficiência dos programas federais americanos através da detecção, tratamento e revisão contínua dos riscos e

²⁰¹ COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA. **Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008**. Disponível em: <http://etica.planalto.gov.br/sobre-a-cep/legislacao/etica512>. Acesso em: 05 jun. 2020.

vulnerabilidades de fraude, e que possuem competência para desenvolver planos de ações coordenados com o OGE para dar efetividade às operações federais.

Além disso, são importantes na gestão da ética o Escritório de Conselho Especial-OSC e o Escritório de Gestão de Pessoas-OPM. O primeiro regulamenta o exercício da atividade política de funcionários e investiga e decide sobre qualquer violação praticada nessa seara; da mesma forma, é o órgão responsável por proteger os servidores que tenham denunciado alguma prática ilícita e investigar casos de represálias. Já o OPM possui a responsabilidade de apreciar as condutas vedadas, como nepotismo e prática de jogos de azar, como também regulamentar, em parceria com o OGE, as condutas consideradas impróprias aos agentes públicos.

Cabe destacar, por sua vez, que o acesso aos códigos e normas éticas em todos os órgãos estudados é bastante fácil para o agente público e o cidadão, que podem encontrá-los numa simples busca pela internet, o que confere 100% de “sim” a esse quesito.

4.2.2.3 Resultado da análise do pilar Treinamento e Comunicação

Da análise da primeira premissa referente ao Treinamento e Comunicação, pôde-se perceber uma grande diferença de atuação entre os órgãos federais americanos e brasileiros no que tange à educação sobre ética destinada aos servidores públicos. De fato, 100% dos Departamentos dos Estados Unidos ministraram nos últimos meses treinamentos e capacitação sobre temas afeitos à conformidade e integridade, inclusive durante o período da pandemia de COVID-19, através de palestras online, divulgação de *cards* e vídeos sobre ética. De maneira diversa, aqui no Brasil verificou-se que apenas 40,91% dos Ministérios realizaram algum tipo de capacitação ética para os seus funcionários.

Com relação à participação da alta administração nos treinamentos, em que pese terem sido encontradas manifestações das diretorias acerca da importância de sua participação na capacitação sobre as medidas éticas a serem adotadas, não foi possível aferir a real participação dos altos membros dos órgãos nos treinamentos oferecidos nos países objeto do estudo, motivo pelo qual a resposta a esse quesito foi 100% de “não identificado”.

Por outro lado, quanto às mudanças nos fluxos do programa de ética americano, foram feitas publicações através de relatórios de revisão da OGE,

determinando o treinamento dos servidores sobre as novas medidas a serem adotadas. No Brasil, os Ministérios que realizaram revisões nos programas de integridade também se preocuparam em divulgar as novas diretrizes e realizar o treinamento dos servidores, concluindo-se que 100% dos órgãos publicaram as mudanças realizadas nos seus programas, de forma que os agentes públicos foram comunicados das alterações.

4.2.2.4 Resultado da análise do pilar Instituição de Instância de *Compliance*

De início, destaca-se que 100% dos Ministérios brasileiros e 100% dos Departamentos americanos instituíram instância de *compliance*, responsável por gerir o programa de integridade do órgão. Nos Estados Unidos, todos os chefes de Departamento de Estado têm a responsabilidade de gerir o programa de ética do órgão através do Oficial de Ética da Agência Designada-DAEO, a quem compete “dirigir as atividades diárias do programa de ética da agência executiva e coordenar com o Escritório de Ética do Governo”²⁰².

Cabe ao DAEO manter estreita ligação com o Escritório de Ética do Governo, fornecendo-lhe os documentos e informações solicitados; registrar as atividades do programa de ética do Departamento; promover a educação ética dos servidores e lhes prestar consultoria e aconselhamentos sobre as normas de ética do governo federal; resolver os conflitos de interesse; e providenciar que o Departamento execute uma eficaz transparência na divulgação financeira.

Já no Brasil, há de se observar que a obrigatoriedade da implantação de unidade responsável pelo programa de integridade, constante das Portarias da CGU nº 1.089/2018 e nº 57/2019, não contemplou a forma de sua composição e estruturação. Nesta senda, 100% dos Ministérios estabeleceram uma unidade de gestão da ética composta por algumas instâncias de integridade, como a CEP, a ouvidoria interna, agentes de integridade, dentre outras, resultando na formação de equipes de servidores com atuação de gerenciamento das diretrizes do programa de integridade.

²⁰² UNITED STATE OF AMERICA. Código 5, § 2638.104, “a” e “c”. **Government ethics responsibilities of agency ethics officials**. Disponível em: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=&SID=3cdee0f43a574a8851146a8ae7175492&r=PART&n=5y3.0.10.10.11#se5.3.2638_1102. Acesso em: 01 jun. 2020.

Dito isto, é de se observar que os membros dos grupos de conformidade são formados por servidores de carreira e ocupantes de cargos comissionados dos níveis DAS mais elevados, não tendo sido possível verificar a porcentagem exata da composição da instância de *compliance* por servidores de carreira nos Ministérios, ante a dificuldade de localizar os decretos ou portarias de nomeação para o cargo. Doutra modo, pela análise do plano de integridade e dos dados coletados, acredita-se que 54,55% dos cargos estão sendo ocupados por agentes públicos de carreira. Já os Oficiais de Ética da Agência Designada americanos são obrigatoriamente oriundos do quadro de carreira em nível sênior, alcançando 100% de “sim” nesse quesito.

Verifica-se que cabe à unidade de gestão de integridade coordenar, executar e monitorar o Programa de Integridade; orientar e treinar os servidores com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade; e promover outras ações relacionadas à implementação dos planos de integridade, com apoio das demais unidades do órgão. Além disso, deverá ser “dotada de autonomia e de recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de suas competências, além de ter acesso às demais unidades e ao mais alto nível hierárquico do órgão ou entidade²⁰³.

A autonomia e o livre acesso às demais unidades deve refletir no pleno acesso de informação à unidade de gestão de integridade; no entanto, a pesquisa não conseguiu confirmar na prática se essa diretriz realmente é aplicada. De fato, apenas cinco Ministérios (22,72% do total) fazem menção específica nos Planos de Integridade sobre o acesso à informação pela instância de *compliance*, sendo que em todos os outros 77,27% não foi identificada informação a esse respeito. No caso dos Estados Unidos, pôde-se verificar que os chefes de ética da agência designada têm importante acesso aos atos e tomadas de decisões dos Departamentos de Estado, restando dificultada sua confirmação apenas no Departamento dos Veteranos, o que corresponde a 93,33% de respostas positivas.

²⁰³ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portaria nº 57/2019, de 04 de janeiro de 2019**. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Publicada em 07 de jan. 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864?source=post_page. Acesso em: 10 fev. de 2020.

4.2.2.5 Resultado da análise do pilar Gestão de Riscos e Controle Interno

Diante da importância da gestão de riscos, todos os Ministérios de Estado, com exceção da Secretaria do Governo da Presidência da República, implementaram processos de identificação de riscos de corrupção, com o estabelecimento de rotinas de controle interno, fluxos de coleta de dados e procedimentos de detecção de deficiência de controle e monitoramento da qualidade do sistema de gestão de riscos, alcançando 95,45% de respostas “sim”. Da mesma forma, 100% dos Departamentos americanos possuem aparelhamento interno de gestão de riscos e controle, com histórico de realização de auditorias pelo gestor da integridade, bem como pelo Escritório de Ética.

Como resultado da gestão eficiente de risco se espera que haja revisão dos procedimentos e medidas de detecção, como também, que sejam atualizadas as diretrizes dos riscos de fraude e corrupção ao fim de cada período predeterminado pelo órgão, que varia de um a quatro anos, ou quando constatada a sua necessidade. Como no Brasil a implementação do programa de integridade data de três anos atrás, o termo *ad quem* ainda não se consumou; porém, verificou-se que 54,55% dos Ministérios já realizaram revisão de riscos e emitiram novos procedimentos no intuito de erradicá-los. Diversamente, o programa de ética de todos os Departamentos americanos passou por inspeção e atualização dos riscos entre os anos de 2019 e 2020, sendo emitidos relatórios identificando as deficiências de controle e as novas rotinas a serem aplicadas para mitigá-las, alcançando 100% nesse quesito²⁰⁴.

Cumprir notar, por outro lado, que a presente pesquisa não se limitou apenas a observar a existência de mecanismos de gestão de riscos nos órgãos federais, pois também visou identificar se foi estabelecido fluxo de tratamento dos riscos de corrupção porventura detectados. Neste aspecto, observou que a totalidade dos Departamentos de Estado possuem fluxo definido para tratar o risco de corrupção, número próximo ao do Brasil, uma vez que 90,90% dos Ministérios estabeleceram rotina de tratamento de risco, deixando de fazê-lo apenas o Ministério da Economia e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que ainda não implementaram o fluxo de detecção específico para atos de corrupção.

²⁰⁴ UNITED STATE OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS. **Agency Ethics Documents Search Collection**. Disponível em: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Agency%20Ethics%20Documents%20Search%20Collection?OpenForm>. Acesso em: 01 jun. 2020.

4.2.2.6 Resultado da análise do pilar Tratamento de Conflito de Interesses e Nepotismo

Conforme vimos acima, evitar situações que possam gerar o conflito entre o interesse público e o privado é o objetivo principal do programa de ética americano, com vistas a transmitir uma imagem confiável do Governo à população e assegurar a manutenção do sistema democrático. Diante disso, há rigorosa positivação sobre a matéria, regulando os conflitos de interesse de funcionários e ex-funcionários públicos, sendo que 100% dos Departamentos estadunidenses possuem fluxo interno para analisar e tratar os casos correspondentes. No Brasil, por sua vez, foi editada a Lei 12.813/13 para regular o conflito de interesses no exercício do cargo público e os impedimentos posteriores, demonstrando a importância do tema no combate à corrupção e manutenção da integridade. Neste aspecto, observou-se que, com exceção do Ministério da Economia, todos os demais implementaram fluxo para conflito de interesses, no total de 95,45%.

No que se refere ao nepotismo, 90,90% dos Ministérios estabeleceram fluxo para detectar e tratar as situações que surgirem após a criação do programa de integridade. Chama atenção o fluxo definido pelo Ministério da Justiça, que compreende a obrigatoriedade dos agentes públicos de reportarem à chefia imediata ou realizarem denúncias de nepotismo à ouvidoria do órgão; o dever das autoridades ou chefias de solicitar ou determinar a exoneração ou dispensa do servidor em situação de nepotismo; o preenchimento compulsório de formulário para declarar, se houver, a relação de parentesco com terceirizados, novos servidores e estagiários; e a obrigatoriedade de seguir o rito estabelecido pela CGU e pelo TCU em casos de contratação de pessoa jurídica de familiar de agente público.

Por sua vez, o programa de ética americano exige que os novos funcionários informem, no ato da posse no cargo, se possuem qualquer vínculo parental com algum servidor ocupante de cargo de chefia; impõe ainda a aplicação regular de questionários aos agentes públicos sobre a existência de nepotismo no órgão, e acompanha se a nomeação de parentes se deu de forma ética. Isto ocorre porque no Governo Federal americano é possível a nomeação de pessoas que tenham vínculo com algum funcionário de chefia do órgão, desde que este não tenha nenhuma influência na contratação, no sentido de que a assunção do cargo deve ser justificada pelo mérito.

É valioso trazer à baila a informação de que o sistema de integridade institucional brasileiro e americano possuem diferença quanto ao grau de parentesco que é considerado nepotismo, uma vez que no Brasil o nepotismo abrange parentes até o 3º grau (bisavós, avós, pais, filhos, netos, bisnetos, irmãos, tios, sobrinhos, padrastos, sogros, cunhados, enteados, genros e noras), enquanto nos Estados Unidos, além desses, estão incluídos os primos, considerados de 4º grau. Outra diferença marcante reside no fato de que o nepotismo no Brasil compreende a nomeação de parentes, ao passo que nos Estados Unidos são condutas vedadas a nomeação e a promoção de carreira do parente, bem como a advocacia pela concretização de um desses atos, nos termos da alínea b, 3, Código 5, § 3110²⁰⁵.

Além disso, a responsabilização do agente público que comete nepotismo tem padrões diferentes de punibilidade nos países estudados, uma vez que no Brasil poderão ser aplicadas as sanções provenientes da Lei de Improbidade Administrativa, como perdimento da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa, dentre outras, enquanto nos Estados Unidos a lei contempla o não recebimento de remuneração e a perda do cargo pelo agente nomeante ou influenciador e o nomeado, através de decisões do órgão de ética.

Por fim, no que tange à premissa de fluxo de controle de recebimento de presentes, não foi observada sua implementação pelos Ministérios brasileiros, obtendo 100% de respostas do tipo “não identificada”. No entanto, a Comissão de Ética Pública determina que, nos casos em que a aceitação do presente é permitida, o agente público deve fazer registro específico e comprometer-se a utilizá-lo em suas atividades institucionais. Da mesma forma, o OGE regula as exceções de recebimento de presentes, e 66,66% dos Departamentos de Estado possuem rotina para as situações em que é possível aceitar o presente. Nota-se que no Brasil o limite máximo do valor do presente é de R\$ 100,00 (cem reais) e nos Estados Unidos é de US\$ 20.00 (vinte dólares).

4.2.2.7 Resultado da análise do pilar Canais de Denúncia e Investigação

Importante instrumento de combate à fraude e corrupção, o pilar Canais de Denúncia mostrou-se bastante amadurecido nos programas de ética e integridade

²⁰⁵ UNITED STATES OF AMERICA. 5 U.S. Code § 3110. **Employment of relatives restrictions.** Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3110>. Acesso em: 01 ago. 2020.

estudados, de forma que a totalidade dos Ministérios brasileiros e dos Departamentos americanos disponibilizam meios de realização de denúncias pelo cidadão comum ou agente público. Cabe destacar, entretanto, que 27,27% dos órgãos do governo federal estudados não possuem canal de denúncia exclusivo, uma vez que os Ministérios e Secretarias com funções Ministeriais vinculados à Presidência da República adotaram instrumentos de denúncia em conjunto. Além disso, temos o caso específico do Ministério da Educação, que faz uso exclusivamente do Fala.BR.

O Fala.BR é uma plataforma de comunicação desenvolvida pela Controladoria Geral da União para integrar as Ouvidorias dos órgãos federais e o acesso à informação através da junção dos sistemas e-OUV e e-SIC, com a finalidade de garantir aos cidadãos o registro e acompanhamento de denúncias, reclamações, sugestões, elogios, solicitações, simplificação de serviços e realização de pedidos de acesso de informações em um único canal, possibilitando ao gestor público um melhor acompanhamento e tratamento das denúncias. Implementado em 2019, funciona exclusivamente por meio virtual, compreende todos os Ministérios de Estado e pretende alcançar os órgãos das três esferas do Governo.

Em que pese todos os Ministérios remeterem o denunciante que deseja fazer a denúncia virtualmente para a plataforma Fala.BR, 72.73% deles permitem que as queixas sejam realizadas por meio de correspondência, ligação telefônica, envio de e-mail e, em alguns casos, presencialmente. Nos Departamentos americanos, 100% deles, de igual modo, permitem que a denúncia seja realizada por meio de preenchimento de formulário *online*, envio de e-mail, presencialmente ou por telefone. Neste ponto, chama a atenção a disponibilização de um número telefônico exclusivo para recebimento de denúncia, chamado de linha direta, com a finalidade de facilitar a atuação do denunciante. Observou-se, ainda, que 100% dos canais de denúncia pesquisados são de fácil acesso ao público, dispõem de linguagem compreensível e fornecem formulário para garantir que a denúncia seja eficiente.

No que se refere ao sigilo ou anonimato do denunciante, pôde-se notar que 100% dos Ministérios brasileiros asseguram o sigilo da fonte, protegido por lei, e permitem a realização de denúncias anônimas, sobretudo por meio telefônico, apesar de a Lei 8.112/90 asseverar que “as denúncias sobre irregularidades no serviço

público serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante”²⁰⁶.

Da mesma forma, a Lei de Defesa dos Usuários do Serviço Público prevê que a administração pública ou sua ouvidoria podem requerer meios de certificação do usuário na utilização do programa de denúncia, o que de fato acontece com o Fala.BR, uma vez que o denunciante precisa cadastrar seus dados, como nome, CPF e e-mail, na primeira vez do uso, devendo posteriormente acessar a plataforma por meio do *login* e senha vinculados ao seu cadastro, o que retira qualquer anonimato na denúncia virtual. No entanto, o sigilo da fonte continua sendo uma garantia legal respeitada pelos órgãos.

Não obstante alguns Departamentos aceitem denúncias anônimas, a política de informação americana privilegia a proteção do denunciante, especialmente os agentes públicos, em detrimento do seu anonimato, de forma que há manifestação expressa de alguns órgãos no sentido contrário à ocultação da fonte, precisamente 60% deles. Como forma de proteger o denunciante, há ampla aceitação da confidencialidade dos dados, em que se proíbe a divulgação das informações de quem comunicou o desperdício, a fraude, a corrupção ou má conduta no seio da administração pública, além da existência de agência executiva própria para apurar relatos de retaliações, qual seja, o Escritório de Conselho Especial-OSC. No que se refere ao funcionário público relator, observa-se que todos os Departamentos adotaram fluxo para que seja possível relatar qualquer situação sugestiva de represália e iniciar a competente investigação baseada na Lei de Proteção ao Denunciante.

A proteção ao denunciante é matéria bastante difundida nos Estados Unidos, onde há legislação robusta sobre o tema e mecanismos de compensação financeira que visam estimular a prática entre os cidadãos de noticiar condutas antiéticas de que tenham conhecimento. Na verdade, existe um programa de recompensa de denúncias que separa a incidência da condição compensatória a depender do tipo do caso, ou melhor, da consequência da conduta. Exemplificando, se a fraude for praticada em programas governamentais e tenha gerado lesão ao erário público, aplica-se a lei de reivindicações falsas, por outro lado, se houver prejuízo a investidores privados ou ao governo em razão de corrupção em matéria financeira, aplica-se o programa de

²⁰⁶ BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, loc cit.

denúncia da SEC. Por fim, se a irregularidade que causar prejuízo tiver ligação com o mercado de commodities, a responsável é CFTC.

O *whistleblower*, termo usado para definir o denunciante de fraude, corrupção, desperdício e más condutas que possam lesar o erário público, servidor público ou não, a depender do programa de denúncia em que o seu relato se encaixa, pode receber de 15% (quinze por cento) a 35% (trinta e cinco por cento) do valor recuperado pelo governo em ação judicial ou acordo administrativo com o fraudador, normalmente grandes empresas que contratam com a administração pública, podendo chegar a quantias estratosféricas. Observa-se que em junho de 2020 uma única pessoa recebeu a quantia de US\$ 50,000,000.00 (cinquenta milhões de dólares) em recompensa pela denúncia feita²⁰⁷. No entanto, somente terá direito ao recebimento da recompensa o denunciante cuja denúncia tenha gerado a recuperação de ao menos um milhão de dólares.

Cumprir notar que o *Whistleblower* não se confunde com o delator premiado, figura demasiadamente conhecida em terras brasileiras. Isto porque, em regra, o denunciante não está envolvido na corrupção que relata e a notícia de fato não visa diminuição de pena ou imunidade penal, pois trata-se de um terceiro agindo de boa-fé e relatando à autoridade competente as condutas impróprias que chegaram ao seu conhecimento, e com relação às quais não tem qualquer participação. Excepcionalmente, são aceitas no programa de recompensa de denúncias as notícias oriundas de quem tenha atuado na fraude, desde que a participação tenha sido de menor importância e em razão de comprovada obrigatoriedade pela subordinação hierárquica.

Inspirada pelas normas norte-americanas, em 2018 foi aprovada no Brasil a Lei nº 13.608, que dispõe sobre a proteção e recompensa do denunciante que auxilie nas investigações policiais. Referida lei assegura o sigilo da fonte, determina a proteção do informante contra retaliações no local de trabalho, garante a isenção de responsabilização civil ou penal em relação ao fato noticiado (exceto se consciente de prestar informações falsas) e autoriza os entes federados a estabelecer recompensas ao denunciante, inclusive por meio de pagamento de valores em espécie²⁰⁸. No

²⁰⁷CONSTANTINE & CANNON. **SEC makes \$50M Whistleblower reward: largest award to date.** Disponível em: <https://constantinecannon.com/2020/06/04/sec-makes-50m-whistleblower-reward/>. Acesso em: 25 jul. 2020.

²⁰⁸BRASIL. **Lei 13.608 de 10 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera

entanto, passados dois anos da sua publicação, referida lei continua carecendo de regulamentação no governo federal quanto ao procedimento a ser adotado para o pagamento da recompensa.

Recebidas as denúncias, coube verificar se foram tratadas, investigadas e respondidas aos denunciantes. De fato, restou observado que 86,37% dos Ministérios brasileiros cumpriram com a obrigação de dar prosseguimento às denúncias, na medida em que, inicialmente, foi analisada a viabilidade do relato e constatada a verossimilhança das alegações, para posteriormente remeter ao setor investigativo de cada órgão e, por fim, informar ao denunciante o caminho percorrido. Cabe destacar que as denúncias recebidas diretamente pela CGU são tratadas e enviadas ao órgão investigativo de cada Ministério. No que diz respeito aos Departamentos estadunidenses, em que pese a existência de diversas normas de obrigatoriedade para o tratamento e resposta das denúncias, não foi possível identificar se de fato foram tratadas e respondidas aos denunciantes, restando aferido 100% de resultado “não identificado” a esse quesito.

Desta narrativa pode ser respondida a última premissa desse pilar, uma vez que resta demonstrado que todos os Ministérios e Departamentos estabeleceram equipes de investigação de denúncias. Nos Ministérios as investigações são conduzidas pelas Corregedorias, pelas Comissões de Ética Pública e por outros órgãos internos especialmente criados para esse fim, como as Secretarias de Controle Interno. Além disso, a Controladoria Geral da União é órgão de controle interno que visa assegurar a incolumidade do patrimônio público e fortalecer o combate à corrupção, através da realização de auditorias internas e do recebimento de denúncias, sendo órgão central de investigação e correção no serviço público.

Já os Departamentos americanos instituíram o Escritório do Inspetor Geral, com a finalidade precípua de promover a “economia, eficiência e eficácia na administração pública”, investigando condutas impróprias cometidas por agentes públicos e realizando auditorias internas com regularidade para apurar o cumprimento da lei e a obediência às diretrizes do programa de ética. Cumpre notar que, além do OIG, o Departamento de Justiça americano possui o Escritório de Responsabilidade

o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm. Acesso em: 03 abr. 2020.

Profissional-OPR, ao qual compete investigar advogados membros do DOJ acusados de má conduta ou crime no desempenho das funções profissionais.

4.2.2.8 Resultado da análise do pilar Responsabilização e Correção

Referido pilar certamente é um dos mais importantes instrumentos de combate à corrupção, sendo vital ao sucesso do programa de integridade a sua eficácia e o bom funcionamento dos mecanismos de responsabilização do agente público antiético. Nesta senda, coube analisar se os órgãos federais objeto do estudo estabeleceram unidade exclusiva de correção, não causando surpresa verificar que 100% dos Departamentos americanos e dos Ministérios brasileiros possuem equipe corretiva em sua estrutura organizacional, com a ressalva de que os órgãos ligados à Presidência da República estão vinculados à mesma estrutura correcional que se aplica aos demais.

Existe no Brasil um sistema complexo de correção no governo federal, chamado Sistema de Correção do Poder Executivo Federal-Siscor, composto pela Controladoria Geral da União-CGU, como órgão central de correção, pelas unidades setoriais dos Ministérios (corregedorias) e pelas unidades seccionais dos Ministérios, autarquias e fundações públicas (secretaria de controle interno, dentre outras). A CGU destacou a Corregedoria Geral da União-CGR como principal órgão do Siscor, sendo que as demais corregedorias ou unidades setoriais dos Ministérios fazem parte de sua estrutura e estão a ela subordinadas. Já as unidades seccionais do órgão, em que pese não fazerem parte da estrutura organizacional da CGU, são regidas por suas normas e a ela se submetem tecnicamente²⁰⁹.

Além disso, são órgãos correcionais dos Ministérios a Comissão de Ética Pública, a comissão formada para instauração de Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância Corretiva, bem como outras unidades exclusivas de correção criadas com nomenclatura e regras próprias. As chefias das unidades seccionais de correção que fazem parte da estrutura do Siscor são ocupadas por servidores efetivos e que já

²⁰⁹ BRASIL. **Decreto nº 5.480 de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema de Correção do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.

tenham alcançado o maior nível da carreira, conforme determina o Decreto nº 5.480/05.

Nesta linha, ao receber a denúncia de irregularidade, o Ministério, após o tratamento preliminar, encaminhará à unidade de investigação, o que resultará em arquivamento ou correição. A correição do servidor público é precedida de processo disciplinar-PAD ou sindicância corretiva de apuração de responsabilidade, conduzidos por uma comissão composta de três servidores designados pela autoridade competente, e culminará no julgamento e aplicação de penalidade. A penalidade pode variar de simples advertência até exoneração, demissão e cassação de aposentadoria. Ressalve-se que à Comissão compete a aplicação das penalidades mais brandas, uma vez que a autoridade competente para demitir, exonerar ou cassar aposentadoria é o chefe do Poder Executivo.

No que se refere à correção de membros da alta administração do Ministério, a Comissão de Ética Pública será o órgão responsável para apurar as condutas antiéticas e violadoras do Código de Conduta da Alta Administração e terá atribuição de aplicar as sanções de advertência e censura ética, além de sugerir a demissão ou exoneração à autoridade hierarquicamente superior. Da mesma forma, os ocupantes dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República que atentarem contra os desígnios do Código de Conduta dos Agentes Públicos em exercício da Presidência e Vice-Presidência da República poderão sofrer censura ética da CEPR.

Já o programa de ética norte-americano contempla um sistema de correção em que a competência de investigação e punibilidade da conduta imprópria praticada por agente público é definida pelo enquadramento legal do fato. Se a conduta antiética se referir a, por exemplo, conflito de interesses, desperdício, abuso de autoridade ou fraude não relacionada ao sistema financeiro, a investigação e correção caberá ao Escritório do Inspetor Geral do Departamento; referindo-se à atuação corrupta de advogados do Departamento de Justiça, a apuração e aplicação de sanção caberá ao Escritório de Responsabilidade Profissional; por outro lado, a *Security and Exchange Commission-SEC* será responsável pela investigação e sancionamento cível e criminal de fraudes que envolvam violação ao sistema financeiro e à Lei de Práticas Corruptas no Exterior-FPA.

Ademais, os agentes públicos corruptos podem ser punidos com a perda do cargo, alteração da função exercida, censura e pagamento de multas. Cumpre destacar que a responsabilização administrativa do agente público corrupto não

exime, em ambos os países estudados, a sua responsabilização judicial, que pode se dar tanto na seara cível como na criminal.

No que se refere à premissa sobre a instauração de processos éticos contra membros da Alta Administração, cumpre informar que restou prejudicada sua verificação, uma vez que as atas da Comissão de Ética Pública não trazem detalhes da investigação em muitos casos, faltando informações quanto ao delito apurado e qual o órgão que o agente público investigado pertence, motivo pelo qual, foi conferida a resposta “não identificado” em sua totalidade. Da mesma forma, não foram localizados relatórios ou outros documentos sobre investigações éticas contra membros da alta direção dos Departamentos americanos. Assim, pôde-se concluir pela resposta de 100% “não identificado”.

O insucesso em localizar respostas completas quanto a essa premissa é um sinal de falha grave na condução do programa de integridade, sobretudo porque a falta de acesso a informações quanto à punibilidade de membros da alta administração que cometerem desvios disciplinares pode macular um dos elementos essenciais ao fomento da ética no serviço público: o bom exemplo da liderança.

4.2.2.9 Resultado da análise do pilar *Transparência e Accountability*

Observou-se que 100% dos Ministérios e Departamentos investigados possuem canais de denúncia próprios, de fácil acesso aos cidadãos e agentes públicos, e que publicam, rotineiramente, informações orçamentárias, de pessoal e de execução dos programas assumidos pelo governo. De fato, tanto o programa de integridade brasileiro como o programa de ética americano se esforçam para que haja transparência e livre acesso à informação, possibilitando a consulta de dados disponíveis na rede mundial de computadores, bem como o atendimento a pedido formulado para acesso à informação não localizada nos meios oficiais de divulgação.

Todavia, em ambos os países pesquisados é autorizada por lei a aplicação de sigilo a determinadas informações, documentos e atos administrativos reputados indispensáveis à segurança da sociedade e do Estado. O art. 23 da LAI enumera as informações que podem ser consideradas sigilosas, incluindo entre elas as atividades de inteligência ou investigações relacionadas à prevenção ou repressão de infrações, com vistas a evitar que o investigado possa comprometer as provas e impossibilitar o reconhecimento de sua culpabilidade.

Já a FOIA, lei de liberdade de informação americana, obriga os órgãos federais a prestarem as informações solicitadas pelos cidadãos, desde que não se enquadrem em uma das nove isenções que autorizam o sigilo de dados. Neste aspecto, são isentas da obrigatoriedade de divulgação as informações: consideradas de defesa nacional ou de política externa por uma ordem executiva; as que se referem às regras e práticas internas de pessoal; as isentas por normas específicas; as informações e segredos comerciais e financeiros obtidos de fora do governo; as que se referem a registros privilegiados trocados dentro ou entre agências ou que se refiram a privilégios da relação de advogado com o produto ou com o cliente; informações que se refiram à privacidade pessoal; as que tratem de compilações para aplicação da lei; as que digam respeito a relatórios de exames, operações ou condições de instituições financeiras; e, por fim, as que protegem dados geológicos e geofísicos referentes a poços²¹⁰.

Depreende-se que a política de informação dos Estados Unidos tem um leque maior do que a brasileira quanto à possibilidade de se aplicar sigilo às informações, incluindo situações que, à primeira vista, não parecem ser essenciais à segurança nacional. Em verdade, a proteção abrange a privacidade pessoal e a aplicação da lei, podendo haver uma leitura muito restritiva do que realmente pode ser objeto da livre informação, como pregado pela FOIA. Causa estranheza, por exemplo, restringir informações quanto às regras e práticas internas de pessoal dos órgãos federais, fazendo-se questionar o motivo da rotina administrativa ser escondida aos cidadãos e levando a crer que podem ser burladas as medidas de integridade.

Ocorre que, como a regra é a transparência e o sigilo exceção, ambos os países mantêm em atividade o programa de dados abertos, possibilitando aos cidadãos livre acesso e compartilhamento dos dados do governo. No ano de 2011, o Brasil e os Estados Unidos firmaram compromisso de ampliar o livre acesso às informações governamentais através do *Open Government Partnership*-OGP, uma vez entendido que a abertura dos dados era fator crucial no combate à corrupção e capaz de reduzir fraudes, abuso de poder, desperdícios e possibilitar a melhor prestação de serviço pelos gestores públicos.

Neste sentido, o Brasil criou o portal de dados abertos, considerado uma “ferramenta disponibilizada pelo governo para que todos possam encontrar e utilizar

²¹⁰ UNITED STATES OF AMERICA. **FOIA.gov**. Disponível em: <https://www.foia.gov/about.html>. Acesso em: 30 jul. 20.

os dados e as informações públicas, prezando pela simplicidade e organização, a fim de disponibilizar, facilmente, os dados e informações que o usuário necessita”²¹¹. No referido portal são disponibilizados dados das mais variadas matérias de atuação governamental, como saúde, eleitoral, segurança pública, receitas e despesas, educação etc. Já os Estados Unidos, historicamente um país mais maduro na abertura de dados, disponibiliza o acesso às informações governamentais por meio do portal Data.gov, em que são disponibilizados todos os dados dos órgãos federais, com exceção dos que se enquadram nas regras de sigilo acima expostas.

Por oportuno, cabe notar que o Índice Global de Dados Abertos, que analisa quinze pontos importantes de transparência, como, por exemplo, gastos públicos, orçamento, compras e resultados eleitorais, relacionou os Estados Unidos em 11º lugar no ranking e o Brasil em 8º, dentre os 94 (noventa e quatro) países estudados entre os anos de 2016 e 2017²¹². Já no barômetro de dados abertos, em edição para líderes, que fez análise do comportamento dos governos quanto à política de abertura de dados no ano de 2018, o Brasil figurou na 14ª colocação e os Estados Unidos na 9ª, em comparação com outros 30 países²¹³.

No entanto, contrariando a política de integridade pública que valoriza a transparência, em 2019 o governo federal brasileiro começou a se comportar de forma menos transparente, sobretudo durante o combate à pandemia de Covid-19. De início, foi editado um decreto (já revogado) que ampliava o rol de autoridades que podiam classificar as informações como sigilosas e ultrassecretas; em seguida, o Ministério da Economia decretou que os estudos e pareceres que embasaram a PEC da Reforma da Previdência seriam sigilosos e, ato contínuo, suspendeu temporariamente a publicação dos dados sobre empregos. Já em 2020 foi editada uma Medida Provisória suspendendo os prazos de atendimento aos pedidos de informações previstos na LAI e limitando os recursos contra os indeferimentos; o Ministério da Saúde, por sua vez, restringiu a divulgação dos dados sobre o impacto do coronavírus; excluiu os indicadores de violência policial do relatório anual dos direitos humanos;

²¹¹ COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Portal Dados Abertos**. Disponível em: http://www.cvm.gov.br/menu/acesso_informacao/dadosabertos/dadosabertos.html. Acesso em: 1 ago. 2020.

²¹² GLOBAL OPEN DATA INDEX. **Rastreamento o Estado dos Dados Abertos do Governo**. Disponível em: <https://index.okfn.org/>. Acesso em: 1 ago. 2020.

²¹³ OPEN DATA BAROMETER. **Relatório - Da promessa ao progresso**. Disponível em: <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/#executive-summary>. Acesso em: 1 ago. 2020.

por fim, a CGU decretou o sigilo de pareceres jurídicos usados como fundamento de vetos e sanções presidenciais²¹⁴.

De fato, no ranking de transparência sobre dados de contratações emergenciais durante a pandemia de Covid-19 elaborado pela Transparência Internacional Brasil, em que foram avaliados os 26 Estados, o Distrito Federal e o Governo Federal, considerando uma escala de 0 a 100 pontos, em que os mais transparentes se aproximam da nota máxima, observa-se que o Governo Federal ocupou a 26ª colocação, ficando na frente apenas de Roraima, ao alcançar apenas 49,3 pontos²¹⁵, menos da metade dos 100 possíveis. Referida avaliação foi realizada em 31 de julho de 2020 e compreendeu o período de coleta de 20 a 23 de julho.

Por outro lado, cabe destacar que os portais virtuais de acesso de dados brasileiros são mais simples de manejar e expõem as informações de forma a serem vistas com facilidade no primeiro acesso, sendo classificadas por tópicos e encontradas em poucos cliques, ao contrário do que ocorre nos sítios americanos. Da mesma forma, chama atenção a atuação da Controladoria Geral da União na divulgação de acesso à informação, uma vez que compila os dados e os publica em painéis de informações catalogados por assunto e disponibiliza as estatísticas dos diversos atos de governança, podendo ser citados como exemplo o painel de integridade pública e o painel de correição, bastante utilizados nesta pesquisa.

No que se refere à premissa de divulgação de processos administrativos disciplinares e sanções sofridas por servidores públicos, cumpre notar que 86,37% dos Ministérios publicaram dados nesse sentido, cujas informações foram facilmente encontradas através do CGUPAD e do painel de correição mantido pela CGU. Por outro lado, não foi fácil a localização de informações sobre processos administrativos e penalidades aplicadas aos funcionários americanos. Foram realizadas buscas nos sítios da internet dos departamentos, dos escritórios do inspetor geral e do portal de dados abertos, e observou-se que os dados não eram abertamente divulgados, sendo necessário realizar o pedido de informação, motivo pelo qual a resposta a esse quesito foi 95,45% negativa, uma vez que foram encontradas informações apenas no Departamento de Justiça.

²¹⁴FOLHA DE SÃO PAULO. Veja medidas do governo Bolsonaro que reduziram a transparência oficial. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/veja-medidas-de-bolsonaro-que-reduziram-transparencia-no-governo-desde-2019.shtml>. Acesso em: 03 ago. 2020.

²¹⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Ranking de transparência no combate à COVID-19**. Disponível em <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em: 16 ago. 2020.

4.2.2.10 Resultado da análise do pilar Monitoramento Contínuo

Do último pilar do *compliance* público observado, verificou-se que há um distanciamento muito grande entre o monitoramento do programa de integridade brasileiro e do programa de ética americano, em virtude do momento em que foram implantados. Como dito alhures, o programa de ética americano foi criado no distante ano de 1978 e veio sendo aprimorado e revisado ao longo do tempo.

De fato, 100% das instâncias de *compliance* dos Departamentos de Estado executaram atividades de monitoramento do programa de ética entre os anos de 2019 e 2020, sendo encontrados relatórios de revisão no portal do Escritório de Ética do Governo. Observa-se que a revisão do programa deve ser feita, pelo menos, a cada quatro anos, e que há uma revisão anual exercida pelo OGE, tendo sido observado o estrito cumprimento da regra revisional. Inclusive, os relatórios demonstram que foram determinadas correções em algumas medidas de integridade devido à sua ineficiência no combate aos riscos encontrados²¹⁶.

No Brasil, como o programa de integridade começou a ser estabelecido pelos Ministérios no ano de 2018, sendo que a grande maioria aprovou o plano de integridade somente no ano de 2019, deve-se notar que ainda estão dentro do prazo de três anos para realização da revisão, motivo pelo qual apenas 31,81% dos órgãos procederam à revisão do programa. No entanto, percebe-se que as atividades de monitoramento exercidas pelas instâncias de *compliance* foram efetivamente realizadas em 50% dos Ministérios.

4.2.3 Resultado da análise da aptidão do fomento da cultura da ética

Realizada a análise da implementação dos pilares do *compliance* público do programa de integridade de maneira reflexiva quanto às diferenças e semelhanças encontradas em confrontação com o programa de ética estadunidense, cumpre apreciar se o *compliance* público instituído pelos Ministérios de Estado está apto a fomentar a cultura da ética e prevenir a corrupção na Administração Pública. Neste íterim, as diretrizes de boas práticas serão analisadas individualmente e serão considerados os pontos negativos observados no curso da pesquisa.

²¹⁶ UNITED STATES OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS. **Program Review Reports**. Disponível em: <https://www2.oge.gov/web/oge.nsf/Program%20Review%20Reports>. Acesso em: 2 jun. 2020.

Quanto à análise do pilar Comprometimento da Alta Administração, observou-se que as premissas foram cumpridas quase que em sua integralidade pelos programas de integridade dos Ministérios, uma vez que alcançaram 98,33% de respostas positivas. O único “não” aferido referiu-se ao indicador “aprovação do plano de integridade” pelo Ministério de Relações Exteriores, que até o momento não teve aprovado pela Alta Administração o plano de integridade do órgão.

Cabe destacar, todavia, que as duas premissas que obtiveram 100% de respostas positivas, quais sejam, a manifestação de apoio ao programa de integridade e a escolha de membros com base no critério da Integridade, não permitem assegurar que os atuais membros da Alta Administração do Governo Federal estão efetivamente engajados na promoção da ética. Isto ocorre porque tais premissas merecem ser sopesadas com o comportamento dos Ministros no exercício da função pública e na relação estabelecida com os seus pares, enquanto propulsores da ética pública e do bom exemplo.

Dito isso, não se pode deixar de notar as falhas na gestão pública desempenhada por alguns Ministérios como, por exemplo, a incongruência na condução de políticas de prevenção e controle da pandemia do coronavírus pelo Ministro da Saúde, a incompetência no combate ao incêndio na floresta amazônica pelo Ministro do Meio Ambiente e o servilismo aos Estados Unidos na política externa comandada pelo Ministro de Relações Exteriores; a provável quebra de integridade praticada por Ministros, antes ou durante o exercício do cargo, concretizada na suspeita de utilização da ABIN pelo Ministro do Gabinete de Segurança Institucional em interesse privado do filho do Presidente da República, bem como na acusação de que o Ministro do Turismo utilizou “laranjas” nas eleições proporcionais de 2018; e a submissão ideológica e não técnica aos mandos e desmandos do Presidente da República.

Ademais, a população brasileira assiste estarrecida aos desentendimentos públicos e acusações mútuas de quebra de integridade entre os Ministros que ecoaram na imprensa recentemente, como, por exemplo, quando um Ministro chamou o outro de Maria Fofoca. Tais situações levam a crer que o apoio ao programa de *compliance*, fortemente publicizado nas páginas oficiais dos Ministérios, pode estar embasado apenas no desejo de mostrar à população uma imagem de fortalecimento da probidade do serviço público e na tentativa de convencer os organismos

internacionais²¹⁷ de que respeitam as regras transnacionais do programa de integridade, quando, na verdade, não se esforçam em fomentar a cultura da ética através do exemplo de comportamento.

No que se refere ao pilar Instituição do Código de Conduta, em que pese ter alcançado o elevado índice de cumprimento das premissas de 71,22%, em razão dos quesitos “criação de Comissão ou Conselho de Ética Pública” e “facilidade de acesso aos padrões de conduta” terem sido atendidos integralmente, cabe destacar que apenas 6 (seis) dos 22 (vinte e dois) Ministérios instituíram um Código de Ética próprio, estando em atraso no cumprimento da determinação da CGU constante na Portaria nº 1.089/18.

O não cumprimento da obrigatoriedade de instituir o Código de Ética e Conduta pelos Ministérios revela uma falta de comprometimento a um dos pilares mais importantes no fomento à cultura da ética na Administração Pública e um grande risco de quebra de eficiência no programa de integridade, pois é através do padrão de boas maneiras que poderá ser difundida a missão pública do órgão e moldado o comportamento do agente público. Desta forma, mesmo obtendo alto índice nas demais premissas, a falha na criação do código de conduta interfere severamente no sucesso do sistema de *compliance* de alguns órgãos.

A avaliação do pilar Treinamento e Comunicação demonstrou que os Ministérios precisam aprimorar as estratégias adotadas para educar os agentes públicos quanto às normas éticas e ao próprio programa de integridade, uma vez que apenas 9 (nove) deles realizaram treinamento no último ano, não tendo sido identificada a participação da Alta Administração nos cursos ministrados, em que pese a importância de dar o exemplo. Da mesma forma, o pilar Instância de *Compliance*, apesar de devidamente atendido, mostrou possuir uma certa fragilidade em razão do Plano de Integridade, pois 17 (dezesete) dos 22 (vinte e dois) Ministérios não contemplam o acesso livre e ilimitado às informações do órgão.

²¹⁷ CORREIO DO POVO. **Ricardo Salles chama Ramos de “Maria Fofoca” e expõe desgaste.** 23 out. 2020. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/ricardo-salles-chama-ramos-de-maria-fofoca-e-exp%C3%B5e-desgaste-1.504981>. Acesso em: 11 dez. 2020.
LEITÃO, Matheus. O jogo dos vários erros da política externa de Ernesto Araújo. **Veja**, 22 jun. 2020. Disponível em <https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/o-jogo-dos-varios-erros-da-politica-externa-de-ernesto-araujo/>. Acesso em: 12 dez. 2020.
MAIA, Gustavo. Em grupo de ministros, titular do Turismo acusa Ramos de conspirar para tirá-lo do cargo. **O Globo**, 08 dez. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/em-grupo-de-ministros-titular-do-turismo-acusa-ramos-de-conspirar-para-tira-lo-do-cargo-1-24788032>. Acesso em: 11 dez. 2020.

Destarte, se a unidade de *compliance* não puder ter acesso livre aos dados do órgão, significa dizer que a gestão do programa de integridade pode ser realizada de forma superficial ou até mesmo simulada, sem garantir um efetivo acompanhamento das medidas de integridade adotadas e o desenvolvimento eficiente de atividades capazes de sanar deficiências, resultando em um programa de integridade de mera aparência no Governo Federal.

Quanto ao resultado da análise do pilar Gestão de Riscos, verificou-se que os programas de integridade estão estruturados para promover o combate prévio da corrupção, possuindo grande aderência à criação de mecanismo de identificação e análise de riscos e à adoção de fluxo de tratamento de riscos, essenciais ao sucesso do programa. Todavia, um dos problemas identificados pelo TCU em relatório datado de 2018 persiste: a ausência de critérios objetivos para ocupação dos cargos/funções comissionadas²¹⁸. Sendo assim, não se pode dizer que a atuação da gestão de risco é eficiente a ponto de prevenir a corrupção na Administração Pública no momento.

No que tange ao achado da pesquisa quanto ao pilar Tratamento de Conflito de Interesses e Nepotismo, observou-se que os órgãos possuem fluxo de controle de ocorrência e mitigação dos referidos vícios. No entanto, não se pode negar que os fluxos podem ser ineficientes quanto ao nepotismo cruzado, em que um nomeante nomeia parente de outro, e no efetivo controle do conflito de interesses dos cargos comissionados, terceirizados e contratos temporários, já que podem ser praticados de forma despercebida e disfarçada pela troca de favores indevidos.

Além disso, não foi identificado fluxo para recebimento de presentes, apenas normas informando o comportamento que deve ser adotado pelo agente público beneficiado e o cuidado que deve tomar ao receber qualquer brinde. Tal fato é de extrema gravidade, pois o presente é uma porta para conquistar o apoio e pautar a decisão do agente público em situações que favoreçam o presenteador, havendo sério risco de corrupção em razão desta omissão administrativa.

Entendido como meio de se permitir o controle social dos atos públicos e elemento essencial na prevenção e repressão da corrupção, o pilar Canal de Denúncia se mostrou amplamente implementado pelos Ministérios, sendo de fácil

²¹⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria operacional:** Exposição da Administração Pública Federal à fraude e corrupção. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D6/55/61/40/5D0476101270AF66E18818A8/Ficha%20-%20Exposicao%20fraude%20e%20corrupcao-3_WEB.PDF. Acesso em: 10 dez. 2020.

acesso e exposto de forma clara, tendo atingido 91,81% das premissas abordadas. Neste ponto, chama a atenção o fato de que 86,37% das denúncias recebidas foram tratadas pelos órgãos dentro do prazo estabelecido.

Já o sistema montado para correição do agente público apresentou falha grave no que se refere ao julgamento de membros da Alta Administração, uma vez que as atas da CEP omitem dados importantíssimos em alguns procedimentos, tal como a infração cometida e o cargo ocupado pelo agente público. Quanto aos demais servidores, foram localizadas instâncias de correição em todos os órgãos, com a divulgação de dados completos sobre os agentes infratores e as sanções impostas.

O pilar *Transparência e Accountability*, apesar de ter sofrido interferência negativa da Presidência da República durante o período de combate à pandemia de Covid-19, tem sido aprimorado no papel de publicização dos atos públicos ao longo dos anos e respondeu positivamente a 95,45% das premissas lançadas. Todavia, a falha na exposição completa pela CEP dos dados dos membros da Alta Administração que cometeram condutas indevidas e que foram punidos mostra que o referido pilar precisa ser aperfeiçoado.

A citada ausência de informações completas sobre o julgamento dos membros da Alta Administração que praticam infrações disciplinares pela Comissão de Ética Pública é mais um exemplo de falha na transparência pública que precisa ser sanada pelo programa de integridade. Além disso, em relatório emitido pelo TCU no ano de 2018, foram encontrados os seguintes problemas na transparência pública da União:

Falha na divulgação de informações públicas exigidas pela legislação de transparência e recomendadas pelas boas práticas. Divulgação deficiente de instrumentos para acompanhamento das atividades finalísticas. Falhas na divulgação do rol de informações classificadas/desclassificadas e da Carta de Serviços ao Cidadão. Dificuldades de participação social por meio dos portais. Falhas na divulgação do Serviço de Informação ao Cidadão e dos relatórios estatísticos de pedidos de acesso à informação. Divulgação deficiente de informações referentes à gestão das empresas estatais. Inadequação de vários portais eletrônicos, que não atendem a requisitos estabelecidos pela legislação e pelas boas práticas, prejudicando o acesso às informações publicadas²¹⁹.

Por fim, o monitoramento contínuo é um pilar que precisa ser reavaliado no ano de 2022, uma vez que a instituição dos programas de integridade nos Ministérios de

²¹⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório Sistemático sobre Transparência Pública**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fisc-transparencia-relatorio-sistemico-sobre-transparencia-publica.htm>. Acesso em: 12 dez. 2020.

Estado ocorreu nos recentes anos de 2018 e 2019, não tendo ultimado a data limite de revisão. Tal fato dificultou a avaliação do seu pleno cumprimento pelos Ministérios.

Como resultado, tem-se que o programa de integridade do governo federal atendeu objetivamente a 72,72% das diretrizes essenciais ao sucesso do *compliance* público e se mostra estruturado para prevenir a corrupção na Administração Pública Direta, se devidamente respeitado pelos agentes públicos. No entanto, as falhas verificadas na implementação dos referidos pilares autorizam concluir que os programas de integridade instituídos pelos Ministérios de Estado não estão aptos, no momento, a fomentar a cultura da ética.

É possível creditar a ineficiência dos programas de integridade estudados a dois motivos: primeiramente, o montante de 27,28% das premissas não atingidas se refere a valores caríssimos aos pilares do *compliance* público, e que afetam diretamente na mudança de comportamento dos agentes, tais como o exemplo da Alta Administração, a instituição do Código de Conduta, o treinamento dos preceitos éticos, o controle e tratamento de riscos e a transparência pública; segundo porque o fator tempo é primordial para que os valores morais e éticos do órgão sejam fixados a ponto de moldar o comportamento do agente público, sendo que 3 (três) anos não são suficientes para garantir que a cultura da ética tenha sido eficazmente construída.

4.3 AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO COMPLIANCE PÚBLICO DO GOVERNO FEDERAL

Implantado o programa de integridade pública no governo federal no ano de 2017, através do Decreto 9.203/17, que culminou na aprovação de planos de integridade pela quase totalidade dos Ministérios entre os anos de 2018 e 2019, e considerando a implantação de ferramentas de transparência ao longo da última década, como, por exemplo, o Portal de Dados Abertos, o Fala.BR e os painéis de informação da CGU, cumpre investigar se a adoção do *compliance* público trouxe algum impacto no combate à corrupção administrativa no Brasil.

Desta forma, foi realizado um recorte temporal, definindo o ano de 2015 como marco inicial do estudo e o ano de 2020 como termo *ad quem*. Assim, foram analisados 9 (nove) indicadores construídos com base nos estudos realizados, que serviram como norte para verificar se houve ou não mudança no comportamento do agente público, se as sanções foram abrandadas ou recrudescidas e se o índice de corrupção medido pela Transparência Internacional melhorou.

Quadro 5 - Premissas de avaliação do programa de integridade

Indicadores
Houve aumento ou diminuição na quantidade de processos instaurados por corrupção?
Houve aumento ou diminuição da ocorrência de prescrição intercorrente nos processos administrativos disciplinares?
Quais os desvios de conduta mais comuns praticados por agentes públicos?
Quais os mais relevantes desvios disciplinares cometidos pelos membros da Alta Administração?
Quais foram as sanções aplicadas aos servidores corruptos?
Quais sanções sofreram os membros da Alta Administração?
A quantidade de sanções expulsivas por corrupção é expressiva?
Qual o número de denúncias recebidas pelos canais de denúncia do órgão?
Quantas denúncias feitas pelos canais de denúncia foram respondidas aos denunciantes?

Fonte: Elaboração própria (2020).

O primeiro indicador consistiu na análise das informações contidas no CGUPAD e no painel de correição da CGU sobre os processos disciplinares instaurados em face dos agentes públicos do ano de 2015 até 2020, a fim de verificar se houve aumento ou diminuição na quantidade de processos instaurados por corrupção entre os anos de 2018 e 2020, período em que os Ministérios instituíram os seus programas de *compliance*.

De forma geral, considerando toda a estrutura dos Ministérios, inclusive os entes da administração indireta a eles vinculados, e todas as infrações disciplinares, restou verificado que foram instaurados 38.752 (trinta e oito mil setecentos e cinquenta e dois) processos administrativos disciplinares contra agentes públicos. Notadamente, houve um acréscimo de pouco mais de 3 (três) mil processos na comparação com o período de 2015 a 2017.

Analisando especificamente os órgãos ministeriais que compõem a Administração Direta e as condutas atreladas à corrupção, restou verificado que foram instaurados 693 (seiscentos e noventa e três) processos disciplinares durante o período do recorte. Desses, com exceção de 2015 (com apenas 93 processos instaurados), a partir de 2016 a média anual girou em torno 140 (cento e quarenta) instaurações de processos administrativos disciplinares, revelando que não houve acréscimo ou diminuição considerável de procedimentos instaurados por corrupção após a implantação do programa de integridade do Governo Federal. Entretanto, cumpre notar que houve aumento considerável na quantidade de processos instaurados pelo Ministério da Justiça em comparação com o período anterior à

instituição do programa, ocorrendo um acréscimo de quase 30 (trinta) processos administrativos nos anos de 2018 e 2019 em comparação ao ano de 2015.

Por outro lado, cabe destacar que em alguns órgãos, sobretudo os ligados à Presidência da República, a instauração de processos de corrupção foi quase inexistente, com apenas 11 (onze) casos ao longo de todo o período do recorte, o que faz questionar se os seus agentes públicos são mais íntegros do que os dos demais Ministérios ou se o controle da corrupção é ineficiente naquele órgão.

Além de observar a quantidade de processos instaurados por corrupção, foi realizada pesquisa para verificar quais condutas antiéticas são mais comumente praticadas pelos agentes públicos. Nesta premissa, a pesquisa se deteve à amostra de análise descrita no tópico 4.1; todavia, não foi possível separar os casos que se referiam exclusivamente aos órgãos da administração direta, de modo que também foram analisadas todas as instituições ligadas aos Ministérios investigados.

Feitas essas considerações, cumpre informar que “agir em desconformidade com as normas e regulamentos” é a irregularidade mais cometida pelos agentes públicos, totalizando 12.258 (doze mil duzentos e cinquenta e oito) episódios no período investigado. Neste aspecto, pôde-se observar um acréscimo de mais de mil casos nos anos de 2018 e 2019 quando comparados ao período anterior à instituição do programa de integridade, revelando que a conformidade passou a ser cobrada com mais robustez pelos Ministérios.

Com relação às condutas tipicamente corruptas, observou-se que alcançaram o assustador número de 8.891 (oito mil oitocentos e noventa e um) casos de 2015 a 2020 nos Ministérios federais, cabendo destacar os 2.634 (dois mil seiscentos e trinta e quatro) casos de desaparecimento ou perecimento de bens públicos, os 1.760 (mil setecentos e sessenta) episódios de favorecimento próprio ou de terceiros e as 1.370 (mil trezentos e setenta) fraudes em licitações ou contratos. Positivamente, há de se observar que desde 2017 começou a ocorrer um declínio no cometimento de condutas corruptas nos Ministérios, o que leva a crer ser resultado da implantação do programa de integridade e, conseqüentemente, de suas boas práticas, como o treinamento e a conscientização dos agentes públicos quanto aos preceitos éticos dos órgãos.

Em contrapartida às condutas impróprias emanadas dos servidores públicos, surgiu a necessidade de analisar as sanções que são aplicadas para punir os infratores e coibir a reincidência de práticas ímprobos. Neste aspecto, restou verificado no painel das corregedorias mantido pela CGU, que durante o período

investigado 3.086 (três mil e oitenta e seis) servidores públicos sofreram algum tipo de penalidade pelo cometimento de infração disciplinar.

Verifica-se que o painel de correção, local em que a coleta dos dados foi realizada, trata especificamente apenas das sanções de advertência, suspensão e expulsão, sendo as outras formas de sanção denominadas de “outras sanções”. Além disso, as demais sanções foram computadas indistintamente para cada Ministério, sem que houvesse a possibilidade de separar apenas os órgãos que compõem a Administração Direta. Como o objetivo do trabalho se restringe a avaliar o impacto do programa de integridade no governo federal, notadamente nos órgãos da Administração Direta, a pesquisa ateve-se a verificar o índice de advertências, suspensões e expulsões aplicadas.

Assim, observou-se que no período de 2015 a 2020 foram aplicadas um total de 90 (noventa) advertências e 189 (cento e oitenta e nove) suspensões, número considerado baixo em face da quantidade de processos instaurados por infrações disciplinares. Somada a isso, a instituição do programa de integridade não afetou a quantidade da aplicação das referidas medidas sancionatórias, pelo contrário: no ano de 2020, talvez em razão da pandemia de coronavírus, que impôs o trabalho em *homeoffice* a diversos servidores públicos, a queda na aplicação das penalidades foi gritante, de forma que até o mês de setembro de 2020 apenas 5 (cinco) agentes públicos foram advertidos e 1 (um) foi suspenso, podendo ser considerado um ano perdido na responsabilização dos servidores infratores. Outro detalhe importante de ser informado se refere à quantidade de absolvições, contabilizando um total de 13.068 (treze mil e sessenta e oito) casos.

Ademais, por ser a corrupção uma conduta que precisa ser severamente combatida no seio da administração pública e que, por isso, demanda punição proporcional à infração cometida, foi realizada pesquisa para verificar o índice de sanções expulsivas aplicadas aos servidores públicos nos Ministérios pela prática de condutas corruptas, levando em consideração apenas os órgãos da administração direta, entre os anos de 2015 a 2020.

Como resultado, verificou-se que foi determinada a expulsão de servidores em 887 (oitocentos e oitenta e sete) casos no referido período, totalizando 89,98% das 1.284 (mil duzentos e oitenta e quatro) expulsões aplicadas. Observou-se, ainda, que a implantação do programa de integridade no governo federal não impactou no

quantum de sanções expulsivas imputadas aos agentes públicos no período estudado, que se manteve linear ano após ano.

Noutro vértice, tão importante quanto verificar a punibilidade dos agentes é observar se o programa de integridade impactou na quantidade de processos em que não houve o julgamento do mérito, diante da incidência da prescrição intercorrente, já que referido instituto pode caracterizar-se como fator de impunidade. Dito isso, cumpre informar que 2.662 (dois mil seiscentos e sessenta e dois) processos foram arquivados por prescrição no período delimitado no recorte.

Chama atenção o fato de que nos anos de 2018 e 2019 houve um aumento considerável na quantidade de processos arquivados por prescrição, alcançando o dobro do número dos anos anteriores. Esse acréscimo na quantidade de processos prescritos é um ponto negativo na condução da responsabilização dos agentes públicos pelo governo federal, pois demonstra a falta de eficiência do sistema de correção, que proporciona a impunidade do infrator, e pode alimentar a ideia de que o desvio de conduta compensa, pela possibilidade de ausência de punição.

Outro ponto pesquisado e de vital relevância no fomento da integridade pública foi o tratamento das denúncias. É imperioso lembrar que as denúncias realizadas por meio de canais abertos ao público são medidas anticorrupção de grande valor, pois permitem a participação popular na gestão administrativa, através da fiscalização, merecendo ser devidamente tratadas e encaminhadas à unidade investigatória pertinente. Neste sentido, a presente pesquisa avaliou a quantidade de denúncias recebidas pelos Ministérios e qual a destinação que receberam após o tratamento.

Neste aspecto, foi realizada pesquisa através do painel “Resolveu?”, mantido pela CGU, e observado, no período de 2015 a 2020, o número de denúncias recebidas por cada Ministério, quantas foram arquivadas, quantas foram encaminhadas a órgãos externos, quantas delas foram respondidas, a quantidade que espera tratamento e, por fim, foi verificada a contagem de denúncias recebidas por corrupção.

Diante disso, pôde-se notar que das 60.933 (sessenta mil novecentos e trinta e três) denúncias recebidas pelos órgãos ministeriais, 70% (setenta por cento) foram respondidas, apenas 3% (três por cento) foram encaminhadas a algum órgão externo, 6% (seis por cento) foram arquivadas e 25% (vinte e cinco por cento) ainda aguardam tratamento pelos Ministérios, todas elas referentes ao ano de 2020. Deve-se observar que do total de denúncias, apenas 3% (três por cento), o que equivale a 1.817 (mil oitocentos e dezessete) casos, se referem à corrupção.

Vale destacar, ainda, que os órgãos ligados à Presidência da República registraram um número ínfimo de denúncias, totalizando 31 (trinta e um) casos, todos relacionados a agentes públicos da Casa Civil. Questionada sobre a veracidade dos dados disponibilizados através do *site* Fala.BR, a CGU informou que as denúncias dos referidos órgãos são recebidas pela Ouvidoria da Presidência da República e que estão disponibilizadas no painel “Resolveu?”, afirmando, por fim, que por ser o registro de manifestações um ato voluntário dos usuários de serviços públicos, “eventualmente, alguns órgãos podem nunca ter recebido uma denúncia de ato ilícito ou irregularidade praticada contra a administração pública”.²²⁰

No que se refere ao impacto que o programa de integridade possa ter causado a partir da obrigatoriedade da abertura do canal de denúncia, há de se observar que a quantidade de denúncias subiu consideravelmente no ano de 2016 em comparação com o ano anterior, mas depois manteve-se linear. Tal situação demonstra que o cidadão ainda não foi devidamente conscientizado acerca da utilização dos canais de denúncia disponibilizados pelos órgãos públicos.

No que diz respeito às premissas destinadas a avaliar o impacto nos registros de desvios de conduta de membros da Alta Administração e suas respectivas sanções, cabe notar que a CGU informou não ser possível identificar através da CGUPAD o nível do agente público que figura como parte em processos disciplinares.

Da análise das atas da CEP foi possível verificar que a grande maioria das denúncias ou pedidos de esclarecimentos versavam sobre conflito de interesses e que houve um expressivo número de arquivamento das denúncias nesse sentido. Notou-se ainda a instauração de alguns processos éticos por recebimento de propina e a aplicação de sanção como censura ética e advertência. Entretanto, as informações contidas nas atas são truncadas e dificultaram conhecer o desvio disciplinar que ensejou a reprimenda.

Da análise geral dos indicadores pesquisados se observa que o programa de integridade implementado pelos Ministérios do Governo Federal ainda não foi capaz de impactar positivamente em pontos cruciais ao combate da corrupção na Administração Pública, o que pode ser confirmado pela ausência de aumento na quantidade de processos administrativos instaurados para apurar desvios disciplinares, pela falta de uma significativa alteração no índice de sanções expulsivas

²²⁰ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Resposta concedida ao pedido de acesso de informação realizado pela Autora da pesquisa.** Brasília, ago. 2020.

aplicadas aos servidores corruptos, e pelo número crescente de processos prescritos sem aplicação de penalidade.

Da mesma forma, a falta de transparência na divulgação de dados sobre o processamento e responsabilização dos agentes públicos da alta administração é uma falha grave identificada no sistema de gestão da ética que, certamente, impacta de maneira negativa no sucesso do programa de *compliance* público implantado pela União. Se a divulgação dessas informações não é clara, completa, atualizada e de livre consulta pela população, de forma a possibilitar o acompanhamento da atuação da Comissão de Ética Pública no trato de desvios disciplinares dos membros do alto escalão, prejudicada estará a confirmação de que os altos administradores são exemplos éticos a serem seguidos.

Doutro modo, não se pode deixar de levar em consideração que os elementos estudados nesta pesquisa vêm se desenrolando há algum tempo e podem ter sido construídos com base na dinâmica administrativa anterior, sem atentar às novas regras de *compliance* público adotadas pelo Governo Federal. Diante disso, e ponderando com o resultado da avaliação do programa realizado no item 4.2.3, espera-se que em alguns anos o programa de integridade seja mecanismo eficiente de proteção do patrimônio da Administração Pública Direta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história recente da Administração Pública brasileira confirma que o “câncer” da corrupção resiste aos remédios legais adotados para combatê-lo e causa impactos negativos importantes no desenvolvimento social e econômico do Brasil. Credita-se à conta da corrupção a distorção e ineficácia das políticas públicas, o empobrecimento das nações, a desigualdade social, a queda da confiança institucional, o desperdício de dinheiro público, a ineficiência dos serviços prestados à população, e o enriquecimento indevido, dentre outros tantos males, o que motiva a busca incessante por um mecanismo capaz de enfrentá-la com vigor e decretar o seu fim.

Não é à toa que o arcabouço jurídico pátrio de combate à corrupção é vasto, sendo formado por leis que punem atos irregulares praticados por agentes públicos ou por terceiros contra a administração pública como, por exemplo, os atos de improbidade administrativa, os de irresponsabilidade fiscal e os desvios disciplinares. Entretanto, em razão do rigor da lei se prestar, com mais nitidez, a reprimir atos corruptos já praticados, os diplomas legais se mostraram ineficientes na tarefa de prevenir a corrupção, sobretudo se for levado em consideração o alto nível de impunidade, exigindo do Poder Executivo a adoção de medidas aptas a promover a integridade governamental.

A integridade pública, portanto, passa a ser defendida como o instrumento essencial na luta contra a corrupção e, para fomentá-la, o governo federal promoveu o desenvolvimento das instituições de controle interno e externo, bem como estabeleceu, através da política de “boa” governança pública entabulada no Decreto 9.203/2017, a obrigatoriedade da implantação de programas de conformidade na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional.

Observou-se que a CGU e o TCU se tornaram verdadeiras agências anticorrupção no Brasil. A primeira se coloca como órgão central do Sistema de Gestão da Ética do governo federal, rege as regulamentações para a implantação do programa de integridade, controla os atos de gestão através de auditorias internas e garante a participação popular através da transparência pública, proporcionando a melhor condução dos atos administrativos e a consequente redução de desvios disciplinares e desperdício de dinheiro público.

Não menos importante é o controle externo desempenhado pelo Tribunal de Contas da União, ao exercer a fiscalização contábil, financeira, patrimonial e

orçamentária dos órgãos públicos, acompanhando onde e como o recurso federal foi gasto, estimulando a probidade dos atos administrativos. Por conta disso, a política de governança pública federal teve como uma de suas fontes as recomendações emanadas do TCU.

A governança pública se apresenta, então, como a maneira de direcionar a atuação da gestão a satisfazer o interesse da coletividade e alcançar o desenvolvimento sustentável, sendo que, no escopo anticorrupção, a sua contribuição é fundamental, ao vincular as tomadas de decisões dos agentes públicos à observância dos preceitos éticos e à conformidade com as normas. Neste aspecto, o programa de *compliance* foi concebido como mecanismo de fomento à cultura da integridade na Administração Pública, através do Decreto 9.203/17.

Nesse contexto, a pesquisa procurou investigar se os programas de integridade instituídos pelos Ministérios de Estado têm o condão de prevenir a corrupção, com o fortalecimento da cultura da integridade no setor público, especificamente, na Administração Direta Federal.

Por ser instituto originário do direito privado e, inicialmente, ligado à mera conformidade, foi necessário estudar como se deu a transformação do *compliance* em instrumento de ética aplicado ao setor público. No que se refere à sua ascensão à mecanismo anticorrupção, a FCPA norte-americana se apresenta como marco legal, ao trazer componentes próprios de sistemas de *compliance* como meios de combater a corrupção em transações comerciais privadas com órgãos públicos.

No que tange à sua atuação no setor público, verificou-se que inicialmente a sua contribuição era periférica, regendo o comportamento de organizações privadas que mantinham relação com o poder público, e servindo como instrumento de cultura de ética nas empresas através da imposição de rotinas de controle interno, padrões de conduta e responsabilização de membros da alta administração. No Brasil, o *compliance* passou a integrar definitivamente a estrutura do setor público através da Lei das Estatais, que previu o termo expressamente e contemplou a obrigatoriedade de se implantar o programa de integridade.

A presente pesquisa deixou claro que o fomento da cultura da ética na administração pública é precedido pela fixação de um padrão comportamental probo, em que os agentes públicos sempre optem pela decisão mais moralmente correta na tomada de decisões. É justamente esse padrão comportamental que o programa de integridade visa aprimorar, mediante o exemplo oriundo da Alta Administração, o

treinamento dos preceitos éticos do órgão, o controle dos atos administrativos, a participação social por meio de denúncias e a responsabilização por condutas irregulares.

Mas será que todo e qualquer programa de *compliance* está apto a promover a cultura da integridade? Provavelmente não! Para aferir a aptidão do programa de integridade é necessário verificar se ele foi implementado com base nos pilares definidos por organismos de controle, nacionais e internacionais, e se não se trata de mero mecanismo de aparência. Neste sentido, após análise das diretrizes traçadas pelo Decreto de Governança Pública, pela CGU, pelo TCU, pela OGE e pela OCDE, a presente pesquisa delimitou 10 (dez) pilares afeitos ao *compliance* público.

Considerando que os programas de integridade dos Ministérios de Estado brasileiros foram instituídos apenas entre os anos de 2018 e 2019, a avaliação de sua aptidão para fomentar a cultura da ética foi realizada através de análise da experiência dos Estados Unidos na implantação do programa de ética no Poder Executivo Federal. Para tanto, foi necessário conhecer o programa concebido por cada país, individualmente.

O programa de integridade brasileiro, nos termos do Decreto 9.203/17 e da Portaria da CGU 1.089/2018, é alicerçado em dez diretrizes: o comprometimento e apoio da Alta Administração; a existência de unidade de *compliance*; promoção da ética e de regras de conduta; análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; promoção da transparência e do acesso à informação; tratamento de conflito de interesses e nepotismo; tratamento de denúncia; verificação de funcionamento de controle interno e auditoria; implementação de procedimentos de responsabilização e monitoramento.

Já o programa de ética estadunidense está firmado em 7 (sete) balizas: engajamento da liderança; sensibilização; treinamento, assessoria e consultoria; divulgação financeira e transparência dos gastos e receitas; gerenciamento de programas; soluções de tecnologia e desenvolvimento profissional. Nota-se que, em que pese possuírem diferentes nomenclaturas, os eixos dos programas dos dois países se aproximam muito.

Em atenção aos empecilhos que possam dificultar o fomento da cultura da ética na Administração Pública, o presente trabalho se dispôs a analisar também os prováveis desafios a serem enfrentados pelos programas de *compliance* público. Nesta senda, verificou-se que o tamanho do Estado, o excesso de burocracia, a

discricionariedade dos atos administrativos, a fraude em licitações e contratações, o sistema eleitoral e o provimento precário de cargos públicos podem levar o referido mecanismo de governança pública ao insucesso.

Da análise dos programas de integridade brasileiros e o programa de ética estadunidense foram encontradas semelhanças e diferenças na implementação entre as duas nações. Quanto às similitudes, pode-se citar a declaração ostensiva de apoio pela alta administração ao sistema de *compliance*, a estruturação de mecanismos de transparência pública, a facilidade de acesso aos canais de denúncia e a falta de informação completa quanto à responsabilização de membros do alto escalão que cometem infrações disciplinares.

Dentre as diferenças destaca-se, dentre outras, a abrangência da definição de nepotismo, já que em terras ianques, além da nomeação do parente para cargo ou função pública, a sua promoção na carreira e a advocacia para que uma dessas duas situações ocorra também são condutas vedadas. Também podemos destacar a recompensa do informante de boa-fé, já que os Estados Unidos efetuam pagamentos altíssimos às pessoas que indiquem fraudes, e a facilidade de acesso à informação, uma vez que os instrumentos de transparência brasileiros são de melhor acessibilidade de uso pelo cidadão.

Refletindo sobre a possibilidade de aprimoramento do programa de integridade brasileiro com base na experiência estadunidense, chegam-se a quatro sugestões para que o sistema de *compliance* público federal possa ser aperfeiçoado: a certificação da capacidade dos membros da Alta Administração; a formação de uma rede orgânica independente para monitorar a execução do programa de *compliance*; a regulamentação da proteção e recompensa do denunciante de boa-fé; e a abertura de uma linha direta exclusiva para denúncia de fraude e corrupção por meio telefônico.

Com relação ao programa de integridade proposto pelo governo federal, observou-se que o mesmo está bem estruturado, que respeita a maior gama das diretrizes do *compliance* público e se mostra em condições de prevenir a corrupção na Administração Pública ao longo do tempo, desde que devidamente aplicado e corrigidas as falhas encontradas.

Referidas imperfeições são destacadas porque dizem respeito ao cumprimento dos pilares essenciais do *compliance* público, e merecem atenção especial da Alta Administração, para que seja possível atingir o sucesso esperado do programa de integridade, quais sejam: o treinamento ético dos agentes públicos, na

medida em que durante o ano de 2020, pouco mais de 40% dos Ministérios fizeram algum tipo de evento educativo sobre ética, contra 100% dos departamentos americanos; elaboração de padrões de conduta próprios, uma vez que apenas 7 (sete) ministérios instituíram código de conduta prevendo a missão do órgão e moldando o comportamento do agente público; a gestão de riscos, já que não foram identificados controles objetivos de ocupação de cargo comissionado; e a transparência pública, pois a ineficiência na divulgação de alguns dados pode impactar na manutenção da corrupção.

Tal situação, aliada ao *tone at the top* incoerente, em razão da falta de integridade do comportamento de alguns Ministros, revela que, em que pese bem estruturado, o sistema de *compliance* instituído pelos Ministérios de Estado ainda não alcançou o nível de eficiência esperado para prevenir a corrupção, resultando na sua inaptidão para fomentar a cultura da ética na Administração Pública Direta no presente momento.

Do mesmo modo, quanto ao impacto da política de integridade no combate à corrupção, observa-se que os programas de *compliance* implantados pelos Ministérios do Governo Federal também não produziram efeitos expressivos e capazes de alterar o comportamento dos agentes públicos e a atuação punitiva da administração. Esta situação pode ser atribuída ao não cumprimento de premissas caras à mudança comportamental do agente público, aliado ao pouco tempo da implementação dos programas de integridade, já que a construção da cultura da ética demanda ser paulatinamente trabalhada através de eventos educativos, treinamentos de preceitos éticos e do exemplo da Alta Administração.

Neste sentido, a hipótese da pesquisa foi confirmada, já que a eficiência do sistema de *compliance* público na prevenção da corrupção depende da observância estrita dos seus pilares, o que não restou verificado no sistema de integridade brasileiro. Por outro lado, a hipótese foi contraditada pelo fator tempo, uma vez que não se pode garantir que o resultado esperado surja automaticamente diante da implantação do programa de integridade adequado. Em outras palavras, mesmo que o programa de integridade atenda estritamente às diretrizes essenciais do *compliance* público, a cultura da ética demandará tempo no exercício das boas práticas para ser construída.

Por fim, observa-se que, mesmo consciente da limitação dessa pesquisa em razão do curto período de implantação dos programas de integridade do governo

federal, cabe enfatizar a sua contribuição no estudo de um mecanismo novo e que se propõe a combater a corrupção no setor público através da mudança de comportamento do servidor. Não será o medo do rigor da lei que fará com que o agente público se torne probo, mas sim a conscientização paulatina de que a missão pública deve se sobrepor ao interesse privado, e certamente o programa de integridade será capaz de promover essa transformação, desde que bem gerido.

REFERÊNCIAS

ABBI - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS INTERNACIONAIS. **Função de Compliance.** 2009. p.24. Disponível em: http://www.abbi.com.br/download/funcaodecompliance_09.pdf. Acesso em: 16 abr. 2020.

AGÊNCIA BRASIL. **OCDE conclui missão no Brasil sobre medidas de combate à corrupção.** 13 nov. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-11/ocde-conclui-missao-no-brasil-sobre-medidas-de-combate-corrupcao>. Acesso em: 01 maio 2020.

AIRES, Hiton Boenos; MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. A corrupção política e o seu papel na formação da Identidade política brasileira. **RJLB**, 2015, n. 6, p. 567-609, p. 574. Disponível em: www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/6/2015_06_0567_0609.pdf. Acesso em: 12 out. 2020.

ALBRES, Hevellyn Menezes. **Política Pública para Promoção da Integridade Corporativa:** estudo de caso do Programa Pró-Ética. Orientador: Dr Edison Benedito da Silva Filho. 2018. Dissertação (Mestrado) – IPEA, Brasília-DF, 2018. Disponível em: http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/hevellyn_menezes_albres.pdf Acesso em: 29 ago. 2020.

ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. **O novo direito administrativo e governança pública:** Responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ANGELI, Alzira Ester. Visão geral das agências norte-americanas contra a corrupção numa análise comparativa com a Controladoria-Geral da União. **Revista da CGU**, Presidência da República, Controladoria-Geral da União, ano IV, n.7, dez. 2009. ISSN 1981-674X.

APF. **Brasileiros protestam contra a corrupção em manifestações mais dispersas.** Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2017/03/26/interna_internacional,857337/brasileiros-protestam-contr-a-corrupcao-em-manifestacoes-mais-dispers.shtml. Acesso em: 20 set. 2020.

ARISTOTELES. **Ética a Nicomaco.** Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W. D. Ross. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS (orgs.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

BARBOZA, Márcia Noll. **O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no Brasil**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/eventos/docs-monografias/monografia_3_lugar.pdf. Acesso em: 07 set. 2020.

BARRETO, F. Fernando P. de Mello. **O Direito Brasileiro Anticorrupção numa Encruzilhada: uma perspectiva comparativa e internacional**. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2019.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Análise dos programas de integridade no setor público brasileiro**. 91f. 2019. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Paraíba - João Pessoa, 2019, 91 f. Disponível em: <http://www.ccsa.ufpb.br/pgpci/contents/dissertacoes-1/DISSERTACAORODRIGOBARRETOVERSAODEPOSITO2.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Ética pós-moderna**. São Paulo: Paulus, 1997. 285p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. Trad. João Ferreira; rev. Geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1998. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

BORGERTH, Vania Maria da Costa. **SOX: entendendo a Lei Sarbanes-Oxley**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

BRANDÃO, Carlos Eduardo Lessa; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; MURITIBA, Sérgio Nunes (orgs.). **Governança corporativa e integridade empresarial: dilemas e desafios**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Sistema de Governança da AGU**. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/governanca/sistema-de-governanca-da-agu>. Acesso em: 3 abr. 2020.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Transparência e prestação de contas**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/lai>. Acesso em: 09 abr. 2020.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Relatório Anual de Avaliação da Gestão da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/2017/relatorio-de-auditoria-anual-de-contas-casa-civil-2017>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Relatório de Gestão de 2018**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/2017/relatorio-de-gestao-da-casa-civil-de-2018>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de Implementação de Programas de Integridade em Empresas Estatais**. Brasília, 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual para Implementação do Programa de Integridade**. Brasília, 2017.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-pratico-integridade-par.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Prestação de contas da Presidência da República**. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2019-1/pcpr-2019-livro.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portaria nº 57 de 4 de janeiro de 2019**. Altera a Portaria CGU nº 1089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portaria nº 1089, de 15 de abril de 2018**, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.480 de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto Lei nº 2848 de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016**. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, **que 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. Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 8249 de 2 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: 08 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.813 de 16 de maio 2013**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Brasília, 17 maio 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 02 maio 2020.

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. Brasília, 1º jul. 2016.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.608 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins. Brasília, 10 jan. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm. Acesso em: 03 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Plano de Dados Abertos**. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores/arquivos/PDA_MCTIC_2020_2021.pdf?_ga=2.59122285.1164030016.1609248361-249952768.1606558222. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Auditorias**. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias-1>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Combate à corrupção e à lavagem de dinheiro**. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro>. Acesso em: 04 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla>. Acesso em: 04 abr. 2020.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Relatório de gestão: 2019**. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/aceso-a-informacao/arquivos/auditorias/2019/arquivos-1/relatoriogestaomme-2019.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Painel estatístico de pessoal**. Disponível em: <https://www.painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto de 7 de março de 2017**. Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14451.htm. Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção**. 2. ed. Brasília: TCU, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança**. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, 2018.

CANNON & CONSTANTINE. **SEC makes \$50M Whistleblower reward: largest award to date**. Disponível em: <https://constantinecannon.com/2020/06/04/sec-makes-50m-whistleblower-reward/>. Acesso em: 25 jul. 2020

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. Estado Mínimo x Estado Máximo: o dilema. **Rere: Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n. 12, p.5, dez./jan./fev. 2008, ISSN 1981-1988.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguierre de; PAULA, Marco Aurélio Borges de (coord.). **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à corrupção: Integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguierre de; ZENKNER, Marcelo (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Forum, 2020.

CERQUEIRA, Laurez. **O recheio da pasta rosa e o caso do Banco Econômico**. Carta Maior, 2012. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-recheio-da-pasta-rosa-e-o-caso-do-Banco-Economico/4/25773>. Acesso em: 12 out. 2020.

CGU. **Prestação de contas da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2019-1/pcpr-2019-livro.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020.

CGU. **Programa Olho Vivo no Dinheiro Público**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA. **Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008**. Disponível em: <http://etica.planalto.gov.br/sobre-a-cep/legislacao/etica512>. Acesso em: 05 jun. 2020.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Controladoria Geral da União. **Relatório de gestão: 2019**. Disponível em: file:///C:/Users/Positivo/Downloads/Relatorio_de_Gestao_CGU_ano_base_2019.pdf. Acesso em: 04 abr. 2020.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Portal Dados Abertos**. Disponível em: http://www.cvm.gov.br/menu/aceso_informacao/dadosabertos/dadosabertos.html. Acesso em: 1 ago. 2020.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE. **Guia de programas de compliance**. Brasília, 2016. Disponível em:

http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf. Acesso em: 24 abr. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Guia de Integridade Pública**. Brasília, 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Manual para Implementação do Programa de Integridade**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Resposta concedida ao pedido de acesso de informação realizado pela Autora da pesquisa**. Brasília, ago. 2020.

CORREIO DO POVO. **Ricardo Salles chama Ramos de “Maria Fofoca” e expõe desgaste**. 23 out. 2020. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/ricardo-salles-chama-ramos-de-maria-fofoca-e-exp%C3%B5e-desgaste-1.504981>. Acesso em: 11 dez. 2020.

CORTELLA, M. S.; BARROS FILHO, C. **Ética e vergonha na cara!** Campinas: Papirus 7 Mares, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Ética**. São Paulo: Fundação Abrinq. p.1. 2003. Palestra em dezembro de 2003. Edição do Kindle.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FELLET, João. **STF começa a julgar mensalão: entenda o caso**. 2012. Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/08/120731_mensalao_entenda_jf. Acesso em: 12 out. 2020.

FERNANDES, Paula Medina. **Corrupção: definição, prevenção e combate – o caso de S. Tomé e Príncipe**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Aveiro, Aveiro, 2009. Disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/3461/1/2010001421.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opin. Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p.386-421, nov. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 abr. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762009000200005>.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Veja medidas do governo Bolsonaro que reduziram a transparência oficial**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/veja-medidas-de-bolsonaro-que-reduziram-transparencia-no-governo-desde-2019.shtml>. Acesso em: 03 ago. 2020.

FORTINI, Cristina; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016. Acesso em: 02 out. 2020.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. **A&C, Revisa de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/08/lei-anticorruptao-compliance.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2020.

GHANI, ALAN. Especial: **Resumão completo sobre a Operação “Lava Jato” e o Petrolão**. InfoMoney, 2016. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/colunistas/economia-e-politica-direto-ao-ponto/especial-resumao-completo-sobre-a-operacao-lava-jato-e-o-petrolao/>. Acesso em: 12 out. 2020.

GILMAN, Stuart. **The management of ethics and conduct in the public service: The United States federal government**. 1995. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/2731902.htm>. Acesso em: 5 maio 2020.

GIOVANINI, Wagner. **Compliance: a excelência na prática**. São Paulo: Forense, 2014. Edição para o Kindle.

GLOBAL OPEN DATA INDEX. **Rastreado o Estado dos Dados Abertos do Governo**. Disponível em: <https://index.okfn.org/>. Acesso em: 1 ago. 2020.

GOMES, Luiz Flávio. **O jogo sujo da corrupção**. São Paulo: Astral Cultura, 2017.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UEA, 15., 2006. Manaus. **Anais [...]** 2006.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Atlas, 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JAIN, A. K. (ed.). **The political economy of corruption**. London, New York: Routledge, 2001.

JOHNSTON, Michael. **Syndromes of Corruption: wealth, power, and democracy**. New York: Cambridge University Press, 2005.

LANGSETH et al. The Role of A National Integrity System in Fighting Corruption. **Commonwealth Law Bulletin**, n.23, p. 499-528, 1997. 10.1080/03050718.1997.9986471. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/233163337_The_Role_of_A_National_Integrity_System_in_Fighting_Corruption. Acesso em: 02 jul. 2020.

LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Ianaiê Simonelli da. **Ações e políticas públicas:** formas de prevenção e combate à corrupção no atual sistema eleitoral brasileiro. Florianópolis: Empório do Direito.com: Triant to Blanch, 2019.

LEITÃO, Matheus. O jogo dos vários erros da política externa de Ernesto Araújo. **Veja**, 22 jun. 2020. Disponível em <https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/o-jogo-dos-variados-erros-da-politica-externa-de-ernesto-araujo/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

LIPFORD, J. W; ROSE-ACKERMAN, Susan. Corrupção e Governo: causa, consequência e reforma. **Public Choice**, n. 104, p.196-199, 2000. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1005205811722>. Acesso em: 20 jul. 2020.

LORENTE, Vitória Marques. Corrupção no Brasil e estratégias de combate. **Revista brasileira de Estado da Fundação Pública – RBEFP**, Belo Horizonte, ano 5, n.14, p. 203-257, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/corruptcao-no-brasil-e-estrategias-de-combate/>. Acesso em: 19 dez. 2019.

MAIA, Gustavo. Em grupo de ministros, titular do Turismo acusa Ramos de conspirar para tirá-lo do cargo. **O Globo**, 08 dez. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/em-grupo-de-ministros-titular-do-turismo-acusa-ramos-de-conspirar-para-tira-lo-do-cargo-1-24788032>. Acesso em: 11 dez. 2020.

MARTIN, Thays; NUNES, Ronayare. Panelaço ocorre em várias cidades durante pronunciamento de Bolsonaro. **Correio Braziliense**, 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/23/interna_politica,778879/panelaco-ocorre-em-varias-cidades-durante-pronunciamento-de-bolsonar.shtml. Acesso em: 20 set. 2020.

MARX, César Augusto. **A CGU e a dualidade do papel do Controle Interno no Brasil**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14107/TF_MPGPP_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 6 jun. 2020.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p.103.

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

MENDES, Priscila. Relembra casos do governo Collor que envolveram PC Farias. **O Globo**, 1023. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/05/relembra-casos-do-governo-collor-que-envolveram-pc-farias.html>. Acesso em: 12 out. 2020.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Discricionariedade é sacanagem? Vinculação é ineficiência? A resposta é pesquisa, tecnologia e a palavra “mu”**. Disponível em: www.jota.info. Acesso em: 27 set. 2020.

MESQUITA, C. B. C. de. O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/indez.php/rdsr/article/download/20587/21695/47023>. Acesso em: 02 maio 2020.

MESSITTE, Peter J. O direito administrativo nos Estados Unidos. **Justiça e Cidadania**, ed. 177, 2015. Disponível em: <http://www.editorajc.com.br/o-direito-administrativo-nos-estados-unidos/>. Acesso em: 3 jul. 2020.

MIGLIAVACCA, Paulo. **Ética, corrupção e controle**. Sorocaba: Prolinea, 2007. Edição do Kindle.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual para Implementação de Programas de Integridade**: orientações para o setor público. p.29. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 29 abr. 2020.

OAS. **Convenção interamericana contra a corrupção**. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>. Acesso em: 02 maio 2020.

OAS. **Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, trigésima Reunião da Comissão de Peritos, Relatório Final**. Brasil. Washington, D.C. 15 de maio de 2018. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_bra_rep_por.pdf. Acesso em: 01 maio 2020.

OECD. **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. Disponível em: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf. Acesso em: 01 maio 2020.

OECD. **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. Disponível em: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf. Acesso em: 01 de mai. de 2020.

OCDE. **Recomendação da OCDE sobre integridade Pública**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-pt.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

OFFICE OF SPECIAL COUNSEL. **Servius do OSC**. Disponível em: <https://osc.gov/Services/>. Acesso em: 05 jul. 2020.

OPEN DATA BAROMETER. **Relatório - Da promessa ao progresso**. Disponível em: <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/#executive-summary>. Acesso em: 1 ago. 2020.

OS PENSADORES. São Paulo: Nova Cultural, 1991. Disponível em: <https://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/12/%C3%89tica-a-Nic%C3%B4maco.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

PEIXOTO, Geovane de Mori. **Segurança jurídica e a tipificação de condutas para caracterização do ilícito de improbidade administrativa por violação de princípios**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2016.

PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública, combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração**. São Paulo: J.H. Mizuno, 2019, 1685.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Comissão de Ética Pública**. Disponível em: <http://etica.planalto.gov.br/sobre-a-cep/institucional-1>. Acesso em: 15 abr. 2020.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Excesso de burocracia facilita a corrupção. **Correio Braziliense**, maio 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/05/22/interna_politica,682445/excesso-de-burocracia-facilita-a-corrupcao-diz-carmen-lucia.shtml. Acesso em: 01 out. 2020.

ROMERO, Adriana. A corrupção na Época Moderna: conceitos e desafios metodológicos. **Revista Tempo**, v. 21, n. 38, DOI 10.1590/TEM-1980-542X2015v213810 Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/tem/v21n38/1413-7704-tem-21-38-00216.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2020.

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SANDER, Andrea; SOUZA, Ricardo de. Terceirização no serviço público: vantagens e desvantagens da contratação de serviços terceirizados, em uma empresa pública, nas funções administrativas, na percepção de seus gestores. **Revista Metodista de Administração do Sul**, v. 4, n. 5, 2019.

SANTOS, Altermar. **Panelaços são registrados em Goiânia e outras cidades durante pronunciamento de Temer**. Disponível em: <https://www.emaisgoias.com.br/panelacos-sao-registrados-em-goiania-e-outras-cidades-durante-pronunciamento-de-temer/>. Acesso em: 20 set. 2020.

SCHRAMM, Fernanda Santos. **O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas**. 2018. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina,

2018. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/190091#:~:text=O%20compliance%20como%20instrumento%20de%20combate%20%C3%A0%20corrup%C3%A7%C3%A3o%20no%20%C3%A2mbito%20das%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAblica,-Mostrar%20registro%20completo&text=Resumo%3A,empresas%20em%20casos%20de%20corrup%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 15 out. 2020.

SILVA JUNIOR, J. A. da; OLIVEIRA, I. F. de. A contratação em regime especial de direito administrativo (REDA) e seu impacto nas condições de trabalho docente: o caso dos professores do estado da Bahia. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, n. 6, 2019. Disponível em <https://doi.org/10.21910/rbsd.v5n1.2019.288> Acesso em: 01 set. 2020.

SILVEIRA, Daniel Barile; JORGE, Carlos Henrique Miranda. O compliance e seus reflexos no direito brasileiro. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 23, n. 1, p. 125-143, mar. 2019. DOI: 10.5433/2178-8189.2019v23n1p125. ISSN: 2178-8189, p. 128.

SOUSA, Luís. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

SPINELLI, Mário Vinicius Cluassen. **Street-level corruption: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática**. 2016. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2016. p. 46. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17601/Street-level%20corruption%20fatores%20institucionais%20e%20politicos%20da%20corrupcao%20burocratica-Tese%20de%20Doutorado%20-%20Mario%20Vinicius%20Claussen%20Spinelli%20-%20FGV-EAESP.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acesso em: 30 set. 2020.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v.70, n.4, p. 519-550, 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>, p. 529. Acesso em: 03 out. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Ranking de transparência no combate à COVID-19**. Disponível em <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em: 16 ago. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Avaliações do Sistema de Integridade Nacional**. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/national-integrity-system-assessments>. Acesso em: 20 maio 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Curbing Corruption in Public Procurement: a practical guide**. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/publications/curbing-corruption-in-public-procurement-a-practical-guide>. Acesso em: 10 out. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção**, 2019. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/67:indice-de-percepcao-da-corrupcao-2019?stream=1>. Acesso em: 12 out. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria operacional:** exposição da Administração Pública Federal à fraude e corrupção. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D6/55/61/40/5D0476101270AF66E18818A8/Ficha%20-%20Exposicao%20fraude%20e%20corrupcao-3_WEB.PDF. Acesso em: 10 dez. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Combate à fraude e à corrupção.** Brasília, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 10 set. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/relatorios/>. Acesso em: 08 out. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório Sistemático sobre Transparência Pública.** Brasília, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fisc-transparencia-relatorio-sistemico-sobre-transparencia-publica.htm>. Acesso em: 12 dez. 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Convenções das Nações Unidas Contra a Corrupção.** 2007. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 04 abr. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **5 U.S. Code § 3110.** Employment of relatives; restriction. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3110>. Acesso em: 01 jun. 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. **5 U.S. Code, Title 552. Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings.** Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552>. Acesso em: 01 jun. 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. **Código 5, § 2638.104, “a” e “c”. Government ethics responsibilities of agency ethics officials.** Disponível em: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=&SID=3cdee0f43a574a8851146a8ae7175492&r=PART&n=5y3.0.10.10.11#se5.3.2638_1102. Acesso em: 01 jun. 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Agriculture. **Annual Plans and Strategic Plans.** Disponível em: <https://www.usda.gov/oig/reports/annual-plans>. Acesso em: 01 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Agriculture. **Office of Inspector General.** Disponível em: <https://www.usda.gov/oig>. Acesso em: 01 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Agriculture. **Training Modules**. Disponível em: <https://www.ethics.usda.gov/training/index.htm>. Acesso em: 13 jun. 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Commerce. **Furlough Information for Employees**. Disponível em: <https://www.commerce.gov/>. Acesso em: 2 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Commerce. **Office of Inspector General**. Disponível em: <https://www.commerce.gov/bureaus-and-offices/os/inspector-general>. Acesso em: 03 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Defense Office of Inspector General. **All DOD OIG reports**. Disponível em: <https://www.dodig.mil/reports.html/?Page=18>. Acesso em: 03 jun. 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Education. **Office of Postsecondary Education**. Disponível em: <https://www2.ed.gov/about/offices/list/ope/fipse/lessons2/ethics.html>. Acesso em: 03 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Education. **Ethics Rules for New Employees**. Disponível em: <https://www2.ed.gov/about/offices/list/om/onboard/ethics-training.html>. Acesso em: 03 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Energy. **Escritório do Conselheiro Geral Adjunto de Ética e Legislação Pessoal**. Disponível em: <https://www.energy.gov/gc/legal-resources/office-assistant-general-counsel-ethics-and-personnel-law>. Acesso em: 06 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Energy. **Calendar year Reports**. Disponível em: <https://www.energy.gov/ig/calendar-year-reports>. Acesso em: 06 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Health and Human Services. **Memorandum on Ethical Behavior**. Disponível em: <https://www.dhs.gov/publication/memorandum-ethical-behavior>. Acesso em: 10 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Health and Human Services. **Office of Inspector General**. Disponível em: <https://www.dhs.gov/keywords/office-inspector-general>. Acesso em: 05 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Health and Human Services. **Partial e Ethical Considerations for single IRB Review: An exploratory workshop**. Disponível em: <https://www.hhs.gov/ohrp/sites/default/files/2020-exploratory-workshop-summary-irb.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. **Department of Housing and Urban Development.** Disponível em: <https://www.hud.gov/>. Acesso em: 09 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of the Interior. **Departmental Ethics Office: Integrity is Our Mission.** Disponível em: <https://www.doi.gov/ethics/>. Acesso em: 20 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Justice. **Office of the Inspector General.** Disponível em: <https://oig.justice.gov/hotline>. Acesso em: 08 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Justice. **OPR Annual Reports.** Disponível em: <https://www.justice.gov/opr/opr-annual-reports>. Acesso em: 06 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Labor. **Ethics Resources.** Disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/sol/ethics>. Acesso em: 12 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Labor. **Compliance Assistance Resources: Worker Protections.** Disponível em: <https://www.worker.gov/>. Acesso em: 14 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of State. **Agency Financial Reports.** Disponível em: <https://www.state.gov/plans-performance-budget/agency-financial-reports/>. Acesso em: 07 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of State. **FY 2019 Department of State Agency Financial Report.** Disponível em: <https://www.state.gov/reports/fy-2019-department-of-state-agency-financial-report/>. Acesso em: 11 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of the Treasury. **Office of Inspector General.** Disponível em: <https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/ig/Pages/New%20Employee%20Orientation/Ethics.aspx>. Acesso em: 15 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Transportation. **Ethics: DOT Ethics Program.** Disponível em: <https://www.transportation.gov/ethics#DOT%20ETHICS%20PROGRAM>. Acesso em: 15 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Department of Veterans Affairs. **Advisory Committee Management Office.** Disponível em: <https://www.va.gov/advisory/ethics.asp>. Acesso em: 20 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. **Executive Branch of the U.S. Government.** Disponível em: <https://www.usa.gov/branches-of-government#item-214500>. Acesso em: 28 abr. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **FOIA.gov.** Disponível em: <https://www.foia.gov/about.html>. Acesso em: 30 jul. 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. H.R.2515 - Whistleblower Protection Reform Act of 2019. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2515/text>. Acesso em: 08 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. National Institutes of Health. **NIH Ethics Program: Welcome to Annual Ethics Training**. Disponível em: <https://ethics.od.nih.gov/Training/AET.htm>. Acesso em: 13 jun. 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. **Office Of Government Ethics**. Disponível em: www2.oge.gov. Acesso em: 31 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Office of Government Ethics. **Agency Ethics Documents Search Collection**. Disponível em: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Agency%20Ethics%20Documents%20Search%20Collection?OpenForm>. Acesso em: 01 jun. 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Office of Government Ethics. **Program Review Reports**. Disponível em <https://www2.oge.gov/web/oge.nsf/Program%20Review%20Reports>. Acesso em: 02 jun. 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. Office of Personnel Management. **Guide to Senior Executive Service Qualifications**. Disponível em: https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidetosesquals_2012.pdf. Acesso em: 14 set. 2012.

UNITED STATE OF AMERICA. Office of Personnel Management. **Whistleblower rights and protections**. Disponível em: <https://www.opm.gov/our-inspector-general/whistleblower-protection-information/>. Acesso em: 08 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. **S.20 - Whistleblower Protection Act of 1989**. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/20/text/enr>. Acesso em: 08 maio 2020.

UNITED STATE OF AMERICA. **Public Law 101-12, 101sts Congress**. Disponível em: <https://www.congress.gov/public-laws/101st-congress>. Acesso em: 05 ago. 2020.

UNITED STATE OF AMERICA DEPARTMENT OF JUSTICE. **Guide of FCPA**. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

UNITED STATE OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS. **Agency Ethics Documents Search Collection**. Disponível em: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Agency%20Ethics%20Documents%20Search%20Collection?OpenForm>. Acesso em: 01 jun. 2020.

UNITED STATES OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS. **Compliance Dashboards**. Disponível em: https://www.oge.gov/web/oge.nsf/accessdocs_compliance. Acesso em: 03 jul. 2020.

WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção**: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país. Rio de Janeiro: Leya, 2018, 144 p. Edição do Kindle.

WECHSLER, Robert. **Local Government Ethics Program**. Disponível em: <http://www.cityethics.org/files/Local%20Govt%20Ethics%20Nutshell.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2020.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade Governamental e Empresarial**: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Forum, 2019.