

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
MESTRADO

ISABELA MOREIRA DO NASCIMENTO DOMINGOS

COMPLIANCE NO ÂMBITO PÚBLICO E PRIVADO E SEUS REFLEXOS NO
DESENVOLVIMENTO E NO COMBATE À CORRUPÇÃO

CURITIBA

2020

ISABELA MOREIRA DO NASCIMENTO DOMINGOS

***COMPLIANCE* NO ÂMBITO PÚBLICO E PRIVADO E SEUS REFLEXOS NO
DESENVOLVIMENTO E NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, na área de concentração Direito Econômico e Desenvolvimento, como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alberto Blanchet

CURITIBA

2020

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Sônia Maria Magalhães da Silva - CRB-9/1191

D671c
2020 Domingos, Isabela Moreira do Nascimento
Compliance no âmbito público e privado e seus reflexos no desenvolvimento e no
combate à corrupção / Isabela Moreira do Nascimento Domingos ; orientador, Luiz
Alberto Blanchet. – 2020
148 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2020.
Bibliografia: f. 129-148

1. Administração pública. 2. Sustentabilidade. 3. Corrupção. 4. Programas de
compliance. 5. Direito. I. Blanchet, Luiz Alberto. II. Pontifícia Universidade Católica
do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris. 3. ed. – 340

ISABELA MOREIRA DO NASCIMENTO DOMINGOS

**COMPLIANCE NO ÂMBITO PÚBLICO E PRIVADO E SEUS REFLEXOS NO
DESENVOLVIMENTO E NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia
Universidade Católica do Paraná - PUCPR, área de concentração Direito Econômico e
Desenvolvimento, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.**

COMISSÃO EXAMINADORA

Orientador:

**Professor Doutor Luiz Alberto Blanchet
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)**

Membros Externos:

Professora Doutora Ângela Cassia Costaldello (UFPR)

**Professor Doutor Juarez Freitas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)**

**Professor Doutor Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini
Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA)**

CURITIBA

2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela perseverança e por iluminar o meu caminho e as minhas escolhas.

À minha família e aos amigos que me apoiaram ao longo desta trajetória.

À Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), pela construção do saber e difusão social dos conhecimentos, em especial ao meu orientador, Professor Doutor Luiz Alberto Blanchet, pela sua dedicação à docência e profissionalismo, na condução desta dissertação de mestrado.

Aos Mestres da graduação em Direito e dos grupos de pesquisas do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), que sempre me incentivaram e contribuíram para o meu desenvolvimento acadêmico e profissional.

À fundação CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela bolsa de pesquisa, que foi fundamental para o fomento do presente trabalho e demais publicações em eventos internacionais e revistas jurídicas.

Com admiração, aos Mestres presentes na banca, Dra. Ângela Cassia Costaldello, Dr. Juarez Freitas e Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoni, pela vasta experiência e contribuição na fundamentação teórica desta investigação científica.

“Tudo posso naquele que me fortalece”.

Filipenses 4:13

RESUMO

A globalização tornou a corrupção no Brasil sistêmica e transfronteiriça, afetando o Poder Público e as organizações, criando distorções de mercado, ineficiência dos serviços públicos e problemas de gestão e alocação de recursos para a Administração Pública. O objetivo desta pesquisa é analisar os programas de *compliance* como mecanismos de prevenção e monitoramento de riscos normativos no setor público, comprometendo o alto nível das instituições (*tone at the top*) e influenciando o processo de decisão dos agentes públicos, por meio da boa governança. A Lei Anticorrupção Empresarial nº. 12.846/2013, regulamentada pelo Decreto nº. 8.420/2015 trouxe um avanço na responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra agentes governamentais e contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, sem o prejuízo da responsabilização criminal. Optou-se pelo método analítico, mediante consulta à doutrina, à legislação nacional e aos instrumentos normativos internacionais, dos quais o Brasil é signatário. A partir desta análise, o estudo foi dividido em três partes: a primeira parte refere-se aos programas de *compliance* na ordem econômica e seus aspectos históricos; nesta perspectiva, a segunda parte analisa a sociologia do risco e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para a responsabilidade socioambiental das empresas em face dos *stakeholders*, com base na Agenda 2030; e na terceira parte, apresenta-se a implantação do *compliance* público como uma ferramenta obrigatória, prevista na Lei de Responsabilidade das Estatais nº. 13.303/2016 e demais instrumentos internacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, para garantir o exercício da cidadania e o direito ao controle social da Administração Pública. Ao final, a pesquisa aduz pela necessidade de conformidade das organizações privadas e instituições públicas para garantir o desenvolvimento adequado e sustentável, no qual o Estado estimula a autorregulação da empresa por meio de mecanismos de controle interno de prevenção e de cooperação contra à corrupção. Contudo, não basta a mera implementação do programa de *compliance* se não houver o comprometimento de todos na fiscalização permanente do dinheiro público e dos seus governantes, por meio dos portais de transparência, observatórios sociais e canais de denúncias, visando à qualidade e à eficiência na gestão pública.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Administração Pública. Transparência. Corrupção. *Compliance*.

ABSTRACT

Globalization has made corruption in Brazil systemic and cross-border, affecting of the private and public sector, creating market distortions, inefficiency of public services and problems in the management and allocation of resources for Public Administration. The objective of the research is to analyze compliance programs as mechanisms for the prevention and monitoring of normative risks in the public sector, compromising the high level of institutions (tone at the top) and influencing the decision process of public agents, through good governance. The Corporate Anti-Corruption Law n. 12.846/2013, regulated by Decree n. 8.420/2015, there is an advance in administrative and civil liability of legal entities for the practice of acts against government agents and against the Public Administration, national or foreign, without prejudice to liability criminal. Was opted for the analytical method with consultation of the doctrine, national legislation and international normative instruments, of which Brazil is a signatory. Regarding this analysis, the study was divided into three parts. The first part refers to compliance programs in the economic order and their historical aspects. In this perspective, the second part analyzes the sociology of risk and the proposals of the Sustainable Development Goals (SDGs) for the socio-environmental responsibility of companies vis-à-vis stakeholders, based on the 2030 Agenda. Therefore, in the third part, it presents itself the implementation of public compliance as a mandatory tool provided for in the State Companies Responsibility Law n. 13.303/2016 and other international instruments to prevent and combat money laundering, to guarantee the exercise of citizenship and the right to social control of the Public Administration. In the end, the research relies to the need for compliance by private organizations and public institutions to ensure adequate and sustainable development, in which the State encourages the self-regulation of the company through mechanisms for internal control of prevention and cooperation against corruption. However, the mere implementation of the compliance program is not enough, without everyone's commitment to the permanent supervision of public money and its government, through transparency portals, social observatories and whistleblowing channels, aiming at quality and efficiency in public management.

Keywords: Sustainability. Public Administration. Transparency. Corruption. Compliance.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
BACEN	Banco Central do Brasil
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTO	<i>Chief Technology Officer</i>
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DOJ	<i>U.S. Department of Justice</i>
EC	Emenda Constitucional
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SOX	<i>Sabarnes-Oxley Act</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
UKBA	<i>UK Bribery Act</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	2
2 O COMPLIANCE E O SEU IMPACTO NA ORDEM ECONÔMICA.....	4
2.1 A Corrupção sistêmica e o contexto histórico-sociológico	13
2.2 Aspectos constitucionais e infraconstitucionais para a proteção do Estado Democrático de Direito.....	20
2.3 A abordagem sistemática acerca do <i>compliance</i> , da controladoria e da auditoria interna privada	28
3 PRÁTICAS DE BOA GOVERNANÇA	39
3.1 Sociologia do risco	50
3.2 Objetivos do desenvolvimento sustentável	56
3.3 Responsabilidade social da empresa	69
4 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	79
4.1 As formas de Controle Interno, Externo e Judicial das Empresas Estatais (Lei nº. 13.303/2016).....	87
4.2 A atuação do <i>compliance officer</i> na Administração Pública.....	107
4.3 Esferas de responsabilidade com base na Lei de Anticorrupção Empresarial (Lei nº. 12.846/2013).....	112
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS	129

1 INTRODUÇÃO

A corrupção não é um fenômeno atual e muito menos restrito ao âmbito público, pois envolve os sistemas complexos da sociedade, atende as diversas áreas de estudo, como a Filosofia, a Sociologia, a Economia e o Direito. Por tratar-se de uma questão transfronteiriça, exige a elaboração de políticas públicas destinadas à sua prevenção e repressão, em consonância com as declarações e os acordos internacionais dos quais o País é signatário.

No aspecto socioambiental, a corrupção amplia as desigualdades, sobretudo para as pessoas que estão em situação de hipossuficiência econômica e vulnerabilidade social. O uso irracional dos recursos naturais ocasiona danos ambientais, que afetam também os próprios agentes criadores do risco, denominado de efeito *bumerangue*.¹ Dessarte, a corrupção é compreendida como um problema que afeta a todos, gera distorções do mercado e a quebra da confiança para o investidor internacional, tornando o ambiente econômico propício ao risco de fraude, superfaturamento de contratos e obras públicas, além da responsabilidade judicial.

A partir da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida - 2003) elaborada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), deu-se início ao engajamento dos Estados signatários para o combate à corrupção, por meio de leis mais rígidas.

As políticas públicas nacionais de prevenção e controle da corrupção foram inspiradas na *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, dos Estados Unidos da América (1977), e na *UK Bribery Act (UKBA)*, Lei Anticorrupção do Reino Unido (2010), para a elaboração da Lei Anticorrupção Empresarial nº. 12.846/2013, regulamentada pelo Decreto nº. 8.420/2015, com a meta de permitir a responsabilização objetiva da pessoa jurídica pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, sem a necessidade de comprovação de culpa ou dolo, bastando apenas a ligação causal entre a conduta da empresa e o ato lesivo.

Posteriormente, a edição da Lei de Responsabilidade das Estatais n.º 13.303/2016 significou um importante avanço para o direcionamento das empresas públicas e sociedades de economia mista na forma de gestão, mediante as práticas de governança e sofisticação dos controles internos e externos.

¹ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: 34, 2010, p. 25-27.

A existência do *compliance* efetivo possibilita a redução das sanções judiciais, de forma que a empresa também poderá celebrar acordo via Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nos moldes da Resolução nº. 179/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que regulamentou o § 6º do art. 5º. da Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

Dessa forma, a presente pesquisa examina em que medida o *compliance* pode se tornar-se uma ferramenta efetiva para o controle e o combate à corrupção, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento sustentável do Brasil.

Utiliza-se o método analítico, com o uso de bibliografia específica, na seara do Direito Administrativo, da Contabilidade e do Direito Penal Econômico para o melhor aprofundamento acerca dos mecanismos de *compliance* e a atuação dos órgãos de controle externo, com o apoio da legislação nacional e estrangeira, além do uso de reportagens sobre o tema.

Diante do exposto, o Estado investe em pesquisa e tecnologia para a implementação de *softwares* e portais de transparência com o objetivo de tornar o controle social mais democrático e efetivo. A título de exemplo, menciona-se o uso do *blockchain* para o cruzamento de dados junto aos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública.

A partir deste investimento estatal, amplia-se a segurança no processamento de dados, posto que o Direito apropria-se da ciência e da tecnologia para acompanhar a complexidade e a velocidade dos crimes econômicos.

A pesquisa torna-se relevante pela atualidade do tema ao observar-se que o combate à corrupção é um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS (Objetivo 16), promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU), de interesse global, no sentido que a corrupção afronta os direitos humanos e o meio ambiente, atuando como óbice para o desenvolvimento socioeconômico dos Estados.

2 O COMPLIANCE E O SEU IMPACTO NA ORDEM ECONÔMICA

O terceiro milênio foi marcado por diversos escândalos no Brasil, envolvendo contratos públicos para o financiamento de campanhas eleitorais, tal como a Máfia dos Fiscais (2008); o caso do Mensalão no Senado Federal (2005)²; além da Operação Sanguessuga (2006)³, que desmantelou as organizações criminosas responsáveis por fraudes em licitações, para a aquisição de ambulâncias e desvios de recursos na saúde pública. Esses escândalos culminaram na comoção social para a aprovação da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n.º 135, de 2010), cujo objetivo é a promoção da moralidade e da ética na política.

No ano seguinte, a Lei de Defesa da Concorrência n.º 12.529/2011 possibilitou a implementação de um programa de *compliance* concorrencial, inserindo a cultura ética dentro da organização, mediante a adoção de políticas e medidas aplicadas aos funcionários, independentemente da posição hierárquica, para mitigar os riscos de inflação, do desemprego e da queda de investimentos, que são problemas que afetam a economia do Brasil.

As medidas em comento não foram capazes de impedir a proliferação de organizações criminosas em esquemas que comprometem as empresas estatais. Em 2014, a Polícia Federal identificou desvios de fundos da Petrobras (uma das principais estatais do Brasil), cuja operação foi batizada de Lava Jato e envolveu doleiros, políticos, empresários e servidores públicos em um esquema complexo de lavagem de dinheiro e formação de quadrilha para o financiamento de campanhas eleitorais.⁴

A Operação Lava Jato, após quase seis anos de atividade, obteve 479 denunciados, 184 acordos de colaboração premiada e 70 fases da operação somente no Município de Curitiba,

² Ação Penal n.º 407, do Supremo Tribunal de Federal (STF), gerou precedente para a responsabilização do setor de *compliance* e contabilidade, em virtude do escândalo de corrupção do Banco Rural, pelos crimes de formação de quadrilha, lavagem de dinheiro, gestão fraudulenta de instituição financeira e evasão de divisas. Cf. STF. **Notícias STF**. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=217450>>. Acesso em 20 dez. 2019.

³ MPF/RJ. MPF/RJ: **Justiça condena envolvidos em esquema criminoso conhecido como Máfia dos Sanguessugas**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/quantidade-de-denuncias-oferecidas-em-2019-e-a-maior-ja-registrada-na-operacao>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

⁴ No Brasil, as campanhas eleitorais apresentam um pano de fundo corruptivo, a corrupção tornou-se uma prática corriqueira entre os agentes políticos mal-intencionados. Há ofertas proveitosas em troca do voto, como vantagem política, econômica ou/e poder. CHEMIM, Rodrigo. **Mãos Limpas e Lava Jato: a corrupção se olha no espelho**. Porto Alegre: CDG, 2017. p. 19-23.

contando com a surpreendente recuperação de mais de R\$ 14 bilhões aos cofres públicos. A estrutura ainda é mantida, o que possibilita deflagrar mais operações durante o ano de 2020.⁵

O Índice de Competitividade de 2019 elaborado pelo *World Economic Forum* (Fórum Econômico Mundial) destacou que o Brasil está na 71ª. posição entre 141 Estados, atrás dos seguintes Estados latino-americanos: Chile (33ª. posição), México (46ª. posição) e Uruguai (54ª. posição). Singapura foi o Estado mais bem avaliado, passando na frente de Hong Kong e dos Estados Unidos da América.⁶

A pesquisa identificou que, devido à corrupção e demais problemas relacionados à má governança, uma pessoa de baixa renda demoraria nove gerações para alcançar uma mobilidade socioeconômica (renda média do Estado), observando-se que, na Dinamarca, o indivíduo alcançaria melhores condições de bem-estar em apenas duas gerações.⁷

É possível associar o baixo desempenho econômico do Brasil com a incidência da corrupção sistêmica, que afeta as instituições, organizações e a sociedade, reduzindo a qualidade de vida e as oportunidades de investimento. O índice de Transparência Internacional computou 35 pontos (o mesmo valor de 2018); porém, o Brasil desceu uma posição no Índice de Percepção da Corrupção (IPC), alcançando a 106ª. posição⁸. O Brasil está caindo no *ranking* da Transparência Internacional pelo quinto ano consecutivo. A nota é a mesma de Estados como a Albânia, a Argélia, a Costa do Marfim, o Egito, a Macedônia e a Mongólia. Novamente, o

⁵ MPF. **Quantidade de denúncias oferecidas em 2019 é a maior registrada na operação.** Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/quantidade-de-denuncias-oferecidas-em-2019-e-a-maior-ja-registrada-na-operacao>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

⁶ O relatório *Global Competitiveness Index (GCI)* é publicado pelo *World Economic Forum* desde 1979, possui credibilidade internacional, conta com 98 indicadores que avaliam os índices de violência, mobilidade social, eficiência, independência e transparência dos três poderes, bem como analisa a performance do setor público (transparência, governança e infraestrutura). Cf. MDIC. **Competitividade do Fórum Econômico Mundial.** Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3961-brasil-sobe-no-ranking-de-competitividade-do-forum-economico-mundial>>. Acesso em 5 jan. 2020.

⁷ A Dinamarca, a Noruega e a Finlândia lideram o *ranking* da mobilidade social. O Brasil está entre os piores níveis, atrás de países da América-Latina, como o Paraguai (69º.), Peru (66º.) e Colômbia (65º.). Em termos de níveis de aprendizagem, o País ocupa o 80º. lugar e para oportunidades de trabalho 69º. lugar. O fato do Brasil não se destacar em níveis educacionais (65º. lugar na qualidade de ensino) está ligado à falta de investimento na educação básica e nos constantes escândalos envolvendo desvios de verbas destinadas para a compra de materiais escolares, fraude em licitações de merenda, material de limpeza e uniformes, além do trabalho infantil e o aumento da evasão escolar. A desigualdade social, a corrupção e o enfraquecimento da democracia interferem diretamente no desenvolvimento de uma nação. WEF. **The Global Competitiveness Report.** Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf>. Acesso em 15 dez. 2019.

⁸ O Brasil alcançou o pior resultado desde 2012, período em que o país ocupou a 69ª. posição entre 176 nações, atingindo a nota 43. BBC. **Brasil cai em ranking de corrupção em ano de mensalão.** Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131202_transparencia_internacional_indice_corrupcao_1gb>. Acesso em 31 nov. 2019.

Brasil continua em posicionamento inferior aos Estados vizinhos, tais como o Paraguai, a Argentina, o Uruguai, o Chile, a Bolívia e a Venezuela.⁹

Desse modo, a transparência, a concorrência e o fortalecimento da democracia são temas importantes para o desenvolvimento do País e para o controle da corrupção. Estados como a Dinamarca e a Nova Zelândia atingiram 87 pontos, a Finlândia (86 pontos), a Suécia, Cingapura e a Suíça (85 pontos). Estes Estados têm os mais elevados níveis de boa governança¹⁰; há um controle efetivo contra a corrupção e o correto destino dos recursos públicos, o que reflete em melhor qualidade de vida para os seus cidadãos.

Os escândalos da operação Lava Jato levaram o Produto Interno Bruto (PIB) do ano de 2015 a cair 3,5% ao comparar-se com o ano de 2014. O PIB *per capita* *decreceu* 4,3%, representando um dos piores resultados em vinte e cinco anos¹¹. A economia nacional entrou em colapso e as instituições e as empresas perderam a credibilidade aos olhos da opinião pública e de investidores externos.

A corrupção impulsiona a degeneração do Estado, na medida em que superfatura o valor de obras públicas. Deste modo, a Administração Pública e as organizações fornecem produtos e serviços de baixa qualidade para a população, o que implica na alocação de recursos e a judicialização de direitos fundamentais sociais, que têm aplicabilidade imediata; todavia, o Poder Judiciário, ao atuar intensivamente na transformação social, gera uma crise institucional e insuficiência de recursos públicos, o que pode colocar em risco o acesso à universalidade de determinados direitos sociais¹², como o acesso à saúde e à educação, que são direitos chaves para a justiça social.

⁹ O índice da Transparência Internacional verifica problemas como o desvio de dinheiro público, nepotismo, burocracia e a ação dos governos no combate à corrupção, classificando 180 países e territórios, conforme análise de pesquisadores, empresários e experts na área. Em uma escala de 0 a 100, quanto maior a pontuação, mais transparente será o país. Contudo, a Transparência Internacional alerta para a ineficiência no combate à corrupção no setor público, mais de dois terços dos países estão abaixo de 50 pontos. Os países com bom desempenho apresentam melhor transparência nas campanhas eleitorais e tomada de decisões efetivas, fechando o ambiente para negócios corruptos. TRANSPARENCY Org. **CPI 2019: Global Highlights. How corruption impacts political integrity.** Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2019_global_highlights>. Acesso em 15 nov. 2019.

¹⁰ TRANSPARENCY Org. **CPI 2019: Global Highlights. How corruption impacts political integrity.** Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2019_global_highlights>. Acesso em 15 nov. 2019.

¹¹ Os serviços e a indústria caíram respectivamente 2,7% e 5,8%. Cf. IBGE. **PIB cai 3,5% em 2015 e registra R\$ 6 trilhões.** Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/17902-pib-cai-3-5-em-2015-e-registra-r-6-trilhoes>>. Acesso em 20 nov. 2019.

¹² CAMBI, Eduardo. **Neonstitucionalismo e neoprocessoalismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo Judiciário.** São Paulo: Almedina, 2016. p. 6.

Com efeito, a corrupção é considerada sistêmica por afetar os setores público e privado, como, por exemplo, as relações cotidianas em troca de favores para benefícios pessoais, assumindo esquemas mais complexos e transnacionais e envolvendo a Administração Pública nacional e estrangeira, além de multinacionais.

A cooperação internacional no combate à corrupção tem sido um meio de integração dos Estados em desenvolvimento na economia mundial, na busca pela superação das desigualdades socioeconômicas e pela repressão contra à corrupção transnacional.

Nesse contexto, os programas de *compliance*¹³ têm ganhado espaço na agenda global, sobretudo para ampliar a concorrência no âmbito público e inibir as práticas de suborno no mercado. Com base na Lei de Defesa da Concorrência (Lei n. 12.529/2011), há previsão de aplicação de multas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que poderá ocasionar queda abrupta no desempenho e na desvalorização dos valores mobiliários da organização, na rescisão de contratos e na responsabilização jurídica dos envolvidos.

O Programa de Leniência trouxe benefícios para a investigação, haja visto que os órgãos de persecução criminal têm acesso às provas e aos documentos sigilosos, muitas vezes criptografados, além de dismantelar cartéis, cumprindo a sua função preventiva e repressiva. O art. 86, §1º., c/c RICade, exige que a empresa beneficiada seja a primeira a qualificar-se com respeito à infração noticiada ou sob investigação.

Na esfera administrativa, é necessário que a colaboração resulte na identificação dos demais envolvidos na infração, mediante a entrega de documentos e informações que comprovem a infração noticiada ou sob investigação, para que seja possível que o signatário do Acordo de Leniência seja beneficiado, por meio da extinção da ação punitiva da Administração Pública; portanto, a Superintendência-Geral do CADE não deve ter o conhecimento prévio da infração noticiada¹⁴; caso haja, o benefício será parcial, havendo a redução de um a dois terços

¹³ A Lei de Concorrência n.º 12.539/2011 tornou obrigatória à repressão contra práticas que ofendem a ordem econômica (artigo 36). Empresas e pessoas físicas envolvidas em cartel ou na prática anticoncorrencial, devem cessar a conduta ilegal, denunciando e confessando a prática de infração da ordem econômica, prestando informações e documentos que auxiliem na conclusão da investigação.

¹⁴ Se a Superintendência-Geral do CADE não possui o conhecimento prévio da infração, é possível receber o benefício da extinção da ação punitiva da Administração Pública. Contudo, se há conhecimento prévio da conduta (à época da apresentação da proposta de Acordo de Leniência, artigos 66 e 69 Lei n. 12.529/2011), mas não dispõe de provas para assegurar a condenação das partes envolvidas, poderá ser celebrado o Acordo de Leniência com benefícios parciais (redução de um a dois terços da penalidade aplicável à infração noticiada), com base na efetividade da colaboração prestada e na boa-fé do infrator no cumprimento do referido acordo. Nota-se que as notícias de mídia, ainda não apuradas pelo CADE, não são de conhecimento prévio. Cf. CARVALHO, Vinícios Marques de.; RODRIGUES, Eduardo Frade; MARTINS, Amanda Athayde Linhares. **Programa de Leniência Antitruste do CADE**. CADE: Brasília, 2017. p. 18-19.

das penas administrativas aplicáveis, conforme previsto no art. 84, § 4º., da Lei nº. 12.529/2011 c/c art. 249, incisos I e II do RICade.¹⁵

Na esfera criminal, o Acordo de Leniência determina a suspensão do prazo prescricional, servindo de óbice para o oferecimento da denúncia em face do agente beneficiário do acordo nos crimes tipificados contra a ordem econômica (Lei nº. 8.137/1990) e nas hipóteses de cartel (Lei nº. 8.666/1993) e de associação criminosa, conforme previsto no art. 288 do Código Penal. Após o cumprimento do Acordo de Leniência, extingue-se a punibilidade dos crimes ora mencionados (art. 87, da Lei nº. 12.529/2011).¹⁶

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é uma autarquia federal que está vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública; tem como principal finalidade prevenir, apurar e reprimir as infrações contra a ordem econômica. O CADE possui autonomia e independência na formação técnica de seus quadros; é uma medida que oferece segurança jurídica no desempenho de suas funções, sendo reconhecido como guardião da livre concorrência. A prática de cartel ou truste é considerada não apenas como ilícito administrativo, mas como crime contra a ordem tributável (Lei nº. 8137/1990).

Se condenada por crime contra a ordem tributável, a empresa deve pagar uma multa de até 20% do valor do seu faturamento bruto e os administradores podem ser responsabilizados direta ou indiretamente, em vista dessa possibilidade, se condenados, os administradores podem ser obrigados a pagar uma multa que varia entre 0,1% a 20% do faturamento bruto da empresa, além disso, haverá a publicação extraordinária da condenação, além da proibição de participar de licitações públicas, sob pena de prisão de até cinco anos, conforme a Lei Anticorrupção Empresarial nº. 12.846/2013.

Deste modo, os agentes econômicos, independentemente do seu porte (pequeno, médio ou grande), precisam estar em conformidade com a Lei de Defesa da Concorrência (Lei n. 12.529/2011), não apenas para afastar a punibilidade¹⁷ ou pelos benefícios que as boas práticas

¹⁵ CARVALHO, Vinícios Marques de.; RODRIGUES, Eduardo Frade; MARTINS, Amanda Athayde Linhares. **Programa de Leniência...**, p. 9.

¹⁶ Cf. CARVALHO, Vinícios Marques de.; RODRIGUES, Eduardo Frade; MARTINS, Amanda Athayde Linhares. **Programa de Leniência...**, p. 9-15.

¹⁷ Exceto no âmbito federal (Decreto nº. 8.420/2015, art. 28 a 40, pela Portaria nº. 910/2015 da CGU), o acordo poderá ser celebrado por autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública, com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos na referida lei, que colaborem efetivamente com as investigações (Art. 16). A leniência significa suavidade, ternura, já no campo jurídico tem o escopo de qualificar os acordos celebrados com a Administração Pública e particulares, estes envolvidos em ilícitos administrativos. Por sua vez, é necessário colaborar com a investigação para atraírem os efeitos benéficos do acordo, referente à extinção ou redução das

trazem para o ambiente dos negócios e para a própria sociedade. O processo criminal acarreta danos nefastos à imagem das empresas envolvidas, ocasionando desestímulo por parte dos consumidores, dos investidores e do Poder Público na celebração de novos contratos.

Isto posto, o *compliance* concorrencial visa reduzir os riscos inerentes às práticas comerciais, mediante a difusão da cultura ética nos negócios; por conseguinte, identificando-se o cometimento de ilícitos contra à ordem econômica e comercial, os defensores da empresa poderão, desde que preenchidos os requisitos (Lei n.º 12.529/2011), negociar o acordo de leniência junto ao CADE, beneficiando-se de responsabilização administrativa e criminal, ainda que parcialmente, não excluindo o dever de reparar o dano.

Com base na Lei Anticorrupção n.º. 12.846/2013, a negociação do acordo de leniência é de competência da Controladoria-Geral da União, no âmbito do Poder Executivo Federal; como requisito do acordo de leniência, a empresa tem o dever de cessar a prática da irregularidade investigada, confessar a culpa e a participação no ato ilícito, bem como apresentar documentos necessários que comprovam a infração, cooperando com as investigações.¹⁸

É possível que a empresa ou a pessoa física seja beneficiada da redução de multa em até 2/3, mediante a isenção ou atenuação da proibição de contratar com a Administração Pública e isenção da proibição de receber do Governo Federal incentivos, subsídios e empréstimos (inclusive de bancos)¹⁹. Para atenuar a responsabilidade da empresa, a Lei Anticorrupção n.º. 12.846/2013 prevê o comprometimento de *compliance* efetivo, da auditoria e do canal de denúncias²⁰, sendo necessário promover a edição de um código de ética e de conduta, abrangendo tanto a alta direção quanto os funcionários e *stakeholders*.

A Lei de Concorrência (Lei n.º. 12.529/2011) define o controle com base no parâmetro do faturamento exigido de todos os participantes (art. 88), dispondo sobre a necessidade da

sanções. SANTOS, José Anacleto Abduch; BETONCINI, Mateus; CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à Lei 12.846/2013: Lei anticorrupção**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 279.

¹⁸ O crime de corrupção ativa praticada pelo particular está previsto no art. 333. A corrupção passiva praticada pelo funcionário público está disposta no art. 317 do Código Penal brasileiro. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º. 8.429/1992) prevê a responsabilização dos atos de improbidade administrativa, nos artigos 9, 10 e 11.

¹⁹ O acordo de leniência pode ser celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção n.º. 12.846/2013 e dos ilícitos administrativos dispostos na Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/1993). Cf. CGU. **Requisitos e Benefícios**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptcao/acordo-leniencia/requisitos-e-beneficios>>. Acesso em 15 dez. 2019.

²⁰ O canal de denúncias permite a transparência, delimitação das etapas e de responsabilidade de cada agente. Deve promover a proteção ao denunciante para evitar represarias, inclusive da alta direção.

existência de atos de concentração (art. 90). Ana Frazão entende que, os atos de concentração são divididos em:

- (i) As chamadas operações de compenetração societária (*mergers*), que envolvem a criação ou extinção de pessoas jurídicas, como é o caso da fusão e da incorporação (incisos I e III);
- (ii) As aquisições de controle, por qualquer que seja a forma (inciso II);
- (iii) As aquisições de ativos (inciso II);
- (iv) Os contratos associativos *lato sensu*, de que são espécies dos consórcios e as *joint ventures* (inciso IV).²¹

Esta estratégia pretende englobar a cultura do *compliance* no ramo dos negócios, que é um sistema atualmente exigido pelas atividades econômicas globais. Nos Estados Unidos da América foi editada a *Sarbanes-Oxley Act (SOX)*, em 30 de julho de 2002, para reprimir os escândalos contábeis que ocorreram naquela época, objetivando recuperar a confiança e os princípios da boa governança nas empresas.

Insta salientar, que a *Sarbanes-Oxley Act* é aplicada tanto para empresas estadunidenses quanto para estrangeiras que tenham ações registradas na *Securities and Exchange Commission (SEC)*, empresas que participem de programas de *American Depositary Receipts (ADRs)*, do nível 2 ou 3, nas bolsas de valores dos Estados Unidos da América. A *SOX* determina a implementação de mecanismos de auditoria e prevenção de riscos para as empresas, com a estruturação de um comitê incumbido de supervisionar os funcionários e as atividades da organização; isto inclui os negócios pactuados com os fornecedores e terceirizados, a fim de reduzir as fraudes e possibilitando maior transparência na gestão da empresa.²²

Outro aspecto que merece ser destacado sobre a *Sarbanes-Oxley Act (SOX)* refere-se à atribuição, aos Diretores e Executivos Financeiros, da responsabilidade de monitorar a eficácia e eficiência dos controles internos por meio da divulgação de relatórios financeiros e da divulgação de informações em portais da transparência.²³

²¹ Todas essas formas de concentração se pautam pela ideia da reunião, aumento ou transferência de ativos empresariais ou de poder de comando ou gestão. O último item não se refere especificamente ao controle societário, pois basta ter uma influência na administração ou condução da empresa. Cf. FRAZÃO, Ana. **Direito de Concorrência**: pressupostos e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 121.

²² Em seu artigo 104, a *Sarbanes-Oxley Act – SOX* determina que o *Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB)* crie um programa permanente de inspeção, nas empresas de auditoria registrada na *Securities And Exchange Commission (SEC)*. A independência do auditor é assegurada pelo art. 204, que cria regras para a comunicação entre os auditores contratados e o comitê de auditoria da empresa. Já o art. 203 determina a rotatividade a cada 5 anos do sócio responsável por cada cliente, em empresa de auditoria.

²³ A responsabilidade dos diretores das empresas está prevista no art. 305 da Lei SOX e com base no art. 303, fica proibido a conduta imprópria de auditor por influência fraudulenta, coação ou manipulação independentemente de

Assim como o CADE é responsável pela repressão e apuração de abuso de mercado, o sistema estadunidense americano conta com o *Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB)*, que é órgão responsável por editar normas de auditoria e verificar a qualidade do controle interno com base no monitoramento, na inspeção e na emissão de relatórios de auditoria. Para o exercício dessa atividade, os auditores e empresas devem ser registrados no PCAOB.

No ano de 2019, o relatório *Competition Law and Policy in Brazil* subsidiou a adesão do Brasil como membro permanente do Comitê de Concorrência da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), reconhecendo o CADE como uma das principais autoridades de concorrência em âmbito global²⁴, o que possibilita atrair investidores estrangeiros para o Brasil, assim que a confiança na economia for retomada.

O controle prévio dos atos de concentração tem como justificativa a proteção da livre concorrência; ao CADE reserva-se até 240 dias para analisar a operação, sob pena de aprovação automática, prorrogável por mais 60 dias, a pedido das partes, ou por mais 90 dias, nos termos da decisão fundamentada do Tribunal.

A ação *gun-jumping* (consumação prévia dos atos de concentração econômica, antes da decisão final da autoridade antitruste), é vedada pelo art. 88, § 3º, da Lei de Concorrência (Lei nº. 12.529/2011)²⁵. O *compliance* concorrencial torna-se uma importante ferramenta para a mudança de valores culturais disseminados pelas organizações, pois foi um dos primeiros a ser inseridos no ordenamento jurídico brasileiro. A partir da aprovação da Lei Anticorrupção Empresarial n.º 12.846/2013, a pessoa jurídica será responsabilizada pelos atos de corrupção juntamente com os empresários, administradores, funcionários, terceirizados e agentes públicos nacionais e estrangeiros.

Egon Bockmann Moreira, ao abordar o tema dos atos ilícitos da Lei Anticorrupção, esclarece que as empresas serão responsabilizadas de forma objetiva, nas searas administrativa e civil (art. 2º), visto que o nexos de causalidade é normativo e satisfaz-se com a omissão ou conduta, tal como é admitido no Direito Ambiental e Direito Concorrencial, tornando-se um dever da organização conter e identificar a prática de atos ilícitos. Os administradores e os

ser intencional ou culposa (negligência). Assim, o que se pretende é coibir a influência de diretores e funcionários da organização sobre os auditores.

²⁴ OCDE. **Revisão por Pares da OCDE sobre Legislação e Política de Concorrência:** Brasil. 2019. Disponível em: www.oecd.org/daf/competition/oecd-peer-reviews-of-competition-law-andpolicy-brazil-2019.htm. Acesso em: 08 jan. 2020.

²⁵ FRAZÃO, Ana. **Direito de Concorrência...**, p. 126-128.

dirigentes, dentre outros, serão responsabilizados na medida da sua culpabilidade (art. 3º., § 2º.).²⁶

Por sua vez, a operação Lava Jato permitiu notar que parte das empresas implementaram programas de *compliance* concorrencial; porém, eram de baixa conformidade, na medida em que as denúncias eram repassadas para a alta direção. A postura adotada pelos setores de controle e da alta administração da empresa refletiu-se em abafar as denúncias e não reportá-las ao COAF e demais órgãos de persecução criminal²⁷, com o objetivo de favorecimento pessoal e a obtenção de vantagens, constituindo um ambiente propício para a disseminação de cartéis e para a prática de suborno.

Vale destacar que não há um modelo único de *compliance*; o programa será definido conforme a atividade exercida pelas empresas e os ordenamentos no campo nacional e internacional, aperfeiçoando-se com base nos novos riscos apresentados, seja pela introdução de um novo produto no mercado, uma fusão ou aquisição, ou também pelos riscos provenientes de uma recessão econômica, embargos políticos ou desastres ambientais. O *compliance* deixa de ser uma opção, para tornar-se uma necessidade de mercado em favor da eficiência, a concorrência e a transparência nos negócios.

O Tribunal de Contas da União recomenda aos órgãos da Administração Pública critérios de transparência na seleção do seu corpo gerencial, de governadores e administradores²⁸. O *compliance* no setor público impulsiona a mudança de cultura para a valoração dos princípios constitucionais. É por meio da matriz de riscos, do código de ética e de conduta e, ainda, de treinamentos, que será realizado o planejamento estratégico de combate à corrupção de instituições e empresas públicas e privadas. O ambiente administrativo enfrenta um desafio de adequação à Lei Anticorrupção empresarial, mediante a adoção de decretos estaduais e municipais, que trazem a obrigatoriedade de programas de *compliance* para

²⁶ MOREIRA, Egon Bockmann. Lei anticorrupção: principais aspectos e primeiras impressões. IN: COUTINHO, Aldacy Rachid; BUSATO, Paulo César. **Aspectos jurídicos do compliance**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 8-9.

²⁷ Após a operação Lava Jato e com a vigência da Lei de Anticorrupção Empresarial, as empresas preocuparam-se na prática, não apenas com os programas de *compliance* concorrencial, mas com a efetivação do combate à corrupção, pois tais práticas não são mais toleradas no mercado, em razão do risco da responsabilidade jurídica. Cf. BAGNOLI, Vicente. A efetividade do *compliance* concorrencial para o combate à corrupção. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flavio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 77-78.

²⁸ ANTONIK, Luís Roberto. **Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial: uma visão prática**. Rio de Janeiro: Alta Books. 20016. p. 67.

empresas que desejam contratar com o Poder Público; a título de exemplo, o Estado do Amazonas, o Estado do Paraná e o Distrito Federal.

2.1 A Corrupção sistêmica e o contexto histórico-sociológico

A corrupção envolvendo os setores público e o privado não é um problema atual. Ao longo das décadas, a sociedade tem visto escândalos, de forma reiterada, envolvendo empresas, servidores públicos e agentes políticos. Os desvios dos recursos públicos voltados para a implementação de políticas públicas e a efetivação do acesso à saúde, à educação, à segurança pública, à assistência social e à previdência social, ocasionou a quebra econômica, de parte significativa dos Estados-membros e municípios brasileiros.

A banalização da corrupção desperta a sensação de que a desonestidade é um fenômeno natural do ser humano, no qual o homem é levado pelos seus interesses egoísticos em detrimento do outro. Em seu aspecto histórico, a corrupção brasileira é vista como uma herança do período colonial, sendo consolidada com o patrimonialismo, o clientelismo e os privilégios do Estado burocrático; contudo, é preciso reconhecer o fenômeno da corrupção além do mundo dos sentimentos, como também traços da modernidade e da racionalização da sociedade.²⁹

O Patrimonialismo surge como uma prática social daqueles que não sabem ou não querem diferenciar a *res publica* da esfera privada, conforme os ensinamentos de Max Weber³⁰; portanto, a posição hierárquica é atribuída na gestão vertical, ou seja, de cima para baixo. O chefe patrimonial manda nos seus súditos; não há noção de indivíduo como centro da política, ao passo que a sociedade permanece estagnada.³¹

A elite detentora do poder político e econômico é explicada por Sérgio Buarque de Holanda no conceito de “Homem Cordial” para definir a corrupção no cenário nacional. A cordialidade, fundada nas relações familiares, era vivenciada na esfera pública, dado que os

²⁹ FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil**: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 15, n. 2, novembro, 2009, p. 386-421.

³⁰ O funcionário patrimonial definido por Max Weber, entendia a gestão pública como assunto do seu interesse particular, assim como sucedeu o Estado burocrático, onde não há noção de impessoalidade no trato com a coisa pública. HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras. 1995. p. 145-146.

³¹ FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 2 v., 4 e.d. Porto Alegre, Globo, 1977, p 17-19.

agentes públicos, no exercício da sua atividade, beneficiavam os cidadãos ligados às suas “raízes familiares”³²; ou seja, não estava em jogo o mérito ou a competência técnica, pois aqueles reconhecidos como “amigos” eram privilegiados pelo apadrinhamento político.

No cenário político, a corrupção ganhou a característica antropológica inerente à cultura imoral tolerada, hereditária do mundo ibérico, por meio da exploração além-mar e de civilizações não-europeias. Segundo Filgueiras, o Brasil era visto como Estado do Terceiro Mundo, desconhecedor das artes, ciências e dos interesses típicos das sociedades modernas (capitalistas); por causa do desvio das verbas públicas, o Estado tornou-se corrupto, indigente e atrasado.³³

A corrupção passou a ser explicada pela teoria funcionalista; a prática é típica de sociedades subdesenvolvidas, onde é possível identificar o enfraquecimento das instituições políticas³⁴. A mudança de paradigma somente seria possível mediante a transformação cultural da sociedade, das instituições públicas e das empresas para a valoração da ética e da integridade nos negócios. Nota-se que o crime de colarinho branco já era debatido no ano de 1939, o que ocorreu por meio do tema apresentado no 34º. Encontro da *America Sociological Society*; todavia a análise acadêmica precede a data, como, por exemplo, a publicação de Edward Ross (1907) sobre a análise sociológica do crime de colarinho branco³⁵.

Dada a sua alta complexidade, os crimes econômicos são praticados por pessoas que atuam em posições de liderança, instruídas e dotadas de saber técnico, ocupantes de cargos públicos ou da alta direção de empresas mal-intencionadas³⁶. A corrupção permanecerá sistêmica e globalizada enquanto houver um ambiente favorável, de baixo controle e de impunidade entre os Estados.

Na década de 60, a corrupção estava ligada à crescente modernização; foi vista como uma “oportunidade” para que os agentes políticos obtivessem vantagens no exercício de suas funções. Estes eram procurados pelo setor privado para reduzir a burocracia, na medida que

³² HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil...**, p. 132-135.

³³ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção..., p. 386-421.

³⁴ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção..., p. 386-421.

³⁵ WHEELER, Stanton; MITCHELL, Lweis Rothman. The organization as weapon in white-collar crime. HeinOnline -- 80 Michigan Law Review. 1403 1981-1982. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5131&context=fss_papers>. Acesso: 10 jan. 2020.

³⁶ GIACOAIA, Gilberto; SANTOS, João Ricardo dos Santos. Macrocrimes, violação de direitos humanos e a teoria da culpabilidade penas às avessas. In: MENEZES, Wagner (Coord.); DOMINGOS, Isabela Moreira do Nascimento; LEAHY, Érica (Orgs.). **Combate à corrupção e direitos humanos**. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos de Contemporaneidade, 2020. p. 139.

favoreciam determinados grupos políticos. Na Década de 70, a corrupção está relacionada à cultura e à distorção dos valores da sociedade³⁷; a corrupção torna-se “natural” nas relações cotidianas. Por conta da institucionalização da corrupção, raramente se via o agente corrupto condenado criminalmente, razão pela qual, os padrões de comportamento praticados no âmbito público e privado eram contrários às regras.³⁸

Naquele caminho, na década de 80 ocorreu uma transformação voltada para a análise dos custos da corrupção para a economia, considerando os riscos da utilização da máquina estatal para a maximização dos interesses da elite política dominante. O monopólio de poder e de recursos tornou o ambiente propício para a corrupção na Administração Pública, prejudicando dessa forma, a livre concorrência.³⁹

No aspecto sociológico, o ambiente corrupto ocasionou a quebra da moralidade nas searas política, social, cultural e econômica⁴⁰. A análise da corrupção não deve recair apenas no campo cultural, pois traz o risco de impossibilidade da transformação social em razão de acreditar-se, de modo errôneo, que o homem somente é movido por interesses egoísticos e desleais.

A noção de corrupção como afronta à moralidade adveio das transformações social e cultural, responsável por modificar a hermenêutica jurídica referente ao Estado Democrático de Direito, provedor do bem-estar social e da moralidade administrativa, por intermédio da correta destinação dos recursos públicos para assegurar a dignidade humana.

Diante dos argumentos apresentados, constata-se que a corrupção causa problemas nefastos para o Estado nacional, comprometendo os desenvolvimentos econômico e social dos municípios. Por outro lado, a democracia participativa no controle das contas públicas rompe com a noção de naturalização da corrupção⁴¹ e institui um acompanhamento real dos processos de tomada de decisão e de avaliação de políticas públicas.

O controle social ou popular é um dos mecanismos para o combate à corrupção e também fundamental para a boa Administração Pública. Não há como pensar em

³⁷ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção..., p. 386-421.

³⁸ SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e Controle Social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 15.

³⁹ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção..., p. 386-421.

⁴⁰ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção..., p. 386-421.

⁴¹ O direito fundamental à boa administração pública depende da participação plena dos cidadãos na fiscalização das contas públicas. SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e Controle Social...**, p. 153.

desenvolvimento sem o controle da corrupção, pois as verbas públicas são desviadas para os interesses privados de uma elite política improba e empresarial mal-intencionadas.⁴²

A notável consequência da corrupção é refletida na privação da sociedade de garantias mínimas, tal como a saúde pública de qualidade, a moradia digna, a segurança pública, a educação e a previdência social. Logo, é impossível se referir à manutenção de uma sociedade justa sem a redução dos índices de corrupção.

Por muitos anos as condutas desviada, ilícita e criminosa foram institucionalizadas ao ponto de tornar-se rotineiras, sem consequências efetivas para o corrupto, que lograva esconder o dinheiro lavado em paraísos fiscais. Assim, da mesma forma que os crimes foram sofisticando-se, os órgãos de persecução criminal investiram em pesquisa e tecnologia⁴³ para rastrear as contas dos criminosos e desvendar esquemas de cartéis, envolvendo o Brasil e demais Estados.

A corrupção não é restrita ao âmbito público, mas abarca também o desvirtuamento entre o público e o privado; o interesse privado sobrepõe-se ao coletivo, intimidando os servidores públicos, os agentes políticos e as empresas que não fazem parte desse jogo de interesses. Jorge Seña conceitua a corrupção como a intenção do corrupto em obter uma vantagem irregular, não permitida pelas instituições nas quais se presta o serviço. Neste aspecto, não importa se há benefícios econômicos e políticos para o indivíduo, muito menos que este benefício seja imediato. Para o autor, a corrupção dos políticos ofende a democracia, na medida que eles violam as regras das instituições que representam.⁴⁴

A confusão entre o público e o privado produz um ambiente propício para a disseminação da corrupção; portanto, aprimorar os mecanismos de controle tanto das companhias quanto das instituições públicas⁴⁵ fortalece a cultura da integridade, visto que o ato ilícito é passível de ser descoberto e surge o respectivo dever de reporte às autoridades competentes pelo *compliance*. Neste aspecto, é importante ressaltar que, na medida em que a corrupção exercida no seio da sociedade é tolerada, representada por pequenos desvios de conduta, haverá dificuldades profundas em obter-se uma classe política honesta e proba; a título

⁴² A corrupção impede a livre concorrência e a autorregulação do mercado, para servir os interesses privados de grandes grupos econômicos e agentes políticos. SANTOS, José Anacleto Abduch; BETONCINI, Mateus; CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à Lei 12.846/2013...**, p. 21.

⁴³ A tecnologia da informação é essencial para a proteção e mineração de dados. BRASIL. **Lei Geral de Proteção de Dados n. 13.709/2018**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm>. Acesso 15 nov. 2019.

⁴⁴ SEÑA, Jorge F. Malem. **Pobreza, corrupción, (in) seguridad jurídica**. Marcial Pons, Madrid, 2017. p. 43.

⁴⁵ SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e Controle Social...**, p. 26.

de exemplo, observa-se o uso da impressora corporativa ou institucional para trabalhos pessoais e escolares ou, ainda, a utilização de veículo público para fins particulares, que caracteriza ato de improbidade.

Nota-se que a pobreza, a corrupção e a insegurança jurídica são fenômenos históricos e universais interligados. A pobreza não é a causa da corrupção, mas a corrupção amplia a pobreza, considerando que os recursos destinados aos direitos fundamentais sociais são usurpados para a satisfação de interesses pessoais. A ação humana voluntária ou negligente, imperita e imprudente em relação aos atos de corrupção, gera calamidades⁴⁶ de difícil indenização e impossível recomposição, sobretudo ao tratar-se de vidas e do meio ambiente.

Como se pode observar, a corrupção não é um problema cultural intrínseco ao caráter do povo brasileiro, pois se trata de um problema global, sentido por todos os Estados, ainda que em diferentes graus. A ausência de programas de *compliance* efetivos na Administração Pública e no setor privado gera um ambiente de impunidade, propício à prática de crimes que causam ofensa à ordem econômica.

Ademais, esclarece-se que a corrupção amplia a pobreza e a miséria, interferindo no bem-estar da sociedade. Os indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica e social vivem abaixo do mínimo existencial⁴⁷, sendo excluídos do corpo político ou são sub-representados; eles não conhecem e não demandam sobre os seus direitos. No Estado constitucional, a dignidade humana tem primazia sobre as possibilidades financeiras⁴⁸; na medida em que o mínimo existencial não é garantido, o Poder Judiciário determina ao Poder Executivo o cumprimento de políticas públicas.

De fato, a corrupção é um óbice à democracia⁴⁹, pois os direitos da população são postos de lado para dar vazão aos anseios de grupos inidôneos, presentes tanto na classe política

⁴⁶ SEÑA, Jorge F. Malem. **Pobreza, corrupción, (in) seguridad jurídica...**, p. 11-12.

⁴⁷ O mínimo existencial não está restrito apenas ao direito à vida e suas condições fisiológicas, mas implica em direitos socioculturais, econômicos e ao meio ambiente equilibrado. SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel.; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 294.

⁴⁸ ALEXY, Robert. Direitos fundamentais sociais e proporcionalidade. IN: ALEXG, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (Orgs.). **Dignidade Humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo**. Florianópolis: Qualis, 2015. p. 177.

⁴⁹ A corrupção na política ofende a democracia, representando impedimentos para reformas sociais e projetos destinados a promoção de direitos fundamentais. Nota-se que a democracia moderna possui oligarquias partidárias, com uso de financiamento de campanha para atender interesses de empresários, que são beneficiados nas licitações para obras públicas, tornando a política um verdadeiro jogo de influências, além disso, se o partido não possui um bom capital econômico, não participará dos processos de tomada de decisão. SANTANO, Ana Claudia. Uma introdução ao estudo da corrupção política nas sociedades democráticas dentro do paradigma do estado de direito. **Paraná Eleitoral**, v. 4, n. 1, p. 123-138.

quanto na empresarial, que objetivam enriquecer a qualquer custo, sob a égide do aparato estatal. A corrupção é um crime contra a humanidade⁵⁰ representado pelos desvios de verbas da saúde pública; muitas pessoas entram em óbito pela falta de leitos, medicamentos e demais serviços para a manutenção da vida digna.

Nesta ótica, a corrupção ofende os direitos humanos⁵¹, pois causa desnutrição, baixo nível educacional, evasão escolar, trabalho infantil, desemprego, proliferação de doenças pela ausência de políticas públicas sanitárias, superlotação de hospitais públicos e construções irregulares, dentre outros. Tais problemas, que no passado eram sentidos por uma minoria social, são amplamente percebidos por todos; as sociedades estão cada vez mais desiguais, violentas e com problemas de infraestrutura.

Ademais, a pobreza e a corrupção são fenômenos que sempre estiveram presentes nas sociedades. As transformações sociais e culturais importaram em reflexões acerca do combate à corrupção, seja pelo embargo à economia de um Estado, mas principalmente por ser considerada um óbice ao desenvolvimento humano.

Apesar dos esforços com o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico brasileiro ao longo dos anos, como a Lei de Improbidade Administrativa n.º 8.429/1992, o que se verifica é a resistência das organizações criminosas e dos agentes políticos corruptos, que atuam de forma obscura objetivando dificultar a atuação dos órgãos na sua persecução criminal e também dos organismos internacionais no combate à corrupção. As consequências desta conduta, a princípio, motivaram a deterioração dos costumes sociais, como o crime de peculato em razão de furto de produtos alimentícios destinados à merenda escolar⁵², que é uma situação

⁵⁰ Os prejuízos não são apenas econômicos, a corrupção impede a racionalização dos recursos públicos destinados à implementação de direitos humanos. Cf. BLANCHET, Luiz Alberto; MARIN, Tâmera Padoin Marques. A corrupção como violação de direitos humanos e a necessária efetividade da Lei n. 12.846/13. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 267-294, jan./mar. 2018.

⁵¹ FERNANDES, João Marcelo Negreiros. Corrupção e violação a direitos humanos: obstáculos ao desenvolvimento brasileiro no século XXI. **Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Ceará, v. 1. Semestral, p. 107-128, 2019.

⁵² Com base nas investigações do Ministério Público de São Paulo, os cinco grupos criminosos atuavam nas prefeituras com o apoio de lobistas, que direcionavam licitações nas áreas de merenda escolar, compra de uniformes, material didático e de limpeza. As crianças eram obrigadas a receber pratos feitos de baixa qualidade, sem a possibilidade de repetição e em algumas escolas somente era oferecido apenas água com bolacha. EBC. **Cartel desviou mais de R\$ 1,6 bi de merenda e educação em São Paulo**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-05/desvio-de-verba-reduz-qualidade-da-merenda-em-30-cidades-paulistas>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

preocupante, na medida que é utilizado como única fonte de alimento⁵³ ou complemento essencial para o bem-estar de crianças e jovens.

Do ponto de vista econômico a corrupção, além de afetar a sociedade pela ineficiência e má qualidade dos serviços⁵⁴, causa prejuízo para as empresas que atuam de forma transparente e lícita por meio de encargos tributários e os custos dos programas de *compliance* para a prevenção e combate à corrupção, com o investimento para a qualificação e contratação de profissionais especializados que devem estar em conformidade com as leis nacionais e internacionais.

Os custos da corrupção trazem consequências negativas para a livre concorrência, pois desestimulam o pagamento de impostos e modelam um ambiente propício para a fraude nos contratos públicos. Os empresários que atuam à margem do cumprimento da legislação, sobrecarregam o mercado e maculam a imagem do Estado brasileiro. No caso da Petrobras, ocorreu desvio de finalidade da Administração Pública no que diz respeito a função social da empresa Estatal e a promoção do bem comum, pois a indústria da corrupção tornou-se um meio de prestação de serviços, mediante o pagamento de propinas previamente ajustadas e o superfaturamento de contratos.⁵⁵

Os crimes de colarinho branco têm alta complexidade; as transações financeiras são sigilosas e obscuras, vinculadas aos ramificados esquemas de lavagem de dinheiro, fato que dificulta a atuação das autoridades para a repressão do crime organizado. A prática de suborno afeta as três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), o que potencializa a perda de controle institucional contra o crime organizado.

A luta contra a corrupção precisa incluir uma mudança de paradigmas; não é uma luta solitária⁵⁶, o Estado não logra conter todos os riscos; as empresas e a sociedade devem participar desse processo por intermédio da mudança de padrões culturais, morais e éticos, compreendendo a corrupção como afronta ao desenvolvimento econômico e aos direitos humanos.

⁵³ O combate à pobreza e à desnutrição está alinhado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável na promoção da dignidade dos indivíduos. DOMENE, Semíramis Martins. A escola como ambiente de promoção da saúde e educação nutricional. *Psicologia USP*, São Paulo, outubro/dezembro, 2008, 19(4), 505-517.

⁵⁴ SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e Controle Social**: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 23-27.

⁵⁵ SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e Controle Social...**, p..., 33-35.

⁵⁶ SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e Controle Social...**, p..., 37.

2.2 Aspectos constitucionais e infraconstitucionais para a proteção do Estado Democrático de Direito

A noção de democracia, presente na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, é fruto de um processo histórico, cultural, político e econômico das civilizações. Nota-se que na Grécia antiga já havia a noção de democracia; contudo, era permitido a exclusão de grupos minoritários, trabalhadores braçais, artesãos, servos, escravos e mulheres que não faziam parte da *pólis*. Segundo Eduardo Bittar, a teoria política aristotélica justificava essa segregação; a escravidão era naturalizada pela lei ou pela dominação bélica. Em Atenas, apenas aqueles considerados cidadãos, poderiam votar, deliberar sobre questões econômicas, de estratégias de guerra, do direito de participar de cargos públicos (indicados por sorteio), de *juris* e da assembleia.⁵⁷

As ideias de Maquiavel, tal como a *virtú* na república deveria ser atribuída ao povo, não sendo destinada apenas em favor do príncipe. A noção de liberdade e a de força da república humana nascem de conflitos de interesses entre o Senado e a plebe. A mera elaboração da lei torna-se insuficiente; são necessários mecanismos de acomodação de conflitos, o uso da força é limitado e as leis devem buscar a mediação de tensões sociais.⁵⁸

A estabilidade da república e a liberdade dos cidadãos podem ser ameaçadas por desejos de vingança. Por este motivo surge a ênfase de instituições sólidas para garantir a observância da lei de acesso à informação. Em contrapartida, a desigualdade e a corrupção na república visam a desqualificar as instituições e as leis até então reconhecidas como virtuosas, mas se tornaram insuficientes, pois não evitaram a corrosão da política. Na *civitas*, a lei surge como limitadora do poder legitimado⁵⁹. Essa ideia é sustentada por Hobbes, de maneira que o homem suprime a sua liberdade individual (estado de natureza), para que o Estado atue em prol do interesse geral validado pelo contrato social.⁶⁰

É por meio do processo democrático que os argumento moral, social e econômico são apresentados no debate público, para promover a cidadania das Estados. Nesta lógica, os direitos fundamentais foram inseridos nos ordenamentos jurídicos para realizar a construção de

⁵⁷ Bittar, Eduard Carlos. **Teoria do Estado**: filosofia política e teoria da democracia. 5. ed. rev. atual. e modificada. São Paulo: Atlas, 2016. p. 118.

⁵⁸ KRITSCH, Raquel. Maquiavel e a República: lei, governo legal e institucionalidade política nos 'Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio'. **Revista Espaço Acadêmico (UEM)**, v. 10, p. 26-37, 2010.

⁵⁹ KRITSCH, Raquel. Maquiavel e a República..., p. 26-37.

⁶⁰ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 60.

uma sociedade mais justa e igualitária. As revoluções do século XVIII, como a Revolução Americana (1776 e 1783) e a Revolução Francesa (1789), demandaram por liberdades individuais, para que o povo tivesse o direito de reunião e da inviolabilidade de domicílio para frear a intervenção do Estado na vida privada.⁶¹

A liberdade, igualdade e fraternidade, ideias promovidas pela Revolução Francesa, inspiraram o Constituinte brasileiro de 1988 na sua expressão democrática, elencando o povo como soberano. Nota-se que o constitucionalismo, na perspectiva da proteção de direitos fundamentais, surge ao longo dos séculos XVII e XVIII, na Inglaterra, Estados Unidos da América e França⁶². A Declaração de Direitos da Virgínia (1776) serviu de base para a elaboração da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), promulgada na França⁶³. No seu artigo 1º, firmou-se a igualdade e a liberdade entre os homens desde o seu nascimento.

A lei é a expressão da vontade geral e deve ser aplicada para todos (art. 6º. Da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789), superando a política de privilégios e hereditariedade. Em seu artigo 15, trouxe o esboço da transparência e da moralidade para a Administração Pública, prevendo o direito de o cidadão exigir a prestação de contas do agente público.

Dessarte, o mencionado art. 16 prevê a separação dos poderes e das garantias de direitos como pressuposto para a existência da constituição. A igualdade perante a lei é estabelecida na ideia de que os princípios, direitos e vantagens devem beneficiar a todos, assim como os encargos recaem em face de todos⁶⁴.

O princípio da igualdade é a base dos ordenamentos constitucionais no cenário global; conforme o pensamento de Aristóteles, a justiça não se distancia da igualdade. Os iguais devem ser tratados de modo igual e os diferentes são tratados desigualmente, na medida da sua desigualdade⁶⁵, para que ocorra a igualdade material.

⁶¹ BULOS, Uadi Lammêngo. **Constituição Federal anotada**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 395-398.

⁶² SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel.; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional...**, p. 48-49.

⁶³ PFDC. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão 1789**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em 20 fev. 2020.

⁶⁴SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel.; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional...**, p. 591.

⁶⁵ BARBOSA, Ruy. **Oração aos Moços**. 5. e.d. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa: Rio de Janeiro. 1999, p. 26.

Após a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 ocorreu a expansão de ordenamentos positivados para a proteção e garantia de direitos fundamentais, como o Contrato Social de Jean-Jacques Rousseau, a Carta Francesa de (1848) e a Encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII (1891), acrescentando-se, ainda, que no século XX, surgiu a Constituição do México (1917), da ex-União Soviética (1918) e da Alemanha *Weimarer Reichsverfassung* (Constituição de Weimar).⁶⁶

Naquele cenário, a Constituição brasileira de 1824 replicou as ideias liberais e o constitucionalismo na Europa, na construção do Estado-nação e da democracia liberal. O regime era monárquico com práticas liberais; os direitos fundamentais não faziam parte da pauta do governo. O Poder Executivo era de livre nomeação e demissão pelo Imperador, em que este era o chefe do Poder Executivo e inviolável, haja vista que exercia o direito de dissolução da Câmara dos Deputados (art. 101). O Judiciário era frágil; o imperador poderia suspender os magistrados, pois não havia remédios constitucionais para assegurar a independência e a autonomia dos três poderes.⁶⁷

A Constituição de 1824 pouco dedicou-se aos direitos fundamentais sociais, apesar de admitir-se em seu texto a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos, garantindo a liberdade, a segurança individual e a propriedade, em consonância com o art. 2º. da Declaração dos Direitos do Homem, porém não havia remédios constitucionais destinados à concretização dos direitos fundamentais. Os exercícios dos direitos civis e políticos eram apenas para uma camada elitizada de brasileiros, vinculados ao *status* social e à renda, a lei também excluiu as mulheres, os analfabetos, os escravos e os homens livres com renda inferior a 100 mil réis (voto censitário).⁶⁸

A Constituição de 1891 superou o regime monárquico, visto que a Proclamação da República, realizada por meio do Decreto nº. 1, de 15 de novembro de 1889, introduziu a República e o federalismo; o Poder Judiciário ganhou maior autonomia, mediante a concessão aos seus membros do direito à vitaliciedade, à irredutibilidade dos vencimentos, cuja perda do

⁶⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 811.

⁶⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; STRECK, Lenio Luiz, MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil...**, p. 109.

⁶⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; STRECK, Lenio Luiz, MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil...**, p. 106-109.

cargo somente ocorreria após transitado o julgado; porém, os direitos fundamentais também foram prejudicados pela classe política autoritária e conservadora.⁶⁹

Com o intuito de favorecer a segregação de grupos minoritários, os mendigos, os analfabetos e as mulheres não tinham o direito ao voto na Constituição brasileira de 1891, o que significava um retrocesso na época e, atuou contrariamente à política de igualdade estabelecida pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), não se olvidando que o voto feminino foi estabelecido sem restrições nos seguintes Estados: Finlândia (1906); Noruega (1913); Dinamarca (1915) Alemanha e a Inglaterra (1918); Jamaica e a França (1944); Argentina (1947); e Suíça (1971).⁷⁰

No ano de 1934, foi promulgada a Constituição brasileira inspirada na *Weimarer Reichsverfassung* (Constituição alemã); naquele período houve o rompimento com a oligarquia, por meio da reforma do Estado, dado que foram garantidos os direitos sociais, econômicos e culturais de segunda dimensão⁷¹.

O sufrágio eleitoral é universal tornou-se universal e direto, garantindo a igualdade e vedando quaisquer privilégios e distinções, por motivo de raça, cor, sexo, posição econômica, classe social, crenças religiosas ou ideais políticos (art. 115).⁷²

O pensamento foi reflexo do primeiro Código Eleitoral brasileiro (Decreto nº. 21.076/1932), com a instituição da Justiça Eleitoral, na qualidade de ramo especializado do Poder Judiciário, dispondo sobre o crime de responsabilidade acerca dos atos praticados pelo Presidente da República que atentassem contra o gozo ou o exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais (art. 43).

A Constituição de 1937 foi fruto de um golpe de Estado ditatorial, promovido por Getúlio Vargas para a implementação de um autoritarismo orgânico, em que o Estado é o principal regulador das relações socioeconômicas nacionais, extinguindo o Poder Legislativo por quase 10 anos. A Constituição de 1946 seguiu o movimento global voltado para a democratização dos Estados, após a Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945). A Constituição previa capítulos referentes à “nacionalidade e cidadania” e “direitos e garantias individuais”, no título IV da Declaração de Direitos (arts. 129 a 144), dispondo sobre a instituição dos

⁶⁹ GROFF, Paulo Vargas. **Direitos fundamentais nas Constituições brasileiras**. Brasília a. 45 n. 178, p. 105-129, abr./jun. 2008.

⁷⁰ GROFF, Paulo Vargas. **Direitos fundamentais...**, p. 105-129.

⁷¹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 137.

⁷² GROFF, Paulo Vargas. **Direitos fundamentais...**, p. 105-129.

remédios constitucionais, tal como o *habeas corpus* (art. 141, § 23), o mandado de segurança (art. 141, § 24), a ação popular (art. 141, § 31) e os princípios da legalidade (art. 141, §2º) e da irretroatividade da lei (art. 141, § 3º).⁷³

Em matéria educacional, o Constituinte de 1946 redemocratizou o ensino no Brasil, garantido o direito à educação (no lar e na escola), a gratuidade no ensino primário para os cidadãos que comprovassem insuficiência econômica, além de considerar a questão da responsabilidade social das indústrias e empresas que contavam com mais de cem empregados. A empresa era encarregada de ministrar cursos de cooperação e de aprendizagem para os trabalhadores em minoridade⁷⁴. O cenário político vivenciado na promulgação da Constituição de 1967 era dominado pelo golpe de Estado contra o governo de João Goulart, legalmente constituído na época (1964).⁷⁵

Posteriormente, foi outorgada a Emenda Constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969, por intermédio de uma junta militar que assumiu o poder constituinte⁷⁶ durante o recesso do Congresso; houve a instituição de eleições indiretas para governadores de Estado-membro e eliminou-se todas as imunidades parlamentares materiais e proporcionais, prevendo a incorporação de normas no texto constitucional que objetivavam centralizar o poder político-econômico nas mãos dos militares.⁷⁷

A Constituição de 1988 consolidou a estabilidade democrática e o respeito ao Estado de Direito na busca pela efetivação dos direitos fundamentais e pela proteção da dignidade humana. Assim, quanto mais democrático torna-se o ambiente institucional, mas os seus cidadãos-administrados podem exigir o cumprimento das leis⁷⁸. Por outro lado, quanto menos desenvolvido o Direito Público, maior será a aplicação do Direito Privado nas relações em que o Estado participa.⁷⁹

O Estado Democrático de Direito é fundamentado pela dignidade humana e também pela supremacia do interesse público. Os governantes têm o dever de prestar contas e são

⁷³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; STRECK, Lenio Luiz, MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil...**, p. 1027.

⁷⁴ MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a constituição**. Sergio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre. 2001. p. 31-32.

⁷⁵ BULOS, Uadi Lammêngo. **Constituição Federal anotada...**, p. 1251.

⁷⁶ Para José Afonso da Silva, a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, não se tratou de uma emenda, mas sim de uma nova Constituição, posto que o texto foi integralmente reformulado. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 88.

⁷⁷ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 603-604.

⁷⁸ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo...**, p. 2.

⁷⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 48-49.

submetidos ao controle interno e externo, sob o risco de a práxis estatal ser considerada oligárquica⁸⁰. No exercício democrático, o agente do poder constituinte originário é o povo, prevalecendo o pensamento livre, a soberania popular e o sufrágio universal que são a expressão máxima da cidadania. O sufrágio universal é a expressão máxima da cidadania.⁸¹

Como bem ressalta Irene Nohara, o Estado Democrático brasileiro iniciou-se em crise⁸²; a globalização desenvolveu o pensamento dominante de livre concorrência e concedeu primazia à liberdade econômica e às políticas neoliberais em face de direitos fundamentais. A pós-modernidade trouxe consigo os riscos fabricados, os desastres ambientais, a corrupção generalizada, as crises financeiras, as guerras, os embargos econômicos e o desemprego.

A instabilidade institucional ao longo da história brasileira foi sentida pelo golpe de Estado; posteriormente, no caso do regime militar e as alterações abruptas da economia, tal como a hiperinflação (1985 a 1994), os fracassos de planos econômicos (Cruzado I e II em 1986), Bresser em (1987), Collor I e Collor II em (1991) e escândalos de corrupção.⁸³

Dessarte, entende-se que o Estado brasileiro convive com a crise de governabilidade. Os problemas compreendem desde denúncias contra presidentes em exercício, a vivência traumática de dois *impeachments* de Presidentes da República (Fernando de Collor – 1992) e (Dilma Rousseff – 2016)⁸⁴, até a crise institucional, que imprime risco ao funcionamento dos três Poderes e demonstra a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle interno e controle externo das contas públicas.

A pobreza, a miséria e a corrupção generalizadas são consequências da crise institucional que afeta o Brasil no século XXI. Os Tribunais Superiores de Justiça marcaram a jurisprudência a fim de efetivar as garantias e direitos previstos no ordenamento constitucional⁸⁵. A má gestão trouxe impactos financeiros para o Sistema Único de Saúde, razão pela qual a judicialização de políticas públicas deve ser realizada de forma racional, em respeito à dignidade humana.

⁸⁰ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo...**, p. 8-9.

⁸¹ BULOS, Uadi Lammêngo. **Constituição Federal anotada...**, p. 404.

⁸² NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo...**, p. 29.

⁸³ BARROSO FILHO, Luís Roberto. Trinta anos da Constituição. A república que ainda não foi. IN: BARROSO FILHO, J; GUERRA, S; SÉLLOS-KNOERR, V. C. (Orgs.). **30 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**: da teoria constitucionalista aos Tribunais Superiores. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade. 2018. p. 186-188.

⁸⁴ BARROSO FILHO, Luís Roberto. Trinta anos da Constituição..., p. 186-188.

⁸⁵ BARROSO FILHO, Luís Roberto. Trinta anos da Constituição..., p. 185.

A Lei da Ficha Limpa nº. 135/2010 buscou a moralidade administrativa ao dispor sobre, o direito à boa governança, a proibição do nepotismo nas três esferas federal, estadual e municipal, promover a inconstitucionalidade do financiamento eleitoral por empresa sem o teto mínimo de gastos e a proibição de livre mudança de partido após a eleição para o cargo proporcional, sob pena de perda do mandato por violação ao princípio democrático.

A judicialização dos direitos fundamentais sociais, sobretudo, do direito à educação e à saúde, denuncia o problema de corrupção, má gestão e ineficiência dos Poderes Legislativo e do Executivo na fiscalização e execução da agenda pública⁸⁶. O Poder Judiciário, para atender as demandas sociais, exerce função atípica, estranha à sua competência, interferindo nas políticas públicas.⁸⁷

Por outro lado, os Estados democráticos devem permitir que as autoridades eleitas sejam investidas constitucionalmente do controle das decisões governamentais, no que diz respeito à elaboração e à implementação de políticas públicas; as eleições devem ser justas, livres e frequentes, havendo a igualdade do direito de voto, a elegibilidade de cargos públicos, a liberdade de expressão, as fontes alternativas de informação (sem censura de mídia ou direcionamento que macule a realidade dos fatos), a liberdade de associação, inclusive política.⁸⁸

Isto posto, o controle judicial somente é cabível em circunstâncias onde ocorrer manifesta ou inequívoca violação de limites materiais, para que não seja configurada a politização do Poder Judiciário⁸⁹.

O Brasil deve reduzir os custos das eleições e aumentar a representatividade democrática dos eleitos; esta ideia pretende facilitar a governabilidade⁹⁰, pois todos os cidadãos perdem com o enfraquecimento da democracia, ainda que haja medidas para ampliar a

⁸⁶ DOMINGOS, Isabela Moreira do Nascimento. Judicialização do direito à educação infantil: paradigma entre o mínimo existencial e reserva do possível. In: ANDRADE, L. G. de.; ARRAES, R. (Org.). **Guardiania Judicial: entre a segurança jurídica e a política**. Curitiba: Appris, 2018, p. 50.

⁸⁷ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Uma nova alternativa para o Direito brasileiro: O procedimentalismo. In: SARMENTO, Daniel. (Org). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 17-18.

⁸⁸ DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 369.

⁸⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; STRECK, Lenio Luiz, MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil...**, p. 1031.

⁹⁰ BARROSO FILHO, Luís Roberto. **Trinta anos da Constituição...**, p. 195.

representatividade de gênero; mormente, verifica-se o uso de candidaturas laranjas de mulheres para atender interesses privados por meio de desvio dos recursos do fundo partidário.⁹¹

Quando se expressa sobre o abuso de poder econômico na política, quer-se referir, à utilização de forma ilícita dos recursos materiais e financeiros em desfavor da legislação eleitoral, o que acarreta o desequilíbrio do resultado das eleições e remove o livre convencimento do eleitor⁹². As fraudes e os desvios das campanhas eleitorais tornam impossível o alcance da liberdade material entre os competidores e macula o Poder Legislativo.

A corrupção é um mal que afeta todos os setores da sociedade, desde os partidos políticos, as empresas privadas, as empresas estatais, os membros dos Poderes Legislativo e Executivos e os agentes públicos⁹³ até o cidadão nas suas relações cotidianas.

A corrupção ofende a moral e perpetua-se como uma praga social; assim, impossibilita a atuação de forma proba na relação político-econômica⁹⁴, sob o risco de represália daqueles que coordenam os esquemas criminosos de lavagem de dinheiro e de superfaturamento de obras públicas.

Com objetivo de prevenir e combater à corrupção, os Observatórios Sociais (OS) atuam na prática democrática, os cidadãos se tornam protagonistas na fiscalização e adequação dos recursos públicos⁹⁵. A sua forma é conhecida como organização não governamental (pessoa jurídica), sem fins lucrativos, com a participação de estudantes, profissionais *experts*, professores, empresários, funcionários públicos e demais pessoas que colaboram para a execução do *accountability* governamental (transparência nas contas públicas).

A integração dos observatórios municipais com o Observatório Social do Brasil (OSB) possibilita a unificação de forças para o controle social de licitações e compras públicas. O projeto “Observatório Social Mirim” (no Município de Brusque, Santa Catarina), ministrado para educandos do quarto ano do ensino fundamental e o projeto “Educação Fiscal Cidadania

⁹¹ A Lei nº. 9.504/97 estabelece normas para eleições em seu artigo 10, § 3º, fixa o mínimo de 30% de contas para mulheres nas eleições proporcionais. MPF. **MP Eleitoral**: TRE decreta inelegibilidade por candidata laranja no RJ em 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/regiao2/sala-de-imprensa/noticias-r2/mp-eleitoral-tre-decreta-inelegibilidade-por-candidata-laranja-no-rj-em-2016>>. Acesso em 21 fev. 2020.

⁹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes; STRECK, Lenio Luiz, MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil...**, p. 747.

⁹³ BARROSO FILHO, Luís Roberto. Trinta anos da Constituição. A república que ainda não foi. IN: BARROSO FILHO, J; GUERRA, S; SÉLLOS-KNOERR, V. C. (Orgs.). **30 anos da Constituição...**p. 198.

⁹⁴ BARROSO FILHO, Luís Roberto. Trinta anos da Constituição. A república que ainda não foi. IN: BARROSO FILHO, J; GUERRA, S; SÉLLOS-KNOERR, V. C. (Orgs.). **30 anos da Constituição...**p. 198.

⁹⁵ BARROS, Antônio José da. Avanços e desafios para o acompanhamento cidadão da gestão pública segunda o marco constitucional dos observatórios sociais. In: HIROSE, Regina Tamami (Coord.). **Carreiras típicas de Estado**: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 55-56.

e Combate à Corrupção” (no Município de Toledo, Paraná) afetaram positivamente oito mil alunos da rede pública e instituições privadas de ensino, mediante a elaboração de oficinas de acompanhamento da gestão pública, acerca do compromisso de todos no combate à corrupção. Os referidos projetos conquistaram o selo da Ação Íntegra, desenvolvido pelo Ministério Público Federal, em parceria com a ENCCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro).⁹⁶

O Observatório Social do Brasil exerce as atividades de cidadania e democracia em escolas, comunidades e demais associações, visando aprimorar o controle e a gestão dos recursos públicos: a educação fiscal; a inserção das micro e pequenas empresas nos processos licitatórios; a contribuição de indicadores na gestão pública, que realiza o comparativo entre os Municípios do mesmo porte.⁹⁷

De outra sorte, as Estados que lograram quebrar o círculo virtuoso da corrupção e da desigualdade social investiram na transparência das suas instituições e em políticas públicas de primazia da educação de qualidade, no aprimoramento da ética, cidadania e o respeito com a *res publica*. Por meio do ambiente acadêmico e dos observatórios sociais, é possível promover e incentivar a cultura de democracia ativa, na busca por uma sociedade mais participativa em arranjos de governança.

2.3 A abordagem sistemática acerca do *compliance*, da controladoria e da auditoria interna privada

Os programas de *compliance*, também conhecidos como programas de integridade em razão da denominação da Lei Anticorrupção nº. 12.846/2013, são mecanismos que visam a incentivar à cultura anticorrupção no setor público e privado, na utilização dos seguintes passos: i) a edição de um código de conduta inerente à atividade da empresa e em consonância com o ordenamento jurídico vigente; ii) o canal de denúncia seguro, com a proteção do denunciante,

⁹⁶MPF. **MPF recebe Observatório Social e entrega selo Ação Íntegra.** Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/mpf-pr-recebe-observatorio-social-e-entrega-selo-acao-integra>>. Acesso 12 dez. 2019.

⁹⁷ Há aproximadamente 4.500 voluntários, com atuação nos seguintes Estados: Pará, Rio Grande do Norte, Piauí, Bahia, Sergipe, Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia. OSBR. **Observatório Social do Brasil.** Disponível: <<http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>>. Acesso em 12 dez. 2019.

sob o risco de retaliação; iii) o treinamento, cursos de capacitação e monitoramento de todos: a alta direção, os empregados, a portaria, os temporários, os estagiários, os fornecedores e os terceirizados; iv) a colaboração de todos ligados à atividade da organização, para o efetivo cumprimento do programa de *compliance*; v) a previsão dos riscos normativos (na esfera civil, criminal e administrativa) e suas respectivas sanções; e vi) a gestão de riscos.

O Decreto n.º 9.203/2017⁹⁸, regulamentado pela Portaria n.º 57/2019, visou estabelecer a estrutura, a execução e o monitoramento de programas de integridade quanto à sua aplicabilidade em ministérios, autarquias e fundações públicas. Para a mudança deste paradigma, os planos de integridade pública tornaram-se obrigatórios para os órgãos federais desde o dia 29 de março de 2019, conforme o Painel de Integridade Pública⁹⁹ instituído pela Controladoria-Geral da União (CGU).

A auditoria interna faz parte de um conjunto de procedimentos técnicos para aferir a integridade e eficácia dos controles internos. O art. 12 da Lei Anticorrupção impõe aos Estados-membros a obrigatoriedade de implementar nos respectivos sistemas legislativos internos os mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

A auditoria é responsável por verificar a adequação da matriz de risco, a efetividade e qualidade dos controles internos; além da aplicabilidade das normas internas e dos marcos regulatórios para a governança pública, esta atua no monitoramento, avaliação e direcionamento estratégico da gestão governamental.

A auditoria é considerada um método sistemático e verifica o processo de gerenciamento do risco de forma pontual e busca melhorias, diferentemente do que ocorre com o *compliance*¹⁰⁰, onde há um intenso controle e monitoramento da atividade da organização e dos colaboradores.

O art. 41, do Decreto n.º 8.420/2015 determina que o programa de integridade (*compliance*) compreenda um conjunto de mecanismos e procedimentos que visem à auditoria

⁹⁸ BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em 08 out. 2019.

⁹⁹ Com o Painel de Integridade é possível comparar indicadores e monitorar a prestação de contas de órgãos e entidades do Governo Federal. CGU. **Painel de Integridade Pública**. Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>>. Acesso em 04 out. 2019.

¹⁰⁰ O *compliance* busca a mudança cultural (no âmbito público e privado), a sua função é *a priori*, no entanto, a auditoria fiscaliza processos e busca melhorias, ainda que no caminho possa encontrar fraudes em procedimentos já executados. PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração**. Leme: JH Mizuno, 2019. l. 1652-1669. (Arquivo Kindle).

e ao canal de denúncias; esta medida permite maior transparência acerca do acompanhamento dos registros contábeis e da apuração da existência de valores não registrados na contabilidade, conforme o art. 8º. da Convenção da OCDE.¹⁰¹

O *compliance* faz parte da governança corporativa que integra a auditoria interna, a controladoria e o gerenciamento de riscos, é composto por um plano de controle que deve estar sujeito a uma análise independentemente da auditoria interna¹⁰². Neste contexto, é possível concluir-se que ambos setores caminham juntos para a prevenção de riscos normativos e atos lesivos à Administração Pública.

A controladoria é responsável pelo sistema de informações contábil gerencial da empresa, cuja missão é assegurar o resultado da organização. A contabilidade é o setor que analisa as informações societárias, fiscais e funções de guarda de ativos, controle patrimonial e de seguros, gestão de impostos, elaborando e acompanhando os projetos para estar em conformidade com o fisco.¹⁰³

A partir da Lei *Sabarnes-Oxley Act (SOX)* (2002), os auditores devem ter controle das operações, fornecendo suporte para o conselho de administração e objetivando traçar as estratégias a longo prazo, além da captação de recursos e da emissão de *debêntures*, para a aprovação do orçamento. O Conselho Fiscal realiza a tomada de contas da diretoria executiva e o CEO (*Chief executive officer*) é o responsável pela direção estratégica dos negócios da companhia (gestão da empresa).¹⁰⁴

¹⁰¹ Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabelece em seu artigo 8º, que: “Para o combate efetivo da corrupção de funcionários públicos estrangeiros, cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias, no âmbito de suas leis e regulamentos sobre manutenção de livros e registros contábeis, divulgação de declarações financeiras, e sistemas de contabilidade e auditoria, para proibir o estabelecimento de contas de caixa "dois", a realização de operações de caixa "dois" ou operações inadequadamente explicitadas, o registro de despesas inexistentes, o lançamento de obrigações com explicitação inadequada de seu objeto, bem como o uso de documentos falsos por companhias sujeitas àquelas leis e regulamentos com o propósito de corromper funcionários públicos estrangeiros ou ocultar tal corrupção. 2. Cada Parte deverá prover penas civis, administrativas e criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas pelas omissões e falsificações em livros e registros contábeis, contas e declarações financeiras de tais companhias”. CGU. **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/convencao-ocde>>. Acesso em 10 nov. 2019.

¹⁰² SCANDELARI, Gustavo Britta. Instâncias administrativa e penal: a independência na teoria e na prática dos crimes tributários. In: GUARAGNI, Fábio André; BACH, Marion (Coord.). **Direito Penal Econômico: administrativização do Direito Penal, criminal *compliance* e outros temas contemporâneos**. Londrina: Thoth, 2017.p. 147-148.

¹⁰³ PADOVEZE, Glóvis Luis. **Controladoria básica**. São Paulo: Cengage learning, 2004. p. 34.

¹⁰⁴ A Lei estadunidense SOX é aplicada para empresas brasileiras que tenham registros na SEC, responsável pela regulação das bolsas de valores estadunidenses. Na seção 103 da SOX são definidos os critérios para auditoria, controle de qualidade e padrões de ética. O Conselho de Auditoria deverá manter por um período não inferior a 7

Assim como há o profissional denominado *compliance officer* nos programas de integridade, a controladoria tem a figura do *controller* atuando na influência dos gestores da organização, com o poder de persuasão para a disseminação da cultura ética, o conhecimento da ciência contábil e o monitoramento do plano de ação da empresa. Insta salientar que, os responsáveis pelos resultados são os gestores e o CEO, cabendo ao *controller* o apoio, a consultoria e a fiscalização dos processos, não sendo responsável pela tomada de decisões operacionais diversas da sua área.

Dentro da gestão contábil, a controladoria tem a função não apenas de atender às demandas fiscais, mas também de gerar valor econômico para a empresa. Na perspectiva da contabilidade estratégica é possível reduzir-se custos, aumentar-se a capacidade produtiva e promover-se o comprometimento com a responsabilidade social da empresa.

Na visão tradicional, o gerenciamento do risco apenas deveria analisar o risco financeiro das operações; contudo, os problemas são complexos, abarcando a relação com clientes, fornecedores, recursos humanos, tecnologia (vazamento de informações), variação de câmbio, conluio entre empregados e colaboradores e, fraudes, dentre outros crimes praticados pela organização. Os efeitos desses riscos podem ser mensurados por meio da demonstração de resultado e do balanço patrimonial realizado pela contabilidade.¹⁰⁵

Os riscos em comento são definidos da seguinte forma: (i) riscos de oportunidade; quanto maior o risco, maior potencial de retorno e, necessariamente, de perda; (ii) riscos de perigo ou ameaça, são conhecidos pelos danos à reputação da imagem da empresa, seja pela fraude, perda financeira, falhas de sistema ou ainda, pela morte de um administrador, que pode paralisar a organização; (iii) risco como incerteza, variação entre os resultados reais com as probabilidades do futuro¹⁰⁶. A título de exemplo, os riscos ambientais podem ser escalados como provável, possível ou remoto, com base nos documentos técnicos de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

Com base nos esclarecimentos precedentes, não se deve confundir o gerenciamento de riscos e controladoria com a auditoria interna, pois auditar é uma atividade independente,

anos todos os processos de auditoria, relatório e conclusões alcançadas, descrevendo o escopo do auditor e a estrutura de controle interno, com seus respectivos procedimentos (conforme previsto na seção 404). Cf. SOX. **Sarbanes Oxley Act of 2002** – **PCAOB**. Disponível em: <pcaobus.org > Documents > PDFs> Acesso em: 10 jan. 2020.

¹⁰⁵ PADOVEZE, Glóvis Luis. **Controladoria básica**. São Paulo: Cengage learning, 2004. p. 96.

¹⁰⁶ Os riscos podem ser apresentados como de alto, moderado e baixo impacto. PADOVEZE, Glóvis Luis. **Controladoria básica**. São Paulo: Cengage learning, 2004. p. 98.

instalada dentro da empresa para realizar a função de consultoria e de avaliação de todos os processos realizados, objetivando adicionar valor à organização, por meio de uma abordagem sistemática e disciplinada, para avaliar possíveis melhorias dos processos de gerenciamento de risco, de *compliance* e de controladoria.

A auditoria interna verifica se os dados apresentados pela controladoria estão de acordo com a situação patrimonial da empresa. Nos casos em que forem verificadas fraudes (ato intencional de omissão ou de manipulação de transações e registros contábeis) ou erros relevantes (ato não intencional, mas que resulta em erros e má interpretação dos dados contábeis)¹⁰⁷, o auditor tem a obrigação de comunicá-las à administração da entidade e sugerir medidas corretivas, sob o risco de responsabilidade profissional.

Segundo o Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON), as organizações brasileiras são pouco auditadas, o que reflete na sua desmoralização devido a escândalos de lavagem de dinheiro e fraudes em licitações¹⁰⁸. A integridade deve estar presente no DNA da empresa pública e privada para fins de aceitação da auditoria como suporte administrativo ligado à contabilidade, independentemente do porte da empresa (pequeno, médio ou grande) ou da atividade desempenhada. A auditoria deve ter acesso às transações bancárias e aos atos da organização, de forma autônoma e irrestrita, para que os auditores possam executar um trabalho profissional e de alta conformidade, fornecendo a avaliação, as recomendações e a assessoria cabíveis.

Outro aspecto que merece destaque é o reconhecimento de que o empresário por si só não consegue fiscalizar todos os seus funcionários, fornecedores e terceirizados; é preciso que a auditoria interna realize esse trabalho, com o apoio das informações apresentadas pela controladoria e pelo *compliance*.

O profissional de *compliance* opera em uma etapa anterior à auditoria, pois atua na fase de definições de normas, divulgação e treinamento, monitoramento e no acompanhamento

¹⁰⁷ A auditoria interna tem como característica fundamental o assessoramento permanente: o auditor é integrante dos quadros de funcionários da empresa, busca a eficiência dos controles internos. A auditoria externa pode ser esporádica na empresa, para relatar problemas específicos, que a alta administração deseja conferir. Ambas possuem o interesse comum na confiabilidade dos negócios e no desenvolvimento da empresa. MARQUES, Wagner Luiz. **Auditoria Contábil e Financeira**: a ferramenta de sucesso para o gerenciamento. Cia Norte: Fundação Biblioteca Nacional. 2. e.d., 2013. p. 65-86.

¹⁰⁸ As fraudes ocorrem nas empresas que não contam com programas de *compliance*, auditoria interna e controladoria ou por esses sistemas de controle serem considerados insuficientes, na medida em que a alta direção não valida os resultados apontados e também há fragilidade dos escritórios de contabilidade e auditoria não assumirem os resultados apresentados em flagrante. IBRACON. **Brasil amarga o título de país pouco auditado**. Disponível em: <www.ibracon.com.br/ibracon/Portugues/detNoticia.php?cod=3336>. Acesso em: 12 nov. 2019.

das transações. Diversamente, a auditoria baseia-se nas amostras da área contábil, atua na revisão dos riscos operacionais e de controles internos existentes para a mitigação da incidência de crimes econômicos ou, ainda, nas condições inseguras de trabalho e no uso de trabalho análogo à condição de escravo, pela contratação de produto ou serviço de determinado fornecedor.

A auditoria interna tem o objetivo adjacente de aperfeiçoamento da administração da empresa, na medida em que deve identificar as oportunidades e ineficiências e detectar a existência de fraude nos negócios pactuados com outras empresas para ter uma garantia razoável de transparência na relação com a Administração Pública. O auditor interno avalia se o código de ética e de conduta está sendo implementado, atestando ou não a efetividade do programa de *compliance*.

Em termos gerais, a auditoria interna avalia todos os projetos e processos de governança, *compliance* e gerenciamento de riscos. Inexistindo o controle interno, o auditor terá de constituir-lo, sob o risco da sua atividade ser considerada de “fachada”¹⁰⁹ ou de baixa conformidade. Com base nos dados da controladoria e do gerenciamento de riscos, o auditor determina o seu escopo de trabalho.

O profissional contábil será responsabilizado pelo crime de lavagem de dinheiro, se não informar para o Conselho de Controle de Atividade Financeira (COAF) as atividades financeiras suspeitas e incompatíveis com a capacidade das empresas pública ou privada.¹¹⁰

Esta obrigação também vale para os contadores ou técnicos em contabilidade em entidade ou órgão público. Constata-se que serão dispensados da Declaração ao COAF os profissionais que mantem vínculo empregatício em organizações contábeis, os trabalhos de perícia contábil, judicial e extrajudicial, a revisão pelos pares e de auditoria forense, os sócios ou titulares de organização contábil.¹¹¹

¹⁰⁹ Não basta que a empresa implemente o programa de integridade, pois é preciso comprovar a sua eficiência, para que ocorra a redução das sanções. Cf. GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

¹¹⁰ A resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) nº. 12.530/2017 estabelece que os profissionais e as organizações contábeis atuantes nas áreas públicas e privadas, ainda que prestem serviço de forma eventual, na consultoria, assessoria, contabilidade, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, nas operações elencadas no art. 1º da resolução, exceto aos profissionais da contabilidade com vínculo empregatício em organizações contábeis, possuem a obrigação de comunicar ao COAF a ocorrência ou não, de eventos suspeitos de lavagem de dinheiro ou financiamento ao terrorismo (art. 6º, da Resolução CFC nº. 12.530/2017).

¹¹¹ As organizações contábeis são pessoas jurídicas, matrizes ou filiais, criadas para o exercício das atividades contábeis, em qualquer modalidade, formadas por profissionais da contabilidade ou por profissionais da área

Diante do exposto, nota-se que o *compliance* atua na organização como um todo, está ligado à exigência de integridade nas organizações privada e instituições e órgãos públicos, com fulcro na Lei Anticorrupção Empresarial nº. 12.846/2013 e na Lei da Responsabilidade das Estatais nº. 13.303/2016)¹¹², o que fundamenta a necessidade de gerenciamento de controle de riscos e auditoria interna para o setor público, deixando de ser exclusividade de corporações privadas.

Destaca-se que, tanto o programa de *compliance*, quanto a controladoria e a auditoria interna estão inseridos no modelo de governança corporativa, evidenciando-se a presença dos seguintes pressupostos: a) transparência; b) prestação de contas; c) equidade de interesses¹¹³; e d) responsabilidade corporativa¹¹⁴.

No âmbito público, a governança é apresentada como um conjunto de mecanismos de liderança, com enfoque estratégico e de controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão de instituições e órgãos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, na elaboração de políticas públicas e boas práticas para a execução de serviços de interesses da sociedade (art. 2º., do Decreto nº. 9.203/2017).

Com base na Estrutura de Governança apresentada pela Controladoria-Geral da União (CGU), são apresentadas três linhas de defesa: a primeira é responsável pelo gerenciamento de riscos e servidores; a segunda linha de defesa refere-se ao Comitê Gerencial e Agentes de Riscos e Integridades nos Estados, além do Núcleo de Gestão de Riscos e Integridade; a terceira linha é composta pela auditoria interna. Ambos os mecanismos visam a melhorar a governança, propiciando mais transparência e credibilidade das organizações, elevando padrões de conduta e gerenciamento dos riscos.¹¹⁵

contábil com outros profissionais de áreas diversas regulamentadas, desde que estejam registrados nos respectivos órgãos de fiscalização, com o registro em CRC. CFC. **COAF**: declarações de operações. Disponível em: <<https://cfc.org.br/coaf/>>. Acesso em 02 jan. 2020.

¹¹² As empresas que contratam com a Administração Pública são obrigadas a implementar programas de *compliance*. As exigências de transparência e governança são repassadas para empresas públicas e sociedades de economia mista e suas respectivas subsidiárias. BRASIL. **Lei de Responsabilidade das Estatais n. 13.303/16**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018>. Acesso em 15 nov. 2019.

¹¹³ Conflitos de agência – possibilidade de haver interesses e direitos distintos entre a organização, o acionista e o corpo gestor (diretivo). A governança corporativa nasce da necessidade de equilibrar esses interesses; práticas que relacionam os acionistas, o conselho de administração, a diretoria, o conselho de fiscal, a auditoria independentemente, ambos têm em comum o objetivo de otimizar a empresa e facilitar o acesso à recursos.

¹¹⁴ IBGC. **Governança corporativa**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18161>>. Acesso em 15 nov. 2019.

¹¹⁵ Cf. Portaria CGU n. 2.217/2018 (revoga Portaria CGU n. 1.308/15). CGU. **Programa de Integridade da CGU**. Núcleo de Gestão de Riscos e Integridade (NGRI). Janeiro. 2019. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/arquivos/9-programa-de-integridade-da-cgu.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2019.

A gestão de riscos para a integridade tem o escopo de identificar a conduta profissional inadequada, ameaças à imparcialidade e à autonomia técnica como, por exemplo, o uso indevido de autoridade para a obtenção de favorecimento pessoal, nepotismo e conflitos de interesses¹¹⁶, além do uso indevido ou manipulação de dados e informações, desvio de pessoal ou de recursos materiais, corrupção, fraude ou emprego irregular de verbas públicas. Os riscos são classificados como baixo, médio, alto e extremo. Conforme a complexidade, é possível solicitar a participação da equipe técnica da unidade para a avaliação estratégica de riscos setoriais.¹¹⁷

No tocante ao monitoramento do programa, o departamento de Recursos Humanos deve promover ações de comunicação para os servidores, na composição de dados e estatísticas para a avaliação do plano de ação, permitindo um melhor suporte e base de dados, para a atualização anual do Plano de Integridade. A capacitação de pessoal é realizada com base no Programa de Desenvolvimento de Líderes, visa a dar conhecimento aos funcionários e servidores públicos por meio de exemplos de condutas antiéticas e suas respectivas sanções, previstas no programa de integridade da Controladoria-Geral da União (CGU).¹¹⁸

A governança pública é definida por meio de um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle; tais ferramentas possibilitam a avaliação, o monitoramento e o direcionamento do gestor público, para o melhor aproveitamento dos recursos públicos, na

¹¹⁶ Para melhor explicação sobre o conflito de interesses, o código de Ética da Política Federal considera em seu artigo 4º. conflitos de interesses como: I – situação gerada pelo confronto de interesses públicos e privados, que possam comprometer o interesse público, ou ainda, influenciar o desempenho imparcial da função pública. O art. 7º. proíbe que o agente público do Departamento de Polícia Federal, proponha ou obtenha troca de favores que originem compromisso pessoal ou funcional, potencialmente conflitante com o interesse público (VIII). Do mesmo modo, não é permitido indicar candidato a emprego ou a prestação de serviços, em empresa fiscalizada pelo Departamento de Polícia Federal, independentemente do vínculo ou da natureza do trabalho que deseja ser realizado. Cf. PF. **Código de ética**. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/resolucao-no-04-csp-dpf-de-26-de-marco-de-2015>>. Acesso em 20 nov. 2019.

¹¹⁷ A CGU classifica subcategorias para a gestão de riscos e suas possíveis causas: a) conduta profissional inadequada, está relacionado a incapacidade do servidor em gerir o tempo, desmotivação, interpretação equivocada dos normativos, falha de comunicação do modelo para o público interno, deficiência no desenvolvimento de competências e habilidades junto ao setor público, falta de comprometimento do servidor com os objetivos institucionais e o serviço prestado pela CGU; b) corrupção, fraude ou emprego irregular de verbas públicas, com a previsão de má-fé do servidor e conluio para prejudicar terceiros; c) uso indevido de autoridade, má-fé do superior hierárquico (perseguição, amizade, preferência, dentre outras ações que prejudicam o ambiente de trabalho). Os normativos apresentados pelo servidor favorece a discricionariedade para a prática do ato, hipóteses onde é notável a deficiência de competências e habilidades do superior hierárquico. CGU. **Núcleo de Gestão de Riscos e Integridade (NGRI)**. Janeiro. 2019. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/arquivos/9-programa-de-integridade-da-cgu.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2019.

¹¹⁸ A CGU conta com um canal de comunicação por meio de e-mail, ouvidoria (online e presencial), intranet e sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão (e-sic) para ampliar o canal de transparência.

execução de serviços de interesses da sociedade (Decreto nº. 9.203/2017 – Política de Governança da Administração Pública Federal).

Os princípios da governança pública são previstos no art. 3º. do Decreto nº. 9.203/2017¹¹⁹: i) a capacidade de resposta; ii) a integridade; iii) a confiabilidade; iv) a melhoria regulatória; v) a prestação de contas e responsabilidade; e vii) a transparência.

A integridade é definida com base na qualidade do agente que se comporta da maneira correta, honesta e contrária à corrupção¹²⁰. Deste modo, está relacionada ao conjunto de princípios e padrões éticos e morais adotados por indivíduos e instituições públicas e privadas¹²¹; visa a fechar as portas para a prática de ilícitos e a proliferação de agentes corruptos ou corruptíveis.

Neste sentido, a integridade pública consiste na adesão de valores, princípios e normas éticas para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados¹²². O que se espera; é a valoração da integridade e da moralidade dos gestores e agentes políticos, mesmo fora do seu ambiente monitorado; por este motivo, ressalta-se a importância das instituições e organizações aplicarem as melhores técnicas disponíveis, por meio de treinamentos e campanhas. O código de integridade apresenta metas, diretrizes e requisitos de comportamento para todos, inclusive para a alta direção.

O art. 19 do Decreto nº. 9.203/2017 estabelece que os órgãos e as entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional instituirão um programa de integridade, a fim de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção e à detecção, além da punição e da remediação de fraudes e atos de corrupção. A estrutura do referido programa é apresentada da seguinte forma: a) o comprometimento e apoio

¹¹⁹BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em 08 out. 2019.

¹²⁰ Guia de Integridade Para Pequenos Negócios. SEBRAE. **Programa de Integridade Para Pequenos Negócios**. Construa o país que desejamos a partir da sua empresa. <[https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/c49af50a24136d157320e9fee9c96a9/\\$File/7162.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/c49af50a24136d157320e9fee9c96a9/$File/7162.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2019.

¹²¹ A Organização de Transparência Internacional escolheu o governo do Paraná para promover o projeto contra corrupção, juntamente com o apoio do governo da Dinamarca, do Canadá e da Fundação Lemann, organização sem fins lucrativos que atua em ações voltadas à inovação, gestão e educação, indicada por já ter desenvolvido projetos em conjunto com universidades renomadas como Harvard, Columbia University, Stanford University, dentre outras. AEN-PR. **Transparência Internacional**. Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=103391&tit=Transparencia-Internacional-escolhe-Parana-para-projeto-contracorrupcao>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

¹²² OECD. **Integrity Recommendation**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2020.

da alta administração¹²³; b) a unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; c) a análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e d) o monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Os procedimentos necessários para a estrutura, execução e o monitoramento dos Programas de integridade da Administração Pública federal são estabelecidos pelo Ministério da Transparência e pela Controladoria-Geral da União. Dessarte, não há um programa de integridade padrão, que sirva para toda a Administração Pública; cada entidade ou órgãos devem instituir o programa com base na sua natureza, porte, complexidade e atividade desempenhada, com fulcro na Portaria CGU n. 1.089/2018 e na Portaria CGU n. 57/2019.

Os programas de integridade devem abordar o planejamento estratégico, a ouvidoria, a corregedoria, a auditoria interna, as licitações e as compras públicas, a comissão de ética e os recursos humanos. O Decreto n.º 9.203/2017 estabeleceu 4 eixos basilares, objetivando promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção: a) o comprometimento da alta direção; b) a instância responsável pelo plano de integridade (documento aprovado pela alta direção, contendo um conjunto de medidas de integridade para serem adotadas pela instituição, revisadas periodicamente; c) a análise de risco; e d) o monitoramento contínuo.

Insta salientar que o Decreto n.º 9.901/2019, de 22 de julho de 2019, altera o Decreto n.º 9.203/2017 e revoga os seguintes dispositivos: os art. 7º. ao art. 15; e art. 20. A norma atribuiu à competência da Controladoria-Geral da União, a autonomia para estabelecer os procedimentos necessários para a implementação, a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.¹²⁴

O comprometimento e o apoio da alta direção é um posicionamento imprescindível para a disseminação da cultura ética e o respeito às leis no sistema *tone at the top* (o exemplo

¹²³ Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridade de hierarquia equivalente (Art. 2º., inciso III, do Decreto n.º 9.203/2017).

¹²⁴ Cf. BRASIL. **Decreto n. 9.901, de 8 de julho de 2019 que altera o Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9901.htm#art1>. Acesso em 05 jan. 2020.

vem dos níveis mais altos da empresa ou da Administração Pública)¹²⁵. A unidade de gestão¹²⁶ de riscos é responsável pelo monitoramento e acompanhamento de políticas e medidas implementadas.

O programa de integridade deve conter os possíveis *riscos* e vulnerabilidades que favorecem a execução de crimes dentro da instituição. Por este motivo, o monitoramento deve ser contínuo, promovendo o aperfeiçoamento e a atualização do programa, com o apoio do canal de denúncias e o dever de *report* do *compliance officer* à alta direção e às autoridades investigativas competentes¹²⁷. É necessário estabelecer um código de ética, integridade e conduta, votado ao relacionamento entre os empregados, os servidores públicos, os agentes políticos, os fornecedores e as empresas terceirizadas, com a aplicação de valores, práticas, princípios e pressupostos legais, esclarecendo quais condutas são inaceitáveis, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a responsabilização da alta direção, dos sócios, dos empregados, dos agentes políticos, dos servidores públicos e dos fornecedores na esfera judicial.

As medidas de controle e sanções disciplinares demonstram a estrutura de auditoria interna auxiliando na detecção de ilícitos por meio da instauração de investigações que devem buscar pela interrupção das irregularidades, providenciando soluções e reparando os possíveis danos causados. O acompanhamento de procedimentos disciplinares é um dos pressupostos para a efetivação do programa de integridade.

A implementação do Programa de Integridade será realizada por meio de fases: inicia-se com a formalização do plano de integridade (art. 1º, § 2º da Portaria CGU n. 57/2019), a simplificação expressa ao combate à burocracia excessiva e torna as normas mais objetivas e claras, para uma Administração Pública mais eficiente e democrática, mediante a adoção de audiências públicas para a participação da sociedade na construção da governança institucional.

¹²⁵ A expressão *tone at the top* remete ao comportamento ético que deve abarcar todos os funcionários, englobando a alta administração. Cf. ZIKIN, John. **Rebuilding Trust in Banks: The role of Leadership and Governance**. New York: John Wiley & Sons, 2014. p. 47.

¹²⁶ A Unidade de Gestão de Integridade – UGI possui a competência de coordenação do programa, orientação, treinamento e busca promover outras ações relacionadas. A designação da UGI poderá recair em face das Assessorias Especiais de Controle Interno. Para a sua melhor atuação, a UGI deve ter autonomia, recursos materiais e humanos suficientes, bem como o acesso às demais unidades, atingindo o mais alto nível hierárquico da instituição ou órgão. Cf. CGU. **Portaria CGU n. 57/2019**. <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/arquivos/1-portaria-cgu-no-59-2019-programas-de-integridade.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

¹²⁷ PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública...**, l. 2064. (Arquivo Kindle).

3 PRÁTICAS DE BOA GOVERNANÇA

Para o alcance da boa governança, as empresas (públicas ou privadas) precisam melhorar os seus processos de transparência (*accountability*) e não medir esforços em favor do aperfeiçoamento de serviços prestados; a presente medida visa a inibir fraudes em licitações e contratos com a Administração Pública.

O Código de ética deve conter os limites de relacionamento profissional com os associados, sócios, investidores, consumidores, clientes, colaboradores, fornecedores, terceirizados, e também disciplina a relação proba entre o mercado, os concorrentes, o Poder Público e a responsabilidade socioambiental. O código de ética preceitua bons propósitos pela empresa e, se for efetivo, pode tornar-se um diferencial de mercado¹²⁸, tal como ocorre no fator ESG em respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente, verificando as peculiaridades locais e propondo ações de mobilidade e o desenvolvimento regional.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) considera cinco princípios básicos para a efetivação da governança: a transparência, a equidade¹²⁹, a prestação de contas e a responsabilidade corporativa para o respeito ao meio ambiente e à dignidade humana.

No que diz respeito à gestão governamental, o sistema do Banco Mundial compreende como um efetivo conflito de agência entre a sociedade e os agentes públicos¹³⁰. A boa governança pública ou privada está relacionada ao desenvolvimento de um Estado; contudo, o conflito de interesses entre o âmbito privado e o governo pode levar à corrupção e ao abuso da função pública; tais problemas podem ser combatidos por meio de ação popular (art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição), para a anulação de atos lesivos, desviados de finalidade perante a justiça e a moralidade administrativa.

A implementação do *compliance* no setor público requer ferramentas práticas para a integridade e a boa governança da Administração Pública. A Lei Anticorrupção Empresarial n.º 12.846/2013 é um reflexo das legislações estadunidense e inglesa contra à corrupção

¹²⁸ANTONIK, Luís Roberto. *Compliance...*, p. 161-167.

¹²⁹ As empresas possuem acionistas com poder de voto e acionistas que não possuem o poder de voto, sendo os últimos com mais dificuldades em ter acesso aos dados contábeis e processos decisórios. Por isso o comitê de governança deve propor um tratamento mais isonômico a fim de diminuir a assimetria de informações, em especial para os sócios minoritários. Ação ordinária (direito a voto), ações preferenciais (não dá direito a voto). A boa prática das empresas consiste na disposição de ações ordinárias.

¹³⁰ OCDE. **Managing conflict of interest in the public service**. Disponível: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictinterestinthepublicservice.htm>>. Acesso em 20 nov. 2019.

corporativa, embora a realidade econômica e a cultura de investimento desses Estados são diversas do Brasil.¹³¹

A linha central da governança corporativa estadunidense desenvolve-se conforme as necessidades de companhias registradas em bolsa de valores, a partir de um modelo de pulverização de capital social¹³². De tal forma, o risco da atividade econômica não recai apenas para os empresários, considerando que há uma cultura social de investimento no mercado de ações. Em caso de falência ou fraude na economia, o risco afeta diretamente os interesses dos *stakeholders*.¹³³

O ano 2000 foi marcado por escândalos de corrupção. A título de exemplo, a companhia de energia estadunidense denominada *Enron Corporation* escondia um esquema criminoso de fraudes na contabilidade. A empresa atuou de forma ilícita, emitiu declarações falsas para atrair investidores e providenciou a destruição dos documentos contábeis até ser intimada pela *Securities and Exchange (SEC)*, que é o órgão responsável por fiscalizar as empresas de capital aberto, similar à Comissão de Valores Mobiliário (CVM, que é a autarquia brasileira equivalente). Após a formalização do processo perante as autoridades, a *Enron Corporation* entrou em falência; os empregados não tiveram acesso ao fundo de pensão, ocorreu a condenação criminal dos envolvidos e a prisão do ex-presidente da companhia.¹³⁴

Em resposta à aos escândalos, foram crescentes as demandas dos investidores em face das companhias. O Poder Judiciário estadunidense determinou que os conselheiros devem atuar com lealdade (*duty of loyalty*) e diligência (*duty of care*). Tais obrigações são asseguradas pela lei americana *Sarbanes-Oxley Act*, de 2002 e, em 2003, foram impostas pela bolsa de Valores

¹³¹ No Brasil, os mercados são menos concentrados, as ações são pouco insipientes, há menos participação de pessoas na bolsa, em relação ao mercado estadunidense.

¹³² Veja-se que no mercado estadunidense há uma cultura de investimentos. ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças*. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flavio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 116.

¹³³ Assim, são consideradas várias partes interessadas na companhia (seja por investimento ou não). O governo por exemplo, é subsidiado por meio dos impostos pagos pelas empresas. Os empregados e sindicatos desejam que a empresa desenvolva-se, para que possam ter uma perspectiva de futuro, acesso na carreira e demais benefícios. A sociedade precisa da economia funcionando e o desenvolvimento de tecnologias para a redução de custos de produtos e serviços. As ONGS e o Controle Externo verificam a responsabilidade socioambiental das empresas, por meio de relatórios de sustentabilidade e boas práticas, porém, o envolvimento da empresa em crimes, gera desvalorização da marca e perda de investimentos.

¹³⁴ HOFFMAN, W. Michael; ROWE, Mart. The Ethics Officer as Agent of the board: Leveraging Ethical Governance Capability in the Post-Eron Corporation. **Business & Society Review**, v. 112, n. 4, p. 553-572. 2007.

de Nova Iorque e *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, no ano de 2010.¹³⁵

A *Dodd-Frank Act* determina mais transparência e proteção do direito do consumidor nas transações do mercado financeiro, em especial, após a “bolha imobiliária” ocasionada pela falta de *due diligence* dos bancos para o financiamento e o re-financiamento no mercado imobiliário; fato que implicou na falência do banco *Lehman Brothers*, gerando um efeito cascata em muitas outras demais empresas globais. A crise teve danos significativos para os Estados, por ter alcançado um nível recorde nos índices de desemprego e pobreza que não eram alarmantes desde a Grande Depressão de 1929. Na época, os bancos estadunidenses investiram em ativos de alto risco, sem levar em conta o efeito dominó, em razão do possível inadimplemento das dívidas. O governo estadunidense teve de injetar dinheiro e investir em políticas reativas para a recuperação da economia.¹³⁶

Os referidos fatos implicaram na reformulação da política de governança dos Estados; os mecanismos de *compliance* são inseridos para ajustar o processo de decisão dos agentes, indicando para as companhias às práticas adequadas e o monitoramento e a avaliação das políticas implementadas. A atribuição do *compliance officer* é de identificar falhas e apontar a necessidade de mudanças na operação de sistemas para a redução de riscos ou ainda, solicitar a contratação do *Chief Technology Officer (CTO)*, que usualmente é o cargo responsável pela inovação e tecnologia dentro da empresa.

O Presidente do Conselho de Administração atua em colaboração com o *Chief Executive Officer (CEO)*¹³⁷, por meio de uma nova arquitetura das organizações¹³⁸. Na

¹³⁵ c.f. *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* Disponível em: <<https://www.ftc.gov/enforcement/statutes/dodd-frank-wall-street-reform-and-consumer-protection-act-titles-x-and-xiv>>. Acesso em 10 dez. 2019.

¹³⁶ O *New Deal* (novo acordo) buscou recuperar e reformar a economia estadunidense, cujas principais medidas eram: a) a concessão de empréstimos aos agricultores; b) o controle de preço dos produtos; c) o controle da inflação; d) o investimento em infraestrutura; e) a criação de empregos; f) a erradicação do trabalho infantil; g) a previdência social; h) auxílio ao desemprego. CARVALHO, Maria Auxiliadora de.; LEITE, César Roberto. **Economia Internacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 293.

¹³⁷ Os CEOs devem ser dotados de características compatíveis com a ideia central e a estratégia da organização, em relação a desenvoltura intelectual, capacidade de inovação, habilidades diplomáticas e conhecimento do setor. Qualidades de liderança, estabelecendo padrões elevados de desempenho, habilidade de comunicação, a busca pela ética e *empowerment* para equipes talentosas. É necessário ter resiliência no momento de crise e gestão de riscos, promovendo a mudança. CHARAN, Ram; CAREY, Dennis; USEEM, Michael. **Governança Ativa: as vantagens de uma liderança compartilhada entre conselheiros e executivo**. Tradução de Cristina Yamagami. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 94.

¹³⁸ No cenário estadunidense, os conselheiros eram pouco participativos, quase não frequentavam as reuniões, detinham de pouco poder e postura mais simbólica dentro da organização, essa postura muda após a implementação da SOX, em 2002. c.f. CHARAN, Ram; CAREY, Dennis; USEEM, Michael. **Governança Ativa...**, p. 12.

governança ativa, os conselheiros da administração assumem uma postura de não apenas monitorar a alta administração em favor dos acionistas, mas de exercer o papel de liderança da empresa¹³⁹ a partir da visão estratégica para o bom funcionamento do negócio, em conformidade com a lei e os demais *stakeholders*.

A escolha do conselho de administração é feita em assembleia, de forma que o conselho escolhe a diretoria da empresa, representada pelo presidente, vice-presidente e CEO. O conjunto de diretores é acompanhado por um conselho fiscal, que é eleito pela assembleia de acionistas (com direito de voto), cuja função é verificar a probidade das contas e das transações. A auditoria externa analisa os dados contábeis e assina a conformidade das contas¹⁴⁰; este procedimento é uma forma de comprovar a eficiência do *compliance*.

A boa governança pressupõe que todos os atos da administração sejam transparentes, publicados para o livre acesso dos acionistas, dos clientes, do governo e da sociedade; ademais, a equidade busca harmonização dos interesses da empresa perante os direitos dos *stakeholders*, de forma que é fundamental a prestação de contas de cada setor não apenas em relação aos dados contábeis, mas acerca da análise dos riscos em face do meio ambiente, dos recursos humanos, investidores e do governo para fins de responsabilidade corporativa.

A governança corporativa é a arte de dirigir e controlar a organização; porém não há um modelo padrão aplicável a todos os tipos de negócios; é importante respeitar os objetivos, os valores e o tipo de atividade que a empresa executa, de tal forma que a organização possa esforçar-se para obter lucro sem desviar-se da ética normativa. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC estabelece diretrizes e princípios básicos de governança¹⁴¹ que servem como norte para as empresas e instituições públicas implementarem processos de transparência.

Os controles internos precisam atuar de forma autônoma e em cooperação com a alta direção, exercendo seu papel de liderança dentro da sua *expertise*. Os auditores internos podem atuar no *Enterprise Risk Management (ERM)* (gestão integrada de riscos corporativos); além de mitigar ilícitos, consultar os contratos com os fornecedores e descobrir desvios, poderá

¹³⁹ Para que o programa de integridade alcance credibilidade é necessário o comprometimento dos seus gestores, atingindo todos os níveis hierárquicos de chefia. CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; GONÇALVES, Francine Silva Pacheco. **Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. P. 19-21.

¹⁴⁰ CHARAN, Ram; CAREY, Dennis; USEEM, Michael. **Governança Ativa...**, p. 12.

¹⁴¹ O Acordo de leniência exige a implementação do *compliance* para garantir que a empresa adote uma nova postura na área de governança, ou seja, cesse a conduta criminosa. O acordo de leniência busca preservar a empresa, considerando o seu fator de relevância na geração de empregos, desenvolvimento econômico e social.

cobrar uma postura ética da alta direção, visto que a cumplicidade ou o acobertamento recai em responsabilização corporativa. O diretor executivo, nos moldes de empresas estadunidenses, é conhecido como *Chief Executive Officer (CEO)* e assume um cargo de alta relevância para a companhia.¹⁴²

A principal função do presidente do comitê de governança é dar assistência ao *Chief Executive Officer (CEO)* para garantir o melhor desempenho das suas atividades. Quando essa relação não vai bem, cabe ao presidente do conselho a função de persuasão moral e autoridade, com o objetivo de remediar a situação.¹⁴³

Espera-se a adoção de controle dos riscos, identificação dos problemas e repasse das ineficiências para o CEO juntamente com um trabalho de avaliação de resultados; entretanto, se a situação persistir, o CEO será desligado¹⁴⁴. O processo de governança trabalha com base na elaboração de *feedbacks* individuais e visa a melhorar os resultados insatisfatórios e comportamentais, denominados de *soft skills*.

Um aspecto adicional, é a submissão dos conselheiros são submetidos à avaliação de desempenho individual e ao constante monitoramento. A sistemática de transparência na avaliação favorece a conformidade, razão pela qual se tornou um método padrão entre as empresas estadunidenses, conforme os dados apresentados pela *The Conference Board*¹⁴⁵, na medida que avalia: i) as habilidades; ii) o preparo em reuniões; iii) a aplicação e a compreensão das estratégias da empresa; iv) a contribuição do empregado para o desenvolvimento do negócio; e v) a relação entre o empregado e os membros do conselho e executivos. Em contrapartida, os índices insatisfatórios em vários desses critérios requer a intervenção necessária da alta direção¹⁴⁶. Essa análise parte da premissa de que a gestão ineficaz e a corrupção resultam na perda de valor do negócio, prejudicando os interesses dos *stakeholders* e a arrecadação do Estado.

A liderança da empresa não é exercida apenas pelo conselho de administração ela pode ser dispersa entre seus principais comitês: *Chief Financial Officer (CFO)* (diretor financeiro); *Chief Human Resource Officer* (diretor de recursos humanos); Comitê de Governança o

¹⁴² ANTONIK. *Compliance...*, p. 27.

¹⁴³ CHARAN, Ram; CAREY, Dennis; USEEM, Michael. *Governança Ativa...*, p. 53.

¹⁴⁴ CHARAN, Ram; CAREY, Dennis; USEEM, Michael. *Governança Ativa...*, p. 53.

¹⁴⁵ Para mais detalhes acerca *The Conference Board*, organização de pesquisa americana criada em 1916, consultar: CONFERENCE Board. **Timeline**. Disponível em: <<https://www.conference-board.org/timeline/>>. Acesso em 05 jan. 2020.

¹⁴⁶ CHARAN, Ram; CAREY, Dennis; USEEM, Michael. *Governança Ativa...*, p. 53.

(*general counsel*), o assessor jurídico geral que trabalha juntamente com o *Compliance Officer*, para a identificação de condutas criminosas. Nota-se que aos comitês são atribuídas responsabilidades finais de desempenho, que agregam no monitoramento dos sistemas de gerenciamento de risco, cada setor trabalha com a sua *expertise*, para não gerar sobreposição de trabalhos.¹⁴⁷

As empresas que prezam pela boa governança corporativa elegem conselheiros com perfis de liderança; os executivos são capazes de colaborar ativamente com a equipe. Por meio do processo de *due diligence*, é possível contratar empregados que tenham um histórico comprovado de trabalho e colaboração em outras empresas sem envolvimento com ações de corrupção e de má gestão. Em síntese, a governança ativa exige mecanismos de monitoramento efetivo (*compliance*, gestão de risco e auditoria); ou seja, aquele que ocorre nas preliminares da prática do ilícito para reduzir o risco de responsabilização judicial das empresas na esfera pública ou privada.

Nota-se que a mudança legislativa estadunidense partiu do conflito de agência entre empresas e *stakeholders* que, ao detectarem a ocorrência de violação em face dos seus interesses, buscaram padronizar uma função estratégica de controle interno, que culminou na promulgação da Lei *SOX (2002)*¹⁴⁸ para a implementação do gerenciamento de riscos e mecanismos de *compliance*. O “agigantamento” das empresas implica na responsabilidade social na geração de empregos, pois são dotadas de relevante poder econômico; em certos casos, com valores acima dos Estados onde atuam.

Segundo Luiz Almeida, as relações de agência motivam os conflitos de interesses¹⁴⁹; as empresas são formadas por sócios, associados e acionistas (investidores) de forma que, para gerir, é necessário investir na contratação de terceiros, promovendo o exercício da liderança dentro dos seus departamentos, com profissionais capacitados na área de auditoria interna e externa, *compliance officer* e, *CEOs*, além de conselheiros e comitês que realizam a gestão e a tomada de decisões juntamente com a alta direção.

¹⁴⁷ O diretor financeiro em conjunto com o CEO avalia a eficácia do controle, conferindo o relatório financeiro. CVM. **Gerenciamento de riscos corporativos: uma análise das diretrizes e práticas**. Outubro de 2015. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/aceso_informacao/serieshistoricas/estudos/anexos/Gerenciamento-de-riscos_final_151015.pdf>. Acesso em 19 dez. 2019.

¹⁴⁸ Cf. **SOX. Sarbanes Oxley Act of 2002 – PCAOB**. Disponível: <[pcaobus.org / Documents / PDFs](http://pcaobus.org/ Documents / PDFs)> Acesso 10 jan. 2020.

¹⁴⁹ As práticas de governança nas empresas estadunidenses foram uma resposta aos incidentes de fraudes do âmbito privado, de companhias listadas em bolsa, não foi envolvido a má utilização ou desvio do dinheiro público, como ocorreu no Brasil. ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Compliance público e compliance privado...*, p. 77-78.

A governança corporativa nasce da necessidade de equilibrar esses interesses por meio de práticas que envolvem a colaboração dos acionistas, do conselho de administração, da diretoria, do conselho de fiscalização e da auditoria, com o objetivo em comum de gerar bons resultados e facilitar o acesso aos recursos públicos e investimentos externos.

Diversamente do que ocorre no ambiente corporativo americano, o que se verifica nas empresas brasileiras é a falta de participação da sociedade no mercado de ações; as empresas são em sua maioria formadas por Micro e Pequenas Empresas (MPE)¹⁵⁰, não havendo separação entre a propriedade e a gestão.¹⁵¹

Neste contexto, percebe-se que as empresas brasileiras têm pouca maturidade de administração ou ausência de departamentos de controles internos; portanto, transpor a ideia de governança para as MPE e as empresas familiares¹⁵² viabilizam às organizações maior acesso ao capital, pois o governo, as instituições financeiras e os investidores não estão interessados em negócios que se apresentam de forma obscura.

A governança é feita por todos e por cada um; isto corresponde ao *tom at the top* (tom que vem da liderança da empresa); se não há um direcionamento estratégico do presidente (*Chief Operations Officer*), é muito provável que o programa não seja consistente. O funcionário observa as ações da alta administração; todavia, se os recursos da empresa (pública ou privada) são utilizados para benefício próprio dos executivos e dirigentes, ocorre o desvio de finalidade, o que impacta no comprometimento de todos na adesão do *compliance*.

O desenvolvimento de liderança da alta administração, juntamente com os conselheiros, os executivos e as partes interessadas, traz o engajamento para o *compliance* na tomada de decisões para o enfrentamento e o controle de crises. A liderança é fazer a coisa

¹⁵⁰ BNB. **Panorama dos Pequenos Negócios no Brasil.** Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/documents/80223/4079612/INFORME+MPE+01-161018.pdf/fa7c71a1-5401-0c37-666d-7cc7df1eeaec>>. Acesso em 10 dez. 2019.

¹⁵¹ As empresas de grande porte investigadas na Operação Lava Jato possuíam um sistema de *compliance* e auditoria interna de fachada, similar ao que ocorreu com a empresa americana *Eron Corporate*; havia confusão patrimonial, com a utilização dos bens das empresas em benefício próprio, com fraca ou ausência de gestão, o que tornava ineficiente o controle interno, pois as informações contábeis eram negligenciadas pela alta direção.

¹⁵² Empresas familiares possuem maior parte das ações e cotas, há pessoas da família nos cargos de direção e sucessão geracional, também há preocupação com a perpetuação dos negócios, buscam dar continuidade ao negócio e gerar valor para o mercado e sociedade (fator ESG). A governança visa criar processos de comunicação e transparência para melhor prestação de contas. Neste sentido, a responsabilidade judicial prevista na Lei de Anticorrupção Empresarial não é direcionada apenas para empresas de grande porte, qualquer empresa, independente do regime societário ou regime jurídico, poderá responder judicialmente por atos lesivos a Administração Pública nacional ou estrangeira. Cf. ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Compliance público e compliance privado...*, p. 116; Conferir também: ANTONIK, Luís Roberto. *Compliance...*, p. 149.

certa, livre de interesses pessoais, ainda que o indivíduo não seja monitorado¹⁵³. O dever de liderança tem sido uma responsabilidade adicional das empresas e das instituições públicas, visando à transformação ética e à mitigação de risco nos negócios. As crescentes informações e as capacitação de pessoal possibilitam a efetivação de oportunidades diante da complexidade do mercado, por isso requer maior autonomia de atuação dos programas de *compliance* e dos controles internos.

Nota-se que a palavra *compliance* tem origem na língua inglesa (verbo *to comply*) que significa estar em conformidade com leis e obrigações para cumprir, executar ou realizar ato que lhe foi determinado¹⁵⁴. A implementação do programa de *compliance* no âmbito público traduz a necessidade de treinamento e aperfeiçoamento do controle interno, bem como do gerenciamento de risco e do *due diligence* de empresas e fornecedores que desejam contratar com a Administração Pública.

A Lei Anticorrupção Empresarial nº. 12.846/2013 foi regulamentada pelo Decreto nº. 8.420/2015; a sua aplicabilidade trouxe a responsabilização objetiva das empresas, sem a necessidade de prova de ação dolosa ou negligente, dado que há o dever de cuidado da alta direção para afastar as condutas criminosas dos seus executivos, empregados, colaboradores, terceirizados e até dos fornecedores por intermédio do *due diligence*.

A Lei da Responsabilidade das Estatais (Lei nº. 13.303/2016) pretende instituir a boa governança, na medida em que as empresas públicas e as sociedades de economia mista adotarão mecanismos de *compliance*¹⁵⁵, gestão de riscos e controle interno que obrigatoriamente devem abranger princípios, valores e missão das instituições (empresas públicas e sociedades de economia mista) e orientações voltadas à prevenção de conflitos de interesses e ao controle de atos de corrupção e fraudes.

¹⁵³ DRUCKER, Peter Ferdinand. **O melhor de Peter Drucker**: obra completa. Tradução de Maria L. Leite Rosa, Arlete Simille Marques e Edite Sciulli. São Paulo: Nobel, 2002. p. 56.

¹⁵⁴ SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTODIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à Lei n. 12.847/2013...**, p. 234.

¹⁵⁵ As ferramentas internas de *compliance* nas empresas Estatais visam à adequação aos princípios constitucionais da impessoalidade, transparência, moralidade e eficiência para maior qualidade na prestação dos serviços públicos e atrair investidores de mercados restritos. (Cf. ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais**: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 162.). Destaca-se os exemplos dos investidores que prezam pela transparência e responsabilidade social, com base no valor ESG.

A implementação dos programas de integridade para o setor público tem sido um grande desafio para as instituições¹⁵⁶. Há similaridade entre as governanças privada e pública, pois são identificados a separação entre a propriedade e a gestão; instrumentos que estipulam hierarquia, poderes e deveres, definidos pelo código de ética. Além dos princípios básicos da boa governança que estão presentes em ambos os programas com a transparência, a equidade, o cumprimento das leis, a prestação de contas e a responsabilidade socioambiental.¹⁵⁷

No ensinamento de Luiz Almeida, a governança ativa executada no âmbito privado busca definir quem são os responsáveis por sua implementação; o controle interno é dividido em comitês e cada um tem autonomia no monitoramento do seu setor. Os conselhos atuam na liderança, fornecendo apoio estratégico para os executivos. Na governança pública, os elementos são diversos, eis que a governança é tida como um elemento de interligação entre boas práticas e o interesse público.¹⁵⁸

O foco da governança pública é a atuação da gestão (decisão da alta administração e dos gestores públicos), pois objetiva executar, acompanhar e avaliar as políticas públicas com base nos dados alcançados; o Estado brasileiro desenvolve estratégias para o aprimoramento na prestação de serviços públicos¹⁵⁹. Partindo-se da premissa de que as escolhas administrativas são vinculadas à concretização de direitos fundamentais, Juarez Freitas sustenta que não se admite discricionariedade sem fins de equidade inclusiva, sustentabilidade socioambiental e motivações de interesse público¹⁶⁰, sob o risco de afronta à dignidade humana.

Neste seguimento, Celso Antônio Bandeira de Mello aduz que não pode haver um interesse público diverso do interesse social; ou seja, contrário às partes que compõem a

¹⁵⁶ O Tribunal de Contas da União estabeleceu um referencial básico de governança aplicado aos órgãos e entidade da administração, após os escândalos envolvendo a Petrobras. TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento Governança e Gestão, 2014.

¹⁵⁷ ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Compliance público e compliance privado...*, p. 126-127.

¹⁵⁸ ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Compliance público e compliance privado...*, p. 126-127.

¹⁵⁹ A importação imediata do *compliance* privado sem os devidos ajustes para o setor público, faz desaparecer a relação de agência e o conflito de agência (visíveis nas organizações estadunidenses). Se o “principal” fosse a sociedade e o agente público fosse o “agente”, não haveria conflito de agência, pois o agente público não deixa de compor a sociedade, analisando-se dessa forma, não há de referir-se a conflito lícito de interesses entre ele e a sociedade na busca pelo interesse público. Seria similar ao acionista majoritário que executa simultaneamente a gestão e o controle interno da empresa, não há possibilidade de conflitos de agência. Os conflitos de interesses que relacionam os agentes públicos ao programa de *compliance*, são referentes aos desvios de finalidade e a má gestão dos recursos públicos. ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Compliance público e compliance privado...*, p. 126-127.

¹⁶⁰ FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 27.

sociedade¹⁶¹. Dessarte, uma política pública que busca corrigir uma falha de mercado ou de aperfeiçoamento dos controles internos e externos monitora de forma mais efetiva os recursos públicos e inibe os danos ao erário. A noção de *compliance* na Administração Pública brasileira surge a partir da Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União MP/CGU nº. 1/2016¹⁶², que determina a implementação de controles internos, integridade e o *compliance* para a Administração Pública federal.

A referida Instrução conceitua governança no setor público como os mecanismos de liderança, estratégia e controle que devem ser postos em prática na avaliação e direcionamento de políticas públicas, com o propósito de melhorar a estratégia de gestão para a prestação de serviços públicos no interesse da sociedade (art. 2º, inciso IX, da MP/CGU).

Em seu artigo 2º., inciso V, a mencionada Instrução estabelece os controles internos como conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros processos operacionalizados de forma integrada, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável na consecução da missão da entidade, para que os objetivos gerais sejam efetivados: execução ordenada; postura ética; eficiência econômica e, por fim, cumpra o *accountability*.¹⁶³

No que se refere a Lei Das Estatais nº. 13.303/2016, o termo *compliance* foi introduzido em seu artigo 9º, § 4º.; a lei prevê que o departamento de *compliance* tem o dever de *report* ao Conselho de Administração, quando for verificado o envolvimento suspeito do diretor-presidente em irregularidade ou quando este furtar-se à obrigação de adotar as medidas necessárias para afastar a prática de ilícitos ou atuar com negligência em face dos riscos. Apesar do Decreto nº. 9.203/2017¹⁶⁴ não fazer menção sobre o termo *compliance*, na prática, o termo programa de integridade tem enfoque na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, em cujo art. 2º., inciso I, estabelece a governança pública como um conjunto de

¹⁶¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 8-9.

¹⁶²CGU. **Instrução Normativa MPC/CGU 1/2016**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/etica/integridade/instrucao_normativa__001_2016_mp_cgu-1.pdf>. 7 dez. 2019.

¹⁶³ Definido pelo inciso I, do art. 2º da IN 01/2016 MP/CGU, como: “(...) conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações (...)”.

¹⁶⁴ O Decreto n. 9.203/2017 que dispõe acerca da política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, posteriormente, foi alterado pelo Decreto n. 9.901, de 8 de julho de 2019.

mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão; para tanto, leva em conta o interesse da sociedade no direcionamento e condução das políticas públicas.

A construção da governança pública é associada ao conceito de Estado Democrático de Direito, pois requer a participação do povo nos processos decisórios; na formulação de políticas públicas; e na avaliação de resultados dos sistemas de gestão, por meio dos portais da transparência. Isto capacita o cidadão para o exercício da democracia participativa, não se trata apenas do sufrágio eleitoral, como a capacidade de votar e ser votado, mas do efetivo controle social e o acompanhamento das políticas públicas.

Cumprir referir, que a Lei das Estatais admite o reporte do *compliance* ao Conselho de Administração. É certo, no entanto, que os programas de *compliance* no setor público têm sido tratados de diferentes formas, haja visto que depende da categoria e da atividade desempenhada. O *compliance* relaciona-se com os programas de integridade para a construção da eficiência e da boa gestão na Administração Pública.¹⁶⁵ A implementação do *compliance* no setor público pressupõe o equilíbrio entre os conflitos de agência, para que os fins do Estado Democrático de Direito não sejam preteridos em favor de interesses pessoais de governantes, empresários e servidores públicos, que atuam de forma antagônica aos preceitos legais.

Em 2015, o Tribunal de Contas da União recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a revisão e a atualização dos manuais e normativos que tratam do controle interno em consonância com nas boas práticas de governança e na adesão ao modelo do *COSO II*¹⁶⁶ e o *IPPF (International Professional Practices Framework)*¹⁶⁷. Posteriormente, a Instrução Normativa do Ministério Público e da Controladoria-Geral da União nº. 01, de 10 de maio de 2016, que se aplica a todos órgãos e entidades do Poder Executivo federal (Administração Pública Direta e Indireta), com o enfoque no fortalecimento da gestão e o aperfeiçoamento da governança, controles internos e do sistema da gestão de riscos.¹⁶⁸

¹⁶⁵ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Altas, 2012. p. 15.

¹⁶⁶TCU. **Modelos de referência de gestão corporativa de riscos**. COSO II. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>>. 15 dez. 2019.

¹⁶⁷ Acórdão n. 2.622/2015/TCU – Plenário. Cf. TCU. **Governança e Gestão de Aquisições**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A16023355901602C69AF07510C>>. Acesso em 28 dez. 2019.

¹⁶⁸ CGU. **Instrução Normativa MPC/CGU 1/2016**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/etica/integridade/instrucao_normativa__001_2016_mp_cgu-1.pdf>. 7 dez. 2019.

O IA-CM 2017 atualizou o modelo de auditoria elaborado em 2009 para o âmbito público, em colaboração com o Banco Mundial, o padrão é reconhecido internacionalmente para avaliação e melhoria da auditoria interna nacional, focado na gestão de risco e três linhas de defesa¹⁶⁹. A matriz de auditoria interna estabelece: o gerenciamento de pessoas; práticas profissionais; serviços e papel da auditoria interna; gerenciamento do desempenho e *accountability*, cultura e relacionamento organizacional; e estruturas de governança¹⁷⁰. No ano seguinte, a CGU, Controladoria-Geral do Distrito Federal e o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) estabeleceram a Cooperação Técnica nº. 474/2018¹⁷¹, mediante a aderência do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), no ano de 2019.

A partir da implementação de controles internos à luz do modelo COSO II¹⁷², os sistemas de monitoramento e de avaliação do Tribunal de Contas exigirá o aperfeiçoamento constante da capacidade técnica de servidores públicos, o que conduz para uma melhora na governança pública, gestão de riscos, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

3.1 Sociologia do risco

A globalização possibilitou oportunidades de investimentos a serem realizados por instituições financeiras externas e melhorou a forma de comunicação entre as nações. A proposta intensifica as relações sociais em escala mundial, superando as milhas de distância por meio da tecnologia e comunicação, com o aprimoramento dos meios midiáticos e televisivos, abrindo as fronteiras para o novo mercado.

Apesar de impulsionar o desenvolvimento econômico, a globalização trouxe de forma acessória o conflito social, oriundo da substituição da mão de obra humana, para dar lugar ao

¹⁶⁹ CONACI. **O que é o IA-CM?** .< <http://www.conaci.org.br/ia-cm>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁷⁰ Disponível em: <<http://www.conaci.org.br/app/webroot/files/editor/files/ia-cm%20matriz%20com%20kpa.JPG>>. Acesso em 10 jan. 2020.

¹⁷¹ CONACI. Acordo de Cooperação Técnica n. 474/2018. **Relatório Final**. Disponível em: <<http://www.conaci.org.br/app/webroot/files/editor/files/Relat%C3%B3rio%20Final%20ACT%20474-2018.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

¹⁷² O COSO é uma organização estadunidense sem fins lucrativos instituída em 1985, para prevenir fraudes e atua no aprimoramento do controle interno e gerenciamento de riscos das organizacionais, bem como assessorar a *Nacional Commission on Fraudulent Financial Reporting* (Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros, em consonância com a *Securities and Exchange Commission* (SEC) e demais órgãos reguladores. Analisa riscos morais, riscos financeiros, de fraude, dentre outras políticas da empresa ou instituição pública. *c.f.* COSO. **Enter Risk Management. Integrating with Strategy and Performance. June 2017**. Disponível em: <<https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>>. Acesso em 13 dez. 2019.

avanço tecno-econômico; assim, há o aperfeiçoamento das trocas comerciais, sem considerar a responsabilidade ecológica e social dos negócios. A necessidade de rotatividade e qualificação do trabalhado ampliou a desigualdade e gerou conflitos de distribuição de renda, principalmente, em Estados denominados de Terceiro Mundo, que apresentam economia subdesenvolvida ou em desenvolvimento.

Sobre esta perspectiva, os sociólogos Beck, Giddens e Lash desenvolveram a sociologia do risco, realizada a partir das ameaças em face dos recursos naturais; além de crises financeiras mundiais, estas questões são resultantes da modernidade¹⁷³. Dessa forma, as sociedades que priorizam o crescimento tecnológico em detrimento do meio ambiente, acabam padecendo com reiterados desastres naturais, alterações climáticas, extinções de espécies e doenças, que afetam a qualidade de vida, inclusive daqueles que criaram o risco.

Os riscos da era moderna estão ligados a pelo menos duas condições: a primeira refere à natureza das forças humanas e tecnológicas. Na segunda, a reflexividade permite compreender que o excesso de modernização implica em ameaças supostamente desconhecidas: calamidades ambientais; poluição atmosférica; vazamento de dados; armas químicas e atômicas, estes são problemas que colocam em risco a própria sobrevivência da humanidade. Segundo Beck, os riscos contêm o *efeito bumerangue*, responsável pela implosão dos esquemas de classes¹⁷⁴, pois o dano atinge todos os indivíduos, independentemente da sua posição social, econômica ou condição intelectual.

Convém ressaltar que as empresas são compostas por grupos humanos; conforme esclarece Fábio Guaragni, os seus integrantes estão sujeitos aos vieses cognitivos e volitivos (autorresponsabilidade e autocensura), que podem ser distorcidos e corrompidos¹⁷⁵, tornando o ambiente favorável à prática de crimes, seja pelo desejo de ascensão ao Poder ou pela confusão dos dirigentes e empregados, acerca do seu interesse privado e o interesse da corporação (vinculado ao dever de responsabilidade socioambiental da empresa).

Os efeitos colaterais de uma sociedade de riscos podem ser sentidos com a perda de mercado, os controles burocráticos das decisões, o aumento de custos, a judicialização dos direitos fundamentais sociais, a perda de prestígio das instituições e empresas, além do

¹⁷³ BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Unesp, 1997. p. 9-10

¹⁷⁴ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco...**, p. 25-27.

¹⁷⁵ GUARAGNI, Fábio André. Criminal *compliance* e prevenção de delitos econômicos: o problema dos desvios cognitivos e volitivos na origem da prática criminoso. IN: COUTINHO, Aldacy Rachid; BUSATO, Paulo César. **Aspectos jurídicos do compliance**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 212.

potencial risco das catástrofes, que ampliam as desigualdades sociais. A relação da indústria sobre a natureza demonstra a carência de pensamento crítico social, pois os riscos escapam da capacidade cognitiva humana imediata¹⁷⁶. As sociedades capitalistas tendem a aceitar as externalidades negativas provenientes da atividade econômica, com a justificativa de progresso e o incentivo ao crescimento, mas que na verdade não resultam em desenvolvimento humano.

No que se refere ao capitalismo, este sistema social de produção de mercadorias tem como objeto central a relação entre a propriedade privada do capital e o trabalho assalariado sem posse da propriedade; esta divisão formou o sistema de classes. As sociedades capitalistas são subtipos das sociedades modernas em geral, a sua ordem econômica é movida pela auto regulação do mercado, que sempre requer inovação tecnológica¹⁷⁷ para manter-se preponderante e cíclica. A economia de um Estado é capaz de influenciar na sua composição social e na relação com as demais instituições e Estados.

Na economia mundial globalizada, os principais centros de poder são os Estados capitalistas; as políticas econômicas desses mercados têm forte influência na política institucional. Os Estados-nação são reconhecidos como os principais atores na ordem política global e as corporações são denominadas de agentes dominantes. As relações entre o Estado, o consumidor e as empresas dependem da extensão global de mercados e capitais para se obter lucro.¹⁷⁸

Neste sentido, a globalização é um processo consciente que leva à expansão dos mercados¹⁷⁹, isto possibilitou o ingresso do Brasil na economia mundial, com a participação de multinacionais no capital social. Assim, os riscos associados às externalidades negativas da atividade econômica são erroneamente interpretados como oportunidades de mercado, dividindo os indivíduos que sofrem com o dano, dos que lucram com os riscos.

A globalização do risco está relacionada às seguintes ideias: (i) o risco como intensidade em que a incidência de uma terceira guerra mundial; pode ameaçar a humanidade; as armas químicas, ao contrário dos mísseis, dificultam as medidas de reação e socorro das vítimas; (ii) o risco como expansão de eventos contingentes, que afetam uma parcela

¹⁷⁶ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco...**, p. 31.

¹⁷⁷ Por conseguinte, a produção capitalista direcionada à industrialização das grandes potências, promoveu um salto econômico, tecnológico e de poder militar. Isso deu condições de vigilância e poder de polícia para a Administração Pública. (Cf. GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991. p. 68-75.). O Estado nacional passa a ter meios para controlar as atividades da população súdita no campo político, social e econômico, não apenas na esfera administrativa, mas civil e criminal.

¹⁷⁸ GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade...**, p. 82-83.

¹⁷⁹ GALLINO, Luciano. **Globalizzazione e disuguaglianze**. Roma-Bari: Laterza, 2001, p. 25-26.

significativa da população como por exemplo, a mudança na divisão global do trabalho; (iii) o risco derivado da exploração de recursos naturais; (iv) os riscos ambientais institucionalizados, a queda no mercado de ações afeta a vida de milhões de pessoas e gera crise econômica; e (v) as limitações de perícia¹⁸⁰, embora não se saiba o número exato da extensão do dano, mas há uma probabilidade de que eles aconteçam quando se trata de um risco evitável pela ação humana, em especial, o dano ambiental.

Os meios de conhecimento dos riscos são a ciência e a pesquisa, que são disseminados pela sociedade da informação, gerando tensões sobre aqueles que naturalizam o risco. A partir da apresentação dos resultados das pesquisas científicas, os riscos deixam de ser velados¹⁸¹; há um ambiente de solidariedade em favor dos afetados e de repúdio contra aqueles que atuam em desconformidade com as normas vigentes

A percepção de riscos está ligada à relação com o corpo social¹⁸², que pode ser expandida por intermédio da tecnologia e mídia para mitigar os riscos e auxiliar na tomada de decisão. Veja-se que os riscos globais nem sempre se convergem em medidas efetivas para a sua contenção; esta mudança dá-se a partir do clamor social, pressionando as autoridades públicas e os agentes políticos no controle de ameaças. A sociedade aceita abdicar da sua liberdade individual para que o Estado realize o gerenciamento do risco.¹⁸³

Nesta linha de raciocínio, o risco não é uma questão de ação individual, há ambientes de riscos que afetam uma enorme quantidade de indivíduos, como nos casos de desastres ecológicos ou nucleares. A reflexividade da vida social moderna consiste na ânsia de mudança (quebra de paradigmas), no sentido de que as práticas anteriormente aceitas por todos tornam-se passíveis de questionamentos¹⁸⁴, que decorre das exigências internacionais de sustentabilidade.

Apresenta-se como exemplo recente, o pacto global com os 17 Objetivos de desenvolvimento sustentável, promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU). As instituições públicas e privadas devem levar em conta os riscos da contaminação dos recursos naturais e as suas respectivas consequências desastrosas para a saúde, visto que gera escassez

¹⁸⁰ GIDDENS, Anthony. *As Consequências da Modernidade...*, p. 1991. p. 138.

¹⁸¹ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco...*, p. 56.

¹⁸² GIDDENS, Anthony. *As Consequências da Modernidade...*, p. 25.

¹⁸³ BAUMAN, Zygmunt. *Medo líquido*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008, p. 15-21.

¹⁸⁴ GIDDENS, Anthony. *As Consequências da Modernidade...*, p. 50.

de alimentos e aumento de preços, a perda na qualidade do ar e da água, além da improdutividade do solo para a agricultura e a subsistência humana.

José Canotilho e José Morato acrescentam que a percepção dos riscos está vinculada no dever ético de manutenção da humanidade¹⁸⁵; esta postura possibilita a mudança de comportamento e a elaboração de políticas públicas destinadas ao controle dos riscos na esfera ambiental, social e político-econômica; sem embargo, os riscos eminentes podem ser evitados, pois há um mínimo de previsibilidade sobre os danos para a sociedade e os ecossistemas.

As classes mais abastadas levam as melhores oportunidades de acesso à segurança, à educação, à moradia e aos recursos econômicos; buscam afastar os riscos, direcionando-os para classes menos favorecidas. Os Estados desenvolvidos enviam os seus resíduos para zonas periféricas ou Estados de Terceiro Mundo. A desigualdade fica evidente ao analisar a maioria das metrópoles brasileiras, na medida que os aterros sanitários não estão localizados em áreas nobres, pois são implantados em regiões afastadas e/ou periféricas, com baixa ou nenhuma infraestrutura. A população da periferia padece com a contaminação do solo pelo chumbo e mercúrio, ambos presentes nas baterias de celulares e nos computadores descartados em aterros ao ar livre.¹⁸⁶

Sem embargos, a sociedade enfrenta desafios com a ausência de políticas públicas para o acesso aos direitos fundamentais sociais, tal como: saneamento básico; água potável; coleta de lixo; transporte público; escolas; habitação; hospitais; creches; e iluminação nas ruas, principalmente nos bairros periféricos. A periferia e as zonas rurais inacessíveis são os lugares esquecidos pelo Poder Público; notadamente, a população indígena, quilombola, ribeirinha, moradores de comunidades e pequenos agricultores são os mais afetados frente aos riscos ambientais criados pela modernidade tardia.

Como tal, o efeito *bumerangue* remete à ideia de que cedo ou tarde, os riscos impostos aos Estados de Terceiro Mundo, ou ainda, direcionados para as populações de baixa renda, podem alcançar dimensões globais. Os efeitos colaterais são percebidos por todos, sem distinção de classes sociais. Assim, os riscos ficam na dimensão da incerteza, não havendo

¹⁸⁵ Requer que as empresas atuem com justiça e equidade, na proteção de estados ecológicos, valorizando todas as formas de vida. Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 398-399.

¹⁸⁶ DOMINGOS, Isabela Moreira do Nascimento; BLANCHET, Luiz Alberto. Programas de compliance e a responsabilidade da empresa na fase de pós-consumo de lixo eletrônico. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 16, n. 35, p. 271-295, out. 2019.

como aferir a extensão exata dos danos como por exemplo, o acidente nuclear em Chernobyl (1986).¹⁸⁷

A reflexão sobre esses problemas faz com que os governos e empresas parem de aceitar os riscos, inclusive os econômicos, como decorrentes do progresso e busquem formas efetivas de contenção e gestão de riscos. Isto requer medidas efetivas de políticas públicas de sustentabilidade e não apenas transferir a obrigação para outros Estados, a exemplo dos *containers* carregados de resíduos não recicláveis.

Por muitas vezes, o dano ambiental advém de uma fraude que envolve a Administração Pública e as empresas, pela ausência da *due diligence* desde a formulação do edital de licitação e escolha da empresa licitante; nada impede que, durante a execução do contrato, ocorra um monitoramento contínuo das atividades econômicas pelos órgãos técnicos ambientais. O licenciamento ambiental não deveria existir sem o prévio gerenciamento dos riscos de uma operação, pois como já dito anteriormente, a exposição ao risco ambiental pode ter repercussões negativas imensuráveis em face dos investidores, da sociedade e do Estado.

Certamente, a neutralização de condutas criminosas pelo *compliance* conduz a um novo paradigma de contracultura organizacional para corrigir as distorções cognitivas e volitivas amplamente instaladas nas instituições e empresas. O comportamento da imitação da conduta negligente e corrupta é uma forma de pertencimento de um grupo social, que vê a corrupção como a habitualidade e a normalidade ou, ainda, o desejo de poder ou o medo de retaliação; o indivíduo adquire padrões de comportamentos ilícitos, que em ambientes diversos não adotaria¹⁸⁸. Essa falta de adequação às leis internas e às tratativas internacionais, amplia a matriz de riscos nas searas social, econômica e ambiental.

¹⁸⁷ GUIVANT, Julia Silvia. O legado de Ulrich Beck. **Ambient. soc.** vol.19, n.1, São Paulo, Jan./Mar. 2016.

¹⁸⁸ GUARAGNI, Fábio André. Criminal *compliance* e prevenção de delitos econômicos: o problema dos desvios cognitivos e volitivos na origem da prática criminosa. IN: COUTINHO, Aldacy Rachid; BUSATO, Paulo César. **Aspectos jurídicos do compliance**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 216-222.

3.2 Objetivos do desenvolvimento sustentável

Os pilares do desenvolvimento sustentável foram inseridos no cenário internacional no ano de 1972, durante a primeira conferência da Organização das Nações Unidas (ONU), em Estocolmo, na Suécia¹⁸⁹. O período pós-guerra buscava estabelecer limites do crescimento econômico em razão dos danos causados ao ecossistema em médio e longo prazos.

A Declaração está dividida em vinte e seis princípios, que apresentam como tema central a conservação da natureza em razão do modelo insustentável de crescimento econômico promovido pela modernidade¹⁹⁰. As principais discussões da conferência foram: a) os impactos das mudanças climáticas sobre o meio ambiente; b) a qualidade da água; c) o aumento da incidência de desastres naturais; d) a preocupação na redução do uso de pesticidas na agricultura; e) o lançamento de lixo e metais pesados diretamente na natureza, estas ações tornam o solo e a água impróprios para o cultivo e o consumo humano.

A conferência foi relevante, pois deu início ao processo de elaboração da agenda mundial acerca de políticas públicas voltadas para a conservação ambiental, com o debate sobre a necessidade de investimentos em tecnologia e pesquisa para a eliminação ou ao menos a redução de produtos nocivos no cultivo de alimentos.

Ao todo, estiveram presentes 113 países na conferência da Organização das Nações Unidas, com a participação de 400 organizações governamentais e não governamentais¹⁹¹. O reconhecimento quanto à finitude dos recursos naturais visa a responder à necessidade de medidas preventivas, como o correto descarte de substâncias tóxicas, o controle de substâncias nocivas aos rios e mares, o compromisso dos Estados em assegurar a melhoria na qualidade de vida, por meio do investimento em educação, pesquisa e tecnologia, não obstante a eliminação das armas nocivas para humanidade (bombas nucleares e armas químicas).

¹⁸⁹ UN. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**. Jun. 1972. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁹⁰ Ignacy Sachs compreende a importância da conservação do meio ambiente e a necessidade de reduzir os gastos dos recursos naturais a partir de ideias sustentáveis dando início ao aproveitamento racional dos recursos. O ecodesenvolvimento busca a tutela de áreas protegidas. Cf. SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. In: STROH, Paula Yone (Org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 30-32.

¹⁹¹ A Conferência de Estocolmo colocou em pauta o problema da chuva ácida, sentida por Estados industrializados. Assim, o objetivo real da conferência era evitar que países de terceiro mundo não repetissem os mesmos erros que ocasionaram a poluição atmosférica nos centros urbanos. Contudo, o Brasil assim como os demais Estados subdesenvolvidos, foram reativos aos princípios declarados, preocupando-se mais com questões inerentes à pobreza do que com a problemática acerca da mudança climática, haja vista que a poluição era aceita como uma consequência/resultado do desenvolvimento. Cf. LAYRARGUES, Philippe Pomier. **A cortina de fumaça: o discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica**. São Paulo: Annablume, 1998. p. 103-106.

Em 1983, a primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland foi designada pela ONU para chefiar a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e apresentou em 1987, o Relatório Brundtland, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”.¹⁹² Este relatório definiu o desenvolvimento sustentável como um processo de transformação global acerca do desenvolvimento, a fim de garantir a preservação dos recursos naturais, satisfazendo as necessidades¹⁹³ das gerações presentes sem comprometer as gerações futuras. A preocupação ambiental incentivou diversos estudos acerca do desenvolvimento sustentável; o conceito *triple bottom line* foi desenvolvido por John Elkington em 1994; assim, a sustentabilidade ganhou relevância política e passou a ser o equilíbrio entre os pilares: ambiental, econômico e social.¹⁹⁴

Com base nesta perspectiva, foi elaborado o instrumento de planejamento global denominado Agenda 21, no ano de 2002, visando à redução do impacto ambiental gerado pelo consumismo no mundo. A Agenda 21 brasileira foi inserida por intermédio do processo participativo entre o governo, a sociedade e as empresas, levando em consideração as características e os biomas locais, com metas de curto, médio e longo prazos¹⁹⁵. A ação foi considerada democrática por inserir a visão estratégica da comunidade (os seus objetivos, problemas e prioridades), mediante a utilização de pesquisa, consultas e campanhas.

Cabe enfatizar, ainda, que a formulação de indicadores consiste em observar a realidade dos Estados-membros, Municípios e regiões para a execução do Plano Local de

¹⁹² Cf. ONU. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.** Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2019.

¹⁹³ Essa necessidade é reconhecida como uma abordagem “fraca” acerca da sustentabilidade, por considerar que um bom desempenho em algumas dimensões pode compensar a baixa performance em outra. Esse conceito veio da economia neoclássica que mitigou o meio ambiente para prevalecer o mercado. A noção “forte” de sustentabilidade depende de vários itens ambientais, avaliando critérios de qualidade ou quantidade para poder atribuir a noção de sustentabilidade global, o Estado e o mercado estão vinculados necessariamente ao ordenamento constitucional, a preservação do meio ambiente é um direito universal inerente à dignidade humana. Cf. FREITAS, Juarez; GARCIA, Júlio César. Evolução conceitual do princípio da sustentabilidade. **Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell’Ambiente.** n. 3, p. 99-118, 2016.

¹⁹⁴ ELKINGTON, John. Enter the triple bottom line. In: Henriques, A. and Richardson, J. (eds.), **The Triple Bottom Line, does it all add up?**, London: Earthscan Publications, 2004. p.1–16.

¹⁹⁵ A Agenda 21 brasileira tem como característica a participação do governo e sociedade para implementação de políticas de conservação da diversidade biológica, promovendo o desenvolvimento sustentável nacional, local e regional, sobretudo, nas áreas adjacentes às Áreas Protegidas, efetivando a dimensão ecológica, social e econômica do desenvolvimento, tornando o processo mais democrático e participativo para os cidadãos. MMA. **Agenda 21.** Disponível em: < https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/CadernodeDebates9.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

Desenvolvimento Sustentável¹⁹⁶. Essa aplicação e avaliação periódica, por sua vez, possibilita a reformulação das ações públicas para a transformação da realidade local, atuando na redução da pobreza e melhora na qualidade de vida de regiões marginalizadas.

Para que ocorra a efetiva promoção da sustentabilidade, o Poder Público deve adotar práticas de governança com a descentralização e o pacto federativo; ou seja, as parcerias, consórcios e a atuação do poder local¹⁹⁷. Isso requer a modernização do Estado como as medidas de gestão ambiental, a implantação da cultura cívica e a pedagogia da sustentabilidade. O trabalho é iniciado desde a formação do indivíduo, com a implementação da sustentabilidade nas escolas, de forma multidisciplinar, para noções de ética e preservação ambiental.

Neste sentido, a Agenda 21 visou discutir o aspecto ambiental nas políticas públicas urbanas, que é um tema debatido pela RIO92 e pelas Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (II e III). O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU- HABITAT I) foi realizado no ano de 1976, em Vancouver (Canadá). O projeto inovou ao trazer para o debate internacional as questões sociais relacionadas com a falta de planejamento na urbanização, sobretudo para a camada de baixa renda. Em 1996, na capital da Turquia, foi lançado o plano de ação global para a habitação de qualidade, sendo reconhecido o direito humano à moradia digna, conforme a HABITAT II.¹⁹⁸

Em 2016, o *World Cities Report* constatou que a taxa de urbanização planetária era de 54,5%, demonstrando que o modelo de urbanização global é insustentável, motivo pelo qual requeu-se a aplicação imediata de estratégias para a redução das desigualdades sociais e das aglomerações urbanas (loteamento irregulares sem infraestrutura e assistência governamental), problema que afeta a comunidade nacional e internacional; porém, há uma quantidade significativa de comunidades localizadas em Estados subdesenvolvidos.¹⁹⁹

No mesmo ano, a Habitat III, realizada em Quito (Equador), foi aprovada e organizou políticas prioritárias para a Nova Agenda Urbana²⁰⁰. Este grupo de pesquisadores busca

¹⁹⁶ MMA. Responsabilidade Socioambiental. **Agenda 21: 4º Passo**. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-local/item/728-agenda-21-4%C2%BA-passo?tmpl=component&print=1>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁹⁷MMA. **Agenda 21**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/CadernodeDebates9.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁹⁸ MORAIS, Cesar Machado de. Mecanismos de participação da sociedade civil nas Conferências Internacionais ONU Habitat II e ONU Habitat III. **Revista Digital De Direito Administrativo**, 4(2), p. 175-186. 2017.

¹⁹⁹ WCR. **World Cities Report, 2016**. Disponível em: <<http://wcr.unhabitat.org/>>. Acesso em 15 nov. 2019.

²⁰⁰ A participação da sociedade civil se deu com mais 2,5 mil contribuintes (pessoas e instituições) que auxiliaram na elaboração do relatório elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA. Cf. MORAIS, Cesar Machado de. Mecanismos de participação..., p. 175-186.

desenvolver a política urbana pautada pela boa governança e estratégias de desenvolvimento econômico urbano e rural, finanças e sistema fiscal municipal. Tais práticas promovem o uso sustentável dos recursos naturais, em atenção a política de energia renovável e reformulação dos serviços de infraestrutura.²⁰¹

Após o reconhecimento dos problemas, os Estados membros das Nações Unidas firmaram o compromisso em edificar cidades mais justas e sustentáveis para todos, bem como de coibir práticas de corrupção; o que favorece a correta destinação dos recursos públicos para a manutenção e a melhoria da infraestrutura das cidades.

Com base nesses aportes, é possível identificar que a sustentabilidade é multidimensional, pressupondo uma vinculação jurídico-política, que requer o retorno da economia para a ética. O desenvolvimento de um Estado não pode distanciar-se do bem-estar duradouro. No aspecto da inclusão social, esta visa eliminar as desigualdades e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, direcionando as políticas públicas para a justiça e cidadania ambiental.²⁰²

Em que pese o mercado seja voltado para a busca do lucro incessante, esse modelo de economia levou ao colapso ambiental, afetando não apenas as populações em situação de vulnerabilidade social e econômica, mas também os próprios agentes autores do dano, no sentido de que as mudanças climáticas hodiernamente podem ser sentidas por todos.

A economia capitalista tradicional ampliou a desigualdade social e ocasionou danos ao meio ambiente²⁰³. Ainda que haja interesses individuais na busca pelo lucro, o mercado deve priorizar pela integridade e responsabilidade socioambiental²⁰⁴, que envolve os demais atores além do Estado, como a sociedade, as empresas e as organizações não governamentais, ambos conectados para a promoção de uma sociedade mais sustentável.

²⁰¹ A conferência HABITAT é organizada a cada 20 anos e tais políticas de governança urbana são essenciais para todos os governos, no sentido de monitorar o desempenho urbano, além de influenciar os resultados nacionais, para dar prosseguimento à agenda global de sustentabilidade. OECD. **National Urban Policies and Habitat III**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/habitat-iii.htm>>. Acesso em 15 nov. 2019.

²⁰² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4 e.d. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 55-56.

²⁰³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 303-305.

²⁰⁴ As empresas abandonam a imagem de vilão da ecologia e utilizam o *marketing* verde, assumindo a sua responsabilidade quanto a qualidade ambiental, ressignificando os seus valores e modificando o *modus operandi* da produção e consumo. (Cf. LAYRARGUES, Philippe Pomier. **A cortina de fumaça...**, p. 16.). O mercado passa a considerar uma nova ordem econômica preocupada no impacto dos produtos e serviços em face do meio ambiente e em comunidades onde as empresas atuam.

Neste panorama, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) tiveram início em 2013; o movimento foi influenciado pelo evento Rio+20 (2012)²⁰⁵, por meio da Organização das Nações Unidas e reuniu mais de 180 Estados e trouxeram temas que envolvem questões inclusivas e sociais, como também questões climáticas relacionadas às propostas de sustentabilidade para os governos, as empresas e o impacto na redução de gases poluentes.

No ano de 2015, foram concluídas as negociações na cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos da América, para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Ao todo, são 17 objetivos e 169 metas: a erradicação da pobreza; a fome zero e a agricultura sustentável; a saúde e o bem-estar; a educação de qualidade; a igualdade de gênero; a água potável e o saneamento básico; a energia limpa e acessível; o trabalho decente e o crescimento econômico; a indústria da inovação e a infraestrutura; a redução das desigualdades; as cidades e comunidades sustentáveis; o consumo e a produção responsáveis; a ação contra a mudança global do clima; a vida na água; a vida terrestre; a paz; a justiça e as instituições eficazes; e parcerias e modelos de implementação.

A Agenda 2030 estabelece que os ODS devem ser concretizados até o ano de 2030 pelos 193 Estados membros, que assinaram o compromisso. A política de sustentabilidade é reconhecida como um plano global, serve como uma diretriz para que os Estados adotem as escolhas necessárias para o alcance da paz universal, da dignidade e do bem-estar das gerações presentes e futuras. O plano não afeta apenas os governos, mas deve haver colaboração entre as empresas, a sociedade, as universidades e as organizações não governamentais.

A sustentabilidade é diretriz vinculante tutelada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²⁰⁶, cujo objetivo é assegurar o exercício dos direitos individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar e o desenvolvimento, guiado pela igualdade, justiça e sustentabilidade, de tal forma que os direitos e garantias expressos no ordenamento constitucional vigente não excluirá os direitos decorrentes do regime e dos princípios ora adotados, bem como dos tratados dos quais o Brasil seja signatário (art. 5º., § 2º.).

Concebido no capítulo da Ordem Econômica e Financeira, o desenvolvimento sustentável é guiado pelos ditames da justiça social, que busca assegurar uma existência digna

²⁰⁵ ITAMARATY. **Ministério das Relações Exteriores.** A Rio+20 e seus resultados. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/131-a-rio-20-e-seus-resultados>>. Acesso em 15 nov. 2019.

²⁰⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 nov. 2019.

a todos os indivíduos baseado na efetivação dos princípios da soberania nacional, propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdade regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

A dimensão social da sustentabilidade tem como escopo a igualdade de condições, a igualdade de gênero (ODS5)²⁰⁷, as medidas materiais para a redução da pobreza, como o acesso à educação, ao trabalho digno, à saúde, à moradia, à previdência social, ao saneamento, dentre outros direitos fundamentais sociais.

Para Amartya Sen, a pobreza não é uma questão relacionada à ausência de bem-estar, mas da incapacidade (*inability*) do indivíduo em alcançar o bem-estar; seja pela falta de meios econômicos ou por ausência de capacidades²⁰⁸. A pobreza afeta a liberdade individual de buscar e concretizar o que se deseja (aspirações, bens materiais, mais oportunidades de acesso ao ensino e ainda, um trabalho com maior remuneração salarial). Por sua vez, o desenvolvimento sustentável requer a combinação de cidadãos ativos na política ou na vida cívica²⁰⁹, com o envolvimento na economia formal, na participação de debates em associações, escolas e comunidade, permitindo que grupos minoritários possam ter voz e demandar por seus direitos.

A corrupção contrasta com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), pois inviabiliza o desenvolvimento humano; além disso, não é um problema restrito aos Estados mais pobres; a corrupção tornou-se sistêmica e envolve os setores públicos e privados até em países com alto índice de transparência, é possível identificar a prática de crimes econômicos.

Cumpram ressaltar que são as pessoas de baixa renda que mais sentem os impactos da corrupção na sociedade, seja pela cobrança de taxas ilegais para prestações de serviços públicos básicos²¹⁰, para o fornecimento de água potável, matrícula de escola, vagas em leitos de hospitais públicos, como mormente, a venda de votos em troca de alimentos em regiões periféricas ou rurais.

²⁰⁷ Pessoas que tiveram poucas oportunidades para o desenvolvimento de suas capacidades podem ter menos liberdade para avaliar a sua situação e a possibilidade de melhora de vida, do que outras que se encontram em situação abastada. Cf. SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 4. e.d. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 19.

²⁰⁸ SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade Reexaminada...**, p. 171-173.

²⁰⁹ GREEN, Duncan. **From Poverty to Power: How active citizens and effective states can change the world**, 2nd ed. Rugby, UK: Practical Action Publishing and Oxford: Oxfam International. 2012. Disponível em: <https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/From_Poverty_to_Power_2nd_Edition.pdf>. Acesso em 15 nov. 2019. p. 9.

²¹⁰ COCKCROFT, Laurence. **Global corruption: Money, Power and Ethics in The Modern World**. I. B. Tauris, 2012. 1. 296. (Arquivo Kindle).

Os funcionários públicos mal-intencionados não resistem às demandas de suborno para conceder licenças ambientais que beneficiam corporações e empreiteiras. O dano ambiental causa um alto impacto na vida e na subsistência de comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas e pequenos agricultores. O mesmo ocorre quando os recursos da saúde pública são desviados para atender interesses egoísticos; a confusão entre o público e o privado recai contra grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em razão da desigualdade de acesso aos serviços públicos.²¹¹

Eduardo Galeano escreveu a expressão “maldição da riqueza”²¹², no sentido de que os Estados são dependentes de recursos naturais (petróleo, gás, minerais e a biodiversidade). Dessa forma, a corrupção atua como um câncer na política e acaba gerando a prosperidade alheia (de outros Estados)²¹³, cujo problema é sentido no Brasil desde o período colonial.

Sobre este aspecto, a exploração de multinacionais em face da biodiversidade brasileira tem trazido consequências nefastas para a população, dada a ausência de política de Governança, Risco e Conformidade (GRC), que poderia trazer mais transparência para a auditoria e as soluções estratégicas na contenção de crimes ambientais.

No caso do rompimento das barragens de rejeitos de Fundão, na Cidade de Mariana, no ano de 2015 e, ainda, o rompimento da Barragem I, na Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho (em 2019)²¹⁴, ambas localizadas no Estado de Minas Gerais. O Ministério Público Federal identificou a manipulação dos laudos técnicos para reduzir os custos da barragem de

²¹¹ GONÇALVES, Rúben Miranda; DOMINGOS, Isabela Moreira. População ribeirinha no Amazonas e a desigualdade no acesso à saúde. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, 11(1): p. 99-108, janeiro-abril, 2019. Unisinos. doi: 10.4013/rechtd.2019.111.06.

²¹² GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Tradução de Sérgio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2010. p. 16-19.

²¹³ Os recursos naturais são explorados por multinacionais, sem a correta diligência e gerenciamento de riscos. Quando há um desastre ambiental, as mais afetadas são as comunidades que vivem no entorno da área explorada. Em 2018, foi descoberto que a mineradora norueguesa *Norsk Hydro* possuía um “duto clandestino” para lançar os seus rejeitos diretamente nas nascentes da Amazônia, contaminando as comunidades de Barcarena, no Estado do Pará. Os órgãos técnicos ambientais constataram a presença de alumínio vinte e cinco vezes acima do permitido na legislação nacional. BBC. **Mineradora norueguesa tinha “duto clandestino” para lançar rejeitos em nascentes amazônicas**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43162472>>. Acesso em 20 nov. 2019.

²¹⁴ Para mais informações sobre os procedimentos realizados pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), acerca do rompimento das barragens da Mina Córrego do Feijão, da Vale S.A, na região de Brumadinho, consultar o Observatório Nacional do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. Cf. CNJ. **Caso Brumadinho**: procedimentos de investigação instaurados e ações ajuizadas. Disponível em: <<https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/index.php/desastre-brumadinho/timeline-brumadinho/100-caso-brumadinho-procedimentos-de-investigacao-instaurados-e-acoes-ajuizadas>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

Fundão (Mariana/MG)²¹⁵ em favor do lucro a qualquer custo. Nota-se que as empresas Samarco Mineração S.A, Vale S.A e a empresa australiana BHP Billiton não contavam com um plano de *compliance* ambiental efetivo para a prevenção e a redução de riscos no meio ambiente.

Percebe-se que as políticas de sustentabilidade são realizadas de maneira incompleta e dissociada; o que se pretende com o *compliance*, é introduzir a questão do desenvolvimento sustentável de forma multidimensional, abarcando a sustentabilidade cultural, jurídico-política, espacial, inerente aos assentamentos humanos, com o objetivo de minimizar os impactos ambientais negativos sobre os biomas. Tais ideais devem ser inseridas no ambiente institucional (público e privado), para o manejo sustentável das florestas e ecossistemas. O papel da empresa na sociedade não se limita à produção de bens e recursos sustentáveis²¹⁶, adicionalmente, visa a promoção dos direitos fundamentais do trabalhador, a proteção dos interesses do consumidor, a manutenção de empregos e o controle do assédio e *bullying* dentro das organizações para uma boa saúde mental no ambiente do trabalho.

O art. 225, da Constituição da República reforça a ideia do meio ambiente equilibrado como bem de uso comum do povo, imprescindível à sadia qualidade de vida. A sustentabilidade promovida pelo legislador brasileiro coaduna-se com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, pois é promovida para além do tripé da sustentabilidade (*triple bottom line*): nas searas social, ambiental e econômica.

A dimensão ética da sustentabilidade compreende a solidariedade como dever universal de proteção do meio ambiente, pois os seres humanos são dotados de racionalidade²¹⁷ diante da possibilidade de dano; não pode a empresa sustentar uma posição negligente, imperita e imprudente, é preciso seguir o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto do Meio Ambiente, ambos previstos no art. 225, § 1º., IV, da Constituição da República.

A ética sustentável está relacionada à cultura e à responsabilidade social corporativas do terceiro milênio; portanto, a responsabilidade das organizações excede os lucros gerados para os acionistas, funcionários e *stakeholders*. A racionalidade e a ética empresarial englobam

²¹⁵ Termo de Ajuste Preliminar Extrajudicial (TAP-E) cf. MPF. **Desastre de Brumadinho**: fechado acordo preliminar à comunidade Pataxó (comunidade indígena atingida pelo dano ambiental ocasionado pela Vale S.A.). Cf. MPF. **Desastre de Brumadinho**: fechado acordo preliminar emergencial à comunidade Pataxó. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/caso-brumadinho-fechado-acordo-preliminar-emergencial-a-comunidade-pataxo>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

²¹⁶ ALVES, L. E. S. Governança e cidadania empresarial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.41, n.4, p.78-76, out/ dez.2001.

²¹⁷ ALVES, L. E. S. Governança e cidadania..., p.78-76.

estratégias para a redução do impacto da atividade no meio ambiente e abarca os valores²¹⁸ que a organização pretende propagar²¹⁹, dado que na empresa cidadã, a sua atividade econômica agrega resultados positivos para a comunidade, gerando valor social, financeiro e ambiental.

O Instituto Ethos de Responsabilidade Social fornece para as empresas o monitoramento das práticas de responsabilidade social; o questionário permite o autodiagnóstico da gestão da empresa. Dessa forma, a obtenção de relatórios auxilia na possibilidade de traçar as metas de gestão e a governança, direcionando a empresa para uma atuação mais sustentável. O questionário é agrupado em 4 dimensões, conforme as práticas de *Environmental, Social and Governance (ESG)* e o disposto na Norma ISO 26000.²²⁰

O Padrão Internacional disposto na ESG e ISO 26000 servem como diretrizes para a responsabilidade social das organizações que devem inserir medidas sustentáveis nos seus processos decisórios, considerando o impacto da sua atividade no ecossistema. Para que tal procedimento seja possível, é necessário a busca pelo equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a tutela ambiental; ou seja, a padronização requer que as instituições atuem com mais transparência e monitoramento, mediante a implementação de controle interno, auditoria, controladoria e programas de *compliance* ambiental.

Alinhado à ISO 26000, o Programa Brasileiro de Certificação em Responsabilidade Social (PBCRS), promovido pelo Inmetro, verifica todas as etapas do processo de certificação, por meio do Organismo de Certificação de Sistema da Gestão da Responsabilidade Social (OCR). O modelo envolve as dimensões da sustentabilidade social, econômica e ambiental, sendo imprescindível o comportamento corporativo ético e transparente que contribua para o equilíbrio entre o lucro e a conservação ambiental, em conformidade com a legislação nacional aplicada e as normas internacionais.²²¹

²¹⁸ As decisões da alta administração que prezam pela ética em conformidade com os princípios de conduta, ligados à proteção, honestidade, responsabilidade, eficiência, racionalidade dos recursos e ao respeito pelo ser humano. ASHLEY, Patricia Almeida (Coord.). **Ética e responsabilidade social nos negócios**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 17.

²¹⁹ A empresa é fruto da sociedade e dela tira o seu sustento. Cf. DE LUCCA, Newton. **Da ética geral à ética empresarial**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 329.

²²⁰ A Norma ISO 26000 foi editada em 1º de novembro de 2010, em Genebra, na Suíça e foi assimilada de forma voluntária pelo Brasil, em dezembro de 2010, em português, não é certificada, mas se preocupa com a Responsabilidade Social das Empresas (RSE). INMETRO. **ISO 26000**. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/iso26000.asp>. Acesso em 26 jan. 2020.

²²¹ INMETRO. **Programa Brasileiro de Certificação em Responsabilidade Social**. <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/programa_certificacao.asp>. Acesso em: 15 nov. 2019.

Desta forma, são inseridos nas atividades econômicas os critérios de *accountability* (responsabilização), transparência, respeito pelos *stakeholders* e pelo Estado Democrático de Direito, proteção dos direitos humanos e do ecossistema. O Programa Brasileiro de Certificação em Responsabilidade Social (PBCRS), é importante, pois busca a melhoria da reputação da organização e, ainda, possibilita maior controle dos riscos legais e ambientais. O *marketing* positivo amplia a competitividade, agregando valor para a organização, com acesso aos investimentos internos e maiores parcerias realizadas com o Poder Público.

A Norma Nacional elaborada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) NBR 16001 está vinculada ao sistema de gestão e auditoria. Esta proposta contempla as boas práticas de governança e busca o combate à sonegação fiscal, à pirataria e à corrupção, estimulando práticas leais de concorrência, proibição do trabalho infantil, promoção da diversidade e combate à discriminação. Busca-se o compromisso com o desenvolvimento profissional, a promoção da saúde, a implementação de padrões sustentáveis de desenvolvimento, a distribuição e o consumo, contemplando fornecedores, prestadores de serviço, empresas terceirizadas e a sociedade com ações sociais de interesse público.

Constata-se, que as questões morais e éticas influenciam na avaliação e na escolha dos consumidores; as empresas não querem ter a sua imagem vinculada à exploração de trabalho infantil como por exemplo, os casos envolvendo a indústria têxtil no Brasil²²². A erradicação do trabalho infantil está presente na Meta 8, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas até 2030.

A elaboração do código de ética viabiliza o comprometimento da alta gestão com a disseminação da responsabilidade social de todos os envolvidos²²³; esses valores e princípios formam a base da cultura de uma empresa, orienta a sua missão social em favor do meio ambiente e traz retorno para os investidores.²²⁴

Neste quadro, os Estados onde se verificam medidas para o exercício da livre iniciativa, da coibição de abuso e de mercado e de um sistema de freios e contrapesos entre os

²²² O instituto Ethos desenvolve um projeto voltado para eliminação do trabalho infantil, estimulando a contratação de menores aprendizes, entre 14 a 16 anos, trabalho realizado em Parceria com o Ministério do Trabalho e a Organização Internacional do Trabalho - OIT. Cf. ETHOS. **Soluções empresariais para o combate ao trabalho infantil**. Mar. 2017. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/cedoc/solucoes-empresariais-para-o-combate-ao-trabalho-infantil-foram-discutidas-em-evento-ethos/>. Acesso em 15 nov. 2019.

²²³ A responsabilidade ética possui uma dupla tarefa: visa alcançar o bem-estar íntimo e, da mesma forma, o bem-estar social, visando a redução das desigualdades, em prol do coletivo. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade...**, p. 69-70.

²²⁴ ASHLEY, Patricia Almeida (Coord.). **Ética e responsabilidade social...**, p. 27.

poderes, além de mídia livre e Poder Judiciário independente, notadamente, possuem melhores níveis de desenvolvimento socioeconômico²²⁵. A transparência possibilita a autorregulação do mercado e governos mais eficazes; porém, quando há o enfraquecimento institucional em razão da corrupção e ingerência administrativo-judicial, é provável que ocorra o uso da máquina estatal para o favorecimento de demandas pessoais, tornando o crescimento econômico inferior aos de regimes autoritários.²²⁶

A dimensão ambiental da sustentabilidade preza pelo ambiente ecologicamente equilibrado²²⁷, exige inovação e governança para uma remodelação de conceitos de produção e consumo, pode vir a transformar-se numa questão prioritária dos Estados, modificando a relação do homem com a terra.

A sustentabilidade é uma emergência não se trata de mero *marketing* para que as empresas e os governos alcancem a conduta politicamente correta perante os consumidores e eleitores, mas sobretudo, uma forma de autopreservação da humanidade, tendo em vista os efeitos do aquecimento global para a saúde humana.

Na evolução hermenêutica acerca da sustentabilidade, entende-se que as gerações presentes atualmente são capazes de sentir os efeitos colaterais da poluição²²⁸; pois é notável a contaminação atmosférica dos Estados, fato que interfere na qualidade de vida animal e humana.

A inserção de automóveis²²⁹ sem uma política de inovação e contenção de poluentes foi uma das principais causas que levaram ao aumento da poluição atmosférica. A sua propagação pelo aérea trouxe riscos indesejáveis para a saúde pública e o meio ambiente, como a incidência de doenças cancerígenas, problemas respiratórios e o enfraquecimento do sistema imunológico.

É oneroso reduzir os recursos naturais presentes nas florestas brasileiras para usufruir em curto prazo de suas matérias primas. A economia do fogo causa exploração ilegal de

²²⁵ TRANSPARENCY Org. **CPI 2019: Global Highlights. *How corruption impacts political integrity.*** Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2019_global_highlights>. Acesso em 15 nov. 2019.

²²⁶ Green, Duncan. **From Poverty to Power...**, p. 71.

²²⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade...**, p. 72-73.

²²⁸ RIBEIRO, Adeylson Guimarães; BAQUERO, Oswaldo Santos; ALMEIRA, Samuel Luna de; CARDOSO, Maria Regina Alves; NARDOCCI, Adelaide Cassia. Influência da densidade de tráfego veicular na internação por câncer do aparelho respiratório no Município de São Paulo, Brasil. **Cad. Saúde Pública**; 35(1), 2019, p. 1-13.

²²⁹ HABERMANN, Mateus; MEDEIROS, Andrea Paula Peneluppi; GOUVEIA, Nelson. Tráfego veicular como método de avaliação da exposição à poluição atmosférica nas grandes metrópoles. **Rev. bras. epidemiol.**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 120-130, mar. 2011.

madeiras e incêndios florestais, levando em risco a biodiversidade em áreas de conservação, posto que as causas das queimadas estão relacionadas com o modelo de produção agropecuário, além das limitações políticas de fiscalização contra madeiras, que atuam de forma criminosa.²³⁰

Para o combate de crimes contra a fauna e a flora, o governo deve investir em governança, educação ambiental local, centros profissionalizantes e escolas agrotécnicas²³¹ para o cultivo da terra e medidas de sustentabilidade, na busca pela conscientização social acerca da preservação e conservação das florestas. É preciso apostar na qualificação do aparato técnico para o treinamento, o monitoramento, a fiscalização e a repressão dos crimes ambientais.

Isso significa que as organizações e o Estado devem observar os benefícios do custo de oportunidade. No caso de uma floresta, o custo da renda é sacrificado para a preservação do recurso ambiental. Assim, é possível afastar os seguintes encargos: a) custo de reposição de mata ciliar para evitar o assoreamento do rio; b) custos evitados, referentes aos gastos com infraestrutura e reposição de imóveis, na hipótese de alagamento pela ausência de florestas que são responsáveis por reter a água no solo; e c) custos de controle²³², como nos casos de empresas que disponibilizam pontos de coletas dos seus produtos.

A dimensão econômica da sustentabilidade define os riscos como oportunidades para a economia verde, na criação de tecnologias que reduzem o impacto dos produtos sobre o meio ambiente; a título de exemplo, comenta-se o uso de sacolas e embalagens biodegradáveis²³³. A fabricação de painéis fotovoltaicos²³⁴ representa uma efetiva proposta para a crescente demanda energética e busca substituir fontes não renováveis (petróleo, carvão mineral, xisto betuminoso,

²³⁰ FONSECA-MORELLO, THIAGO et al. Queimadas e incêndios florestais na Amazônia brasileira: porque as políticas públicas têm efeito limitado?. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 19-38, Dec. 2017.

²³¹ Vide: MEC. **Escolas Agrotécnicas Federais**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/101-prestacao-de-contas-309308339/prestacao-de-contas-1997-80828090/22-eafs-escolas-agrotecnicas-federais-sp-1517520229>>. Acesso em 29 jan. 2020.

²³² MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Economia Ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 18.

²³³ O estudo realizado por pesquisadores suíços identificou o potencial econômico com a utilização de sacolas plásticas biodegradáveis e o apoio da reciclagem como uma proposta de modelo que visa reduzir o uso e compra de *plastic bags* e a demanda de matéria-prima para a sua fabricação. SINGH, J.; COOPER, T. Towards a Sustainable Business Model for Plastic Shopping Bag Management in Sweden. **Procedia CIRP**, 61, p. 679–684, 2017.

²³⁴ O Brasil possui um alto potencial para a energia solar em razão do seu clima quente (principalmente na região Norte e Nordeste), esta proposta é segura e sustentável para comunidades isoladas nas florestas, equivalente a 10% da população brasileira, ou seja, cerca de 17 milhões de pessoas. Contudo, deve-se atentar para a correta manutenção dos componentes eletrônicos que não podem ser descartados diretamente no meio ambiente. Energia solar pode beneficiar comunidades isoladas. BBC. **Energia solar pode beneficiar comunidades isoladas**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/ciencia/020814_energia4ae.shtml>. Acesso em 15 nov. 2019.

gás natural e os combustíveis nucleares), que apresentam risco de contaminação e de acidentes, como o caso de Chernobyl (Ucrânia) em 1996 e de Fukushima (Japão) em 2011.

Portanto, noção econômica da sustentabilidade lida com os custos, os benefícios e o *trade-off* entre eficiência e equidade intra e intergeracional, com base no princípio da economicidade previsto nos arts. 170, inciso VI, e 70 da Constituição da República. A partir da regulação, é importante verificar se a eficiência está subordinada à eficácia, como medida para a correção de falhas de mercado, do abuso econômico²³⁵ e de demais externalidades negativas²³⁶ que geram risco para o Estado Democrático de Direito.

Quanto à dimensão jurídico-política da sustentabilidade, refere-se à necessária tutela global do direito ao futuro²³⁷, prevista na Constituição da República e em legislação infraconstitucional, como também em instrumentos normativos internacionais que reconhecem o direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, englobando direitos e deveres para as gerações presentes e futuras.

A legislação brasileira reconhece a responsabilidade objetiva pelo dano ambiental com tríplice responsabilidade na esfera civil, administrativa e penal (§ 3º, do art. 225, da Constituição). A boa administração exige que a atuação do agente público seja realizada com perícia, objetividade, prudência, eficiência e o uso de critérios necessários para a satisfação das competências do Estado²³⁸; isto requer a escolha de profissionais com capacitação técnica para afastar ou, ao menos, minimizar a ocorrência de riscos contra os ecossistemas.

A Constituição de 1988 reconhece o direito ao meio ambiente como um direito fundamental social²³⁹. A política pública voltada para o desenvolvimento socioeconômico e a concretização de direitos fundamentais necessita de programas de Estado e não apenas de governo, para adimplir os objetivos sustentáveis preconizados pelo Estado Democrático de

²³⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade...**, p. 74-77.

²³⁶ Externalidades negativas e positivas são efeitos sociais, econômicos e ambientais gerados por uma atividade econômica (venda de produto ou serviço). A externalidade negativa pode ser ocasionada pela poluição e resulta em danos que não são internalizados nas funções de produção e consumo. Essa ausência de internalização acaba gerando um custo superior ao da prevenção, se os riscos não fossem negligenciados. Cf. MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Economia Ambiental...**, p. 115-116.

²³⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade...**, p. 76.

²³⁸ BLANCHET, Luiz Alberto. **Administração Pública, Ética e Desenvolvimento**. 2. e.d. Curitiba: Juruá, 2016. p. 35.

²³⁹ O legislador brasileiro foi influenciado pela Constituição Mexicana de 1917 e posteriormente pela Constituição Alemã de Weimar de 1919, no período pós-guerra. Os direitos sociais somente foram integrados na Constituição de 1934, contudo, foi na Constituição de 1988 que o Brasil avançou na tutela de direitos fundamentais. Cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional...**, p. 284-287.

Direito²⁴⁰ e de acordos internacionais firmados. A colaboração envolve o setor privado, as organizações não governamentais, a sociedade e os organismos internacionais.

Nessa ótica, há primazia das políticas inerentes ao desenvolvimento duradouro²⁴¹, não apenas vinculadas ao crescimento econômico, mas às políticas públicas voltadas para a proteção de direitos fundamentais sociais, em especial, os de aplicação imediata (educação e saúde) em face de interesses egoísticos.

Nota-se que há primazia das políticas públicas destinadas às reduções das discrepâncias que causam falhas de mercado e de governo²⁴²; esta intervenção no domínio econômico além de garantir a livre concorrência, desempenha um importante papel no combate à corrupção, à sonegação fiscal e às fraudes em licitações.

3.3 Responsabilidade social da empresa

A responsabilidade social da empresa foi concebida pela primeira vez pela Igreja Católica, ao perceber os abusos sofridos pelos trabalhadores na Idade Média. Com o advento da Encíclica *Rerum Novarum*, o Papa Leão XIII (1891) aduziu pela obrigação do Estado em garantir os interesses dos operários. O número de horas de trabalho diário não poderia exceder a capacidade dos trabalhadores, sob o risco de afronta à sua dignidade.²⁴³

A *Rerum Novarum* inspirou os ordenamentos jurídicos na prestação de direitos fundamentais sociais, referentes ao processo histórico de construção da dignidade humana e de codificação do Direito Internacional. A responsabilidade social deixa de ser filantrópica (ligada à caridade), para ser um compromisso ético de todos e uma obrigação legal da empresa.

²⁴⁰ É a partir do Estado que as políticas públicas são formuladas e implementadas, em sociedades democráticas a sociedade, empresas e instituições não governamentais também exercem o poder de influência na formulação da agenda política, com a identificação de problemas e conflitos de interesses. SOUZA, Celina. Apresentação: estado e políticas públicas: de que estamos falando?. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 4, n. 1-2, p. 9-10, 2013.

²⁴¹ Nem sempre o crescimento econômico é capaz de gerar desenvolvimento. Para Celso Furtado, o desenvolvimento é caracterizado por um projeto social subjacente, que visa reduzir as desigualdades e demais políticas voltadas às aspirações da sociedade. FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, vol. 24, n. 4 (96), p. 483-486, outubro-dezembro/2004. Ademais, o crescimento *per capita* não é medida para avaliar o desenvolvimento e bem-estar de uma sociedade. O desenvolvimento deve ser computado com base nas *capabilities*. Cf. SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade Reexaminada...**, p. 82-83.

²⁴² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade...**, p. 214.

²⁴³VATICAN. **Carta Encíclica *Rerum Novarum* do Sumo Pontífice Papa Leão XIII**. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html>. Acesso em 14 dez. 2019.

Nesse sentido, Elisabet Garriga e Domènec Melé apresentam quatro classificações de teorias de Responsabilidade Social da Empresa (RSE): (i) teorias instrumentais, em que a empresa utiliza atividades sociais apenas para alcançar resultados econômicos, mas não possui uma preocupação socioambiental; (ii) teorias políticas, em que a empresa possui poder perante a sociedade e transporta essa posição para o âmbito político-econômico; (iii) teorias integrativas, em que a empresa visa satisfazer as demandas sociais; e (iv) teorias éticas, em que a empresa deve estar em conformidade com os valores morais e éticos da sociedade.²⁴⁴

Segundo Carlos Souza, a empresa constitui um modelo de gerenciamento coletivo, onde cada parte interessada contribui para o bem-estar social de todos. As partes interessadas podem ser compreendidas como acionistas, fornecedores, consumidores e sociedade, (forma abrangente da teoria *stakeholders*)²⁴⁵. As empresas direcionam a sua responsabilidade para atingir projetos sociais, a postura deixa de ser meramente filantrópica para dar cumprimento à ordem constitucional, os tratados e os normativos internacionais, dos quais o Brasil faz parte.

O princípio da fraternidade e da solidariedade garantem que a empresa cidadã possa ter objetivos econômicos para a sua expansão e livre mercado; todavia, há um dever implícito de atender às responsabilidades éticas e sociais para a promoção da dignidade humana. O art. 170, da Constituição da República dispõe sobre a ordem econômica e social. A liberdade econômica é pautada pela livre iniciativa do mercado, com base na função social da empresa, que deve assegurar a manutenção do emprego e promover a redução das desigualdades sociais.

A responsabilidade social da empresa não deve ser confundida com a filantropia, haja vista que estão presentes diversas obrigações éticas, deveres econômicos, sociais e de sustentabilidade, com o objetivo de evitar a contratação de mão de obra análoga à escravidão, muito menos o uso de mão de obra infantil. A remuneração dos trabalhadores deve promover a valorização humana, observados os riscos e a especialidade da função exercida.

A responsabilidade social da empresa implica na inclusão de pessoas com deficiência (cognitiva ou motora), no mercado de trabalho, livres de qualquer discriminação. As empresas têm o compromisso de elaborar e aplicar o código de ética, integridade e conduta, disponibilizar os indicadores de responsabilidade social, para o alcance da governança corporativa. Assim, é necessário superar a dicotomia entre o âmbito público e o privado, para que os Estados e as

²⁴⁴ GARRIGA, Elisabet; MELÉ, Domènec. Corporate social responsibility theories: mapping the territory, **Jornal of Business Ethics**, Springer Netherlands, v. 53, p. 51–71, 2004.

²⁴⁵ SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. **Economia de Comunhão: responsabilidade social e bem comum**. São Paulo: Cultor de Livros, 2016. p. 23.

empresas possam promover o bem-estar social. A ordem econômica nacional é capitalista; todavia, é onerada por deveres e compromissos éticos inerentes à sua responsabilidade socioeconômica de não causar dano ao meio ambiente e reduzir as injustiças sociais.

Ainda que o mercado seja autorregulado, o Estado poderá intervir para corrigir as externalidades negativas, tais como o abuso de mercado, a concentração do poder econômico e as demais práticas ilícitas. O direito protege o consumidor de preços abusivos, possibilita inversão do ônus da prova quando identificada a sua hipossuficiência econômica, com base no art. 6º. do Código de Defesa do Consumidor (CDC); por sua vez, o consumidor é considerado o elo mais fraco na relação econômica.

A responsabilidade social assume um caráter necessário e intrínseco à atividade econômica das organizações; é uma obrigação acessória, ou seja, um fim que se pretende alcançar. Newton de Lucca adverte que todos possuem um dever ético de promover o bem-estar comum²⁴⁶. Assim, as empresas têm o compromisso de atuar na modificação social, contribuindo com a ressignificação de valores organizacionais, na busca pelo desenvolvimento humanístico e não apenas por interesses econômicos.

Neste sentido, existem pelo menos dois princípios opostos na formação da organização. A teoria do acionista que decorre do lucro em sacrifício dos colaboradores, possui origem no capitalismo industrial. Os lucros e benefícios da atividade econômica devem ser destinados apenas aos acionistas e investidores.²⁴⁷

A segunda teoria está atrelada à noção de custo como investimento de valoração da empresa. A qualificação profissional dos empregados e colaboradores em cursos de aperfeiçoamento contribui para a formação de líderes, o que amplia a possibilidade de negociação. Este modelo considera o empregado como sócio ativo da organização²⁴⁸, a lucratividade torna-se uma consequência do processo de aprimoramento.

Em razão do constante avanço tecnológico e nichos de mercado cada vez mais saturados, as empresas potencializam a sua competitividade quando investem nos funcionamentos e capacidades dos seus empregados. As habilidades de comunicação assertiva, de adaptação, de inovação e de liderança dão suporte ao trabalho de planejamento de sucessões e reduz os riscos de uma gestão corporativa insuficiente.

²⁴⁶ DE LUCCA, Newton. **Da ética geral...**, p. 327-329.

²⁴⁷ SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. **Economia de Comunhão...**, p. 87-89.

²⁴⁸ SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. **Economia de Comunhão...**, p. 88-89.

A promoção da dignidade está atrelada à forma estratégica das empresas para o alcance da sua função social; desde a sua fundação, a preocupação com os recursos naturais, o investimento em tecnologia e o aperfeiçoamento de funcionários, simultaneamente, na apresentação de medidas que visam a eliminar os desperdícios de recursos e acrescentar valor à organização com a transformação local (similar ao fator ESG).

A função social das empresas também engloba empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 27, §2º., Lei n. 12.303/2016); a título de exemplo, a Petrobras realiza projeto social para o desenvolvimento da primeira infância na faixa etária de 0 a 6 anos, com enfoque na proteção social e no acesso à educação²⁴⁹. A referida ação envolve o apoio multilateral entre o setor público, empresas e a sociedade civil; como tal, o projeto Ilhas do Rio busca ofertar palestras em escolas e universidades para a conscientização socioambiental.

Quanto ao desenvolvimento local, a Petrobras fomenta a jornada cultural caiçara (formada por pescadores do Sul e Sudeste). Os projetos desenvolvidos estão em consonância com o Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU)²⁵⁰, que envolve ações voltadas para a conscientização e a educação em direitos humanos, a qualidade no meio ambiente do trabalho, a proteção socioambiental e o combate à corrupção.

Neste aspecto, é possível o uso de programas de *compliance* com a prestação de trabalhos voltados para a proteção dos direitos humanos ligados à auditoria interna das empresas (públicas e privadas), a fim de evitar a contratação de recursos advindos de trabalho escravo, que proíbe toda e qualquer forma de trabalho forçado, obrigatório e infantil, com base nos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos.²⁵¹

A ONU, por meio do programa Liderança com ImPacto, busca direcionar a atuação dos CEOs com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; o fortalecimento de líderes é

²⁴⁹ A responsabilidade socioambiental das empresas, deixa de ser uma faculdade, para se tornar um pressuposto de conformidade corporativa compatível com o mercado, conforme previu a Constituição de 1988 (artigos 3º, 21º, inciso IX, e 213) a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei n. 13.303/16, artigo 27, § 2º).

²⁵⁰ PACTO Global Br. **Liderança com ImPacto**. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/>>. Acesso em 15 dez. 2019.

²⁵¹ Os princípios Orientadores Sobre Empresas e Direitos Humanos, elaborado por John Ruggie (2011) apresentam-se em três pilares (proteger, respeitar e reparar): a) o dever do Estado de proteger contra abusos de direitos humanos, seja por parte de terceiros ou empresas; b) a responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos; c) o acesso das vítimas à justiça e medidas extrajudiciais que visam remediar e reparar violações. Cf. BORGES, Caio; NASCIMENTO, Jefferson Nascimento; NABUCO, Joana; CRUZ, Julia. **Recomendações do grupo de trabalho da ONU sobre empresas e direitos humanos ao Brasil: status da implementação pelo governo e empresas**. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2018. p. 8. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direitos-humanos/recomendacoes-do-grupo-de-trabalho-da-onu-sobre-empresas-e-direitos-humanos-ao-brasil-status-da-implementacao-pelo-governo-e-empresas>>. Acesso em 12 dez. 2019.

uma ferramenta central de estratégia na gestão corporativa. O projeto trabalha com duas frentes: a) organizações de ImPacto para empresas; e b) embaixadores de ImPacto por meio da participação direta da sociedade civil, na efetivação dos ODS e a promoção da coesão social e sustentabilidade local²⁵². O envolvimento da alta direção em projetos de responsabilidade social, está relacionado ao conceito de ESG (*Environmental, Social And Corporate Governance*); são empresas mais perenes nós negócios, com investimentos de alto impacto e com valor de mercado. E estas empresas adotam práticas éticas, inclusivas e sustentáveis.

A responsabilidade social das empresas pressupõe racionalidade no manejo dos recursos, recuperação da área degradada e ações de mobilidade social em favor das comunidades. As medidas traduzem os esforços de cooperação entre o Estado e as empresas, para o alcance da sustentabilidade²⁵³, que é vista como um fator elementar para o desenvolvimento humano e econômico dos Estados, com base na Agenda 2030.²⁵⁴

Dessa análise, extrai-se que a boa governança (pública ou privada) exige a junção de esforços múltiplos, ou seja, da atuação governamental apoiada pelas boas práticas das empresas, organizações não governamentais, organismos internacionais e sociedade; tais autores dão suporte para a implementação da educação ambiental nas escolas, nos centros comunitários e nas universidades, mediante a implementação de políticas de aperfeiçoamento técnico dos órgãos fiscalizadores do meio ambiente, a incorporação de políticas de diversidade e inclusão, sobretudo, para o ambiente de trabalho e de instituições públicas; adicionalmente, o pleno acesso aos portais abertos de transparência governamental e os sítios eletrônicos de empresas, com a apresentação compreensível e adequada ao público externo, sobre os relatórios de sustentabilidade e os contratos com a Administração Pública para o pleno exercício do controle social.

Do mesmo modo, na medida em que são inseridos cursos voltados para a sustentabilidade, transparência, inovação e controle de práticas corruptivas pelos colaboradores e *stakeholders*, as companhias aprimoram a sua estrutura interna de conformidade e gerenciamento de riscos. O *compliance* torna-se capaz de monitorar e *reportar* os conflitos

²⁵² ONU. *ImPacto. ONU convida Universidades brasileiras*. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/onu-convida-universidades-brasileiras-a-participar-de-iniciativas-de-impacto-academico/>>. Acesso em 19 dez. 2019.

²⁵³ DOMINGOS, Isabela Moreira do Nascimento; BLANCHET, Luiz Alberto. A implementação do *compliance* para a sustentabilidade econômica. In: MENEZES, Wagner (Coord.); DOMINGOS, Isabela Moreira do Nascimento; LEAHY, Érica (Orgs.). **Combate à corrupção e direitos humanos**. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos de Contemporaneidade, 2020. p. 124-125.

²⁵⁴ ONU. **Guide For General Counsel on Corporate Sustainability Version 2.0**. Disponível em: < <https://www.unglobalcompact.org/library/5722>>. Acesso em 03 jan. 2020.

socioambientais e desvios de fluxos financeiros, para que a corrupção deixe de ser tolerada no ambiente econômico.

O Pacto Global da Organização das Nações Unidas visa estabelecer a boa governança por meio da responsabilidade social das empresas²⁵⁵. Percebe-se o direcionamento dos consumidores e investidores, para empresas e entidades alinhadas ao fator ESG; o planejamento estratégico das companhias sustentáveis são guiados pelo princípio da proteção da dignidade humana²⁵⁶. As certificações e regulamentações para a responsabilidade social avaliam os processos de gestão ambiental²⁵⁷, com base na série ISO – *Organization for Standardization*.²⁵⁸

A iniciativa envolve programas de *criminal compliance*, a transparência, a implementação de normas e os padrões internacionais de combate à corrupção sistêmica, com o enfoque na: redução da pobreza; paridade de gênero; conservação ambiental. O Pacto Global (2000) inseriu metas estratégicas e exigiu engajamento dos Estados signatários²⁵⁹ para a implementação de práticas corporativas responsáveis. O programa está presente em mais de 160 países; em 2015, foi lançado o primeiro Guia para o Conselho Geral da Sustentabilidade.

Em 23 de setembro de 2019, o guia foi atualizado para a versão 2.0, com a inclusão de legislação de anticorrupção, medidas de combate aos trabalhos análogos à escravidão e a preocupação ambiental, dada a evolução do pensamento político-econômico, por meio da governança corporativa²⁶⁰. Nota-se que a conformidade não se refere apenas no cumprimento

²⁵⁵ DOMINGOS, Isabela Moreira do Nascimento; BLANCHET, Luiz Alberto. A implementação do compliance..., p. 233.

²⁵⁶ BALDINI, Maria; MASO, Lorenzo; LIBERATORE, Giovanni; MAZZI, Francesco; TERZANI, Simone. Role of Country- and Firm-Level Determinants in Environmental, Social, and Governance Disclosure, **Journal of Business Ethics**, Springer, vol. 150(1), p. 79-98, June, 2018. DOI: 10.1007 / s10551-016-3139-1.

²⁵⁷ A norma ISO realça a importância da adequação às normas ambientais, fomenta a consciência ecológica sobre os produtos e a qualidade no ambiente laboral: ABNT NBR 16001 (responsabilidade social); AS 8000 (direitos sociais); BS 8800 (condições dignas de trabalho e busca mitigar os riscos laborais); CE EMAS (sistemas e processos ambientais); ISO 9001 (sistemas de gestão de qualidade e desempenho); ISO 27001 (sistemas de segurança de informações); ISO 26000 (responsabilidade social integrada pelas organizações, como ferramenta de apoio aos processos decisórios da alta direção e na promoção da transparência); ISO 14001 (desempenho ambiental em conformidade com os órgãos técnicos ambientais); NBR ISO 10002 (satisfação de clientes); OHSAS 18001 (segurança e saúde no trabalho). Cf. ANTONIK, Luís Roberto. *Compliance...*, p. 194-195.

²⁵⁸ A ISO - *International Organization for Standardization* (1947) é uma organização internacional não governamental associada a 165 organismos de normalização nacionais, busca desenvolver uma estratégia de alto impacto, em busca da responsabilidade socioambiental global (Estratégia ISO 2021-2030). Cf. ISO. **About us**. Disponível em: < <https://www.iso.org/about-us.html> >. Acesso em: 15 jan. 2020.

²⁵⁹ A implementação dos ODS exige um cuidado compartilhado entre os países, isso implica em política de redução das injustiças sociais, para o aumento da qualidade de vida e redução de danos conta o planeta terra. Cf. MARTINI, Sandra Regina; WALDMAN, Ricardo Libel. Os objetivos do desenvolvimento sustentável analisados à luz da metateoria do direito fraterno e a concretização dos direitos humanos. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 198-219, maio/ago. 2018.

²⁶⁰ ONU. **Guide For General Counsel on Corporate Sustainability Version 2.0**. Disponível em: < <https://www.unglobalcompact.org/library/5722> >. Acesso em 03 jan. 2020.

da lei, porque se espera a conduta socialmente aceitável, no que diz respeito ao impacto ambiental das atividades econômicas.

As políticas de governança corporativa devem ser constantemente revisadas para acompanhar os novos paradigmas da responsabilidade das organizações. O Decreto n.º 9.571, de 21 de novembro de 2018, elenca as diretrizes sobre empresas e direitos humanos²⁶¹. E em seu art. 2º., inciso IV, estabelece as políticas de monitoramento e de avaliação, além do aprimoramento da transparência e da participação social (art. 3º., inciso III).

A realização do *due diligence* envolve o compromisso de “fazer a coisa certa” na análise dos parceiros de negócios e na busca por empresas e fornecedores que apresentem mecanismos de controle interno efetivos e não estejam envolvidos em escândalos ambientais ou de trabalho infantil. Assim, o *due diligence* eficaz identifica a probabilidade de risco para o negócio antes da contratação de um empregado, fornecedor, empresa terceirizada ou, ainda, em transações econômicas que envolvem as empresas e a Administração Pública. Segundo Jonathan Bonnitcha e Robert Mccorquodale, as empresas têm responsabilidade não apenas pelo impacto da sua atividade sobre os direitos humanos, mas sobretudo a responsabilidade acerca das externalidades negativas causadas pelos terceiros, os quais possuem um vínculo contratual.²⁶²

A automação e a operacionalização do *due diligence* por intermédio da utilização de *softwares* melhora o gerenciamento dos riscos e induz à conformidade empresarial; deste modo, os parceiros adotam ferramentas de *compliance*, para manterem-se competitivos no negócio.

É por intermédio do canal de denúncias que se apura a eficácia da cultura de conformidade, na execução de treinamentos, autoavaliações e estudos de casos. O primeiro passo para que a empresa atue com responsabilidade social é a conscientização da alta direção sobre os valores organizacionais, pois, somente assim, não serão toleradas condutas contrárias aos objetivos que se pretende disseminar.

A implementação do portal de ética para queixas, denúncias e sugestões fornece aos empregados da empresa uma maneira segura e estruturada para a delação de procedimentos

²⁶¹ BRASIL. Decreto Federal n. 9.571, de 21 de novembro de 2018. Disponível em: <[²⁶² BONNITCHA, Jonathan; MCCORQUODALE, Robert. The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, *European Journal of International Law*, Volume 28, Issue 3, August 2017, p. 899–919. <https://doi.org/10.1093/ejil/chx042>.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9571.htm#:~:text=Estabelece%20as%20Diretrizes%20Nacionais%20sobre%20Empresas%20e%20Direitos%20Humanos.&text=DISPOSI%C3%87%C3%95ES%20PRELIMINARES-,%20Art.,multinacionais%20com%20atividades%20no%20Pa%C3%ADs.>. Acesso em 05 jan. 2020.</p></div><div data-bbox=)

suspeitos ou práticas que contrariam a integridade nos negócios, prevista no código de ética e código de conduta. O canal de denúncias deve oferecer proteção contra retaliações, garantindo a ampla defesa e o contraditório do acusado, para não se tornar inquisitório e abusivo, fato que pode remover a credibilidade do programa de *compliance*, atraindo processos trabalhistas e de reparação civil por denúncia caluniosa e a obrigação de reparação dos danos morais e patrimoniais pela organização ou instituição pública.

O guia para o Conselho Geral da Sustentabilidade sugere que as denúncias e queixas passem por um processo de triagem, realizada por uma equipe multifuncional. As questões são divididas em: conformidade, recursos humanos, compras e assuntos públicos²⁶³, o que possibilita que cada setor seja *expert* e atue de forma prudente e técnica com os problemas apresentados. Essa proposta reduz o risco de incapacidade da organização no gerenciamento das denúncias, pois torna eficiente a integração dos mecanismos de Governança, Riscos e Compliance (GRC).

A cultura organizacional pautada pela sustentabilidade possui o compromisso com a identificação dos riscos, a elaboração do código de ética, integridade e conduta e a disseminação dos objetivos da organização, em consonância com as leis vigentes. A boa governança na Administração Pública, promove o engajamento de investidores na sustentabilidade corporativa e na propagação da ética nos negócios. As políticas públicas de anticorrupção, desburocratização e tratamento de dados reforçam a disseminação de integridade nas organizações públicas e privadas.

As medidas relatadas agregam valor para a empresa a longo e médio prazos; todavia, dada a aplicabilidade das leis anticorrupção (nacional e internacional), os programas de integridade e programas de *compliance* devem ser tratados com prioridade pelas organizações. Segundo a KPMG, o Brasil está aprimorando os seus mecanismos de controle de riscos²⁶⁴, sobretudo na obrigatoriedade dos programas de integridade para empresas que desejam contratar com a Administração Pública, conforme a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei n. 13.303/2016).

Neste novo cenário corporativo, o gerenciamento de risco legal torna-se cada vez mais complexo; as empresas que possuem comitês específicos conseguem integrar a área de

²⁶³ ONU. **Guide For General Counsel on Corporate Sustainability Version 2.0**. Disponível em: <<https://www.unglobalcompact.org/library/5722>>. Acesso em 03 jan. 2020.

²⁶⁴ KPMG. **Pesquisa Maturidade do Compliance no Brasil**. 4º ed. 2019, p. 28-50. Disponível em: <<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/br/pdf/2019/10/br-pesquisa-de-maturidade.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2020.

compliance, para o melhor funcionamento do programa. Apesar das dificuldades, o nível de *report do compliance* à diretoria está maduro²⁶⁵; porém é preciso investir em tecnologia e pesquisa para que os programas atinjam o nível integrado e avançado com padrão internacional, fato que requer constante monitoramento, transparência das contas públicas e dos contratos administrativos para evitar em tempo hábil fraudes em licitações, corrupção e lavagem de dinheiro. Estas medidas buscam promover a mudança nas empresas que se relacionam com o governo.

Como tal, o monitoramento e a propositura de dados estatísticos possibilitam a identificação de riscos futuros e a sua mitigação. As empresas que se preparam para a conformidade em relação ao *compliance* e à Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei n.º 13.709/2018)²⁶⁶ encontram menos obstáculos para manterem-se ativas no mercado.

A tomada de decisão sustentável permite que as empresas públicas e privadas apoiem negócios com práticas responsáveis envolvendo o Terceiro Setor Parceiro²⁶⁷. Por sua vez, no Capítulo da Ordem Social, o constituinte brasileiro estabelece em seu art. 213, inciso I, que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que comprovem a finalidade não lucrativa e apliquem os seus excedentes financeiros em educação.

Por conseguinte, é possível destinar o seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou, ainda, ao Poder Público, na hipótese de encerramento de suas atividades (art. 213, inciso II). Os recursos públicos poderão fomentar bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando ocorrer a falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade de residência do educando. O governo deverá investir, de forma prioritária, na expansão de escolas para sanar o *déficit* de vagas (art. 213, § 1º.); as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão contar com o auxílio do poder público (art. 213, § 2º.).

²⁶⁵ KPMG. **Pesquisa Maturidade do Compliance no Brasil**. 4º ed. 2019, p. 28-50. Disponível em: <<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/br/pdf/2019/10/br-pesquisa-de-maturidade.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2020.

²⁶⁶BRASIL. **Lei Geral de Proteção de Dados n. 13.709/2018**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm>. Acesso 15 nov. 2019.

²⁶⁷ O Terceiro setor parceiro são entidades privadas sem fins lucrativos (ONGS, OSCIP, Organizações sem fins lucrativos, OSCIP, dentre outras), mas que em colaboração com o Poder Público, realizam atividades de interesse público. Essa colaboração pode ser feita via parceria, com repasse de recursos da Administração Pública para o desenvolvimento de demandas sociais. Cf. MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 89-91.

Os investimentos em educação, inovação e tecnologia fortificam o Estado de Direito, dado que as sociedades que conhecem e demandam pelos seus direitos são mais estáveis e democráticas e, conseqüentemente, menos corruptivas. Essa estabilidade é alcançada na medida que os três Poderes atenham-se em fazer leis de fácil acesso, com o Poder Judiciário autônomo e imparcial e instituições públicas que permitam o avanço sustentável das empresas; portanto, quando se eleva os padrões das práticas negociais, há o compromisso de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O Serviço Social da Indústria (SESI) (com amplitude nacional) e o Conselho de Responsabilidade Social da Confederação Nacional da Industrial (CNI), que desde 2015 está vinculado ao Pacto Global da ONU²⁶⁸ para o fomento da cultura de integridade e combate à corrupção, além de buscar a promoção do crescimento econômico e da cidadania, forma lideranças corporativas mais comprometidas com a responsabilidade social, na promoção dos direitos humanos, mediante a adoção de ações inclusivas e de preservação ambiental.

²⁶⁸ CNI. **CNI integra Pacto Global junto com agências da ONU empresas, sindicatos e ongs.** Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/cni-integra-pacto-global-junto-com-agencias-da-onu-empresas-sindicatos-e-ongs/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

4 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O combate à corrupção após as denúncias da Operação Lava-Jato moveu uma força solidária entre os cidadãos brasileiros, instituições e organizações não governamentais objetivando o fomento da ética na Administração Pública. O Poder Legislativo foi provocado socialmente para a elaboração de leis mais rígidas contra os crimes econômicos, para preencher as lacunas quanto à responsabilização das pessoas jurídicas; a sensação de impunidade foi superada a partir da aplicação das Leis de Anticorrupção Empresarial (Lei n.º. 12.846/2013) e de Responsabilidade das Estatais (Lei n.º 13.303/2016).

Irene Nohara define Estatal como toda sociedade, civil ou comercial (o Estado possui o controle acionário). São espécies do gênero: as empresas públicas, as sociedades de economia mista, bem como qualquer empresa controlada pelo Estado. As Estatais são pessoas jurídicas de Direito Privado, controladas pelo Estado tanto na exploração de atividades econômicas, quanto na produção e comercialização de bens ou pela prestação de serviços em geral, conforme as hipóteses do art. 173 da Constituição. A empresa pública estatal tem seu patrimônio exclusivamente público e a maioria do capital votante público. Diferentemente, a sociedade de economia mista é estatal, possui participação do Poder Público e de agentes privados em seu capital e na sua administração, organizada na forma de sociedade anônima.²⁶⁹

Como bem ressalta Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o Poder Público interferiu na vida da empresa concessionária para assegurar a consecução de interesses gerais; porém, na medida em que o Estado começou a arcar com os riscos do empreendimento, buscou-se outras formas de descentralização, como a sociedade de economia mista²⁷⁰, em face do capital público e privado ou empresas públicas²⁷¹ que não possuem conflitos de interesses.²⁷²

O capital privado da sociedade de economia mista é capitado por ações (investidores privados), razão pela qual é adequada sua forma jurídica de sociedade anônima; contudo, a lei

²⁶⁹ O Decreto n. 8.945/2016 sugere preferencialmente a forma de sociedade anônima para as empresas públicas, sendo obrigatória para as sociedades de economia mista. Cf. NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo...**, p. 674-675.

²⁷⁰ Por sua vez, são exemplos de sociedades de economia mista: o Banco do Brasil, criado no ano de 1808; o Banco Nordeste (1952) e a Eletrobras (1962).

²⁷¹ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Companhia Brasileira de Trens Urbanos; Empresa Brasil de Comunicação (EBC); Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias.

²⁷² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2002. P. 58-57.

exige que o controle acionário seja exercido pelo Estado²⁷³. Não obstante, as Estatais apesar de prestarem serviços públicos ou atuarem na exploração de atividades econômicas, fazem parte da Administração Pública e estão ligadas às finalidades de interesse público.²⁷⁴

Quanto ao processamento e julgamento das estatais federais: a) as empresas públicas federais são processadas na Justiça Federal (art. 109, inciso I, da Constituição); b) as sociedades de economia mista são processadas na Justiça Estadual, sejam elas federais, estaduais ou municipais, com fulcro nas Súmulas 556/STF e 42/STJ; e entretanto, as empresas públicas estaduais e municipais são submetidas (em regra) à jurisdição da Justiça estadual. A Justiça federal deslocará o foro da competência comum, quando a União intervir como assistente ou oponente da empresa pública estadual e municipal.²⁷⁵

Para garantir os princípios da boa governança, a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº. 13.303/2016) estabelece a obrigatoriedade de divulgação da remuneração dos administradores das empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 12, inciso I). As empresas públicas são proibidas de lançar *debêntures* ou outros títulos ou valores mobiliários, conversíveis em ações; além de emitir partes beneficiárias (art. 11, incisos I e II). As sociedades de economia mista estão sujeitas à Lei nº. 6.404/1976 (Lei das Sociedades Anônimas, com base no art. 5º. da Lei nº. 13.303/2016), além da regulação realizada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).²⁷⁶

É possível que as empresas estatais celebrem contrato ou convênio de patrocínio com pessoa física ou pessoa jurídica para o fomento de atividades voltadas para o desenvolvimento humano, atentando para as normas de licitação, conforme dispõe o art. 27, § 3º, da Lei nº. 13.303/2016. A gestão de risco deve avaliar os impactos de vizinhança (lei urbanística), minimizar os danos ambientais, decorrentes da necessidade de inovação e uso racional dos recursos naturais como, por exemplo, reduzir o consumo de energia (art. 32, incisos II, III e IV, da Lei nº. 13.303/2016).

Quanto às boas práticas de governança para a elaboração do contrato, é necessário compreender que não há um modelo único de contrato licitatório; o contrato é fruto do

²⁷³ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo...**, p. 678.

²⁷⁴ O Estado exerce a atividade econômica direta nos moldes do art. 173, sob prévia justificativa de interesse público, por meio de uma empresa pública ou sociedade de economia mista. ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 28.

²⁷⁵ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo...**, p. 690.

²⁷⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno...**, p. 85-91.

procedimento, respeita-se o motivo de fato do futuro contrato, com a identificação do problema que será solucionado pela pessoa jurídica ou pessoa física licitante.

Neste prisma, Luiz Blanchet ressalta a importância do objeto do contrato, na medida em que o agente identifica o problema e a necessidade que devem ser atendidas; a partir do momento em que se define o objeto, é definido o que será licitado. A licitação visa demonstrar qual proposta é mais vantajosa e idônea para Administração Pública.²⁷⁷

Celso Bandeira de Mello assevera que a licitação é um certame que as entidades governamentais promovem para oferecer disputa entre os interessados. A competição é isonômica entre aqueles que preencham os atributos necessários, com base no edital preestabelecido e em conformidade com a lei²⁷⁸. A transparência deverá ser garantida em todas as fases, ou seja, da licitação até a etapa final do projeto.²⁷⁹

Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas estatais no desempenho de atividades são: engenharia (infraestrutura); publicidade; compra e alocação de bens; alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio; execução de obras e implementação de ônus real sobre tais bens, ambos necessariamente são precedidos de licitação (art. 28 da Lei nº. 13.303/2016). Como destacam Edgar Guimarães e José Anacleto Santos, em regra, a licitação impõe-se às Estatais, porém, os requisitos para o afastamento da licitação e o processo de contratação direta estão previstos no art. 28, §§ 3º. e 4º., visto que as empresas públicas e as sociedades de economia mista atuam na atividade econômica por meio da sua natureza multifacetada: a) a prestação de serviço público; b) a atividade econômica em sentido estrito (em respeito a livre iniciativa e ampla concorrência); ademais, as empresas Estatais podem atuar ou não no regime de monopólio.²⁸⁰

A Lei nº. 8.666/93 trata da licitação e a Lei nº. 10.520/02 prevê a modalidade do pregão, regulamentada pelo Decreto nº. 5.450/05, referente à modalidade eletrônica, área econômica, fiscal, regulamentar, ambiental, trabalhista e previdenciária²⁸¹. O art. 32 prevê a

²⁷⁷ Para tanto, deve ser observado e preservado a pertinência lógica entre o suporte fático, reconhecido como motivo de fato, e o procedimento licitatório deve ser guiado pela finalidade, busca a satisfação da necessidade pública. *c.f.* BLANCHET, Luiz Alberto. **Administração pública, ética e desenvolvimento...**, p. 84-97.

²⁷⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo...**, p. 514.

²⁷⁹ PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública...**, l. 1432. (Arquivo Kindle).

²⁸⁰ A dispensa e inexigibilidade de licitação estão previstas no art. 28 e 29 da Lei n. 13.303/16. *Cf.* GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. **Lei das Estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei n. 13.303/2016**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 42.

²⁸¹ PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública...**, l. 3400-3402. (Arquivo Kindle).

observação das diretrizes nas licitações e contratos que envolvam estatais e sociedades de economia mista, como a padronização do objeto da contratação, dos instrumentos convocatórios e das minutas de contratos, de acordo com normas internas e específicas (inciso D). As empresas devem garantir a política de integridade nas transações com as *stakeholders*.

O art. 32, inciso IV, da Lei nº. 13.303/2016 estabelece a modalidade de pregão como modelo preferencial para o controle dos gastos públicos, nos moldes da Lei nº. 10.520/2002, observando-se que sua substituição exige justificativa plausível. A adoção de mecanismos de controle das compras governamentais favorece o uso estratégico dos recursos econômicos para a aquisição de bens e serviços²⁸². As empresas públicas e as sociedades de economia mista dão suporte para a exploração direta de atividade econômica exercida pelo Estado, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante para o interesse coletivo.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista não possuem privilégios fiscais diversos aos do setor privado, com o propósito de evitar o abuso do poder econômico; ambas devem respeitar a sua função social e são submetidas ao controle e à fiscalização das autoridades competentes e sociedade (controle social). Os dirigentes e empregados estão sujeitos às responsabilidades legais.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº. 13.303/2016) vincula em seu art. 32, inciso IV, a adequação às regras da Lei nº. 10.520/2002 no processo de licitação das empresas públicas e sociedades de economia mista. A autoridade competente deve designar dentre os empregados da entidade o pregoeiro e a sua respectiva equipe de apoio, que irão receber propostas e lances, ficando responsáveis pela análise da aceitabilidade e classificação e, ainda, da habilitação e adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor (art. 3º., IV, da Lei 10.520/2012).²⁸³

Quanto ao procedimento de licitação, o art. 51, da Lei de Responsabilidade das Estatais, estabelece a seguinte sequência de fases: preparação; divulgação; apresentação de lances ou propostas; julgamento; verificação de efetividade dos lances ou propostas; negociação; habilitação; interposição de recursos; adjudicação do objeto; homologação do resultado ou revogação do procedimento.²⁸⁴

²⁸² GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. **Lei das Estatais....**, p. 103.

²⁸³ BRASIL. **Lei n. 10. 520/2002**. Licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em: 19 dez. 2019.

²⁸⁴ O § 1º do art. 51 admite excepcionalmente a inversão dessas fases, com a análise dos documentos de habilitação dos licitantes de modo prévio à análise do conteúdo de suas propostas, considerando ser conveniente e oportuna,

A Lei de Responsabilidade das Estatais prevê adoção de *compliance* e governança corporativa, por agentes internos e externos, na administração nacional ou estrangeira²⁸⁵. O art. 9º. apresenta a estrutura sistemática da gestão de risco das empresas públicas e das sociedades de economia mista, implementados na seguinte forma: I – controle interno para análise da ação dos administradores e empregados; II – área responsável pela gestão de riscos e verificação de conformidade; e III – auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário, que são responsáveis por avaliar os resultados apresentados pelo programa de *compliance* para atestar a sua validade.

O código de ética e de conduta elenca os princípios, valores e fins da empresa pública e da sociedade de economia mista, dispondo sobre a postura adotada em caso de conflitos de interesses e das sanções aplicáveis às infrações²⁸⁶. A inclusão de normas éticas e obrigacionais reflete a ideia de que a ética pode ser ensinada²⁸⁷, a fim de modificar os comportamentos e os atos criminosos²⁸⁸ para a promoção de ambiente empresarial ou institucional probo e transparente.

No que tange ao canal de denúncias, deve haver proteção ao denunciante de qualquer retaliação (art. 9º., inciso IV) para o tratamento de denúncias internas e externas referentes ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e demais normas. O canal de denúncias deve conter página virtual para facilitar o acesso do denunciante (servidores, empregados, fornecedores, terceirizados, consumidores, usuários e a sociedade), de forma que todos possam contribuir para o desmantelamento da corrupção no âmbito público e privado.

quando o objeto da licitação for complexo. Cf. GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. **Lei das Estatais...**, p. 177.

²⁸⁵ PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Corrupção e *compliance* nas empresas públicas e sociedade de economia mista: racionalidade das disposições da Lei de Empresas Estatais (13.303/2016). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 255, maio, 2018.

²⁸⁶ Vide artigos o artigo 9, incisos I, II, III e IV da Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei n. 13.303/2016).

²⁸⁷ Na Grécia Clássica havia um debate em que o *aretê* não poderia ser ensinado, a palavra *aretê* era compreendida como uma virtude desejada por todos, entretanto, era um privilégio herdado ou uma vontade dos *deuses*. Assim, pais virtuosos geravam filhos virtuosos, mas esse benefício não recaía sobre filhos de escravos. Essa concepção de virtude é modificada nos diálogos de Protágoras para Sócrates, compreendendo que o ambiente forma o caráter dos alunos e pode mudar o caminho destinado a maldade (Cf. CARVALHO, José Sérgio. Podem a ética e o cidadania ser ensinadas? **Pro-Posições**, v. 13, n. 3 (39), set./dez, p. 157-168, 2002). Nota-se que a ética é acessível e universal, não deve ser uma disciplina isolada, ela deve ser multidisciplinar e todos os indivíduos são multiplicadores dos ensinamentos que envolve ética e conformidade com a lei.

²⁸⁸ O ambiente empresarial é repleto de riscos, seja para o meio ambiente *lato senso*, para o público interno e externo, em razão de fatores criminosos (corrupção, fraudes e subornos) que impõem aos setores econômicos o dever de vigilância. Cf. GUARAGNI, Fábio André. Princípio da Confiança no Direito Penal Como Argumento em Favor de Órgãos Empresariais em Posição de Comando e Compliance: Relações e Possibilidades. In: GUARAGNI, Fábio André; BUSATO, Paulo César (Coords.); DAVID, Décio Franco (Org.). **Compliance e o Direito Penal**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 85.

Logo, o canal de denúncia que não viabilize sistemas de segurança no tratamento de dados, por sua vez, gera desconfiança e medo de retaliação nos empregados. Segundo a pesquisa realizada pela Controladoria-Geral da União, a maioria dos empregados das estatais ficam apreensivos e evitam utilizar os canais de denúncias, sob o risco de represália. Com o objetivo de avaliar a integridade das estatais, foram contratadas as empresas Deloitte e KPMG para auditarem de forma independente as demonstrações contábeis da empresa Eletrobras Distribuição Alagoas (Edal). Verificou-se que apesar dos respondentes terem conhecimento da existência dos canais de denúncia na Edal, 35% não souberam utilizar o *site*, posto que há vários *links* e diversos setores destinados à mineração das denúncias, causando confusão ao usuário do canal. Além desta questão, o *feedback* foi elaborado pelos próprios setores afetados, prejudicando o sigilo, a parcialidade e a credibilidade da apuração.²⁸⁹

Destaca-se que, a elaboração e a implementação do Programa de *Compliance* na Edal não decorreu da participação da sua alta direção e de demais funcionários; o texto foi elaborado por sua *holding* Centrais Elétricas Brasileiras S.A (Eletrobras), o que comprometeu toda a eficiência do programa, pois foi constatado pela auditoria independente que a empresa não adotou o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouvidoria), bem como não cumpriu a Instrução Normativa Conjunta da CGU/OGU n.º. 01/2014²⁹⁰, no que se refere ao tratamento de denúncias.²⁹¹

As empresas públicas e as sociedades de economia mista possuem responsabilidade social corporativa (art. 27, § 2º) e são obrigadas a adotar controles internos para a mitigação de riscos (Lei n.º. 13.303/2016)²⁹². Nota-se os procedimentos de *compliance* efetivos, que fazem uso da detecção de fraudes e a tomada de decisão para conter riscos, além do dever de *report* para as autoridades, influenciam na dosimetria, a fim de reduzir a sanção jurídica²⁹³, mas não são capazes de afastar a responsabilidade da empresa.

²⁸⁹ Auditoria de Acompanhamento da Gestão da Eletrobras Distribuição Alagoas – Edal. CGU. Relatório n. 201601706. **Avaliação da Integridade em Empresas Estatais**. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9364.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2020.

²⁹⁰ BRASIL. **Instrução Normativa n. 01 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União**. Disponível em: <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/legislacao/instrucao-normativa/manual-instrucao-normativa.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2020.

²⁹¹ Auditoria de Acompanhamento da Gestão da Eletrobras Distribuição Alagoas – Edal. CGU. Relatório n. 201601706. **Avaliação da Integridade em Empresas Estatais**. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9364.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2020.

²⁹² VERÍSSIMO, Carla. **Incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 281.

²⁹³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno...**, p. 124.

Do mesmo modo que os programas de *compliance* de organizações privadas, os programas de *compliance* das empresas estatais são considerados de fachada por não haver um real comprometimento com o gerenciamento e mitigação dos riscos. Com base no manual de *compliance* da Edal, restou evidenciada a ausência de normativo no tratamento de riscos iminentes²⁹⁴, pois na hipótese de desvio de conduta, não há uma política de procedimentos que leve a interrupção tempestiva dos danos gerados pela violação do código de ética.²⁹⁵

Por outras palavras, a gestão de riscos eficaz deve ser atrelada ao diretor-presidente e chefiada pelo diretor estatutário; deste modo, o estatuto societário não pode ser omissivo acerca dos mecanismos que assegurem a atuação e a independência do setor (§ 2º. do art. 9º., Lei nº. 13.303/2016). O gerenciamento de risco busca averiguar as incertezas, os falseamentos e as probabilidades de danos que possam frustrar as metas da empresa.

O risco normativo que envolve as empresas estatais e as sociedades de economia mista, refere-se ao fazer ou não fazer de uma obrigação prevista no ordenamento jurídico, seja pelo desconhecimento do empregado²⁹⁶, negligência, imprudência e imperícia ou dolo. A legislação brasileira é extensa e constantemente atualizada; o programa de *compliance* por meio de cursos de capacitação, tem o compromisso de suprir esta dificuldade e remover qualquer dúvida acerca das condutas tipificadas pelo Direito.²⁹⁷

Com efeito, a gestão de risco cumpre a função preventiva do *compliance* quando consegue mitigar o risco de corrupção, de fraudes licitatórias e de lavagem dinheiro, nas áreas

²⁹⁴ Para um adequado gerenciamento de risco, é necessário manter uma comunicação eficaz entre o *compliance officer* e demais empregados; a comunicação assertiva busca prevenir a conduta ilícita através de casos práticos de mercado, oficinas com o temática de improbidade administrativa e responsabilidade objetiva, para que todos entendam a matriz de risco e possíveis *red flags* (sinais de alertas), apontados durante o *due diligence*. A *Securities and Exchange Commission* (SEC) e o Departamento de Justiça Americano (DOJ) entendem a necessidade de gestão de riscos, com a preocupação nos processos de *due diligence*. A Controladoria-Geral da União em seu Guia do Programa de Integridade CGU, trata da gestão de risco em face de terceiros, ou seja, aqueles que agem em benefício da pessoa jurídica, como fornecedores, prestadores de serviços, agentes intermediários e associados, com base no inciso XIII, do art. 42 (Decreto nº 8.420/2015) que regulamenta a Lei Anticorrupção brasileira n. 12.846/2013. Cf. CGU. **Programa de Integridade**. Disponível em: < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em 14 jan. 2020.

²⁹⁵ Auditoria de Acompanhamento da Gestão da Eletrobras Distribuição Alagoas – Edal. Cf. CGU. Relatório n. 201601706. **Avaliação da Integridade em Empresas Estatais**. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9364.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2020.

²⁹⁶ O risco ao erro é reduzido com a presença de especialista. Cf. GUARAGNI, Fábio André; BACH, Marion. **Norma Penal em Branco e Outras Técnicas de Reenvio em Direito Penal**. São Paulo: Almedina, 2014, p. 34-35.

²⁹⁷ O treinamento e a comunicação devem ser assertivos, com base na atividade desempenhada e adaptado ao setor do receptor (agente público, empregado, colaborador, fornecedor ou terceirizados). A atividade de treinamento pode ser de forma lúdica e interativa (jogos e quiz de perguntas), com critérios de avaliação para um diagnóstico fiel de adequação ao programa de *compliance*.

destinadas à sustentabilidade dos recursos naturais²⁹⁸ ou ainda, na prevenção de discriminação e assédio, dentre outros ilícitos que desencadeiam processos jurídicos.

A gestão de risco consegue identificar os possíveis danos ocasionados por determinado produto ou atividade em detrimento do meio ambiente, a fim de promover a conscientização de todos os empregados. O programa de *compliance* é uma oportunidade de mudança, capaz de interromper processos falhos e de promover a inovação na elaboração de produtos e serviços sustentáveis.

Com base nos ensinamentos de Rodrigo Rios e Caio Antonietto, o programa de *compliance* tem uma dupla função de prevenção e de punição. A primeira visa estabelecer mecanismos internos de prevenção de delitos; as empresas possuem responsabilidade social em face do meio ambiente, da economia, dos trabalhadores e da sociedade. Nas hipóteses de atos suspeitos ou práticas de crimes, o *compliance officer* deve repassar os resultados à alta direção e comunicar aos órgãos de persecução criminal, cumprindo a sua função repressiva.²⁹⁹

Salienta-se que a auditoria interna difere do *compliance*, pois este aplica as diretrizes estabelecidas pela organização, atua no monitoramento e propõe soluções para a alta direção, com a finalidade de assegurar o treinamento de todos os empregados. A auditoria avalia os resultados apresentados pelo *compliance* e reporta diretamente à alta administração e ao comitê de auditoria estatutário acerca da integridade dos processos e atesta se o risco foi mitigado para validar a efetividade do *compliance*.

A certificação internacional de *Quality Assessment (QA)* verifica a qualidade do departamento de auditoria interna de organizações do setor público e privado em várias regiões do mundo, independentemente do porte ou da atividade desempenhada. Desde 2003, o Instituto dos Auditores do Brasil (IIA Brasil) é responsável pela avaliação e emissão da certificação com base nas diretrizes estabelecidas pela Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (IPPF). O processo tem o período de duas ou três semanas, dependendo da demanda de trabalho da empresa. Após o resultado da análise, é elaborado um relatório para a empresa contendo as recomendações de conformidade ou, ainda, nos casos em que a auditoria interna for aprovada (testes de integridade), será emitido o certificado, atestando a sua qualidade.³⁰⁰

²⁹⁸ DOMINGOS, Isabela Moreira do Nascimento; BLANCHET, Luiz Alberto. Programas de compliance..., p. 271-295.

²⁹⁹ SÁNCHEZ RIOS, Rodrigo; ANTONIETTO, Caio. Criminal compliance: prevenção e minimização de riscos na gestão da atividade empresarial. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, v. 114, mai./jun. 2015. p. 353-354.

³⁰⁰ IIA Brasil. **Quality Assessment**. Disponível em: < <https://iiabrasil.org.br/certificacoes/qualificacoes/qa>>. 19 dez. 2019.

Para o alcance da certificação internacional *Quality Assessment*, a empresa pública ou privada deve entrar em conformidade com o programa de avaliação de qualidade e melhoria e tomar as seguintes providências: a) instalar a auditoria interna; b) conformar-se com o código de ética e normas; c) implementar o estatuto, as metas, os objetivos e as políticas que envolvem a atividade de auditoria interna; d) promover a governança, o gerenciamento de riscos e os processos de controle da organização; e) adequar-se às leis e às normas governamentais ou industriais, onde a empresa atua; f) promover a eficiência; g) promover os valores organizações, na medida que a auditoria interna busca identificar falhas e também melhora a gestão organizacional.³⁰¹

O termo qualidade é referente à obrigação da auditoria interna em conhecer e seguir o código de ética e combater a corrupção dentro das organizações, com o propósito de cumprir os interesses dos clientes e *stakeholders*³⁰². Os profissionais devem estar em conformidade; a auditoria interna trabalha na identificação de falhas escusáveis, minimizando o risco regulatório e de sanção penal, que afetam a reputação da empresa.

4.1 As formas de Controle Interno, Externo e Judicial das Empresas Estatais (Lei nº. 13.303/2016)

A função de controle da Administração Pública é multidisciplinar, interliga a ciência política, a filosofia, a sociologia, a contabilidade e a auditoria. O Direito ocupa-se em garantir a transparência da *res pública*³⁰³, tal como sanciona os atos que ofendem os princípios da boa Administração Pública: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da Constituição 1988).

O controle poderá ser feito em relação aos bens patrimoniais; à qualidade; à finalidade (adequação); à conformidade com o *layout*; à representatividade econômica da depreciação, de

³⁰¹ As diretrizes foram retiradas do Guia Prático apresentado pelo IPPF. Cf. IIA BRASIL. **Guia Prático**. Programa de Avaliação de Qualidade e Melhoria. Disponível em: <<http://iiabrasil.org.br//korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/qaprogramadeava-editorHTML-00000001-29032018123108.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2019.

³⁰² **Guia Prático**. Programa de Avaliação de Qualidade e Melhoria. Disponível em: <<http://iiabrasil.org.br//korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/qaprogramadeava-editorHTML-00000001-29032018123108.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2019.

³⁰³ A Lei n.º. 9.784, DE 29 de janeiro de 1999 do Processo Administrativo exige motivação das decisões administrativas a fim de possibilitar um melhor controle. Cf. NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 33.

tal forma que possa possibilitar a revisão dos atos, a anulação, a admoestação e a publicação dos agentes. Por meio do resultado da fiscalização, é possível o redirecionamento das ações planejadas da Administração Pública³⁰⁴ e o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Neste entendimento, há diferença de esforços para a efetividade do controle no setor público e sobre bens públicos, em relação ao controle exercido na iniciativa privada. O controle público é difundido pela noção de coletividade e interesse público. Observa-se que na iniciativa privada a função de controle não apenas tutela a propriedade do patrão, mas o torna mais estratégica e, conseqüentemente, lucrativa. Essa perspectiva pode ser repensada para o controle das contas³⁰⁵ no que se refere à implementação de programas de *compliance* e integridade no âmbito público.

O controle da Administração Pública exige mecanismos de vigilância por meio do Poder Legislativo, das Procuradorias, da Advocacia-Geral da União, dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e do Poder Judiciário que promovem a correção e a revisão de condutas que não se coadunam com os princípios do ordenamento jurídico e dos interesses públicos legitimados³⁰⁶. O controle pode ser realizado de ofício pelo Poder Judiciário ou pela própria Administração Pública, que poderá rever ou confirmar seus próprios atos.

A importância do controle em face dos governantes foi reconhecida por John Locke, no Tratado do Governo Civil (1690), onde o autor defendeu a entrega do poder nas mãos do soberano por meio do “acordo social” para o provimento da segurança e do bem-estar de todos. A figura do soberano aparece como executor da vontade do povo.³⁰⁷

Neste sentido, Montesquieu (1748) compreendeu que o homem tende a extrapolar o poder concebido até que encontre um limite de freios e contrapesos (*checks and balances*). Tais reflexões influenciaram o pensamento constitucional estadunidense, como no caso *Madison*,

³⁰⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2. e.d. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 30

³⁰⁵ O titular dos recursos públicos é o contribuinte-cidadão, os interesses são difusos ou da própria coletividade. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil...**, p. 34.

³⁰⁶ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo...**, p. 945-946.

³⁰⁷ BARBOSA, Oriana Piske de A.; SARACHO, Antonio Benites. Considerações sobre a Teoria dos Freios e Contrapesos (Checks and Balances System). In: TJDF. Disponível: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

Hamilton e Jay (1788), a partir do desenvolvimento da teoria democrática contemporânea ante o abuso de poder e a tirania dos governantes à época.³⁰⁸

A partir deste pensamento, o Poder Judiciário edita um precedente para o controle de constitucionalidade, a fim de garantir que o Poder Legislativo não extrapole os limites previstos na Constituição, pois as instituições são obras humanas, factíveis de erros e abusos, motivo pelo qual o controle judicial justifica-se. Para garantir o freio e o contrapeso proposto por Montesquieu, primeiramente é necessário que o Poder Legislativo elabore leis justas. O controle não pode ser arbitrário, sob risco de ser transformado em Poder; a sua função é restrita e limitada ao modelo previsto em lei. O segundo aspecto repousa na atuação do Poder Executivo para a implementação de políticas públicas, respeitando o limite orçamentário e os demais pressupostos previstos em lei e, finalmente, o controle do Poder Legislativo, dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário para garantir a conformidade da Administração Pública.³⁰⁹

Sobre o limite do controle, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina que somente outro direito fundamental poderia limitá-lo. A título de exemplo, quando um processo está em curso no Tribunal, é garantido o exercício da ampla defesa e do contraditório. O processo poderá ficar suspenso e até sem publicidade. Exercido o direito à defesa, restaura-se o direito fundamental ao controle. O constituinte brasileiro não estabeleceu expressamente o controle como direito fundamental; no entanto, a moderna hermenêutica garante a noção de direitos implícitos decorrentes do regime e dos princípios consagrados na Constituição (art. 5º., § 2º.).³¹⁰

Por conseguinte, resta demonstrado o controle como direito fundamental, reconhecido pela estrutura social e instrumentalizado por meio do Tribunal de Contas, instituição que se tornou vital para a análise e o direcionamento das políticas públicas³¹¹, a fim de resguardar a dignidade humana.

O controle poderá ser interno mediante a autotutela administrativa, de ofício ou provocada por petições ou recursos dos administrados. O controle externo é exercido pelos três

³⁰⁸ LA PORTA, Rafael; LÓPEZ-DE-SILANES, Florencio; POP-ELECHES, Cristian; SHLEIFER, Andrei. Judicial Checks and balances. *Journal of Political Economy*, vol. 112, no. 2, p. 445-469, 2004.

³⁰⁹ COSTALDELLO, Ângela Cassia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 13-31, abr./jun. 2010.

³¹⁰ COSTALDELLO, Ângela Cassia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública..., p. 13-31.

³¹¹ Após a implementação das políticas públicas é imprescindível que sejam submetidas a sistemas de monitoramento e avaliação. Cf. SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez, 2006, p. 20-45,

Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário³¹². Depreende-se do exposto que o Poder Legislativo exerce controle por si próprio ou com auxílio do Tribunal de Contas.

O Poder Judiciário atua sob a provocação dos interessados ou do Ministério Público, pois qualquer pessoa pode provocar o controle da Administração, para que seja sancionado o agente que praticou o “abuso de autoridade”³¹³. Apensar da Lei nº. 8.429/1992 não ser de caráter penal, a prática de comportamento qualificado como ato de improbidade administrativa não constituiu crime, mas pode caracterizá-lo, por força do art. 37, § 4º. da Constituição, sem prejuízo da responsabilidade civil e penal cabíveis.³¹⁴

Insta salientar que o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (incluído pela Lei nº. 13.655/2018) prevê a responsabilização subjetiva dos agentes públicos nos casos de dolo ou erro grosseiro quanto ao poder de decisão, negligência dos superiores hierárquicos e, ainda, a emissão de opiniões técnicas (pareceres).³¹⁵

Esse posicionamento é adotado pelo Tribunal de Contas da União, conforme o Acórdão 1264/2019-Plenário, *in verbis*:

25. O direcionamento não justificado de licitação para marca específica e as irregularidades constadas na contratação efetivada pelo MI, em afronta às regras contidas na IN-STLTI/MP 4/2014, aos citados artigos da Lei 8.666/1993, ao princípio da eficiência e à citada jurisprudência deste Tribunal, podem ser considerados como erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINB), passível de ensejar a aplicação de sanção do TCU.

(...)

Assim, creio que as condutas desses coordenadores do MI se distanciaram daquela que seria esperada do administrador médio, utilizada pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação, caracterizando a ocorrência de erro grosseiro a ensejar suas responsabilizações nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1946.³¹⁶

Deste modo, o Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) visa evitar que o agente atue de forma negligente ou omissa, seja por medo de decisão dos órgãos de controle (omissão) ou por dolo. Entretanto, é possível afastar a culpa do “administrador médio”, que diligentemente

³¹² NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo...**, p. 946.

³¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo...**, p. 921-923.

³¹⁴ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo...**, p. 347.

³¹⁵ BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de Setembro de 1942**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em 13 jan. 2019.

³¹⁶ TCU. **Acórdão 1264/2019-Plenário**, Relator: Augusto Nardes. Processo 014.448/2017-3, Data da sessão 05 jun. 2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2339406%22>>. Disponível em 12 jan. 2020.

agiu com boa fé³¹⁷. O controle judicial dos atos administrativos analisa apenas os aspectos de legalidade e de legitimidade, não se discutindo o mérito das tomadas de decisão da Administração³¹⁸. O que se pretende é analisar a conformidade do ato com as normas e princípios do ordenamento jurídico; desta forma, o Poder Judiciário somente examina o mérito quando o ato discricionário for ilegal, ou seja, violar os princípios e regras jurídicas.

Conforme visto no programa de *compliance* público, o controle interno está associado à prevenção de ilícitos (controle prévio), e também atua no monitoramento para o bom funcionamento da Administração Pública (controle concomitante) e na incidência irregularidades e condutas ilícitas. O controle realizado em momento posterior à prática do ato cumpre a sua função repressiva, cuja forma é exercida pelo controle externo.

O Ministério Público tem o escopo de tutelar os interesses sociais e individuais indisponíveis; é incumbido de deveres constitucionais para a defesa da ordem jurídica e do regime democrático. Apesar de ser ligado ao Sistema de Justiça, possui autonomia efetiva no desempenho de suas funções previstas no art. 129 da Constituição a fim de: (i) promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; (ii) zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados no ordenamento constitucional e buscar a sua concretização; (iii) promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos na Constituição; (v) atuar judicialmente para a proteção dos direitos e interesses das populações indígenas; (vi) expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, além de requisitar informações e documentos para instruí-los; (vii) exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar; (viii) requisitar diligências de cunho investigativo e instaurar inquérito policial, apresentando os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; e (ix) exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhes vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.³¹⁹

Neste sentido, o Ministério Público promove o controle da Administração Pública mediante a celebração de acordos por meio do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com

³¹⁷ BINENBOJM. Gustavo; CYRINO, André. Artigo 28 da LINDB. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018), p. 203-224, nov. 2018.

³¹⁸ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo...**, p. 947.

³¹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 nov. 2019.

o intuito de evitar a propagação de riscos e adequar comportamentos de forma mais célere³²⁰, pois conforme o Código de Processo Civil, todos os operadores do Direito devem buscar os métodos auto compositivos (art. 3º., § 3º., do Código de Processo Civil de 2015).

O Ministério Público é formado pelo Ministério Público da União (MPU), pelos Ministérios Públicos dos Estados e pelos Ministérios Públicos Especiais (Ministérios Públicos de Contas)³²¹ que atuam junto aos Tribunais de Contas.

Quanto ao controle social ou popular,³²² considera-se o mais valioso sistema, um dos pilares para o exercício da democracia; são exemplos de participação ou influência da população nos assuntos políticos: a) a ação popular; b) as consultas públicas; c) as audiências públicas; d) o plebiscito; e) o referendo. Tais mecanismos facilitam a integração da sociedade com a Administração Pública, pois busca promover a gestão pública transparente e participativa na discussão de processos que envolvam interesses coletivos.³²³

A Constituição de 1988 garante a qualquer cidadão o direito de petição aos poderes públicos para evitar abuso de poder (art. 5º., inciso XXXIV, alínea “a”), o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse coletivo ou geral (art. 5º., inciso XXXIII). Vale o destaque da ação popular (art. 5º., inciso LXXIII) para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, com isenção de custas judiciais e ônus de sucumbência. O direito de controle em face dos Tribunais de Contas está garantido nas leis orgânicas das Cortes de Contas; estas medidas vão de encontro com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 acerca da contenção de governos totalitários.³²⁴

³²⁰ A Resolução n.º 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei n.º Lei n.º 7.347/1985, estabelecendo em seu art. 1º, § 3º que a celebração do compromisso de ajustamento de conduta com o Ministério Público não afasta, necessariamente, a responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, muito menos, não recai automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não foram expressamente estabelecidos no termo de compromisso. Cf. CNMP. **Resolução n.º 179/2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

³²¹ Nota-se que os membros do Ministério Público de Contas possuem a garantia constitucional de independência funcional e financeira, com fulcro do art. 127, § 1º, c.c art. 130 da Constituição da República.

³²² A corrupção sequestra os canais de acesso da população e manutenção do poder; quando as instituições não funcionam adequadamente, gera um colapso na prestação dos serviços públicos, ampliando a desigualdade social. c.f. OLIVEIRA, Júlio Marcelo de Oliveira. O controle externo na prevenção e no combate à corrupção. In: HIROSE, Regina Tamami (Coord.). **Carreiras típicas de Estado: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 212-214.

³²³ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo...**, p. 949.

³²⁴ A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração, art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Cf. PFDC. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão 1789**.

O Controle do Legislativo é dividido entre controle político e controle financeiro. O primeiro visa salvaguardar os interesses do Estado e do coletivo acerca da legalidade, conveniência e oportunidade das medidas do executivo. As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), o Senado (art. 52)³²⁵ e o Congresso Nacional (art. 49)³²⁶ possuem competência exclusiva para autorizar ou aprovar atos específicos do executivo. Com a possibilidade de convocar Ministros de Estado ou demais titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestar informações (art. 50. *caput*, da Constituição), a ausência sem justificativa implica em crime de responsabilidade. O controle financeiro está relacionado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública direta e indireta ou de qualquer pessoa física ou jurídica que atue na gestão do dinheiro, bens e valores públicos.³²⁷

A Administração Pública Direta é compreendida por serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios (art. 4º., inciso I, do Decreto-Lei 200/1967). A Administração Pública Indireta corresponde ao conjunto de entidades personalizadas que executam de forma descentralizada os serviços e as atividades de interesse público. No art. 4º., inciso II, alíneas *a*, *b*, *c*, e *d*, respectivamente, do aludido Decreto, conforme dispõe as categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) autarquias; b) empresas públicas; c) sociedades de economia mista; e d) fundações públicas.³²⁸

Quanto ao controle administrativo, como já visto, é de direito do administrado que se sentir lesado por ato da Administração Pública a utilização de recursos administrativos

Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em 3 jan. 2020.

³²⁵ “Art. 52 da Constituição, compete privativamente ao Senado: II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade (...); IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato”.

³²⁶ Art. 40 da Constituição que trata da competência privativa do Congresso Nacional: “II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas”. Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 nov. 2019.

³²⁷ Com base no artigo 70, fica mantida atual competência dos tribunais estaduais até que seja definida na Constituição do Estado, nos termos do art. 125, § 1º, da Constituição. c.f. NORAHA, Irene. **Direito Administrativo**, p. 951.

³²⁸ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno...**, p. 53-60.

objetivando o exame da legalidade do ato, por meio do Poder Judiciário. O direito de petição é fundamentado nos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º., inciso LV) e, com base na Tese de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal (STF), Súmula Vinculante n.º 21, é inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios do dinheiro ou bens para a admissibilidade de recurso administrativo³²⁹, como, por exemplo, a representação, a reclamação administrativa, o pedido de reconsideração, os recursos hierárquicos próprio e impróprio e a revisão.³³⁰

A relação entre o controle interno e o controle externo é apoiada na cooperação entre os dois sistemas; uma das funções do controle externo é apurar o grau de confiabilidade dos trabalhos executados pelo controle interno. A cooperação indica quais setores devem ser auditados para questões relacionadas à avaliação da eficiência, eficácia, economicidade e a efetividade.³³¹

A ineficiência dos controles internos acerca da autotutela gera quebra na comunicação e sobrecarga dos controles externos³³². A autotutela dá-se pela ação da autoridade administrativa sobre seus próprios atos e sobre a ação dos seus subordinados (hierárquicos). O controle interno é ação realizada por órgão com essa atribuição, integrante da estrutura administrativa. O controle interno atua nos âmbitos público e privado, sendo considerado o mais amplo, de menor custo, qualitativamente melhor e menos burocratizado.³³³

No que concerne ao controle de autoridade pública ou de agente integrante da Administração Pública, observará o princípio da legalidade, com o fim de promover o ajustamento do ato à norma ou retirá-lo do mundo jurídico. É possível a retirada do ato no mundo jurídico e o fazimento de ato novo, além da validação do ato pelo instituto da convalidação. Nota-se que a convalidação é um instrumento típico do autocontrole, não podendo ser tácita e nem pelo decurso do tempo.³³⁴

³²⁹ STF. **Súmula Vinculante n.º 21**. Tese definida no AI 698.626 QO-RG, rel. min. Ellen Gracie, P, j. 2-10-2008, DJE 232 de 5-12-2008, Tema 314. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1255> >. Acesso em: 3 jan. 2020.

³³⁰ BRASIL. **Lei de Procedimento Administrativo n.º 9.784/99**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm >. Acesso em 3 jan. 2020.

³³¹ RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da Administração Pública Federal no Brasil: O Tribunal de Contas da União. Uma análise jurídico-administrativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 98-100.

³³² Para que ocorra uma melhor mineração das notas fiscais, cruzamento de dados, avaliação dos contratos administrativos, é necessário a automação dos processos de *due diligence*, a tecnologia *blockchain* possibilita a imutabilidade dos dados e a análise em tempo real pelas autoridades competentes.

³³³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil...**, p. 56.

³³⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil...**, p. 56-57.

Com relação ao princípio da boa administração, o agente público deve tomar as medidas necessárias para fazer cessar as condutas ilícitas que causam danos ao erário³³⁵. Após a Reforma do Estado, ocorre a passagem da Administração Pública burocrática para uma Administração Gerencial e Ambiental³³⁶ voltada ao bem-estar. O desenvolvimento sustentável e o combate à corrupção tornam-se uma questão de interesse global, assim como a adequação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O princípio da eficiência está previsto no art. 37, *caput* da Constituição, do qual se busca a presteza, o rendimento funcional e a responsabilidade de todos os agentes públicos para satisfazer os direitos dos administrados³³⁷. A eficiência abarca os custos sociais da ação do Estado, pois conforme assinala Juarez Freitas, o princípio da eficiência requer a racionalidade e a otimização do Poder Público.³³⁸

A boa Administração Pública está ligada à eficiência e à proporcionalidade dos recursos empregados, pois o gestor deve ter noção dos custos e resultados, conforme o interesse público, a integridade, a objetividade e o *accountability*³³⁹. Dessarte, os atos dos gestores são submetidos aos controles interno e externo, a fim de atestar a sua legalidade e realizar a avaliação dos resultados.

Tanto o princípio da eficiência quanto o princípio da eficácia fazem parte da gestão administrativa. O primeiro engloba os custos sociais e a proporcionalidade, na busca por ações mais adequadas economicamente aos fins que se deseja alcançar. O princípio da eficácia busca alternativas racionais e criativas para a consecução do lucro e dos resultados positivos³⁴⁰, tal como prevê o art. 74, inciso II, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter de forma integrada, os sistemas de controle interno. Observa-se os princípios da eficácia e

³³⁵ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. e.d. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 19-20.

³³⁶ No século XX, o Estado de bem-estar social supera a sua barreira endógena para interferir em setores de repercussão social, atuando na economia por meio de empresas estatais e políticas de proteção à dignidade humana. No século XXI, assume o papel de Estado-de-Garantia (privatizações, concessões, permissões, dentre outras), com dever de fiscalização e garantias, além do Estado-Ambiental esculpido por valores constitucionais e a responsabilidade social da empresa (público e privada), se adequando ao modelo de interferência global de sustentabilidade. Cf. MOREIRA, Egon Bockmann. Notas sobre o Estado Administrativo: de omissivo a hiperativo. **Revista Estudos Institucionais**, v. 3, 1, p. 153-179, 2017.

³³⁷ BULOS, Uadi Lammêngo. **Constituição Federal anotada...**, p. 1020.

³³⁸ FREITAS, Juarez. **O controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 3. e.d. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 72-74.

³³⁹ A objetividade é traduzida pela busca de resultados positivos para o administrado, a fim de aumentar a qualidade dos serviços públicos. BULOS, Uadi Lammêngo. **Constituição Federal anotada...**, p. 1021.

³⁴⁰ BULOS, Uadi Lammêngo. **Constituição Federal anotada...**, p. 1019-1021.

eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e das entidades da administração federal, além do uso de recursos públicos por entidades de Direito Privado.

Este modelo de gestão pública pretende incorporar o modo operante da gestão privada, em especial, no que se refere à noção de eficiência dos recursos públicos, mas sem se desvincular do modelo burocrático tradicional previsto na Constituição de 1988 quanto às normas e rigidez nos procedimentos. A mudança será significativa para os sistemas de controle interno no setor público, principalmente no que diz respeito ao controle de legalidade e controle de resultados³⁴¹, a fim de tornar a gestão pública mais eficiente e socialmente responsável para a satisfação do interesse público.

Com efeito, o sistema de controle interno da Administração Pública contemporânea busca avaliar o cumprimento das metas no plano plurianual, atuando na execução dos programas de governo e dos orçamentos dos órgãos e instituições com base na legalidade, eficiência e eficácia. O controle interno tem a missão institucional de auxiliar o controle externo realizado pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, sob o risco de recair em responsabilidade solidária.

Além disso, a fiscalização contábil financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, no que diz respeito à legalidade, legitimidade, economicidade, além da aplicação das subvenções e renúncias de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, por intermédio do controle externo e o sistema de controle interno de cada Poder (art. 70)³⁴².

O Tribunal de Contas exerce a função jurisdicional em todo o território (art. 73). Como foi assinalado, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União para a fiscalização, o monitoramento e o julgamento das Contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, com base no art. 71 da Constituição.³⁴³

³⁴¹ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de controle interno: perspectiva gerencial. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 63-72, out./dez. 2007.

³⁴² Art. 70, parágrafo único: Parágrafo único. “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)”.

³⁴³ “(...) incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. (art. 71, inciso II da Constituição)”.

Um aspecto que pode ser considerado falho no funcionamento dos Tribunais de Contas é inerente à ausência ou à ineficiência de fiscalização de seus membros. Há vários anos, tramita no Congresso Nacional a PEC 329/2013, da Câmara dos Deputados, que objetiva alterar a forma de composição dos Tribunais de Contas para acabar com quaisquer esquemas políticos e estabelece que os membros das Cortes de Contas sejam fiscalizados pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ.³⁴⁴

A PEC 329/2013 visa a uma maior independência funcional, administrativa, orçamentária e financeira do Ministério Público de Contas; até a presente data, o número de servidores é definido pela Corte de Contas, assim como o espaço físico, materiais, participação de cursos e seminários; esta prática é incompatível com a necessidade de atuação independente do Ministério Público de Contas.³⁴⁵

A Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº. 12.846/2013) é uma diretriz para a regulamentação dos Estados acerca do combate à corrupção. Os servidores públicos devem estar em conformidade para afastar a sua responsabilização jurídica; portanto, o controle interno trabalha na identificação de falhas escusáveis, minimizando o risco regulatório.

Assim, apresenta-se a lista de Estados-membros que regulamentaram a Lei nº. 12.846/2013:³⁴⁶

Alagoas	Decreto nº. 48.326/2016 (responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública) e Decreto nº. 52.555/2017 (estabelece regras de governança e gestão destinadas às suas empresas públicas e sociedades de economia mista e da outra providência);
Amazonas	Lei nº. 4.730/2018 (institui a exigência do Programa de Integridade nas empresas, para que seja possível contratar com a Administração Pública do Estado do Amazonas);
Bahia	PL nº. 22.614/17 (institui a exigência do Programa de Integridade nas empresas que contratem com a Administração Pública do Estado);
Ceará	Lei nº. 16.192/2016 responsável pela implementação do Programa Estadual de Fortalecimento ao Controle Administrativo;

³⁴⁴ OLIVEIRA, Júlio Marcelo de Oliveira. O controle externo..., p. 209-210.

³⁴⁵ OLIVEIRA, Júlio Marcelo de Oliveira. O controle externo..., p. 210.

³⁴⁶ CONJUR. **Lei n. 12.846/2013**. 29 ago 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-ago-29/estados-17-capitais-nao-regulamentaram-lei-anticorruptao>>. Acesso em 23 fev. 2020.

Distrito Federal	Decreto nº. 10.382/2020 que implementa o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019;
Espírito Santo	Decreto nº. 3.956-R16 (Lei Anticorrupção), já alterado pelo Decreto nº. 3.971-R. Além disso, a Lei nº. 10793/2017 determina a obrigatoriedade de <i>compliance</i> para fornecedores de serviços que contratarem com a Administração Pública;
Goiás	Decreto Estadual nº. 9.573/2019, que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo estadual, a Lei nº. 18.672/2014, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pelas práticas de atos contra a administração pública do Estado de Goiás);
Maranhão	Decreto n.º 31.251/2015 (Lei Anticorrupção);
Mato Grosso	Lei nº. 10.744/2018, cuida da obrigatoriedade de Termo Anticorrupção para entidades e Poderes do Estado de Mato Grosso, em especial aqueles voltados à área de fomento de empresas beneficiadas direta ou indiretamente, acerca de recursos públicos e contratos que envolvam a Administração Pública;
Mato Grosso do Sul	Decreto nº. 14.890/2017 (Lei Anticorrupção e o Decreto nº. 14.879/2017, que regulamenta o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual ³⁴⁷ ;
Minas Gerais	Decreto nº. 46.782/2015 (Lei Anticorrupção);
Pará	Decreto nº. 2.289/2018 (Lei Anticorrupção);
Paraíba	Decreto nº. 38.308/2018 (Lei Anticorrupção);
Paraná	Lei Estadual nº. 19857/2019 (Diretrizes do Programa de Integridade e <i>compliance</i> na Administração Pública)
Pernambuco	Decreto nº. 46.967/2018 (define os procedimentos para apuração da Responsabilidade administrativa da Lei Estadual Anticorrupção);

³⁴⁷ Quanto ao Decreto nº. 14.988/2018 do Mato Grosso do Sul, foi responsável por incluir a CGE no Conselho de Governança. Já o Decreto nº. 15.222/2019 dispõe sobre a promoção da governança no setor público, além da implementação do Programa MS de Integridade – PMSI, no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual. Cf. CGE-MS. **Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul**. Disponível em: <<https://www.cge.ms.gov.br/legislacao/decretos/>> 12. Fev. 2020.

Rio de Janeiro	Decreto n.º. 46.366/178 (Lei Anticorrupção). A Lei n.º 7.753/2017, exige a implementação de Programa de Integridade às empresas que celebrarem contrato ou convênio com a Administração Pública;
Rio Grande do Norte	Decreto n.º. 25.910/2016 (Lei Anticorrupção) exige os mecanismos internos de integridade na Administração Pública;
Rio Grande do Sul	Lei n.º. 15.228/2018 (Lei Anticorrupção e Programa de Integridade em contratos com a Administração Pública);
Rondônia	Decreto Estadual n.º. 23.907/2019;
Santa Catarina	Decreto n.º. 1.106/2017 (Lei Anticorrupção);
São Paulo	Decreto n.º. 60.106/2014 (Lei Anticorrupção);
Tocantins	PL n.º. 8/18 (exige programa de integridade para empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado).

Com base nos portais dos Tribunais de Contas dos Estados, constata-se a aplicação de políticas públicas destinadas à capacitação de servidores públicos e gestores em *compliance* e gerenciamento de riscos, além do investimento em pesquisa e tecnologia, a fim de promover a cultura de integridade e melhorar a transparência na Prestação de Contas dos estados e municípios. No total, foram analisados 27 portais de Cortes de Contas estaduais, excluindo-se os Tribunais de Contas municipais. Assim, a pesquisa verificou que não basta desenvolver controles externos qualificados, é necessário que o próprio controle seja transparente e de fácil acesso à informação:

a) O Tribunal de Contas do Estado do Acre possui em sua página inicial um *link* direcionado ao portal da ENCCLA para a elaboração do Plano de Diretrizes de Combate à corrupção nos Sistemas Estaduais e Municipais de Controle Interno³⁴⁸. Entretanto, no Plano de Ação da ouvidoria do TCE/AC Biênio 2019/2020.³⁴⁹

b) O Tribunal de Contas do Estado de Alagoas atua na capacitação dos seus membros acerca da Lei Anticorrupção para dar cumprimento ao Programa de Qualidade e

³⁴⁸ ENCCLA. **Estratégia Nacional de Combate à corrupção e a à Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/noticias/mjsp-apresenta-ao-g-20-estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em 10 fev. 2020.

³⁴⁹TCE-AC. **Ouvidoria**. Disponível em: <<http://www.tce.ac.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/ATUALIZA%C3%87%C3%83O-DO-PLANO-DE-A%C3%87%C3%83O-SETEMBRO-2019.pdf>>. Acesso em 10 fev. 2020.

Agilidade dos Tribunais de Contas (QART), a fim de padronizar os procedimentos de controle e fiscalização em *compliance*³⁵⁰. Destaca-se que, a Secretaria da Fazenda de Alagoas (SEFAZ-AL) desenvolveu um programa pioneiro em *compliance*³⁵¹ e gestão de riscos³⁵², que pode servir como diretriz para os outros estados e municípios;

c) O Tribunal de Contas do Estado do Amapá conta com um sistema informatizado de gestão e ouvidoria; a denúncia é encaminhada ao setor competente, caso seja acolhida, será apurada em caráter sigiloso até decisão definitiva sobre a matéria; o arquivamento será feito por decisão fundamentada do relator, aprovada pelo plenário. Apesar de prever o sigilo, a denúncia é identificada com a qualificação, telefone e e-mail do denunciante³⁵³. O Estado do Amapá promoverá o Plano Anual de Fiscalização NBASP nível 1 e NBASP nível 2, referente as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), reconhecidas internacionalmente.³⁵⁴

d) O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas passou a exigir o *compliance* nos editais de contratação com a Administração Pública, sob pena de suspensão dos processos ainda na fase inicial pelos relatores das contas das secretarias³⁵⁵. Por sua vez, implementou por meio da Resolução nº. 01/2019 o Código de Ética dos Servidores do TCE-AM, prevendo medidas anticorrupção, sustentabilidade e responsabilidade social.³⁵⁶

e) O Tribunal de Contas do Estado da Bahia realiza treinamento para os seus servidores, com o curso “Controle Interno, *Compliance* e Controle Externo”, esclarecendo quais são as diferenças entre a Legislação Anticorrupção Empresarial (Lei nº. 12.846/2013) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 8.429/1992).³⁵⁷

³⁵⁰ Cf. TCE-AL. **Capacitação dos membros: lei anticorrupção na visão do controle interno**. Disponível em: <<https://www.tceal.tc.br/escola/ver-noticia.php?c=MzYxOA==&cat=NA==>>. Acesso em 12 fev. 2020.

³⁵¹ Cf. **Gerenciador de Contendo da SEFAZ**. Código de Ética e Conduta & Políticas SEFAZ/AL. Disponível em: <<http://gcs.sefaz.al.gov.br/documentos/visualizarDocumento.action?key=nclk%2BpaRDX4%3D>>. Acesso em 12 jan. 2020.

³⁵²SEFAZ. Assessoria de Ética e *compliance*. **Manual de gestão de riscos**. Disponível em: <<http://gcs.sefaz.al.gov.br/documentos/visualizarDocumento.action?key=nclk%2BpaRDX4%3D>>. Acesso em 12 jan. 2020.

³⁵³TCE-AP. **Ouvidoria**. Disponível em: <<https://www.tce.ap.gov.br/ouvidoria/e-sic>>. Acesso em 10 fev. 2020.

³⁵⁴TCU. **Normas brasileiras de Auditoria do Setor Público**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-brasileiras-de-auditoria-do-setor-publico-nbasp/>>. Acesso em 19 fev. 2019.

³⁵⁵ TCE-AM. **Governo apresenta ao TCE plano de implantação da Lei do Compliance, após notificação**. Disponível em: <<https://www.tce.am.gov.br/?p=29836>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

³⁵⁶TCE-AM. **Código de Ética dos servidores do TCE-AM**. Disponível em: <<https://www.tce.am.gov.br/cartilhas/codigoetica/>>. Acesso em 10 fev. 2020.

³⁵⁷ TCE-BA. **Tribunal de Contas de Estado Bahia**. Disponível em: <<https://www.tce.ba.gov.br/noticias/e-preciso-haver-harmonia-entre-os-sistemas-de-controle>>. Acesso 10 dez. 2019.

f) O Tribunal de Contas do Estado do Ceará tem estimulado boas práticas de governança para ampliar os indicadores da transparência das contas públicas, mediante o apoio da comunidade acadêmica. O canal de ouvidoria, demonstrou-se acessível, com o acesso na página inicial do sítio eletrônico do TCE-CE.³⁵⁸

g) O Tribunal de Contas do Distrito Federal oferece o curso de *compliance* para os seus servidores³⁵⁹. O Decreto n. 39.739/2019 instituiu o Conselho de Governança Pública, para assessorar o governo na Política de Governança Pública e *Compliance* na Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal, para o efetivo *accountability* e governo aberto, o que possibilita o controle social dos recursos públicos.³⁶⁰

h) O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo segue a linha da ENCCLA, oferecendo cursos de capacitação para o combate à corrupção.³⁶¹

i) O Tribunal de Contas do Estado de Goiás, juntamente com a Controladoria-Geral do Estado, realiza cursos de capacitação acerca do programa de *compliance* público, instituído pelo Decreto Estadual nº. 9.406/2019.³⁶²

j) O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão realiza eventos e cursos para os servidores do TCE acerca de consultoria estratégica, controle interno e *compliance*.³⁶³

k) O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso implementa diretriz de *compliance* público em curso para servidores.³⁶⁴

l) O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul oferece curso de capacitação em *compliance* público para a promoção da ética governamental. A Corte de Contas

³⁵⁸TCE-CE. **Relatório de Atividades Corregedoria.** Disponível: <<https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/3937-a-relevancia-do-planejamento-para-boa-governanca-e-discutida-durante-12-tce-debate>>. Acesso 10 dez. 2019.

³⁵⁹TCE-DF. **Seminário de Atualização de Normas e Procedimentos de Controle Externo – SEMAT.** Disponível em: <<https://www.tc.df.gov.br/seset/Curso/pcp/app/semat/>>. Acesso em 12 fev. 2019.

³⁶⁰GD-DF. **Conselho de Governança Pública.** Disponível em: <<http://www.cg.df.gov.br/conselho-de-governanca/>>. Acesso em 18 fev. 2020.

³⁶¹TCE-ES. **III Encontro do dia Internacional Contra A Corrupção.** Disponível em: <<https://www.tce.es.gov.br/hotsite/encontro-corrupcao-2019/>>. Acesso em 10 dez. 2019.

³⁶²TCE-GO. **GCE apresenta Programa de Compliance Público.** Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/-/cge-apresenta-programa-de-compliance-publico?redirect=https%3A%2F%2Fportal.tce.go.gov.br%3A443%2Fhome%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_redirect%3D%252Fhome%26_3_keyword%3Dcompliance%26_3_groupId%3D0%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch&inheritRedirect=true>. Acesso 12 fev. 2019.

³⁶³TCE-MA. **Essex promove curso sobre Sistemas de Controle.** Disponível em <<http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-intranet/2671-essex-promove-curso-sobre-sistemas-de-controle?highlight=WyJjb21wbGhbmNlI0=>>>. Acesso em 12 fev. 2019.

³⁶⁴TCE-MT. **Diretriz de compliance.** Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/tvcontas/play/id_midia/28305>. Acesso em 12 fev. 2019.

foi destaque em inovação no Seminário Internacional sobre Análise de Dados na Administração Pública, realizado na Escola Superior do TCU, em Brasília, Distrito Federal (2019), com o desenvolvimento da ferramenta *e-extrator* (de extração de dados), por meio de inteligência artificial auxilia o *compliance* no gerenciamento de riscos e na transparência das contas públicas.³⁶⁵

m) O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais apresenta diversos cursos destinados ao aprimoramento do gestor e servidor público no combate à corrupção.³⁶⁶

n) O Tribunal de Contas do Estado do Pará possui cursos de capacitação por meio da Escola de Contas, de acordo com as medidas anticorrupção da Lei nº. 13.303/2016 e Lei nº. 12.846/2013 para a implementação do programa e-jurisdicionado, que visa ampliar o acesso de todos no controle das contas dos gestores públicos.³⁶⁷

o) O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba promove a capacitação dos seus servidores, com cursos de gestão pública, licitação e controle externo, em conformidade com a Lei Anticorrupção, este último foi organizado pela CGU³⁶⁸;

p) O Tribunal de Contas do Estado do Paraná oferece cursos online sobre o combate à corrupção e *compliance*. No portal do TCE-PR, é possível acessar o programa de integridade da SANEPAR e as respectivas recomendações da Corte de Contas³⁶⁹;

q) O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco firmou parceria com a OAB, MPPE e MPF no combate à corrupção. O portal do TCE-PE é simplificado, facilitando o acesso do jurisdicionado às contas dos gestores públicos, índices de transparência e legislação³⁷⁰;

r) O Tribunal de Contas do Estado do Piauí realiza cursos de capacitação para os seus membros e membros do Ministério Público de Contas. No ano de 2018, foram vencedores

³⁶⁵TCE-MS. **Projeto do TCE-MS é destaque em congresso internacional.** Disponível em < <http://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/4768/projeto-do-tce-ms-e-destaque-em-congresso-internacional>>. Acesso 12 fev. 2019.

³⁶⁶TCE-MG. **Desafios de *compliance* no setor público.** Disponível em: <<https://escoladecontas.tce.mg.gov.br/>>. Acesso em 12 fev. 2019.

³⁶⁷TCE-PA. **Compliance e gestão de riscos no setor público.** Disponível em: < <http://www.tce.pa.gov.br/escoladecontas/index.php/11-uncategorised/229-curso-compliance-e-gestao-de-risco-no-setor-publico>>. Acesso em 12. fev. 2019.

³⁶⁸ TCE-PB. **Curso de responsabilização de pessoas jurídicas da CGU terá participação de servidores do TCE-PB.** Disponível em: <<https://tce.pb.gov.br/noticias/curso-de-responsabilizacao-de-pessoas-juridicas-da-cgu-tera-participacao-de-servidores-do-tce-pb>>Acesso em: 12 fev. 2020.

³⁶⁹TCE-PR. **Compliance Ambiental.** Quadro de recomendações do TCEPR. Disponível em: < <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/compliance-ambiental/327082/area/47>>> Acesso em 12 fev. 2019.

³⁷⁰ TCE-PE. **MPCO firmará termo de compromisso com MPF, MPPE e OAB para combate à corrupção** Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/noticias-mpco/4910-mpco-firmara-termo-de-compromisso-com-mpf-mppe-e-oab-para-combate-a-corrupcao>>Acesso em: 12 fev. 2020.

do Prêmio Innovare de boas práticas e combate à corrupção, com o projeto intitulado: “Construindo Gestores do Futuro: estratégias de prevenção contra o desvio de recursos públicos destinados à educação”. O projeto possibilitou nos últimos dois anos, a aplicação adequada de mais de R\$ 380 milhões, recebidos pelas prefeituras piauienses³⁷¹;

s) O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro elaborou o manual de implementação de sistemas de controle interno da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro³⁷²;

t) O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul estabeleceu uma Rede de Controle da Gestão Pública, com ciclo de palestras destinadas à capacitação em *compliance* para o combate à corrupção, por conseguinte, estrutura a plataforma de compartilhamento de dados para o monitoramento das metas estratégicas sobre o Plano Nacional da Educação (PNE), nas secretarias de educação (municipal e estadual)³⁷³;

u) O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia insere o tema de *compliance* no ciclo de palestras do PROFAZ³⁷⁴;

v) O Tribunal de Contas do Estado de Roraima conta com diversos cursos para servidores e membros do MPCRR em seu planejamento estratégico do ano de 2020; em especial, realizará o curso “programas de compliance como combate à corrupção” para seus membros e jurisdicionados³⁷⁵;

w) O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina abriu em fevereiro de 2020, a inscrição para a capacitação das Ouvidorias Municipais, voltada para a implementação de *compliance*, gestão de risco e proteção de dados na gestão de processos dos municípios³⁷⁶;

³⁷¹ TCE-PI. **Projeto anticorrupção do MPC-PI ganha prêmio Innovare 2019**. Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/projeto-do-mpc-pi-de-combate-a-corrupcao-ganha-premio-innovare-2018/>>. Acesso em 2 fev. 2019.

³⁷² TCE-RJ. **Especialistas traçam cenário abrangente da área de compliance em evento no TCE-PR**. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/todas-noticias/-/asset_publisher/SPJsT15LTiyv/content/especialistas-debatem-compliance-e-gestao-publica-em-evento-no-tce-rj>. Acesso em 15. fev. 2020.

³⁷³ TCE-RS. **Entidades discutem painel de dados compartilhados sobre Planos de Educação no RS**. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/Entidades%20discutem%20painel%20de%20dados%20compartilhados%20sobre%20Planos%20de%20Educa%E7%E3o%20no%20RS>. Acesso em 12. fev. 2020.

³⁷⁴ TCE-RO. **Ciclo de Palestra do PROFAZ**. Disponível em: <<https://tcero.tc.br/2018/09/26/ciclo-de-palestras-do-profaz-na-regional-do-tce-ro-aborda-etica-compliance-emprededorismo-e-turismo/>>. Acesso em 12 fev. 2019.

³⁷⁵ TCE-RR. **Escon define treinamentos a serem ofertados em 2020**. Disponível em: <<https://www.tce.rr.leg.br/portal/noticia.php?id=1302>>. Acesso em 12 fev. 2020.

³⁷⁶ A capacitação será realizada nos dias 03 de março em Florianópolis e 10 de março em Chapecó, voltada para gestores públicos na implantação de ouvidorias municipais. TCE-SC. **Capacitação das ouvidorias municipais**.

x) O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo realiza curso de capacitação para agentes, auxiliares e servidores que atuam na fiscalização e no monitoramento das contas públicas, em consonância com a Lei nº. 12.846/2013, com o objetivo de promover os elementos de *compliance* e cultura de integridade na esfera pública³⁷⁷;

y) O Tribunal de Contas do Estado de Sergipe apresenta conteúdos técnicos de *compliance* de gestão de riscos para gestores e servidores, com palestras (*in loco*), em oito municípios do interior, com auxílio da Escola de Contas (ECOJAN)³⁷⁸;

z) O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins implantou o Comitê de Governança do TCE/TO, por meio da Resolução Administrativa n.º 06/2019, que institui a política de governança organizacional e *compliance*³⁷⁹ também inseriu o programa de Inteligência Artificial no sistema e-Contas, via convênio com a Universidade de Brasília (UnB);

Com base nos argumentos apresentados, verifica-se que o controle *a posteriori* tende a ser ineficaz, por isso a necessidade de controle prévio, antes da prática de fraudes. A ocorrência de abuso de poder e de desvio de finalidade no setor público não é uma questão de moralidade, mas, sobretudo, pela oportunidade de agir em desconformidade com a lei.

Dessa forma, a simplificação dos portais de transparência dos Tribunais de Contas, bem como a unificação dos programas de *compliance* em conjunto com a ouvidoria facilita o acesso dos jurisdicionados para o monitoramento e denúncias, conforme identificado nas respectivas Cortes de Contas, do Estado do Amazonas, do Estado do Paraná, do Estado de Minas Gerais e do Estado do Rio Grande do Sul que possuem página dedicada aos programas de *compliance*, além do manual de ética, gestão de riscos e Lei Anticorrupção.

Neste sentido, o investimento em tecnologia torna o controle mais efetivo e eficiente, em especial, na implementação do *blockchain* para o tratamento de dados no controle externo da Administração Pública; esta medida facilita a identificação de possíveis irregularidades e a repressão de crimes contra o erário, em tempo hábil. No ensinamento de Edgar Chagas, o

Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/tcesc-abre-inscri%C3%A7%C3%B5es-para-capacita%C3%A7%C3%A3o-ligada-ouvidorias-nos-munic%C3%ADpios>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

³⁷⁷ TCE-SP. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, ed. n. 143, 3º Quadrimestre/2018. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/revista-143.pdf>>. Acesso em 12 fev. 2020.

³⁷⁸ TCE-SE. **TCE vai ao interior e apresenta conteúdos técnicos a gestores e servidores de oito Municípios**. Disponível em: <<http://www.tce.se.gov.br/noticias/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=958>>. Acesso em 12 fev. 2019.

³⁷⁹ TCE-TO. **Comitê Institucional de Governança do TCE/TO dá início aos trabalhos abordando processos de aquisição**. Disponível em <<https://ead.tce.to.gov.br/institutodecontas/index.php/noticias/item/1374-comite-institucional-de-governanca-do-tce-to-da-inicio-aos-trabalhos-abordando-processos-de-aquisicao>>. Acesso em 20 dez. 2019.

blockchain possui um sistema de registro distribuído em uma rede descentralizada, responsável por armazenar os dados, por meio de uma *timestamp*, que estabelece a hora e data do evento.³⁸⁰

Isto fornece um nível acima de confiabilidade das informações, considerando que todos os dispositivos conectados devem dar anuência sobre os registros armazenados, da mesma forma que as informações inseridas não podem ser apagadas ou modificadas sem deixar rastros.³⁸¹

O objetivo da tecnologia de contabilidade distribuída é garantir maior transparência e confiabilidade na mineração das transações entre a Administração Pública e as empresas. O *blockchain* protege os dados de possíveis fraudes por terceiros e facilita o trabalho das auditorias e dos controles externos. A criptografia de chave pública permite identificar quem assinou as transações; além disso, o banco de dados do *blockchain* é capaz de arquivar qualquer alteração, de modo que as informações podem ser compartilhadas por meio de portais de transparência e repassados para os órgãos de persecução criminal para apuração de ilegalidades.³⁸²

Apesar da tecnologia *blockchain* ser utilizada no cenário corporativo multinacional, nota-se que, a partir da publicação do *General Data Protection Regulation europeu (GDPR)*³⁸³, quanto ao tratamento e sigilo de dados, a discussão é recente no País, sobretudo para os órgãos públicos, que devem adequar-se às disposições da Lei Geral de Proteção de Dados nº. 13.709/2018, utilizada para a segurança dos dados pessoais compartilhados na *internet*.³⁸⁴

Os governos estão trabalhando no aprimoramento da pesquisa e da capacitação de *experts* em tecnologia, informação e comunicação (tic) para adequarem-se ao referido diploma legal e o possível conflito com a tecnologia *blockchain*, conforme a iniciativa do Banco

³⁸⁰ CHAGAS, Edgar Thiago de Oliveira. *Blockchain: a revolução tecnológica e impactos para a economia*. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 4, ed. 3, v. 7, p. 110-144, mar. 2019. Disponível em <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/tecnologia/blockchain?pdf=27746> Acesso em: 19 dez. 2019.

³⁸¹ CHAGAS, Edgar Thiago de Oliveira. *Blockchain: a revolução tecnológica e impactos para a economia*. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 4, ed. 3, v. 7, p. 110-144, mar. 2019. Disponível em <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/tecnologia/blockchain?pdf=27746> Acesso em: 19 dez. 2019.

³⁸² DENNY, Danielle Mendes Thame; PAULO, Roberto Ferreira; CASTRO, Douglas de. *Blockchain* e Agenda 2030. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, p. 122-141, 2018.

³⁸³ A Lei foi aprovada em 2016 pelo Parlamento Europeu e visa proteger informações pessoais sensíveis, como registros médicos, dados biométricos, além de *cookies*, endereço de IP e registros de navegação. EC. **Para que serve o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)?**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/what-does-general-data-protection-regulation-gdpr-govern_pt>. Acesso em 23 fev. 2020.

³⁸⁴ BRASIL. **Lei n. 13.709 de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm Acesso em: 28 dez. 2019.

Nacional do Desenvolvimento (BNDES), a utilização de criptomoeda e a validação de dados via *blockchain* possibilita maior confiabilidade no canal de transparência. A Agenda tecnológica busca tornar o *accountability* mais fidedigno para todos, pois a transparência torna-se uma tendência global e obrigatória nas instituições públicas e privadas³⁸⁵; esta mudança reduz o risco do negócio e busca proteger a sociedade e o Estado dos danos da corrupção.

A imutabilidade dos dados significa que, uma vez inseridos, não podem ser apagados, fato que induz certa diligência e perícia, sujeito à responsabilidade criminal àqueles que alimentam o sistema. O *blockchain* poderá coibir fraudes no Portal da Transparência e sofisticar de forma estratégica o *accountability* na Administração Pública. O Tribunal de Contas da União estuda a possibilidade de implementar o *blockchain* na prestação de contas de órgãos federais, estaduais e municipais.³⁸⁶

Com efeito, as ações de *compliance* e *blockchain* auxiliam no controle da Administração Pública, na medida em que as inovações tecnológicas facilitam os processos de governança pública, com o objetivo de promover a conformidade regulatória e uma maior efetividade do *compliance* público. A medida permite que os Tribunais de Contas atuem não apenas na legalidade, legitimidade e eficiência, mas, sobretudo, na concretização do princípio da boa Administração Pública para a promoção da dignidade humana³⁸⁷. Assim, é inaceitável que os recursos destinados ao desenvolvimento sejam desviados para financiar esquemas criminosos em detrimento da sociedade.

³⁸⁵ O grupo de trabalho integra a FEBRABAN, o BRICS e a Agência de Tecnologia da Informação Comunicação das Nações Unidas – ITU. BNDES. **II Fórum *Blockchaingov***. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-e-bancos-de-desenvolvimento-de-paises-do-brics-firmam-memorando-de-entendimento-sobre-blockchain> >. Acesso em 19 fev. 2020.

³⁸⁶ TCU. **TCU discute o uso *blockchain* em prestações de contas da Ancine**. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-discute-o-uso-blockchain-em-prestacoes-de-contas-da-ancine.htm>. Acesso em 10 fev. 2020.

³⁸⁷ COSTALDELLO, Ângela Cassia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 13-31, abr./jun. 2010.

4.2 A atuação do *compliance officer* na Administração Pública

O direito fundamental à boa Administração Pública, inspirado no art. 41 da Constituição de 1988, estabelece que os Poderes devem viabilizar as pautas do desenvolvimento sustentável e realizar a contenção da corrupção no cenário social, econômico, jurídico, político e ambiental do Brasil. Desta forma, são instituídos programas de integridade no setor público com o propósito de reduzir o desvio de poder, a má gestão governamental e a corrupção sistêmica de alcance global.

Juarez Freitas aduz pelo direito fundamental à boa administração pública eficiente e eficaz, transparente, sustentável, com o uso da motivação proporcional, imparcial e respeito à moralidade administrativa, no qual reconhece a importância da participação social e política de todos, além da responsabilização dos gestores, agentes políticos e servidores públicos pelas condutas omissivas e comissivas contrárias ao ordenamento jurídico.³⁸⁸

Com o advento da *Foreign Corrupt Practices Act* (1977) (FCPA) e a *U.K. Bribery Act* (2010) (UKBA), há um grande avanço nas medidas anticorrupção no cenário global e o reconhecimento de que o problema afeta os âmbitos público e privado dos Estados. As práticas de corrupção alcançam um patamar alarmante de desigualdade social, visto que é responsável pela ineficiência na prestação de políticas públicas. Nesta ótica, os governos buscam aprimorar os seus controles internos e externos para conter os danos ao erário³⁸⁹ e a crise institucional.

Na Suécia, há o exemplo do *ombudsman*; o cargo é indicado pelo parlamento e tem o escopo de fiscalizar o Poder Executivo, de modo a realizar a mediação das críticas dos administrados entre o Poder Público e constatar eventuais fraudes do gestor público³⁹⁰; contudo, não exerce função de *compliance officer*, pois este é o responsável pela implementação e monitoramento do programa de integridade.

A Administração Pública deve atuar no monitoramento e na responsabilização dos seus servidores públicos e agentes políticos, pelos eventos danosos contra o meio ambiente, economia e sociedade, sobretudo para reduzir os inúmeros casos de corrupção envolvendo o Estado. O programa de integridade surge como uma ferramenta necessária para o

³⁸⁸ FREITAS, Juarez. **Direito fundamental...**, p.21-23.

³⁸⁹ LOUGHMAN, Brian P.; SIBERY, Richard A. **Bribery and corruption: navigating the global risk** [eletronic book]. Wiley corporate F& A. Hoboken, N,J: Wiley, 2012. p. 76-78.

³⁹⁰ PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública...**, 1. 2588-2594. (Arquivo Kindle).

monitoramento e gerenciamento de riscos, em que os benefícios serão a longo prazo, com a mudança de cultura em prol da ética nas transações econômicas das companhias e na gestão do repasse de recursos entre a União, estados e municípios.

Nos ensinamentos de Norberto Bobbio, o Estado regula o mercado para determinar o comportamento dos indivíduos; todavia, não se utiliza apenas da coação, posto que a sanção pode ter função premial, ao passo que se promove uma vantagem de natureza econômica a uma ação desejada³⁹¹. Em outras palavras, estar em conformidade com a lei permite que a organização ou a instituição pública adquira benefícios, como, por exemplo, quando verificada a efetividade do *compliance*, a empresa poderá ser beneficiada da atenuação das sanções jurídicas.³⁹²

O programa de integridade auxilia na gestão da empresa estatal e na responsabilização de agentes públicos, proporcionando maior transparência dos contratos, além de proteger direitos fundamentais sociais com a correta destinação dos recursos públicos. O papel do *compliance officer* consiste na implementação do programa, na capacitação dos empregados de forma *tone from the top* (o tom vem da alta direção); todavia, é importante considerar os gerentes da linha de frente para o sucesso do programa. A introdução oportuna da inovação no *accountability* das organizações públicas e privadas amplia o diálogo entre a Administração Pública e os órgãos de persecução criminal para evitar a captura do sufrágio pelas forças político-econômicas desvirtuadas da ética.

Desta forma, a figura do *compliance officer* deve atuar em três âmbitos da Administração Pública: a) no plano estratégico, auxiliando os chefes executivos na definição de políticas públicas, por meio de análise orçamentária; b) na ligação entre a alta liderança, como parte operacional dos entes públicos; c) na avaliação dos resultados produzidos pelo corpo operacional³⁹³. A maior dificuldade do programa de *compliance* consiste no monitoramento para apurar em tempo hábil os esquemas de corrupção, na mesma sofisticação que as organizações criminosas utilizam para camuflar os desvios e lavar o dinheiro. A título de exemplo, o pagamento via *bit coins* (moeda virtual), que remove qualquer rastro e comprovação delituosa, denominada por Augusto Martinez Perez filho de *deep corruption*,

³⁹¹ BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, SP: Manoele, 2007, p. 68.

³⁹² Art. 7º, inciso VIII da Lei n. 12.486/2013: “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.

³⁹³ PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública...**, 1. 2621. (Arquivo Kindle).

marcada por uma estrutura de hologramas, aparentemente legítima³⁹⁴, mas que na verdade é utilizada para lavar dinheiro público, isto é, o reflexo da transnacionalização de delitos, ocasionada pela globalização econômica entre os Estados.

Diante desta última análise, as formas de controle da Administração Pública devem ser atualizadas com a implementação de instrumentos capazes de mudar o panorama da corrupção. Esse engajamento tecnológico é visto na Polícia Federal, na busca pela internacionalização dos mecanismos de persecução criminal. A operação “Pão Nosso” constatou o uso de *bitcoins* para facilitar o desvio de aproximadamente R\$ 44,7 milhões nos anos de 2010 e 2015, referente ao superfaturamento e lavagem de dinheiro dos contratos de fornecimento de refeições em presídios do Rio de Janeiro.³⁹⁵

O *compliance*, por sua vez, integra o controle interno das organizações públicas e privadas; com a sua pretensão efetiva de mitigação de riscos, serve de atenuante de pena, todavia, não tem o condão de afastar onexo causal para isentar o servidor público ou a empresa da sua responsabilidade (Lei nº. 12.813/2013). O *compliance* surge como um incentivo alusivo à prática de condutas probas; o Estado passa por uma reformulação de governança e estimula cada vez mais comportamentos ligados à transparência e à disseminação de boas práticas. Assim, a empresa e as instituições públicas investem na capacitação dos seus empregados e servidores públicos acerca dos efeitos nocivos da corrupção para além de atividades econômicas, ao mesmo tempo em que visa a garantir o pleno respeito dos direitos fundamentais sociais.

O Decreto nº. 8.420/2015, em seu art. 41, § único, estabelece os pilares para um programa de integridade. A estrutura é *tone at the top*, com o comprometimento da alta direção; é imprescindível a criação de um setor dedicado à análise e ao gerenciamento de riscos, com a identificação dos marcos regulatórios e as possíveis ameaças que permeiam empresas ou instituições, com base na atividade ou serviço prestado. Assim, o *compliance officer* auxilia na estrutura dos planos de integridade, mediante a edição do código de conduta, código de ética, canal de denúncias, processos de *due diligence*, gerenciamento de riscos e o setor de *compliance*.

³⁹⁴ PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública...**, 1. 2634. (Arquivo Kindle).

³⁹⁵ EBC. **Fraude e Lavagem de dinheiro**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/tags/fraude-e-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em 19 dez. 2019.

O canal de denúncia poderá ser interno e externo, com a previsão das medidas de proteção ao denunciante, quais sejam: o método aplicável para denúncias anônimas, se serão exigidos requisitos de local e hora; a formação do setor que irá receber as denúncias conforme a matéria empregada³⁹⁶ para que os *experts* possam atuar na resolução do problema; o fluxo da denúncia e o acompanhamento do denunciante, para que seja realizado o *feedback* e as devidas providencias; o direito ao contraditório e ampla defesa do denunciado; o sigilo da investigação; e o *report* para alta direção e autoridades competentes.

O setor de *compliance* é o responsável pela comunicação acerca do programa de integridade, com a capacitação de todos que estão inseridos na organização, inclusive com a possibilidade de exigir *compliance* de empresas terceirizadas e fornecedores, realizando o respectivo *due diligence* antes da contratação³⁹⁷. Nota-se que há o dever de comprometimento do *compliance officer* com o monitoramento do programa; este colabora com a controladoria, a auditoria e os órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas, a Controladoria-Geral da União e o Ministério Público no combate à corrupção.

A delegação do poder de vigilância ao *compliance officer* é parcial, pois permanece o dever da alta direção em verificar os processos e efetividade do programa. O *compliance officer* é responsabilizado no escopo da sua atuação³⁹⁸, assume o dever de cumprir o programa de integridade³⁹⁹, nas hipóteses onde for verificada negligência, omissão, comissão e imperícia, além da ausência de reporte à alta direção e às autoridades competentes; ou, ainda, nas situações em que atuou como autor ou partícipe para o acometimento de ilícitos contra a probidade administrativa.

É possível que no âmbito público de atuação, a figura do profissional *compliance* seja inserida por meio de concurso público, a fim de prestigiar o princípio da impessoalidade fundamental à boa Administração Pública. O processo de exame deve contar com mais de uma

³⁹⁶ C.f PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública...**, l. 3836. (Arquivo Kindle).

³⁹⁷ A diligência previa nas contratações assegura o dever de vigilância da alta administração em conjunto com o *compliance officer*. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María Deberes de vigilancia y compliance empresarial. In: KUHLEN, Lothar; Montiel, Juan Panlo; ORTIZ DE URBINA GIMENO, Íñigo (Orgs.). **Compliance y teoria del Derecho Penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. 97-98.

³⁹⁸ SAAVEDRA, Giovanni Agostini. Reflexões iniciais sobre o controle penal dos deveres de compliance. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, ano 19, n.º 226. São Paulo: IBCRIM, set. 2011. P. 13-14.

³⁹⁹ ROBLES PLANAS, Ricardo. El responsable de cumplimiento (“Compliance Officer”) ante el Derecho penal”. In: SÁNCHEZ, Jesús-María Silva; FERNANDEZ, Raquel Montaner (Org.) **Criminalidad de Empresa y Compliance “Prevención y Reacciones Corporativas”**. Barcelona: Atelier Libros, 2013. p. 324-325.

fase, conforme os requisitos legais do cargo⁴⁰⁰. Além disso, a Súmula Vinculante nº. 13 (STF) veda o nepotismo⁴⁰¹ e proíbe a contratação de cônjuge, companheiro ou parente por afinidade até o terceiro grau, sobretudo da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento para o exercício de cargo em comissão, confiança ou função gratificada na Administração Pública nacional, direta e indireta ou em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob o risco de violar a Constituição.⁴⁰²

Em suma, o que se pretende com o cargo de *compliance officer* no setor público é promover a sua atuação em consonância com a auditoria e a controladoria internas, servindo como forte apoio dos órgãos de controle externo, auxiliando na fiscalização e no monitoramento das políticas públicas, cumprindo a sua função preventiva por intermédio da política de treinamentos do corpo técnico estatal (comunicação assertiva e adequada a função) e o *due diligence* nos contratos públicos. A função repressiva dá-se pelo dever de *report* à alta direção e às autoridades. Assim, o *compliance* busca inserir a cultura ética no âmbito público, coibindo a má gestão e o desvio de recursos públicos destinados ilicitamente à satisfação de interesses de gestores públicos mal-intencionados e empresas fraudulentas que atuam de forma destoadada dos preceitos constitucionais e do livre mercado.

⁴⁰⁰ PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública...**, 1. 2834. (Arquivo Kindle).

⁴⁰¹ SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e Controle Social...**, p. 34.

⁴⁰² STF. **Súmula Vinculante n. 13.** Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em 03 jan. 2020.

4.3 Esferas de responsabilidade com base na Lei de Anticorrupção Empresarial (Lei nº. 12.846/2013)

O combate à corrupção foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Constituição de 1824, que previu a responsabilização dos agentes do Estado por má conduta e omissões no exercício das suas funções⁴⁰³. A Constituição de 1946 também dispôs acerca da responsabilidade por abuso de cargo ou função pública ou de emprego em entidade autárquica em seu art. 141, §31, segunda parte. O constituinte de 1967 estabelecia a perda de bens nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, função ou emprego da Administração Pública, direta ou indireta, com base na Emenda Constitucional nº. 1, de 1969.⁴⁰⁴

Com a democratização do País, a Constituição de 1988 estabeleceu a possibilidade de perda e suspensão dos direitos políticos (art. 37 § 4º.), nos casos de improbidade, má gestão de recursos públicos e nos crimes de responsabilidade do Presidente da República (art. 85). A Constituição disciplinou de maneira clara e objetiva as competências da Polícia Federal, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Advocacia-Geral da União como mecanismos de prevenção e detecção no combate à corrupção, que deram base para a elaboração da Lei nº. 8.429/1992 (Improbidade Administrativa), Lei nº. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial), Lei nº. 13.303/2016 (Lei das Estatais) e a recente Lei nº. 13.964/2019 (conhecida como Lei Anticrime).

A combinação entre o monitoramento de políticas públicas e os mecanismos anticorrupção (*compliance*) torna-se uma tendência internacional, visto que os crimes de lavagem de dinheiro estão cada vez mais sofisticados e de difícil detecção, envolvendo as Administrações Públicas nacional e estrangeira. O Brasil ratificou diversos tratados internacionais para a cooperação internacional no combate à corrupção e na recuperação de ativos, tais como: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, composta de 71 artigos (Convenção Mérida, 2003)⁴⁰⁵; a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁴⁰⁶; a Convenção sobre o Combate da Corrupção de

⁴⁰³ BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 03 jan. 2020.

⁴⁰⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; STRECK, Lenio Luiz, MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil...**, p. 967-969.

⁴⁰⁵ Ratificada pelo Decreto Legislativo nº. 348/2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 5.687/06.

⁴⁰⁶ Aprovada por meio do Decreto Legislativo nº. 152/2002 e promulgada pelo Decreto 4.410/02.

Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).⁴⁰⁷

Tais acordos incentivaram o Brasil na elaboração de políticas públicas de segurança mais intensivas no combate à corrupção. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) foi instituída em 2003, pelo Ministério da Justiça, a fim de apoiar as instituições democráticas para identificar e coibir as práticas de condutas ilícitas, atuando nas três esferas dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) com a implementação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.

Dentre as inovações da ENCCLA, é possível destacar a instituição do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro, do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), bem como o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (CNIA), a implementação de *layout* para solicitação e obtenção de informação de quebra de sigilo bancário, que serviu de marco para o aprimoramento dos órgãos incumbidos da persecução criminal no combate à corrupção, uma oportunidade para remover a cultura da impunidade.⁴⁰⁸

Por sua vez, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), vinculado à Secretaria de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, atua como secretaria da ENCCLA, por intermédio da articulação Internacional do DRCI⁴⁰⁹.

As ações da ENCCLA são desenvolvidas anualmente por meio de grupos de trabalho em vários órgãos e instituições de nível federal, estadual e municipal, ambos realizam pesquisas e diagnósticos que compõem o banco de dados para elaboração de propostas legislativas e soluções em tecnologia da informação, visando ampliar os mecanismos de combate à corrupção.

Os avanços na estratégia nacional contra à corrupção são confirmados pelos projetos: o aplicativo “as diferentonas”, direcionado ao controle social exercido pelo cidadão, para

⁴⁰⁷ Aprovada pelo Decreto Legislativo nº. 125, e Promulgada pelo Decreto nº 3.678/2000.

⁴⁰⁸ BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **Enccla**: Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. Disponível em: < <http://enccla.camara.leg.br/biblioteca/livro-enccla-10-anos/livro-enccla-10-anos> >. Acesso em 10 dez. 2019. p. 12.

⁴⁰⁹ENCCLA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: < <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

identificar possíveis fraudes na distribuição de recursos públicos e comparar os recursos recebidos e gastos por municípios similares⁴¹⁰; a implementação do Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro (CSS), sob gestão do Banco Central do Brasil; celeridade e economicidade nas investigações e persecuções penais, por meio do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA); a instituição do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro e replicação do modelo das demais unidades da federação, com a formação de uma rede integrada de tecnologia, que visa simplificar o exame de ações penais e cruzamento de dados de grande volume.

A ENCCLA também implementou o rol eletrônico de culpados da Justiça Federal, recomendou ao Conselho Nacional de Justiça, a criação do mencionado rol no âmbito das Justiças Estaduais, recomendou a elaboração do Cadastro de CNPJ dos entes públicos, sob a apuração da Receita Federal do Brasil RFB, bem como a criação do Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas (CEIS), mantido pela Controladoria-Geral da União e do Cadastro Nacional de Entidades (CNEs). No âmbito do Ministério Público, a ENCCLA estruturou o grupo nacional de combate às organizações criminosas e implementou as delegacias especializadas em crimes financeiros.

O Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção (PNPPC) promovido pela ENCCLA, consiste na ação voltada para crianças, adolescente e adultos de forma integrada e cooperada no ambiente, escolar, acadêmico, comunitário e empresarial, por meio de valores éticos e universais para o fomento do controle social, buscando reverter os níveis de aceitação da corrupção pelos indivíduos.⁴¹¹

Desse modo, é possível admitir o tripé do combate à corrupção: a) a superação da corrupção via repressão eficiente e proporcional aos danos causados (legislativo e judiciário); b) o controle e detecção dos desvios (controle interno, controle externo, ambos aliados aos programas de *compliance*, integridade e gestão de riscos); e c) a prevenção primária da

⁴¹⁰ Este aplicativo foi fruto do *Hackton* (2016) sobre corrupção e pode ser utilizado no combate ao superfaturamento de obras públicas e aquisições de produtos e serviços com o dinheiro público. A título de exemplo, na consulta de materiais escolares, é possível comparar o gasto de uma instituição de ensino, com uma outra escola de município vizinho. Em 2017, a Transparência Internacional citou a ENNCLA como primeira estratégia unificada anticorrupção no país. Cf. TRANSPARENCY Org. **Open data and the fight against corruption in Brazil.** fev. 2017. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/open_data_and_the_fight_against_corruption_in_brazil>. Acesso em: 10 dez. 2019.

⁴¹¹ MPPB. **Prevenção Primária à Corrupção.** Disponível em: <<http://todosjuntoscontracorrupcao.mppb.mp.br/>>. Acesso em 10 dez. 2020.

corrupção, que consiste na educação e formação do caráter da natureza do cidadão. A efetividade do combate à corrupção tem relação com a formação do senso crítico do indivíduo, sobretudo na educação de crianças e jovens, que carregam a essência da cidadania, ainda não maculada pelo desvio de conduta.

Em 2019, a ENCCLA elaborou 14 ações de combate à corrupção com destaque ao desenvolvimento do projeto de plataforma digital e outras medidas voltadas para ampliação, tanto da transparência pública quanto dos dados abertos que permitem a participação social, com a colaboração de autoridades de todo o território nacional.⁴¹²

A Lei nº. 12.846/2013 visa a combater os casos de suborno transacional; desta forma, a Plataforma FalaBr⁴¹³ foi inserida como canal oficial de denúncias no portal da Controladoria-Geral da União (CGU). Além disso, o Ministério de Justiça e Segurança Pública irá promover o curso de capacitação de agentes públicos para o combate à corrupção e à lavagem de Dinheiro no ano de 2020, em consonância com a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) (1977⁴¹⁴). A transparência e a democracia irão possibilitar a concreta participação dos servidores no aprimoramento das instituições.⁴¹⁵

A Convenção Anticorrupção da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 1997⁴¹⁶, recomendou aos Estados signatários que estabeleçam medidas eficazes para desencorajar, prevenir e combater a corrupção dos agentes públicos estrangeiros

⁴¹² Foram disponibilizados cursos para o compartilhamento de dados e informações em cooperação com o Comitê Gestor de Tecnologia da CGU, juntamente com a ABI, AGU, AJUFE, CADE, Casa Civil/RS, Rede de Controle da Gestão Pública do Distrito Federal - CG/DF, Corregedoria-Geral da Administração de São Paulo - CGA/SP, Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais - CGE/MPG, Controladoria-Geral da Prefeitura de São Paulo - CGM/SP, Controladoria-Geral da União - CGU, Conselho da Justiça Federal - CJF, CONACI, CONJUR/MSP, CVM, DRCI, FOCCO/SP, GSI/PR, PREVIC, SECONT/ES, SENAD/MJSP, Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas da União, Tribunal Superior Eleitoral e os Ministérios Públicos dos Estados do Paraná, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal, além do Ministério Público Federal, Polícia Federal. ENCCLA. **Ações de 2019**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2019>>. 10 fev. 2020.

⁴¹³ CGU. **FalaBR**: Plataforma Integrada de Ouvidoria e acesso à informação. Disponível em: <<https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>>. Acesso em 15 jan. 2020.

⁴¹⁴ A FCPA possui alcance extraterritorial (global) visto que é aplicada para qualquer cidadão estadunidense; subsidiária estadunidense ou empresa brasileira no território estadunidense; capital estadunidense; empresas estrangeiras que tenham negócios ou conexões com os EUA; Assim, empresas de grande, médio e pequeno porte também respondem pela FCPA; o não conhecimento da lei não isenta sua aplicação. Cf. JUSTICE Gov. **The FCPA Guide**. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/fcpa-guidance>>. Acesso em 20 fev. 2019.

⁴¹⁵ c.f. ENCCLA. **Ações de 2019**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2019>>. 10 jan. 2020.

⁴¹⁶ A Convenção foi ratificada por meio do Decreto Legislativo nº. 125/2000 e promulgada pelo Decreto 3.678/2000. BRASIL. **Decreto n. 3.678/2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso 10 jan. 2020.

em transações comerciais internacionais, o que demonstra o reconhecimento dos governos e das organizações não governamentais na prevenção e luta contra à corrupção transnacional.

Em 2011, entrou em vigor *UK Bribery Act (UKBA)* (Lei Anticorrupção do Reino Unido), aplicável independentemente do local e da nacionalidade de quem praticou o ato (seja pessoa física ou jurídica), a fim de atender aos requisitos da Convenção Anticorrupção de 1997 da OCDE, sendo considerada uma das mais rigorosas leis nesta seara. Por sua vez, pratica crime de corrupção quem oferecer, requerer, comprometer, concordar, receber, pagar, aceitar vantagem indevida, ou subornar oficial estrangeiro. A lei também prevê a prática de atos por agentes públicos, não importando a intenção de corromper. Assim, são penalizadas as empresas públicas e privadas que não tenham mecanismos efetivos contra atos de corrupção (suborno ativo).⁴¹⁷

A prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro é uma preocupação global; todos os anos aproximadamente US\$ 1 trilhão são pagos em atos de suborno no mundo devido à corrupção. Isso equivale a mais de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) global, problema que traz consequências irreparáveis para todos, impedindo o acesso a recursos e oportunidades de crescimento, bem como reduz a confiança das instituições públicas e, notadamente, enfraquece os Poderes e os sistemas de Justiça. Desta forma, com base no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Estados em desenvolvimento perdem dez vezes mais fundos em corrupção do que todo o dinheiro investido.⁴¹⁸

Por mais desenvolvido que seja um Estado, não significa que está blindado aos malefícios da corrupção, razão pela qual é importante que cada Estado desenvolva mecanismos efetivos para o seu controle interno e externo. Antes do estudo aprofundado acerca da Lei Anticorrupção Empresarial nº. 12.846/2013, é oportuno discorrer acerca da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 8.429/1992), que foi introduzida no ordenamento jurídico para regulamentar o art. 37, § 4º., da Constituição, acerca dos atos de improbidade administrativa.

A Lei nº. 8.429/1992 prevê três categorias de atos de improbidade: a) o enriquecimento ilícito; b) o prejuízo ao erário (art.10); e c) o ferimento aos princípios da Administração Pública (art. 9º). Assim, recai em responsabilidade quem conceber benefício administrativo ou fiscal sem observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie ou, ainda,

⁴¹⁷ Cf. TRANSPARENCY International UK. **The Bribery Act**. Disponível: <<https://www.transparency.org.uk/our-work/business-integrity/bribery-act/>>. Acesso em 20 fev. 2020.

⁴¹⁸ ONU. **Todos os anos, US\$ 1 Trilhão é pago em subornos no mundo**. Disponível em : <<https://news.un.org/pt/story/2019/12/1697261>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza.⁴¹⁹

São sujeitos ativos dos atos de improbidade, o agente público, 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 (art. 2º).

Celso Bandeira de Mello classifica os agentes públicos em três grupos: agentes políticos; b) servidores estatais, abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado; e) particulares em atuação colaboradora com o Poder Público⁴²⁰. Portanto, qualquer pessoa que desempenhe atividades públicas pode ser considerada como agente público, isto inclui órgãos da Administração direta e indireta ou qualquer entidade que receba benefício ou incentivo do Poder Público, ainda que seja para sua criação ou forma de custeio.⁴²¹

A Lei Anticrime nº. 13.964/2019, ainda que seja direcionada aos ordenamentos penal e processual penal, impacta na Ação de Improbidade Administrativa – LIA (Lei nº. 8.429/1992), em especial no que diz respeito à autorização de “acordo de não persecução cível”, com base no §1º., do art. 17.⁴²²

A redação antiga da Lei de Improbidade Administrativa vedava expressamente a possibilidade de transação, contudo, mormente, já eram admitidos mecanismos consensuais de controle, como o Termo de Ajuste de Conduta (TAC), nas hipóteses de enriquecimento ilícito ou reparação dos danos causados ao erário, conforme a Resolução nº. 179/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que regulamenta o § 6º., do art. 5º., da Lei nº. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a

⁴¹⁹ SOUZA, Carolina Yumi de. Sistema Anticorrupção, Improbidade Administrativa e o Papel da Advocacia-Geral da União. In: HIROSE, Regina Tamami (Coord.). **Carreiras típicas de Estado: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 109.

⁴²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo...**, p. 245.

⁴²¹ O art. 3º da LIA admite a responsabilidade de pessoa física ou jurídica que tenha introduzido ou concorrido para a prática do ilícito ou ainda, que tenha se beneficiado do ato de improbidade. Veja-se que no Brasil, há um número substancial de ações de improbidade administrativa envolvendo o financiamento de campanhas eleitorais, o que gera risco para a democracia, pois como bem destaca Paulo Bonavides, o Poder não deve se sobrepor ao ordenamento jurídico, sob risco de se tornar inimigo da liberdade, ou seja, daqueles que o elegeram. BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11. ed. São Paulo: Malheiro, 2013. p. 39-40.

⁴²² BRASIL. **Lei n. 8.429/2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm>. Acesso em: 2 fev. 2020.

tomada do compromisso de ajustamento de conduta (TAC)⁴²³ e, ainda, a Resolução n.º 01/2017, do Conselho Superior do Ministério Público do Paraná (CSMPPR).⁴²⁴

A Lei de Improbidade Administrativa prevê três espécies de medidas cautelares: a) a indisponibilidade de bens (art. 7.º); b) o sequestro de bens (art. 16); e c) o afastamento cautelar do agente público (art. 20). Os instrumentos que operacionalizam a recuperação de ativos são a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB) e o Renajud. Uma vez decretados pelo Poder Judiciário, todos os bens do devedor tornam-se indisponíveis, com base no montante especificado, porém, depende da comprovação do *periculum in mora*⁴²⁵. A medida previne o crime de lavagem de dinheiro e torna possível o ressarcimento ao erário e eventual pagamento de multa.

Neste sentido, há inserção do domínio punitivo da improbidade administrativa diante da possibilidade de celebração, pelo Ministério Público Federal, de acordos de leniência, com fulcro no art. 16, da Lei n.º 12.846/2013, que parcialmente revogou o art. 17, § 1.º, da Lei n.º 8.429/1992 (LIA). Assim, a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos na referida lei, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo (art. 16, caput da Lei n.º 12.846/2013).

O Ministério Público Federal, por meio da 5ª. Câmara de Coordenação e Revisão e Combate à Corrupção, implementou o Mapa Nacional de Ações de Improbidade Administrativa para atender o princípio da transparência e facilitar o controle social das Ações Cíveis Públicas de Improbidade. Dentre as ações propostas pela Comissão Especial de Enfrentamento à Corrupção⁴²⁶ estão: a Transparência e a Lei de Acesso à Informação; o controle interno e a profissionalização da Administração Pública; as campanhas educativas; a capacitação para o controle social; as medidas legislativas; os projetos educacionais; a pesquisa e indicadores; a ampliação da democratização do Ministério Público; a segurança dos membros; os servidores;

⁴²³CNMP. **Resolução** n.º **179/2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2020.

⁴²⁴MPPR. **Resolução** n.º **01/2017**. <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Restaurativo/Resolucao_01_2017_CSMP_MPPR.pdf>. Acesso em 10 jan. 2020.

⁴²⁵ SOUZA, Carolina Yumi de. Sistema Anticorrupção, Improbidade Administrativa e o Papel da Advocacia-Geral da União..., p. 109.

⁴²⁶ A Comissão Especial de Enfrentamento à Corrupção foi Criada pela Resolução CNMP n.º 185, de 02 mar. 2018.

os profissionais e as atividades com atuação na área de combate à corrupção e transparência; a criação da rede nacional de combate à corrupção⁴²⁷. Tais medidas que vão de encontro com a Convenção da Organização das Nações Unidas e os ODS 16.⁴²⁸

Sobre a resolução mencionada, restou evidente a tentativa do Ministério Público em promover estruturas especializadas no combate à corrupção devido à repercussão negativa do Brasil no cenário econômico internacional, em especial, no funcionamento da Administração Pública, colocando em risco a implementação de direitos sociais e individuais indisponíveis. A cooperação internacional possibilita a recuperação de ativos e o desenvolvimento de trabalhos periciais multidisciplinares. A inovação tecnológica possibilita fazer a análise e o cruzamento de dados, com potencial obtenção do dinheiro lavado para o erário e sociedade.⁴²⁹

A Lei nº. 8.429/2013 foi responsável por modificar a estrutura de responsabilidade subjetiva prevista na Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei nº. 8.429/1992)⁴³⁰, pois admitiu a responsabilidade objetiva⁴³¹ de pessoas jurídicas (art. 2º.) constituídas “de fato” (art. 1º. e art. 26, § 1º.), mantendo a responsabilidade subjetiva para pessoas físicas, conforme estabelece o art. 3º.

Seguindo esta metodologia, a Lei nº. 12.846/2013 inovou ao dispor tipificação própria de atos de improbidade imputáveis à pessoa jurídica (art. 5º.), o que não afasta a incidência dos tipos de improbidade previstos na Lei de Improbidade Administrativa. A Lei nº. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial) impõe uma complementação obrigatória da tipificação (*caput*, artigo 5º), haja vista que autoriza a desconsideração da personalidade jurídica, estabelecendo os critérios de extraterritorialidade do domínio da improbidade administrativa (art. 28), para dar atendimento às Convenções Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas (ONU).⁴³²

⁴²⁷ A Comissão Especial de Enfrentamento à Corrupção foi Criada pela Resolução CNMP n. 185, de 02 mar. 2018.

⁴²⁸ “Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. 16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”.

⁴²⁹ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção..., p. 187.

⁴³⁰ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção..., p. 196.

⁴³¹ Demais previsões da responsabilidade objetiva da empresa no ordenamento jurídico brasileiro: Código de Defesa do Consumidor (art. 12 e 14 da Lei n. 8.078/1990; art. 14 § 1º da Lei 6.938/1981; art. 932 do Código Civil; art. 136 do Código Tributário Nacional (CTN).

⁴³² OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção..., p. 197.

No que concerne à aplicabilidade da Lei nº. 12.846/2013 às empresas estatais, há possibilidade, desde que seja beneficiária do ato de corrupção, limitada a sua responsabilização às sanções de multa, publicação extraordinária da decisão condenatória, perdimento de bens, direitos ou valores obtidos pela prática do ilícito e/ou proibição de receber incentivos, subsídios de órgãos e entidades públicas pelo prazo de cinco anos.

Tal posicionamento é afirmado por Santos, Bertoncini e Ubirajara, no sentido de que as empresas estatais estão sujeitas à Lei Anticorrupção nº. 12.846/2013; contudo, são submetidas ao regime jurídico próprio da Lei nº. 13.303/2016. Assim, ainda que ocorra o interesse de prevenção e de combate à corrupção dos atos lesivos contra a Administração Pública, há prioridade no interesse coletivo de impedir a sua interdição ou dissolução⁴³³, também não se sujeitam à falência, conforme destaca Inere Nohara.⁴³⁴

Sobre este aspecto, as empresas públicas e as sociedades de economia mista devem desenvolver práticas de governança e controle interno (art. 1º., §7º., inciso VI, da Lei nº. 13.303/2016). A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista possui os deveres de responsabilidade do acionista controlador e terá de exercer o controle no interesse da companhia, bem como respeitar o interesse público que justificou a sua fundação (art. 4º., § 1º.).

A Lei nº. 6.404/1976 define o acionista controlador como pessoa natural ou jurídica, ou grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, cujo objetivo é fazer cumprir a função social da sociedade de economia mista (art. 116, § único)⁴³⁵. Nos casos de exercício abusivo de poder, o acionista controlador responde pelos danos causados à companhia e aos *stakeholders*.

Com base na ABNT NBR ISO 31000 as organizações públicas ou privadas devem realizar atividades coordenadas para o gerenciamento de risco⁴³⁶. A Lei das Estatais nº. 13.303/2016 prevê a estrutura e as práticas de gestão de riscos de controle interno (art. 9º.,

⁴³³ SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTODIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à Lei n. 12.847/2013...**, RT, p. 85.

⁴³⁴ A Lei n. 11.101/05 (Lei de Falências) prevê em seu art. 2º, inciso I, a impossibilidade de falência de Estatais. NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo...**, p. 684.

⁴³⁵ BRASIL. **Lei n. 6.404/1976**. Dispõe sobre as Sociedades por ações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16404consol.htm>. Acesso 10 dez. 2019.

⁴³⁶ GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. **Lei das Estatais...**, p. 285.

inciso I)⁴³⁷, bem como a elaboração de código de conduta e integridade que disponha sobre os princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista com a prevenção de conflitos de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude (§1º.), sob pena de responsabilidade dos administradores e empregados.

A necessidade de Programa de Integridade previsto na Lei das Estatais, está relacionado à função de *compliance*, tal como ocorre no controle interno de organizações privadas, para evitar ou reprimir atos lesivos à Administração Pública⁴³⁸. Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar⁴³⁹ ao Tribunal de Contas ou aos órgãos que constituem o sistema de controle interno, contra irregularidades na aplicação da Lei nº. 13.303/2016. A Corte de Contas poderá solicitar para exame os documentos financeiros e contábeis, o balanço patrimonial e operacional das Estatais subsidiárias, no território nacional e no exterior (art. 87§ 3º.).

A propósito, a Convenção de Mérida, em seu artigo 26, §1 e 2, inova ao prever a responsabilidade de pessoas jurídicas na esfera penal, administrativa e civil considerar que muitos ordenamentos jurídicos não admitiam essa possibilidade. Em 2002, o Brasil incluiu no Código Penal artigos que tratam da corrupção praticada por particular contra a Administração Pública Estrangeira e a alteração da Lei nº. 9.613/1998, revogada pela Lei nº. 12. 638/2012 (que tipificou os crimes de lavagem de Dinheiro e determinou por meio do Decreto nº. 2.799/1998, a instituição do COAF) e pela Lei nº. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção.).

Outrossim, constituem atos lesivos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira todos aqueles praticados por pessoas jurídicas que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro⁴⁴⁰, contra os princípios da administração pública ou ainda, em face dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, conforme dispõe o art. 5º., da Lei nº. 12.846/2013.

⁴³⁷ “Art. 9º. A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam: I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno”.

⁴³⁸ SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTODIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à Lei n. 12.847/2013...**, p. 232-233.

⁴³⁹ A representação é o instrumento pelo qual a pessoa física ou jurídica, seja licitante ou não, dará o conhecimento acerca de possíveis irregularidades ou ilegalidades para as autoridades públicas, podendo ou não solicitar providências. GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. **Lei das Estatais...**, p. 308.

⁴⁴⁰ A Controladoria-Geral da União será competente para instaurar o processo administrativo (art. 9º da Lei 12.846/2013).

Desta forma, a empresa poderá ser submetida aos seguintes tratamentos: multa (leva-se em conta o faturamento da pessoa jurídica infratora, art. 6º, inciso I); suspensão ou interdição parcial das atividades (art. 19, inciso II); dissolução compulsória (art. 19, inciso II); publicação extraordinária da decisão condenatória (art. 6º, inciso II).

A dosimetria⁴⁴¹ das sanções considera a cooperação da pessoa jurídica para a apuração dos fatos (art. 7º, VII); a existência e a efetividade de códigos de ética no âmbito pessoa jurídica (art. 7º, VIII); e o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão público lesado (art. 7º, IX). O acordo de leniência poderá ser celebrado pela pessoa jurídica que praticar o ato ilícito de corrupção (art. 16)⁴⁴². As regras do processo administrativo e do processo judicial abarcam apenas as pessoas jurídicas, conforme preceituado nos arts. 18 a 21 da Lei nº. 12.846/2013. A responsabilidade da pessoa jurídica é objetiva⁴⁴³, independentemente de culpa, pelos atos lesivos previstos em lei, praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, na esfera administrativa, civil e criminal (art. 2º., da Lei nº. 12.846/2013).

A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes, administradores ou de qualquer pessoa natural que seja autora, coatora ou contribuído para a prática do ato ilícito; ou seja, os dirigentes, administradores, autores, coautores ou partícipes⁴⁴⁴, serão responsabilizados, com base na culpa e dolo e conformidade da lei. Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será a obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado e deverá ser observado o limite do patrimônio transferido. Não é possível aplicar as sanções previstas no art. 4º. para os fatos ocorridos antes da data da fusão, incorporação, exceto quando for verificada simulação ou fraude, devidamente comprovadas (§1º).⁴⁴⁵

⁴⁴¹ “Serão levados em consideração na aplicação das sanções, artigo 7º: a gravidade da infração; II a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; III – a consumação ou não da infração; IV – o grau de lesão ou perigo de lesão; VIII- a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, e incentivo à denúncia de irregularidade e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.

⁴⁴² O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica de reparar integralmente o dano causado à Administração Pública (art. 16 § 3º). MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno...**, p. 124.

⁴⁴³ Neste último caso, vale apenas ressaltar que independente de dolo ou culpa da empresa, basta a verificação do nexo de causalidade entre a conduta da pessoa jurídica e o ato lesivo à Administração Pública (art. 5º. da Lei 12.846/2013). Cf. SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTODIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à Lei n. 12.847/2013...**, p. 89.

⁴⁴⁴ A responsabilidade da pessoa jurídica ocorre independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais (dirigentes ou administradores ou qualquer pessoa natural, autora, coatora ou partícipe do ato ilícito). (Art. 3º. §1º).

⁴⁴⁵ Como já mencionado, as sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos na Lei Anticorrupção, entretanto, restringe-se à obrigação de pagamento e multa e reparação integral do dano causado (art. 4º. § 2º).

Em relação aos atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira, a empresa atua como coadjuvante, concorrendo ou beneficiando-se do ato de improbidade administrativa, visto que é impossível o ato de improbidade administrativa sem a presença do agente público.⁴⁴⁶

Portanto, quando for verificada a responsabilidade objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas, as sanções administrativas aplicáveis são: a) multa no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último ano exercido, antes da instauração do processo administrativo, excluindo-se os tributos, pois não será inferior à vantagem auferida, quando for possível a sua estimativa, bem como prevê a publicação extraordinária da decisão condenatória (II).

Neste sentido, Clayton Reis considera a possibilidade de responsabilização civil por dano coletivo nos casos de corrupção, quando há lesão injusta e intolerável de valores fundamentais da sociedade, pois conforme decisão do Tribunal Federal da 4ª. Região, onde se verificou o caráter punitivo e preventivo do dano moral⁴⁴⁷, principalmente, nos casos de atos de improbidade administrativa e envolvimento de empresas na prática de ilícitos, utilizando vantagens político-econômicas em desrespeito a bens jurídicos de relevância social, além de afetar a reputação nacional.

Na esfera da responsabilidade objetiva administrativa aplicável às pessoas jurídicas, Daniel Ferreira esclarece que a sanção administrativa corresponde a uma direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo e imposta no exercício da função administrativa.⁴⁴⁸

Entre os aspectos sujeitos ao controle do Poder Judiciário, o primeiro aspecto refere-se acerca da efetividade das garantias do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo e, por conseguinte, na observância do princípio da motivação⁴⁴⁹, verificando se foram apresentadas no curso do processo todas as razões de fato e de direito que motivaram a decisão, sendo importante que a sanção seja proporcional à gravidade da conduta.

⁴⁴⁶ SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTODIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à Lei n. 12.847/2013...**, p. 89.p. 155.

⁴⁴⁷ REIS, Clayton. **Dano moral**. 6º ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019. p. 367-371; *vide*, ainda: TRF4, AG 5034351-66.2017.4.04.0000, Terceira Turma, Relator: Rogério Favreto, juntado aos autos em 29 jun. 2018.

⁴⁴⁸ FERREIRA, Daniel. **Sanções Administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 62-63.

⁴⁴⁹ Hey Lopes Meirelles compreende que o princípio da motivação, em regra, é obrigatório, com base no princípio da moralidade administrativa (art. 37, *caput* da Constituição), apoiado na ampliação do princípio do acesso ao Poder Judiciário (art. 5º. XXXV da Constituição), exceto quando a lei dispensar ou se a natureza do ato for incompatível. *Cf.* MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 93.

As sanções judiciais cíveis correspondem ao perdimento de bens (I), direitos ou valores do proveito da infração; (II) suspensão ou interdição parcial das suas atividades; (III) dissolução compulsória da pessoa jurídica; (IV) proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo Poder Público, pelo prazo mínimo de 1 e máximo de 5 anos, conforme disposto no art. 19, da Lei nº. 12.846/2013.

A celebração do acordo de leniência é utilizada pela Justiça brasileira com o intuito de recuperar ativos e descobrir os esquemas das organizações criminosas, tal como cartéis, pela complexidade e dificuldade nesse tipo de infração. Desta forma, o acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das seguintes sanções: publicação extraordinária da decisão condenatória, proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou que sejam controladas pelo Poder Público, pelo prazo mínimo de um ano e máximo de cinco anos. O valor da multa poderá ser reduzido em até dois terços. Em caso de descumprimento, a pessoa jurídica ficará impedida em até três anos de celebrar novo acordo, contados a partir da data de conhecimento da Administração Pública.⁴⁵⁰

Como ressalta Odete Medauar, o acordo de leniência poderá ser firmado com pessoa jurídica em decorrência de ilícitos previstos na Lei nº. 8.666/1993 (licitações e contratos administrativos), visando à isenção ou à atenuação das sanções restritivas ou impeditivas do direito de licitar e contratar, conforme o seu art. 17. Veja-se que a ação de responsabilização judicial segue o rito de ação civil pública (art. 21). No âmbito do Poder Executivo federal, o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNPEP), dará publicidade a todas as sanções aplicadas por órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de Governo (art. 22).⁴⁵¹

Ademais, prescrevem em cinco anos as infrações previstas na referida lei, contados da data da ciência da infração ou, nas hipóteses de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado (art. 25); porém, no âmbito administrativo, a prescrição é interrompida mediante a instauração do processo para a apuração da infração. A aplicação das sanções não afeta as penalidades resultantes da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 8.429/1992), da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº. 8.666/1993), bem como no Regime

⁴⁵⁰ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo...**, p. 964.

⁴⁵¹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno...**, p. 124.

Diferenciado de Contratações (RDC) (Lei nº. 12.462/2011) ou, ainda, infrações à ordem econômica (Lei de Defesa da Concorrência nº. 12.529/2011), ressalvada a hipótese de acordo de leniência.⁴⁵²

Desta forma, o Direito busca adequar-se aos novos ditames sociais; a corrupção representa um risco global, que ofende os direitos humanos e atua na degradação das instituições públicas e das organizações, ou seja, todos são afetados. O *compliance* busca cooperar com o Estado para a contenção de riscos na relação público-privada, mediante treinamentos, conscientização, aplicação do *due diligence* de empresas e pessoas que se relacionam com a Administração Pública; é uma realidade seguida por Estados de alto índice de transparência, obrigatório para empresas que se relacionam com a SEC estadunidense. Ainda que a Lei Anticorrupção não preveja a sua obrigatoriedade, é um fator determinante para a dosimetria da pena e do acordo de leniência.

Quanto à sua aplicação no setor público, o que se verifica é o direcionamento das Controladorias Gerais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios para a capacitação dos servidores e a implementação do código de ética, integridade e conduta para o delineamento do programa de integridade, a identificação da matriz de riscos, investimentos em tecnologia *blockchain* e pesquisa para a automatização do *due diligence*, conforme o Tribunal de Contas da União.

⁴⁵² MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno...**, p. 124-125.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A globalização facilitou a ampliação dos mercados, trouxe riscos transfronteiriços ocasionados pela exploração exacerbada dos recursos naturais, a disseminação da corrupção sistêmica e as incertezas no cenário político-econômico que afetam os investimentos e a Administração Pública nacional e estrangeira. Os Estados perceberam o impacto da corrupção no desenvolvimento e trabalham para elevar os níveis de boa governança, com a adoção de programas de *compliance*, a fim de prevenir a prática de delitos, investigando ações criminosas ou suspeitas, principalmente dos agentes que atuam diretamente no fornecimento de produto ou na prestação de serviço para o Poder Público.

A corrupção torna-se um problema global, pois acarreta a inflação de preços, prejudica a inovação e o crescimento de empresas de pequeno e médio porte, incentiva a proliferação do suborno e torna-se um óbice para o desenvolvimento humano, pois causa desigualdade na distribuição de riquezas e gera crise de governabilidade das instituições públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A *Foreign Corrupt Practices Act* (1977) e *Act Bribery UKBA* (2010) obrigam as companhias a adotarem controles internos, sob o risco de severas sanções nas esferas civil, administrativa e criminal. As mencionadas leis incentivaram o combate global à corrupção, em especial, a Lei Anticorrupção Empresarial brasileira nº. 12.846/2013 que prevê a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas pelas práticas de atos contra a Administração Pública *lato sensu*, de alcance extraterritorial, viabilizando a recuperação de ativos por intermédio dos acordos de leniência.

A Administração Pública deve inserir o método de gestão das empresas cidadãos no que se refere ao monitoramento contínuo, formação e capacitação dos profissionais. O *compliance* e os programas de integridade na Administração Pública fazem parte das medidas globais anticorrupção, como, por exemplo, a Convenção Interamericana Contra Corrupção (Decreto nº. 4.410/02), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, regulamentada pelo Decreto nº. 5.687/06 e a Agenda 2030.

Outro aspecto que merece ser destacado no *compliance* público é o objetivo de prevenir as condutas que afetam o meio ambiente, a qualidade de serviços públicos e a probidade. Com efeito, a nova Administração Pública busca resgatar a honestidade e a

responsabilidade dos seus servidores e agentes políticos, apoiada nas Leis de Acesso à Informação, Improbidade Administrativa e leis nacionais e internacionais anticorrupção.

Nota-se que a corrupção inviabiliza a arrecadação tributária, que é basicamente o financiamento dos serviços públicos e afeta diretamente a população de baixa renda, que depende do bom funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), das vagas na educação básica, mormente, na educação infantil, em razão do *déficit* de recursos dos municípios brasileiros.

A corrupção está relacionada à baixa qualidade de infraestrutura pública e do investimento irracional em empreendimentos, nem sempre compatíveis com a receita do município. A ausência de controle nas licitações distorce a finalidade da Administração Pública para atender os interesses egoísticos alusivos à elite mal-intencionada, dotada de poder político-econômico, que reiteradamente atua contra o interesse público.

A Lei Anticorrupção Empresarial e a Lei da Responsabilidade das Estatais representam um importante avanço na responsabilização das pessoas físicas e jurídicas por atos de corrupção, a empresa pública ou privada responde objetivamente. O Brasil obteve níveis alarmantes de corrupção, conforme o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), o País alcançou uma das piores posições no ano de 2020, o que significa que os mecanismos de transparência no Brasil não são efetivos. A baixa ou a ausência de transparência gera crise nas instituições e ofende a democracia, ampliando a injustiça social.

De fato, os gestores não executam o monitoramento das políticas públicas, nem dos resultados e dos processos, o que impede definir critérios de eficiência da política implementada. O *compliance* público poderá auxiliar nessa mudança de gestão, voltada para o monitoramento e a análise dos resultados, aliado aos canais de denúncias e de gerenciamento de riscos.

Neste sentido, os Tribunais de Contas, juntamente com o Ministério Público de Contas, têm apostado na capacitação dos seus membros para a boa-governança na Administração Pública, objetivando implementar o *compliance* além do âmbito federal, com o efetivo controle no âmbito das secretarias municipais e estaduais, a fim de tornar a gestão pública mais eficiente e sustentável, sobretudo para aqueles que necessitam dos serviços públicos.

O *programa de compliance* tem a função preventiva quando orienta, monitora e implementa o programa de integridade na organização ou instituição pública. De outro lado, cumpre a sua função repressiva quando reporta à alta direção sobre supostas práticas de ilícitos.

A referida medida vai de encontro com a atuação do *compliance officer* no âmbito público, que pode tornar-se uma figura importante para a transparência governamental, com o *reporte* de dados fidedignos para as autoridades competentes. Como já afirmado, o *compliance* não substituiu os órgãos de controle interno e controle externo, previstos na Constituição, e também não tem o poder de persecução criminal. O que se pretende com a atuação do *compliance* é auxiliar as autoridades, por meio do canal de denúncias, da avaliação de resultados e da capacitação dos empregados, agentes políticos e servidores públicos, acerca de regras de conduta, transparência e o dever de probidade administrativa, para que a informação seja eficaz e esteja além da mera elaboração do código de ética, integridade e conduta.

Diante do exposto, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) promovidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) possibilitam que os Estados, as empresas e a sociedade atuem na promoção de direitos sociais fundamentais e na redução das injustiças sociais, por meio do combate à corrupção e à transparência das contas públicas. A participação democrática e a educação ambiental são meios para a efetivação dos ODS a longo prazo.

A Administração Pública deve optar por licitações sustentáveis, cujo objetivo é fomentar o desenvolvimento socioeconômico nacional, com base no fator *ESG - Environmental, Social and Governance*, em razão das boas práticas: políticas de *compliance* ambiental; *due diligence* sobre a sua cadeia produtiva; gestão de risco; e responsabilidade social.

Em suma, a mudança de paradigma de um Estado corrupto para um ambiente de boa governança faz-se por intermédio da educação de todos. O comprometimento isolado do *compliance officer* não é capaz de mudar o padrão de comportamento de empresários corruptos, é importante incluir as políticas públicas educacionais voltadas para o ensino da ética e a promoção da democracia, conforme a ENCCLA e o projeto *Onu Impacto*, que buscam desenvolver as questões relevantes de cidadania e de mudança comportamental, desde a formação do caráter da criança e do adolescente, que serão os governantes, os agentes públicos ou os empresários de amanhã. A partir de canais de transparência e observatórios sociais, a população consegue exercer o controle social da Administração Pública em colaboração com o controle externo das contas públicas.

REFERÊNCIAS

AEN-PR. **Transparência Internacional**. Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=103391&tit=Transparencia-Internacional-escolhe-Parana-para-projeto-contracorrupcao>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais sociais e proporcionalidade. IN: ALEXG, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (Orgs.). **Dignidade Humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo**. Florianópolis: Qualis, 2015.

ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Compliance* público e *compliance* privado: semelhanças e diferenças. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flavio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

ALVES, L. E. S. Governança e cidadania empresarial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.41, n.4, p.78-76, out/ dez.2001.

ANTONIK, Luís Roberto. **Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial: uma visão prática**. Rio de Janeiro: Alta Books. 2016.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ASHLEY, Patricia Almeida (Coord.). **Ética e responsabilidade social nos negócios**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BAGNOLI, Vicente. A efetividade do *compliance* concorrencial para o combate à corrupção. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flavio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

BALDINI, Maria; MASO, Lorenzo; LIBERATORE, Giovanni; MAZZI, Francesco; TERZANI, Simone. Role of Country- and Firm-Level Determinants in Environmental, Social, and Governance Disclosure, **Journal of Business Ethics, Springer**, vol. 150(1), p. 79-98, June, 2018. DOI 10.1007/s10551-016-3139-1.

BARBOSA, Oriana Piske de A.; SARACHO, Antonio Benites. **Considerações sobre a Teoria dos Freios e Contrapesos (Checks and Balances System)**. In: TJDF. Disponível:<<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BARBOSA, Ruy. **Oração aos Moços**. 5. e.d. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa: Rio de Janeiro. 1999.

BARROS, Antônio José da. Avanços e desafios para o acompanhamento cidadão da gestão pública segunda o marco constitucional dos observatórios sociais. In: HIROSE, Regina Tamami (Coord.). **Carreiras típicas de Estado: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BARROSO FILHO, José. **Ouvidoria, compliance e auditoria Interna são órgãos complementares.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-out-09/barroso-filho-ouvidoria-compliance-auditoria-sao-complementares>>. Acesso em: 27 dez. 2019.

BARROSO FILHO, Luís Roberto. Trinta anos da Constituição. A república que ainda não foi. IN: BARROSO FILHO, J; GUERRA, S; SÉLLOS-KNOERR, V. C. (Orgs.). **30 anos da Constituição da República Federativa do Brasil: da teoria constitucionalista aos Tribunais Superiores.** Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido.** Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008, p. 15-21.

BBC. **Brasil cai em ranking de corrupção em ano de mensalão.** Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131202_transparencia_internacional_index_corrupcao_lgb>. Acesso em 31 nov. 2019.

BBC. **Energia solar pode beneficiar comunidades isoladas.** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/ciencia/020814_energia4ae.shtml>. Acesso em 15 nov. 2019.

BBC. **Mineradora norueguesa tinha “duto clandestino” para lançar rejeitos em nascentes amazônicas.** Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43162472>>. Acesso em 20 nov. 2019.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade.** Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: 34, 2010.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna.** São Paulo: Unesp, 1997.

BINENBOJM. Gustavo; CYRINO, André. Artigo 28 da LINDB. **Rev. Direito Adm.,** Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018), p. 203-224, nov. 2018.

BITTAR, Eduard Carlos. **Teoria do Estado: filosofia política e teoria da democracia.** 5. ed. rev. atual. e modificada. São Paulo: Atlas, 2016.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Administração pública, ética e desenvolvimento: o que o agente público deve e o que não pode fazer.** Curitiba, Juruá, 2014.

BNB. **Panorama dos Pequenos Negócios no Brasil.** Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/documents/80223/4079612/INFORME+MPE+01-161018.pdf/fa7c71a1-5401-0c37-666d-7cc7df1eeaec>>. Acesso em 10 dez. 2019.

BNDES. **II Fórum Blockchaingov.** Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-e-bancos->

de-desenvolvimento-de-paises-do-brics-firmam-memorando-de-entendimento-sobre-blockchain >. Acesso em 19 fev. 2020.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, SP: Manoele, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11. ed. São Paulo: Malheiro, 2013.

BONNITCHA, Jonathan; MCCORQUODALE, Robert. The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, **European Journal of International Law**, Volume 28, Issue 3, August 2017, p. 899–919. <https://doi.org/10.1093/ejil/chx042>.

BORGES, Caio; NASCIMENTO, Jefferson Nascimento; NABUCO, Joana; CRUZ, Julia. **Recomendações do grupo de trabalho da ONU sobre empresas e direitos humanos ao Brasil: status** da implementação pelo governo e empresas. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2018. p. 8. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direitos-humanos/recomendacoes-do-grupo-de-trabalho-da-onu-sobre-empresas-e-direitos-humanos-ao-brasil-status-da-implementacao-pelo-governo-e-empresas>>. Acesso em 12 dez. 2019.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 nov. 2019.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 03 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto Federal n. 9.571, de 21 de novembro de 2018**. Disponível em: <[BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <\[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm\]\(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm\)>. Acesso em 08 out. 2019.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9571.htm#:~:text=Estabelece%20as%20Diretrizes%20Nacionais%20sobre%20Empresas%20e%20Direitos%20Humanos.&text=DISPOSI%C3%87%C3%95ES%20PRELIMINARES-,Art.,multinacionais%20com%20atividades%20no%20Pa%C3%ADs.>>. Acesso em 05 jan. 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BRASIL. **Decreto n. 9.901, de 8 de julho de 2019 que altera o Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9901.htm#art1>. Acesso em 05 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, DE 4 de setembro de 1942.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em 13 jan. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 01 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União.** Disponível em: <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/legislacao/instrucao-normativa/manual-instrucao-normativa.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Geral de Proteção de Dados n. 13.709/2018.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm>. Acesso 15 nov. 2019.

BRASIL. **Lei de Procedimento Administrativo n. 9.784/99.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em 3 jan. 2020.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade das Estatais n. 13.303/16.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018>. Acesso em 15 nov. 2019.

BRASIL. **Lei n. 6.404/1976.** Dispõe sobre as Sociedades por ações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm>. Acesso 10 dez. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.429/2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm>. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10. 520/2002.** Licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.709 de 14 de agosto de 2018.** Dispõe sobre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **ENCCLA: Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado.** Brasília: Ministério da Justiça, 2012. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/biblioteca/livro-enccla-10-anos/livro-enccla-10-anos>>. Acesso em 10 dez. 2019. p. 12.

BULOS, Uadi Lammêngo. **Constituição Federal anotada.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessoalimento: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo Judiciário.** São Paulo: Almedina, 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; STRECK, Lenio Luiz, MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. e.d. São Paulo: Saraiva, 2018.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CARVALHO, Maria Auxiliadora de.; LEITE, César Roberto. **Economia Internacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CARVALHO, José Sérgio. Podem a ética e o cidadania ser ensinadas? **Pro-Posições**, v. 13, n. 3 (39), set./dez, p. 157-168, 2002.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de controle interno: perspectiva gerencial. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 63-72, out./dez. 2007.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; GONÇALVES, Francine Silva Pacheco. **Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CGE-MS. **Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso do SUL**. Disponível em: <<https://www.cge.ms.gov.br/legislacao/decretos/>> 12. fev. 2020.

CGU. **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/convencao-ocde>>. Acesso em 10 nov. 2019

CGU. **FalaBR**: Plataforma Integrada de Ouvidoria e acesso à informação. Disponível em: <<https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?RreturnUrl=%2f>>. Acesso em 15 jan. 2020.

CGU. **Instrução Normativa MPC/CGU 1/2016**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/etica/integridade/instrucao_normativa__001_2016_mp_cgu-1.pdf>. 7 dez. 2019.

CGU. **Núcleo de Gestão de Riscos e Integridade (NGRI)**. Janeiro. 2019. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/arquivos/9-programa-de-integridade-da-cgu.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2019.

CGU. **Painel de Integridade Pública**. Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>>. Acesso em 04 out. 2019.

CGU. **Portaria CGU n. 57/2019**. <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/arquivos/1-portaria-cgu-no-59-2019-programas-de-integridade.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

CGU. **Programa de Integridade**. Disponível em: < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em 14 jan. 2020.

CGU. **Programa de Integridade da CGU**. Núcleo de Gestão de Riscos e Integridade (NGRI). Janeiro. 2019. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/arquivos/9-programa-de-integridade-da-cgu.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2019.

CGU. **Requisitos e Benefícios**. Disponível em: < <https://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordo-leniencia/requisitos-e-beneficios>>. Acesso em 15 dez. 2019.

CGU. Relatório n. 201601706. **Avaliação da Integridade em Empresas Estatais**. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9364.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2020.

CHAGAS, Edgar Thiago de Oliveira. *Blockchain: a revolução tecnológica e impactos para a economia*. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 4, ed. 3, v. 7, p. 110-144, mar. 2019. Disponível em <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/tecnologia/blockchain?pdf=27746> Acesso em: 19 dez. 2019.

CHARAN, Ram; CAREY, Dennis; USEEM, Michael. **Governança Ativa: as vantagens de uma liderança compartilhada entre conselheiros e executivo**. Tradução de Cristina Yamagami. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

CHEMIM, Rodrigo. **Mãos Limpas e Lava Jato: a corrupção se olha no espelho**. Porto Alegre: CDG, 2017.

CFC. **COAF: declarações de operações**. Disponível em: <<https://cfc.org.br/coaf/>>. Acesso em 02 jan. 2020.

CNJ. **Caso Brumadinho: procedimentos de investigação instaurados e ações ajuizadas**. Disponível em: < <https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/index.php/desastre-brumadinho/timeline-brumadinho/100-caso-brumadinho-procedimentos-de-investigacao-instaurados-e-acoes-ajuizadas> >. Acesso em: 20 jan. 2020.

CNI. **CNI integra Pacto Global junto com agências da ONU empresas, sindicatos e ongs**. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/cni-integra-pacto-global-junto-com-agencias-da-onu-empresas-sindicatos-e-ongs/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CNMP. **Resolução n. 179/2017**. Disponível em: < <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2020.

COCKCROFT, Laurence. *Global corruption: Money, Power and Ethics in The Modern World*. I. B. Tauris, 2012. l. 296. (Arquivo Kindle).

CONACI. Acordo de Cooperação Técnica n. 474/2018. **Relatório Final**. Disponível em: <<http://www.conaci.org.br/app/webroot/files/editor/files/Relat%C3%B3rio%20Final%20ACT%20474-2018.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CONACI. **O que é o IA-CM?** .< <http://www.conaci.org.br/ia-cm>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

CONFERENCE Board. **Timeline**. Disponível em: <<https://www.conference-board.org/timeline/>>. Acesso em 05 jan. 2020.

COSO. **Enter Risk Management. Integrating with Strategy and Performance. June 2017**. Disponível em: <<https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>>. Acesso em 13 dez. 2019.

COSTALDELLO, Ângela Cassia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 13-31, abr./jun. 2010.

CONJUR. **Lei n. 12.846/2013**. 29 ago 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-ago-29/estados-17-capitais-nao-regulamentaram-lei-anticorruptao>>. Acesso em 23 fev. 2020.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Uma nova alternativa para o Direito brasileiro: O procedimentalismo. In: SARMENTO, Daniel. (Org). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 17-18.

CVM. **Gerenciamento de riscos corporativos: uma análise das diretrizes e práticas**. Outubro de 2015. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/aceso_informacao/serieshistoricas/estudos/anexos/Gerenciamento-de-riscos_final_151015.pdf>. Acesso em 19 dez. 2019.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 369.

DENNY, Danielle Mendes Thame; PAULO, Roberto Ferreira; CASTRO, Douglas de. *Blockchain* e Agenda 2030. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, p. 122-141, 2018.

DE LUCCA, Newton. **Da ética geral à ética empresarial**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2002.

DOMENE, Semíramis Martins. A escola como ambiente de promoção da saúde e educação nutricional. **Psicologia USP**, São Paulo, outubro/dezembro, 2008, 19(4), 505-517.

DOMINGOS, Isabela Moreira do Nascimento. Judicialização do direito à educação infantil: paradigma entre o mínimo existencial e reserva do possível. In: ANDRADE, L. G. de.;

ARRAES, R. (Org.). **Guardiania Judicial: entre a segurança jurídica e a política**. Curitiba: Appris, 2018.

DOMINGOS, Isabela Moreira do Nascimento; BLANCHET, Luiz Alberto. A implementação do *compliance* para a sustentabilidade econômica. In: MENEZES, Wagner (Coord.); DOMINGOS, Isabela Moreira do Nascimento; LEAHY, Érica (Orgs.). **Combate à corrupção e direitos humanos**. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos de Contemporaneidade, 2020.

DOMINGOS, Isabela Moreira do Nascimento; BLANCHET, Luiz Alberto. Programas de compliance e a responsabilidade da empresa na fase de pós-consumo de lixo eletrônico. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 16, n. 35, p. 271-295, out. 2019.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **O melhor de Peter Drucker: obra completa**. Tradução de Maria L. Leite Rosa, Arlete Simille Marques e Edite Sciulli. São Paulo: Nobel, 2002.

EBC. **Fraude e Lavagem de dinheiro**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/tags/fraude-e-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em 19 dez. 2019.

ELKINGTON, John. Enter the triple bottom line. In: Henriques, A. and Richardson, J. (eds.), **The Triple Bottom Line, does it all add up?**, London: Earthscan Publications, 2004. p.1–16.

ENCCLA. **Ações de 2019**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2019>>. 10 jan. 2020.

ENCCLA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

EBC. **Cartel desviou mais de R\$ 1,6 bi de merenda e educação em São Paulo**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-05/desvio-de-verba-reduz-qualidade-da-merenda-em-30-cidades-paulistas>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

EC. **Para que serve o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)?**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/what-does-general-data-protection-regulation-gdpr-govern_pt>. Acesso em 23 fev. 2020.

ETHOS. **Soluções empresariais para o combate ao trabalho infantil**. Mar. 2017. Disponível em: <<https://www.ethos.org.br/cedoc/solucoes-empresariais-para-o-combate-ao-trabalho-infantil-foram-discutidas-em-evento-ethos/>>. Acesso em 15 nov. 2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 2 v., 4 e.d. Porto Alegre, Globo, 1977, p 17-19.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. e.d. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 30.

FERNANDES, João Marcelo Negreiros. Corrupção e violação a direitos humanos: obstáculos ao desenvolvimento brasileiro no século XXI. **Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Ceará, v. 1. Semestral, p. 107-128, 2019.

FERREIRA, Daniel. **Sanções Administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 62-63.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 15, n. 2, novembro, 2009, p. 386-421.

FONSECA-MORELLO, THIAGO et al. Queimadas e incêndios florestais na Amazônia brasileira: porque as políticas públicas têm efeito limitado?. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 19-38, Dec. 2017.

FRAZÃO, Ana. **Direito de Concorrência: pressupostos e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 121.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez; GARCIA, Júlio César. Evolução conceitual do princípio da sustentabilidade. **Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell' Ambiente**. n. 3, p. 99-118, 2016.

FREITAS, Juarez. **O controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 3. e.d. São Paulo: Malheiros, 2004.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4 e.d. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, vol. 24, n. 4 (96), p. 483-486, outubro-dezembro/2004.

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

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Tradução de Sérgio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2010. p. 16-19.

GALLINO, Luciano. **Globalizzazione e disuguaglianze**. Roma; Bari: Laterza, 2001.

GARRIGA, Elisabet; MELÉ, Domènec. Corporate social responsibility theories: mapping the territory. **Jornal of Business Ethics**, Springer Netherlands, v. 53, p. 51–71, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. e.d. São Paulo: Saraiva, 2012.

GCS. **Gerenciador de Contendo da SEFAZ**. Código de Ética e Conduta & Políticas SEFAZ/AL. Disponível em: <

<http://gcs.sefaz.al.gov.br/documentos/visualizarDocumento.action?key=ncl%2BpaRDX4%3D>>. Acesso em 12 jan. 2020.

GD-DF. **Conselho de Governança Pública**. Disponível em: <<http://www.cg.df.gov.br/conselho-de-governanca/>>. Acesso em 18 fev. 2020.

GIACOIA, Gilberto; SANTOS, João Ricardo dos Santos. Macrocrimes, violação de direitos humanos e a teoria da coculpabilidade penas às avessas. In: MENEZES, Wagner (Coord.); DOMINGOS, Isabela Moreira do Nascimento; LEAHY, Érica (Orgs.). **Combate à corrupção e direitos humanos**. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos de Contemporaneidade, 2020.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.

GREEN, Duncan. **From Poverty to Power: How active citizens and effective states can change the world**, 2nd ed. Rugby, UK: Practical Action Publishing and Oxford: Oxfam International, 2012. Disponível em <https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/From_Poverty_to_Power_2nd_Edition.pdf>. Acesso em 15 nov. 2019.

GROFF, Paulo Vargas. **Direitos fundamentais nas Constituições brasileiras**. Brasília a. 45 n. 178, p. 105-129, abr./jun. 2008.

GONÇALVES, Rúben Miranda; DOMINGOS, Isabela Moreira. População ribeirinha no Amazonas e a desigualdade no acesso à saúde. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, 11(1): p. 99-108, janeiro-abril, 2019. Unisinos. doi: 10.4013/rechtd.2019.111.06.

GUARAGNI, Fábio André; BACH, Marion. **Norma Penal em Branco e Outras Técnicas de Reenvio em Direito Penal**. São Paulo: Almedina, 2014.

GUARAGNI, Fábio André. Princípio da Confiança no Direito Penal Como Argumento em Favor de Órgãos Empresariais em Posição de Comando e Compliance: Relações e Possibilidades. In: GUARAGNI, Fábio André; BUSATO, Paulo César (Coords.); DAVID, Décio Franco (Org.). **Compliance e o Direito Penal**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 85.

GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. **Lei das Estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei n. 13.303/2016**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 285.

GUIVANT, Julia Silvia. O legado de Ulrich Beck. **Ambient. soc.** vol.19, n.1, São Paulo, Jan./Mar. 2016.

HABERMANN, Mateus; MEDEIROS, Andrea Paula Peneluppi; GOUVEIA, Nelson. Tráfego veicular como método de avaliação da exposição à poluição atmosférica nas grandes metrópoles. **Rev. bras. epidemiol.**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 120-130, mar. 2011.

HOFFMAN, W. Michael; ROWE, Mart. The Ethics Officer as Agent of the board: Leveraging Ethical Governance Capability in the Post-Eron Corporation. **Business & Society Review**, v. 112, n. 4, p. 553-572. 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras. 1995. p. 132-135.

IIA BRASIL. **Guia Prático**. Programa de Avaliação de Qualidade e Melhoria. Disponível em: <<http://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/qaprogramadeava-editorHTML-00000001-29032018123108.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2019

IIA Brasil. **Quality Assessment**. Disponível em: <<https://iiabrasil.org.br/certificacoesequalificacoes/qa>>. 19 dez. 2019.

IBGC. **Governança corporativa**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18161>>. Acesso em 15 nov. 2019.

IBGE. **PIB cai 3,5% em 2015 e registra R\$ 6 trilhões**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/17902-pib-cai-3-5-em-2015-e-registra-r-6-trilhoes>>. Acesso em 20 nov. 2019.

IBRACON. **Brasil amarga o título de país pouco auditado**. Disponível em: <www.ibracon.com.br/ibracon/Portugues/detNoticia.php?cod=3336>. Acesso em: 12 nov. 2019.

INMETRO. **ISO 26000**. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/iso26000.asp>. Acesso em 26 jan. 2020.

INMETRO. **Programa Brasileiro de Certificação em Responsabilidade Social**. <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/programa_certificacao.asp>. Acesso em: 15 nov. 2019.

ISO. **About us**. Disponível em: <<https://www.iso.org/about-us.html>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

ITAMARATY. **Ministério das Relações Exteriores**. A Rio+20 e seus resultados. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/131-a-rio-20-e-seus-resultados>>. Acesso em 15 nov. 2019.

JUSTICE Gov. **The FCPA Guide**. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/fcpa-guidance>>. Acesso em 20 fev. 2019.

KPMG. **Pesquisa Maturidade do Compliance no Brasil**. 4º ed. 2019. Disponível em: <<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/br/pdf/2019/10/br-pesquisa-de-maturidade.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2020.

KRITSCH, Raquel. Maquiavel e a República: lei, governo legal e institucionalidade política nos 'Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio'. **Revista Espaço Acadêmico (UEM)**, v. 10, p. 26-37, 2010.

LA PORTA, Rafael; LÓPEZ-DE-SILANES, Florencio; POP-ELECHES, Cristian; SHLEIFER, Andrei. *Judicial Checks and balances*. **Journal of Political Economy**, vol. 112, no. 2, p. 445-469, 2004.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. **A cortina de fumaça: o discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica**. São Paulo: Annablume, 1998.

LOUGHMAN, Brian P.; SIBERY, Richard A. **Bribery and corruption: navigating the global risk** [eletronic book]. Wiley corporate F& A. Hoboken, N,J: Wiley, 2012.

MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a constituição**. Sergio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre. 2001.

MARQUES, Wagner Luiz. **Auditoria Contábil e Financeira: a ferramenta de sucesso para o gerenciamento**. Cia Norte: Fundação Biblioteca Nacional. 2. e.d., 2013.

MARTINI, Sandra Regina; WALDMAN, Ricardo Libel. Os objetivos do desenvolvimento sustentável analisados à luz da metateoria do direito fraterno e a concretização dos direitos humanos. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 198-219, maio/ago. 2018.

MDIC. **Competitividade do Fórum Econômico Mundial**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3961-brasil-sobe-no-ranking-de-competitividade-do-forum-economico-mundial>>. Acesso em 5 jan. 2020.

MEC. **Escolas Agrotécnicas Federais**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/101-prestacao-de-contas-309308339/prestacao-de-contas-1997-80828090/22-eafs-escolas-agrotecnicas-federais-sp-1517520229>>. Acesso em 29 jan. 2020.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MMA. **Agenda 21**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/CadernodeDebates9.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MMA. Responsabilidade Socioambiental. **Agenda 21: 4º Passo**. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-local/item/728-agenda-21-4%C2%BA-passo?tmpl=component&print=1>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MORAIS, Cesar Machado de. Mecanismos de participação da sociedade civil nas Conferências Internacionais ONU Habitat II e ONU Habitat III. **Revista Digital De Direito Administrativo**, 4(2), p. 175-186. 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann. Lei anticorrupção: principais aspectos e primeiras impressões. IN: COUTINHO, Aldacy Rachid; BUSATO, Paulo César. **Aspectos jurídicos do compliance**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann. Notas sobre o Estado Administrativo: de omissivo a hiperativo. **Revista Estudos Institucionais**, v. 3, 1, p. 153-179, 2017.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Economia Ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MPF. **Desastre de Brumadinho**: fechado acordo preliminar emergencial à comunidade Pataxó. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/caso-brumadinho-fechado-acordo-preliminar-emergencial-a-comunidade-pataxo>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MPF. **Quantidade de denúncias oferecidas em 2019 é a maior registrada na operação**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/quantidade-de-denuncias-oferecidas-em-2019-e-a-maior-ja-registrada-na-operacao>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

MPF. **MP Eleitoral**: TRE decreta inelegibilidade por candidata laranja no RJ em 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/regiao2/sala-de-imprensa/noticias-r2/mp-eleitoral-tre-decreta-inelegibilidade-por-candidata-laranja-no-rj-em-2016>>. Acesso em 21 fev. 2020.

MPF. **MPF recebe Observatório Social e entrega selo Ação Íntegra**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/mpf-pr-recebe-observatorio-social-e-entrega-selo-acao-integra>>. Acesso 12 dez. 2019.

MPPB. **Prevenção Primária à Corrupção**. Disponível em: < <http://todosjuntoscontracorrupcao.mppb.mp.br/> >. Acesso em 10 dez. 2020.

MPPR. **Resolução n. 01/2017**. <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Restaurativo/Resolucao_01_2017_CSMP_MPPR.pdf>. Acesso em 10 jan. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Altas, 2012.

OSBR. **Observatório Social do Brasil**. Disponível: <<http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>>. Acesso em 12 dez. 2019.

OECD. **Integrity Recommendation.** Disponível em: <<https://www.oecd.org/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2020.

OECD. **National Urban Policies and Habitat III.** Disponível em: <<https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/habitat-iii.htm>>. Acesso em 15 nov. 2019.

OCDE. **Managing conflict of interest in the public service.** Disponível: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictinterestinthepublicservice.htm>>. Acesso em 20 nov. 2019.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção, na atuação cível do ministério público federal, nos 30 anos da Constituição Federal. In: HIROSE, Regina Tamami (Coord.). **Carreiras típicas de Estado: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de Oliveira. O controle externo na prevenção e no combate à corrupção. In: HIROSE, Regina Tamami (Coord.). **Carreiras típicas de Estado: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção.** Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 2010.

ONU. **Guide For General Counsel on Corporate Sustainability Version 2.0.** Disponível em: <<https://www.unglobalcompact.org/library/5722>>. Acesso em 03 jan. 2020.

ONU. ImPacto. **ONU convida Universidades brasileiras.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-convida-universidades-brasileiras-a-participar-de-iniciativas-de-impacto-academico/>>. Acesso em 19 dez. 2019.

ONU. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.** Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2019.

ONU. **Todos os anos, US\$ 1 Trilhão é pago em subornos no mundo.** <<https://news.un.org/pt/story/2019/12/1697261>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

PACTO Global Br. **Liderança com ImPacto.** Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/>>. Acesso em 15 dez. 2019.

PADOVEZE, Glóvis Luis. **Controladoria básica.** São Paulo: Cengage learning, 2004. p. 34.

PF. **Código de ética.** Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/resolucao-no-04-csp-dpf-de-26-de-marco-de-2015>>. Acesso em 20 nov. 2019.

PFDC. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão 1789.** Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em 3 jan. 2020.

PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública**: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração. Leme: JH Mizuno, 2019. (Arquivo Kindle).

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Corrupção e *compliance* nas empresas públicas e sociedade de economia mista: racionalidade das disposições da Lei de Empresas Estatais (13.303/2016). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 255, maio, 2018.

REIS, Clayton. **Dano moral**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019.

RIBEIRO, Adeylson Guimarães; BAQUERO, Oswaldo Santos; ALMEIRA, Samuel Luna de; CARDOSO, Maria Regina Alves; NARDOCCI, Adelaide Cassia. Influência da densidade de tráfego veicular na internação por câncer do aparelho respiratório no Município de São Paulo, Brasil. **Cad. Saúde Pública**; 35(1), 2019, p. 1-13.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da Administração Pública Federal no Brasil**: O Tribunal de Contas da União. Uma análise jurídico-administrativa. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 98-100.

ROBLES PLANAS, Ricardo. *El responsable de cumplimiento (“Compliance Officer”) ante el Derecho penal*”. IN: SÁNCHEZ, Jesús-María Silva; FERNANDEZ, Raquel Montaner (Org.) **Criminalidad de Empresa y Compliance “Prevención y Reacciones Corporativas”**. Barcelona: Atelier Libros, 2013. p.324-325.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. Reflexões iniciais sobre o controle penal dos deveres de compliance. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, ano 19, n. 226. São Paulo: IBCRIM, set. 2011. P. 13-14.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. In: STROH, Paula Yone (Org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 30-32.

SÁNCHEZ RIOS, Rodrigo; ANTONIETTO, Caio. Criminal compliance: prevenção e minimização de riscos na gestão da atividade empresarial. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 114, mai./jun. 2015. p. 353-354.

SANTANO, Ana Claudia. Uma introdução ao estudo da corrupção política nas sociedades democráticas dentro do paradigma do estado de direito. **Paraná Eleitoral**, v. 4, n. 1, p. 123-138.

SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTODIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à Lei n. 12.847/2013**: Lei Anticorrupção. 2. ed. São Paulo: RT. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel.; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SCANDELARI, Gustavo Britta. Instâncias administrativa e penal: a independência na teoria e na prática dos crimes tributários. In: GUARAGNI, Fábio André; BACH, Marion (Coord.).

Direito Penal Econômico: administrativização do Direito Penal, criminal *compliance* e outros temas contemporâneos. Londrina: Thoth, 2017.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **As empresas estatais no Direito Administrativo Econômico atual.** São Paulo: 2016.

SEBRAE. **Programa de Integridade Para Pequenos Negócios.** Construa o país que desejamos a partir da sua empresa. <[https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/c49af50a24136d157320e9feee9c96a9/\\$File/7162.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/c49af50a24136d157320e9feee9c96a9/$File/7162.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2019.

SEFAZ. Assessoria de Ética e *compliance*. **Manual de gestão de riscos.** Disponível em: <<http://gcs.sefaz.al.gov.br/documentos/visualizarDocumento.action?key=ncl%2BpaRDX4%3D>>. Acesso em 12 jan. 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade Reexaminada.** Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 4. e.d. Rio de Janeiro: Record, 2017.

SEÑA, Jorge F. Malem. **Pobreza, corrupción, (in) seguridad jurídica.** Marcial Pons, Madrid, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e Controle Social:** a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María Deberes de vigilancia y compliance empresarial. In: KUHLEN, Lothar: Montiel, Juan Panlo; ORTIZ DE URBINA GIMENO, Íñigo (Orgs.). **Compliance y teoría del Derecho Penal.** Madrid: Marcial Pons, 2013. 97-98.

SINGH, J.; COOPER, T. Towards a Sustainable Business Model for Plastic Shopping Bag Management in Sweden. **Procedia CIRP**, 61, p. 679–684, 2017.

STF. **Notícias STF.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=217450>>. Acesso em 20 dez. 2019.

STF. **Súmula Vinculante n. 13.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em 03 jan. 2020.

STF. **Súmula Vinculante n. 21.** Tese definida no AI 698.626 QO-RG, rel. min. Ellen Gracie, P, j. 2-10-2008, DJE 232 de 5-12-2008, Tema 314. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1255>>. Acesso em: 3 jan. 2020.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. **Economia de Comunhão: responsabilidade social e bem comum.** São Paulo: Cultor de Livros, 2016.

SOUZA, Carolina Yumi de. Sistema Anticorrupção, Improbidade Administrativa e o Papel da Advocacia-Geral da União. In: HIROSE, Regina Tamami (Coord.). **Carreiras típicas de Estado: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SOUZA, Celina. Apresentação: estado e políticas públicas: de que estamos falando?. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 4, n. 1-2, p. 9-10, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez, 2006, p. 20-45.

SOX. **Sarbanes Oxley Act of 2002 – PCAOB.** Disponível em: <pcaobus.org > Documents > PDFs> Acesso 10 jan. 2020.

TCE-AC. **Ouvidoria.** Disponível em: <http://www.tce.ac.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/ATUALIZA%C3%87%C3%83O-DO-PLANO-DE-A%C3%87%C3%83O-SETEMBRO-2019.pdf>. Acesso em 10 fev. 2020.

TCE-AL. **Capacitação dos membros: lei anticorrupção na visão do controle interno.** Disponível em: <https://www.tceal.tc.br/escola/ver-noticia.php?c=MzYxOA==&cat=NA==>. Acesso em 12 fev. 2020.

TCE-AM. **Código de Ética dos servidores do TCE-AM.** Disponível em: <https://www.tce.am.gov.br/cartilhas/codigoetica/>. Acesso em 10 fev. 2020.

TCE-AM. **Governo apresenta ao TCE plano de implantação da Lei do Compliance, após notificação.** Disponível em: <https://www.tce.am.gov.br/?p=29836>. Acesso em: 12 fev. 2020.

TCE-AP. **Ouvidoria.** Disponível em: <https://www.tce.ap.gov.br/ouvidoria/e-sic>. Acesso em 10 fev. 2020.

TCE-BA. **Tribunal de Contas de Estado Bahia.** Disponível em: <Ahttps://www.tce.ba.gov.br/noticias/e-preciso-haver-harmonia-entre-os-sistemas-de-controle. Acesso 10 dez. 2019.

TCE-CE. **Relatório de Atividades Corregedoria.** Disponível: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/3937-a-relevancia-do-planejamento-para-boa-governanca-e-discutida-durante-12-tce-debate. Acesso 10 dez. 2019.

TCE-DF. **Seminário de Atualização de Normas e Procedimentos de Controle Externo – SEMAT.** Disponível em: <https://www.tc.df.gov.br/seset/Curso/pcp/app/semat/>. Acesso em 12 fev. 2019.

TCE-ES. **III Encontro do dia Internacional Contra A Corrupção.** Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/hotsite/encontro-corrupcao-2019/>. Acesso em 10 dez. 2019.

TCE-GO. GCE apresenta Programa de Compliance Público. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/-/cge-apresenta-programa-de-compliance-publico?redirect=https%3A%2F%2Fportal.tce.go.gov.br%3A443%2Fhome%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_redirect%3D%252Fhome%26_3_keywords%3Dcompliance%26_3_groupId%3D0%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch&inheritRedirect=true>. Acesso 12 fev. 2019.

TCE-MA. Esceex promove curso sobre Sistemas de Controle. Disponível em <<http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-intranet/2671-esceex-promove-curso-sobre-sistemas-de-controle?highlight=WyJjb21wbGlhbmNIII0=>>>. Acesso em 12 fev. 2019.

TCE-MT. Diretriz de compliance. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/tvcontas/play/id_midia/28305>. Acesso em 12 fev. 2019.

TCE-MS. Projeto do TCE-MS é destaque em congresso internacional. Disponível em <<http://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/4768/projeto-do-tce-ms-e-destaque-em-congresso-internacional>>. Acesso 12 fev. 2019.

TCE-MG. Desafios de compliance no setor público. Disponível em: <<https://escoladecontas.tce.mg.gov.br/>>. Acesso em 12 fev. 2019.

TCE-PA. Compliance e gestão de riscos no setor público. Disponível em: <<http://www.tce.pa.gov.br/escoladecontas/index.php/11-uncategorised/229-curso-compliance-e-gestao-de-risco-no-setor-publico>>. Acesso em 12. fev. 2019.

TCE-PB. Curso de responsabilização de pessoas jurídicas da CGU terá participação de servidores do TCE-PB. Disponível em: <<https://tce.pb.gov.br/noticias/curso-de-responsabilizacao-de-pessoas-juridicas-da-cgu-tera-participacao-de-servidores-do-tce-pb>>Acesso em: 12 fev. 2020.

TCE-PR. Compliance Ambiental. Quadro de recomendações do TCEPR. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/compliance-ambiental/327082/area/47>>> Acesso em 12 fev. 2019.

TCE-PE. MPCO firmará termo de compromisso com MPF, MPPE e OAB para combate à corrupção Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/noticias-mpco/4910-mpco-firmara-termo-de-compromisso-com-mpf-mppe-e-oab-para-combate-a-corrupcao>>Acesso em: 12 fev. 2020.

TCE-PI. Projeto anticorrupção do MPC-PI ganha prêmio Innovare 2019. Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/projeto-do-mpc-pi-de-combate-a-corrupcao-ganha-premio-innovare-2018/>>. Acesso em 2 fev. 2019.

TCE-RJ. Especialistas traçam cenário abrangente da área de compliance em evento no TCE-PR. Disponível em: < https://www.tce.rj.gov.br/todas-noticias/-/asset_publisher/SPJsTl5LTiyv/content/especialistas-debatem-compliance-e-gestao-publica-em-evento-no-tce-rj>. Acesso em 15. fev. 2020.

TCE-RS. Entidades discutem painel de dados compartilhados sobre Planos de Educação no RS. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/Entidades%20discutem%20painel%20de%20dados%20compartilhados%20sobre%20Planos%20de%20Educa%E7%E3o%20no%20RS>. Acesso em 12. fev. 2020.

TCE-RO. Ciclo de Palestra do PROFAZ. Disponível em: <<https://tcero.tc.br/2018/09/26/ciclo-de-palestras-do-profaz-na-regional-do-tce-ro-aborda-etica-compliance-empendedorismo-e-turismo/>>. Acesso em 12 fev. 2019.

TCE-RR. Escon define treinamentos a serem ofertados em 2020. Disponível em: <<https://www.tce.rr.leg.br/portal/noticia.php?id=1302>>. Acesso em 12 fev. 2020.

TCE-SC. Capacitação das ouvidorias municipais. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/tcesc-abre-inscri%C3%A7%C3%B5es-para-capacita%C3%A7%C3%A3o-ligada-ouvidorias-nos-munic%C3%ADpios>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

TCE-SP. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ed. n. 143, 3º Quadrimestre/2018. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/revista-143.pdf>>. Acesso em 12 fev. 2020.

TCE-SE. TCE vai ao interior e apresenta conteúdos técnicos a gestores e servidores de oito Municípios. Disponível em: <<http://www.tce.se.gov.br/noticias/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=958>>. Acesso em 12 fev. 2019.

TCE-TO. Comitê Institucional de Governança do TCE/TO dá início aos trabalhos abordando processos de aquisição. Disponível em <<https://ead.tce.to.gov.br/institutedecontas/index.php/noticias/item/1374-comite-institucional-de-governanca-do-tce-to-da-inicio-aos-trabalhos-abordando-processos-de-aquisicao>>. Acesso em 20 dez. 2019.

TCU. TCU discute o uso blockchain em prestações de contas da Ancine. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-discute-o-uso-blockchain-em-prestacoes-de-contas-da-ancine.htm>. Acesso em 10 fev. 2020.

TCU. Governança e Gestão de Aquisições. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A16023355901602C69AF07510C>>. Acesso em 28 dez. 2019.

TCU. Modelos de referência de gestão corporativa de riscos. COSO II. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>>. 15 dez. 2019.

TCU. Normas brasileiras de Auditoria do Setor Público. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-brasileiras-de-auditoria-do-setor-publico-nbasp/>>. Acesso em 19 fev. 2019.

TCU. **Acórdão 1264/2019-Plenário**, Relator: Augusto Nardes. Processo 014.448/2017-3, Data da sessão 05 jun. 2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2339406%22>>. Disponível em 12 jan. 2020.

TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento Governança e Gestão, 2014.

TRANSPARENCY Org. **CPI 2019: Global Highlights**. How corruption impacts political integrity. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2019_global_highlights>. Acesso em 15 nov. 2019.

TRANSPARENCY International UK. **The Bribery Act**. Disponível: <<https://www.transparency.org.uk/our-work/business-integrity/bribery-act/>>. Acesso em 20 fev. 2020.

TRANSPARENCY Org. **Open data and the fight against corruption in Brazil**. fev. 2017. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/open_data_and_the_fight_against_corruption_in_brazil>. Acesso em: 10 dez. 2019.

VATICAN. **Carta Encíclica *Rerum Novarum* do Sumo Pontífice Papa Leão XIII**. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html>. Acesso em 14 dez. 2019.

VERÍSSIMO, Carla. **Incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 281.

WCR. **World Cities Report, 2016**. Disponível em: <<http://wcr.unhabitat.org/>>. Acesso em 15 nov. 2019.

WEF. **The Global Competitiveness Report**. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf>. Acesso em 15 dez. 2019.

WHEELER, Stanton; MITCHELL, Lweis Rothman. The organization as weapon in white-collar crime. HeinOnline -- 80 Michigan Law Review. 1403 1981-1982. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5131&context=fss_papers>. Acesso: 10 jan. 2020.

ZIKIN, John. **Rebuilding Trust in Banks: The role of Leadership and Governance**. New York: John Wiley & Sons, 2014.

ZOLO, Danilo. **Globalização: Um mapa dos problemas**. Tradução de Anderson Vichinkeski Teixeira. Florianópolis: Conceito, 2010.