

CONTROLE DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA PERSPECTIVA ATRAVÉS DO COMPLIANCE

Control of corruption in Public Administration: a perspective through compliance
Revista Brasileira de Ciências Criminais | vol. 153/2019 | p. 17 - 40 | Mar / 2019
DTR\2019\23899

Camila Rodrigues Forigo

Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2016). Especialista em Direito Penal e Criminologia pelo Instituto de Criminologia e Política Criminal (ICPC) em convênio com a Universidade Positivo (2012). Graduada em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (2010). Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB/PR (Gestão 2016-2018). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Penal Econômico (desde 2012). Advogada atuante na área criminal.
camila.forigo@gmail.com

Área do Direito: Penal; Administrativo

Resumo: A corrupção existente no Brasil apresenta uma característica muito marcante, que é o fato de estar entranhada na Administração Pública e nos órgãos que com ela se relacionam. Para combatê-la tem-se observado um crescente movimento de prevenção nas esferas privadas, principalmente em decorrência da legislação vigente que, ao mesmo tempo em que estabelece benefícios às empresas que possuam mecanismos de prevenção e detecção de ilegalidades, prevê o agravamento de sanções para aquelas empresas que não os possuírem. Por outro lado, inexistente na esfera pública uma estrutura eficiente que possa prever os riscos e evitar essa criminalidade. Evidentemente, é ineficiente um sistema brasileiro de combate à corrupção que pretenda sanar apenas os vícios existentes no setor privado. Esse cenário leva à hipótese que pretende ser abordada no presente artigo: será que a implementação de programas de conformidade na esfera pública não iria contribuir para a prevenção da corrupção? Assim, através do método dedutivo e dialético, o artigo irá analisar a atual legislação brasileira anticorrupção, observar os mecanismos de prevenção existentes e explorar os malefícios que a corrupção causa ao país, com o objetivo de propor a implantação na Administração Pública de mecanismos semelhantes aos existentes na esfera privada como uma alternativa para diminuir a prática desse ato delitivo.

Palavras-chave: Corrupção – Administração Pública – Prevenção – Compliance; Conformidade

Abstract: The Corruption in Brazil has a marked characteristic: it is embodied in the Public Administration and in private companies that negotiates with the Estate. For its combat, there is a growing movement to prevent this crime in private areas. Validity legislation, while providing benefits to companies that have mechanisms for the prevention and detection of illegalities, establish aggravated sanctions for the companies that do not have them. On the other hand, there is no efficient structure in the public service able to foresee risks and to avoid such crimes. Evidently, it is not enough an arrangement keen to avoid corruption that only look for avert the flaws in the private sector. This scheme take us to the main hypothesis analyzed in this paper: is it possible that conformity programs in the public sector could avoid corruption? Thus, through a deductive and dialectical method, this paper will analyses the current Brazilian anticorruption legislation, observe the prevention tools and explore the harm caused by corruption for the country. This paper has also the objective of proposing the implementation of mechanisms similar to those existing in the private sphere in the public administration, as an alternative to reduce crime occurrence.

Keywords: Corruption – Public Administration – Prevention – Compliance – Conformity

Sumário:

1.Introdução - 2.As normativas anticorrupção e de conformidade - 3.Da corrupção e da prevenção nos órgãos estatais - 4.Da necessidade de reforma no setor público quanto ao sistema de prevenção à corrupção - 5.Considerações finais - Referências

1.Introdução

O atual cenário político e judicial brasileiro, especialmente com a Operação Lava Jato¹, propicia a melhor percepção de um problema há muito tempo existente e responsável por grande parte das mazelas que assolam o Brasil: a corrupção.

Não é à toa que nos últimos anos foram publicadas diversas leis com o objetivo de implementar mecanismos de controle e de estabelecer uma prática de conformidade pelas instituições financeiras e pelas empresas privadas que se relacionam com o setor público, podendo ser citadas a Lei Federal 9.613/1998 (LGL\1998\81)² (modificada pela Lei 12.683/2012 (LGL\2012\2516)) – que criminaliza a lavagem de dinheiro e estabelece mecanismos de controle e fiscalização por parte de diversas instituições financeiras e bancárias –, bem como a Lei Federal 12.846/2013 (LGL\2013\7382)³ – que, dentre outras medidas, incentiva a criação de mecanismos de controle à corrupção pelas pessoas jurídicas.

Além disso, cite-se também a Lei Federal 13.303/2016 (LGL\2016\82702)⁴ que, ao dispor sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e suas subsidiárias, fixa regras de controle interno, auditoria e transparência, estabelecendo a necessidade de *compliance* nestas pessoas jurídicas.

Nesse cenário, depreende-se que as empresas privadas, públicas e as sociedades de economia mista têm a necessidade e a obrigação legal de estabelecer mecanismos de controle, de fiscalização, de prevenção à corrupção e, igualmente, de detecção de ilícitos e colaboração com as autoridades.

A promulgação dessas leis – ainda que não tão recentes – com a previsão de incentivos e sanções para as empresas que adotarem mecanismos de controle reflete a intenção crescente de implementar uma cultura empresarial no Brasil de autofiscalização e autocontrole para diminuir a praxe, muitas vezes institucionalizada, de que a corrupção é parte do negócio⁵.

No entanto, ao passo em que se verifica, nos últimos anos, o crescimento dessa postura anticorrupção no setor privado e aos entes da Administração Pública indireta, não se observa o mesmo movimento nos órgãos da Administração Pública direta, seja na esfera estadual ou federal.

Como se sabe, existem mecanismos de controle nas diversas esferas do Poder Público, tais como corregedorias, controladorias e os próprios Tribunais de Contas, mas será que são estruturados de forma eficiente para controlar, evitar e detectar atos ilícitos? Não seria necessário implementar um mecanismo de conformidade, tal como o *compliance*, em todas as esferas governamentais?

Esse é, justamente, o problema verificado na presente pesquisa, no sentido de que os mecanismos anticorrupção existentes hoje na Administração Pública não se revelam eficientes. Veja-se que dados da Operação Lava Jato apontam, até o momento, pagamentos de propinas a servidores públicos no valor de R\$ 6,4 bilhões⁶.

Nesse sentido, indaga-se: será que a implementação de programas de conformidade na esfera pública não iria contribuir para a prevenção da corrupção? Visando responder esse questionamento, o artigo tem por objetivo propor a implantação na Administração Pública de mecanismos semelhantes aos existentes na esfera privada como uma alternativa para diminuir a prática desse ato delitivo tão lesivo aos interesses públicos.

Para tanto, através dos métodos dedutivo e dialético, o artigo irá analisar a atual legislação brasileira anticorrupção, observar os mecanismos de prevenção existentes e explorar os malefícios que a corrupção causa ao país. Assim, no primeiro capítulo será abordada a legislação anticorrupção que estabelece a imposição de regras de conformidade às pessoas jurídicas, detalhando-se as leis indicadas acima.

No segundo capítulo far-se-á breve análise dos mecanismos de controle existentes no Poder Público para, no último capítulo, apontar de que forma seria possível a melhor adoção de programas anticorrupção na esfera pública.

2.As normativas anticorrupção e de conformidade

Dentre as leis que estabelecem deveres de controle e fiscalização às pessoas jurídicas, podem ser citadas a Lei Federal 9.613/1998 (LGL\1998\81), com as alterações introduzidas pela Lei 12.683/2012 (LGL\2012\2516). Estas normas dispõem sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e fixa regras de prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática desses delitos.

Sem adentrar nas especificidades do crime de lavagem de dinheiro, o que foge ao recorte do presente trabalho, o referido instrumento legal estabeleceu regras de cooperação privada, instituindo obrigações às pessoas e instituições que atuem em setores considerados sensíveis ao crime⁷.

Impõe a Lei que todas as pessoas físicas e jurídicas que exerçam uma das atividades listadas em seu artigo 9º (como captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros; compra e venda de moeda estrangeira ou ouro; bolsas de valores, bolsas de mercadorias e os sistemas de negociação do mercado de balcão organizado; sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição; pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor, que intermedeiem a sua comercialização ou exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie; juntas comerciais e os registros públicos) deverão cumprir com as obrigações relacionadas nos artigos 10 e 11, independentemente de atuarem de forma permanente ou eventual.

Tais obrigações consistem, basicamente, no armazenamento de informações e registros sobre seus clientes, na criação de cadastros e registros de operações que extrapolem os limites fixados pela autoridade competente e na comunicação ao COAF das movimentações que ultrapassem os valores máximos fixados e das transações que apresentem fundados indícios de lavagem de dinheiro.

Mencione-se também a Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013 (LGL\2013\7382), conhecida como Lei Anticorrupção Empresarial, regulamentada pelo Decreto 8.420, de 18 de março de 2015 (LGL\2015\1750)⁸, cuja principal finalidade é a imposição rigorosa de penalidades de natureza civil e administrativa a pessoas jurídicas que estejam relacionadas à corrupção de agentes públicos e de fraudes a licitações, e o fortalecimento dos órgãos de fiscalização⁹ para inserir a cultura anticorrupção no mundo empresarial.

Dentre as inovações trazidas por este instrumento, destaque-se a determinação da responsabilidade objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas, listadas no parágrafo único do artigo 1º,¹⁰ que estejam envolvidas na prática de atos que atentem contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Com isso, a empresa será sancionada por atos de corrupção praticados por seus funcionários, independentemente da comprovação do dolo ou da culpa¹¹, permanecendo a responsabilização individual da pessoa física que participou do ilícito.

Além disso, o artigo 7º da Lei fixa nove critérios que deverão ser avaliados quando da imposição de sanção à pessoa jurídica. Dentre esses critérios, dois merecem destaque por estabelecerem a necessidade de uma postura colaborativa da empresa tanto na prevenção dos ilícitos, quanto na comunicação destes às autoridades responsáveis. São eles: a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações (acordo de leniência) e 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.

Quanto ao acordo de leniência, vale explicar que a empresa que colaborar com as investigações poderá ser isenta da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória (prevista no artigo 6º, inciso II), bem como da pena de proibição de receber qualquer tipo de incentivo de órgãos, entidades públicas e instituição financeiras públicas (prevista no artigo 19, inciso IV), além de ter a pena de multa reduzida em até 2/3 (dois terços), conforme previsão do artigo 16, § 2º da Lei.

No tocante aos programas de integridade, a sua existência reduz a fixação da pena imposta se estiverem dentro dos parâmetros estipulados pelo artigo 42 do Decreto 8.420/2015, isto é, comprometimento da alta direção da pessoa jurídica ao programa; padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade aplicáveis a todos os empregados e administradores; treinamentos periódicos sobre o programa; análise periódica de riscos, dentre outros.

Há, portanto, incentivo expresso e tratamento diferenciado para empresas que possuem programas de integridade, também denominados de programas de conformidade ou *compliance*, efetivos¹².

Mais recentemente foi publicada a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016 (LGL\2016\82702)) que, além de dispor sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, estabelece a obrigação de existência de regras de governança corporativa e práticas de *compliance* por estes entes jurídicos¹³.

O artigo 6º desta Lei impõe que o estatuto dessas pessoas jurídicas observe regras de governança

corporativa, de transparência e de estrutura, bem como de práticas de gestão de riscos e de controle interno. Além disso, determina que é obrigatória a existência de um Comitê de Auditoria Estatutário (artigo 24) que deverá supervisionar as atividades desenvolvidas nas áreas de controle, auditoria e elaboração das demonstrações financeiras, monitorar a qualidade e integridade dos mecanismos de controle, avaliar as exposições de risco da empresa pública ou da sociedade de economia mista; avaliar a adequação das transações com as partes que se relacionam com as entidades; possuir meios para receber denúncias internas e externas, dentre outras atribuições.

A Lei ainda fixa regras para realização de licitações e procedimentos de dispensa, estabelece normas para aquisição e alienação de bens para a formalização e alteração dos contratos e prevê que se aplicam às empresas públicas e às sociedades de economia mista as sanções previstas na Lei 12.846/2013 (LGL\2013\7382), exceto as previstas no *caput* do artigo 19, incisos II, III e IV.

Assim, é crescente o movimento no sentido de implantar no ambiente empresarial uma cultura de prevenção à corrupção, seja por meio de mecanismos de incentivo, seja através de agravamento de punições por não possuírem tais mecanismos.

Existe um incentivo estatal às empresas para que instituem medidas de prevenção e controle dos delitos econômicos, adotando uma postura ativa para evitar e coibir a prática desses ilícitos. A legislação estimula esses comportamentos, através da concessão de benefícios, com vistas à prevenção e apuração de condutas irregulares. Nesse sentido, a Lei reforça que mais importante do que punir e identificar os infratores, é impedir que os crimes ocorram.

Todavia, apesar de louváveis e importantes a promulgação dessas normas para evitar e reprimir a corrupção no setor privado, um efetivo combate à corrupção exige uma alteração no modelo de gestão não só empresarial como também estatal. Apesar da existência de mecanismos de controle e fiscalização no setor público, o atual modelo burocrático de administração pública precisa ser remodelado e analisado sob a perspectiva gerencial de controle e *accountability*¹⁴ a fim de combater esse crime tão danoso à sociedade, como se verá.

3. Da corrupção e da prevenção nos órgãos estatais

A corrupção é conduta punível pelo Código Penal (LGL\1940\2) brasileiro, seja na modalidade passiva (artigo 317) ou ativa (artigo 333) e consiste, fundamentalmente, em uma recompensa prometida ou efetivamente concedida pelo particular ao agente público para que o servidor pratique algum ato, relativo ao exercício da sua função, que implicará em vantagem ou benefício indevido a esse particular.

Caracteriza-se o crime pelo desvio de poderes de um agente público para finalidades privadas¹⁵, fugindo totalmente de sua real atribuição¹⁶. Matias Pereira classifica a corrupção como uma defesa dos interesses privados dos próprios agentes públicos, perdendo-se os valores do serviço público e a identificação exclusiva do êxito pessoal do servidor com o lucro advindo dos particulares pelo desvio da sua função¹⁷. Com a corrupção, desviam-se os ideais de solidariedade e cooperação do serviço público¹⁸.

Porém, mais do que o desvio desses propósitos, a corrupção produz efeitos que ultrapassam os atos concretos, não se limitando à concessão/recebimento daquele benefício ilícito concedido/recebido na casuística¹⁹. Esse crime, como esclarecem Carvalho e Silveira, “compromete a legitimidade política, enfraquece a credibilidade das instituições governamentais, coloca em descrédito o trabalho de servidores públicos e atrasa o desenvolvimento do país”²⁰.

Os efeitos que decorrem dessa prática refletem diretamente na população – principalmente nos países de baixa renda –, já que interfere na realização de políticas públicas e consequente concretização de direitos fundamentais²¹. Além disso, a corrupção ainda retira recursos de finalidades desejadas socialmente e constitui uma injusta transferência de renda da população para os corruptos²², constituindo um forte obstáculo à cooperação social e ao desenvolvimento²³.

Os prejuízos, assim, são incontáveis, não apenas pela lesão causada aos cofres públicos, mas pela sociedade que deixa de ser beneficiada com esses valores, de modo que é correto afirmar que a corrupção exerce domínio sobre as bases estruturais da população²⁴ e é responsável direta pela má gestão na aplicação dos recursos do Estado²⁵ e, conseqüentemente, pela ineficiência governamental.

Quando a corrupção é verificada de forma sistêmica, isto é, presente em diversos níveis da relação entre o Poder Público e os particulares, como no Brasil, verifica-se uma crise moral do Estado que rompe os laços de confiança entre a cidadania e as autoridades²⁶.

Nessa corrupção sistêmica, o crime constitui um verdadeiro poder paralelo ao estatal, o que colabora para a formação de uma sociedade sem referências principiológicas²⁷.

Essa percepção de que a corrupção existente no País é sistêmica teve início com o julgamento da Ação Penal 470 do Supremo Tribunal Federal, conhecida como "Mensalão". Através desse julgamento ficou evidenciada a fragilidade do sistema brasileiro por permitir uma prática que gera graves prejuízos sociais, econômicos e políticos.²⁸

Como define Coracini, a corrupção no País está inserida em um cenário de ilegalidades toleradas²⁹, o que pode ser mais bem explicado através do conceito de ilegalismo de Michel Foucault, para o qual a

"ilegalidade não é um acidente, uma imperfeição mais ou menos inevitável. É um elemento absolutamente positivo do funcionamento social, cuja função está prevista na estratégia geral da sociedade. Todo dispositivo legislativo dispõe espaços protegidos e proveitosos onde a lei pode ser violada; outros, onde pode ser ignorada; outros, finalmente, onde as infrações são sancionadas."³⁰

A existência de ilegalidades toleradas é igualmente apontada por Zaffaroni, segundo o qual os crimes relacionados à economia de mercado e de administração fraudulenta ocorrem de forma planejada e dentro de um cenário admitido pelos órgãos de controle:

"Ninguém se dá conta desses procedimentos nas áreas do governo? Nenhum sábio economista percebe que se preparam essas crises? Os bancos centrais são ingenuamente surpreendidos por esses resultados? Nenhuma administração percebe que se preparam fraudes e extorsões? A ineficiência dos técnicos controladores não somente é realmente apavorante mas inclusive seriamente suspeitosa.

É inconcebível que manobras de semelhante volume passem sem serem detectadas pelos organismos de controle bancário e financeiro. A menor percepção já indica que estes supostos controles já estão neutralizados desde o seu interior, por incapacidade condicionada por formação ou que são diretamente co-autores ou partícipes de manobras grosseiras, que ocupam o centro dos tipos penais mais tradicionais, se não caírem diretamente em seu centro."³¹

Disso conclui-se que a grande questão é, de fato, a ausência de interesse em evitar essa classe de ilícito. Pelo contrário, a atual estrutura visa manter esse círculo de corrupção e de "privatização" do bem público pelo indivíduo o que justifica a atual ineficiência das estruturas institucionais.

A propósito, de acordo com pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil são perdidos por ano com práticas corruptas. Isto prejudica o aumento da renda *per capita*; o crescimento e a competitividade do país; melhores condições econômicas e de bem-estar à população; e melhores condições de infraestrutura para as empresas desenvolverem um ambiente de negócios mais estável.³²

No mesmo sentido, pesquisa do Fundo Monetário Internacional revelou que o Brasil seria até 30% (trinta por cento) mais rico se as instituições fossem menos corruptas, o que possibilitaria um crescimento do PIB *per capita* na ordem de R\$ 9,6 mil.³³

Ressalte-se ainda que no ano de 2017 o país encontrava-se no 96º lugar dos países menos corruptos no ranking da ONG Transparência Internacional, aparecendo com 37 (trinta e sete) pontos em uma escala de vai de zero (mais corrupto) a cem (menos corrupto).³⁴

Em entrevista ao Jornal El País, o representante da Transparência Internacional no Brasil, Bruno Brandão declarou que³⁵:

"Não houve em 2017 qualquer esboço de resposta sistêmica ao problema, ao contrário, a velha política que se aferra ao poder sabota qualquer intento neste sentido. Se as forças que querem estancar a sangria se mostram bastante unidas, a população se divide na polarização cada vez mais extremada do debate público, o que acaba anulando a pressão social e agravando ainda mais a

situação."

Porém, apesar desses dados alarmantes, inexistem mecanismos de controle à corrupção eficientes no país nas esferas internas aos órgãos públicos.

Como se observa da Constituição Federal (LGL\1988\3) há a previsão para que existam sistemas de controle da Administração Pública (art. 37, § 8º, inciso II), para que se realize fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta (art. 70), para que exista um sistema de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 74).

Além disso, a Carta Magna igualmente estabelece a criação do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B) para que seja feito o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, além de estabelecer funções de controle ao Ministério Público (art. 129), ao Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A) e aos Tribunais de Conta da União (art. 33, § 2º; art. 71) e dos Estados.

Cite-se, ainda, a existência da Controladoria-Geral da União (CGU), criada através da Lei 10.683/2003 (LGL\2003\680), com o propósito claro de exercer atividades de controle interno, auditoria pública, correição e combate à corrupção no âmbito do Poder Executivo³⁶, consistindo em um verdadeiro órgão administrativo especializado no desempenho de atividade de controle³⁷.

Ressalte-se, mais, que à partir do plano diretor da Reforma do Estado de 1995, foram estabelecidos mecanismos de controle para oferecer informações orçamentárias, financeiras e previdenciárias à sociedade, merecendo destaque o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), a folha de pagamentos e dos dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE) e o Sistema de Gerenciamento da Receita e Despesa da Previdência Social³⁸.

A atuação desses órgãos corresponde à função administrativa de controle da Administração Pública voltada à correção formal e material da atuação dos órgãos estatais, desempenhadas no âmbito interno de cada ente e de cada órgão e também no âmbito externo (como no caso dos Tribunais de Contas e do Ministério Público)³⁹.

A realidade demonstra, no entanto, que esses órgãos se revelam ineficientes no combate à corrupção e isso pode ser explicado por uma série de razões, tais como: o corporativismo existente em alguns setores; falta de capacitação dos agentes responsáveis por tal controle; a concentração em determinados funcionários do poder de gerenciar ou arrecadar elevadas receitas e a tolerância das práticas corruptas⁴⁰. Acrescente-se a esses elementos o excesso de regulamentação das instituições e de centralização estatal, bem como a ausência de controle por parte da sociedade sobre as instituições políticas⁴¹.

Breier ainda afirma que os próprios funcionários destas instituições são corruptos e, quando não o são, encontram dificuldades de exercer sua função pois os métodos de investigação desse tipo de conduta geralmente são sofisticados⁴² e não estão disponíveis.

Assim, em que pese a existência desses órgãos de controle, é evidente que o Estado e os órgãos públicos precisam passar por uma reforma no que diz respeito à prevenção e combate à corrupção e outros crimes da mesma ordem a fim de incrementar a política estatal de combate a essa criminalidade, uma vez que a atual estrutura e o repasse de responsabilidade ao setor privado têm se revelado insuficiente, considerando o estágio crônico em que se encontra o Brasil.

4. Da necessidade de reforma no setor público quanto ao sistema de prevenção à corrupção

A forma de combate à corrupção, isto é, o modo como se identificam tais atos, a punição e a celeridade dos ritos de apuração e investigação possibilita, sem dúvida, uma diminuição do índice de impunidade⁴³. Porém, mais do que detectar ilícitos e punir os responsáveis, o principal é fixar mecanismos para evitar que ocorram esses crimes porque a descoberta posterior muitas vezes não minimiza o dano causado. Sobre esse aspecto, Zaffaroni⁴⁴ afirma que "o poder punitivo formalizado sempre chega tarde, como no homicídio, pois chega quando a vítima está morta, quando já se produziu o resultado. Aqui também: quando chega a manobra já se coroou. Nem a retribuição, nem a vingança reparam o dano produzido".

Por essa razão é que Bechara esclarece que “a chave para o efetivo enfrentamento da corrupção não está na punição (embora esta deva também existir), mas sim na prevenção”⁴⁵.

Nesse sentido, a corrupção não pode ser analisada apenas pelo viés da perspectiva individual do agente corrupto, considerado a partir de um estereótipo moral, mas sim como uma rede de agentes e interesses político-econômicos relacionados e divididos em distintos momentos e esferas de atuação⁴⁶. Isso significa que o combate à corrupção implica um modelo de prevenção sistêmico, capaz de englobar todo o círculo de vícios e falhas que leva àquele agente a corromper alguém ou ser corrompido.

Para o seu efetivo combate, é necessário que se conheçam suas causas e suas manifestações, se avalie o alcance da corrupção e se adotem medidas capazes de eliminá-la, preveni-la e reprimi-la⁴⁷. A grande questão que surge é como isso pode ser feito.

É evidente que o controle da corrupção e a forma pela qual essa prática está intrincada nas relações estatais do Brasil dependem de uma ampla reforma estrutural do sistema e perpassa, inclusive, pela mudança de perspectiva do modelo burocrático da Administração Pública⁴⁸. Contudo, o recorte do presente artigo se limitará, apenas, à análise acerca da importância da governança e da existência de órgãos de controle.

De plano, é possível afirmar que a existência abstrata de controle e códigos de conduta não é suficiente, sendo absolutamente ineficaz impor simples e teóricos deveres de probidade ao funcionário público ou fortalecer a ideia de um Direito Penal autoritário e demagógico⁴⁹.

Para Bechara, é preciso uma reforma política e um questionamento do próprio modelo de gestão pública, de modo que o controle da corrupção ocorra na esfera preventiva, de forma mais ampla⁵⁰, e não se dê apenas de forma repressiva, quando já praticado o ilícito.

Zaffaroni igualmente sugere uma reforma estrutural para prevenir esses crimes antes de sua ocorrência, já que o direito penal não possui os elementos necessários para enfrentar as dissimulações e as encobertas criminosas que se utilizam de tecnicismo e neologismo⁵¹. Para o autor, o direito penal não pode ser a principal ferramenta com o propósito de evitar tais ilícitos, mas deve se ocupar apenas dos casos que escapem a esse controle prévio e preventivo⁵².

Matias Pereira⁵³ propõe, nesse cenário, a criação de agências especializadas no combate à corrupção no Brasil, através das quais se implementem mecanismos permanentes de controle e garantia do bem público. Leia-se o que afirma o autor:

"Fica evidenciado, assim, que a busca da transparência nos países democráticos exige a criação de instituições de controle, direito e garantia do bem público. Nesse sentido, torna-se possível argumentar que a luta contra a corrupção, a princípio, tem que ser enfrentada pelo Estado como uma ação permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade, a partir da percepção de que sua prática mina o respeito aos princípios democráticos e às instituições⁵⁴."

Propõe o autor que essas agências sejam órgãos independentes, dotadas de recursos públicos, mas isentas de influências políticas. Sugere ainda que tais agências tenham liberdade para monitorar a vida das pessoas participantes de processos de contratação com o poder público ou de pessoas com sinais exteriores de riqueza incompatíveis com o patrimônio, que possuam poder de congelar o patrimônio de pessoas suspeitas e investigadas e, ainda, sejam capazes de oferecer proteção às testemunhas⁵⁵.

Bechara, nessa mesma linha, afirma ser imprescindível que se altere a forma com que os funcionários públicos lidam com a questão da estabilidade. Sobre esse ponto, a autora não propõe a extinção da estabilidade, a qual é importante para evitar perseguições políticas, mas sugere a implementação de mecanismos que reconheçam e valorizem a produtividade, a capacitação e o exercício das atividades com eficiência e probidade. Essa mudança seria um aspecto importante na busca pela “cultura de intolerância à ilegalidade”⁵⁶.

Aspecto importante a ser abordado no *compliance* público é o entrelaçamento entre capital público e capital privado no Brasil, bem como a forma como o capitalismo no Brasil se desenvolve através de um emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio que gravitam em torno de interesses políticos e econômicos⁵⁷, desenvolvendo-se relações recíprocas (e ilegais) entre políticos, governo e

empresários⁵⁸.

Para conter esses atos, Lazzarini propõe a existência de mais transparência nas relações societárias em geral e o maior isolamento político das empresas para diminuir o risco das ações discricionárias e irregulares⁵⁹.

É fundamental também que se aprimorem a transparência e a fiscalização de modo a reduzir os espaços de arbitrariedade e de desvios na Administração Pública⁶⁰. Nesta seara, Matias Pereira destaca ser necessária a participação da sociedade, que representa um instrumento para a mobilização e priorização dos problemas sociais, além de propiciar maior distribuição do poder e democratização da sociedade civil⁶¹.

Inclui-se também no quesito transparência a interlocução entre os gestores públicos com a comunidade científica e com os técnicos, a fim de que as medidas sejam adequadamente executadas naqueles setores a que se destinam e para que a "Administração atue de forma dialogada e harmônica na execução e no monitoramento dos riscos"⁶². É fundamental, portanto, que o programa de integridade na Administração Pública faça o adequado delineamento dos processos e riscos para uma melhor gestão do órgão público, atentando-se para uma melhor gestão de pessoas, licitações, contratos, tecnologia da informação, informações e arquivos⁶³.

Essas medidas poderiam efetivar um modelo de Estado proposto quando da implementação da Reforma Gerencial, em 1995, cujo objetivo era, através de uma reforma administrativa, tornar "o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo"⁶⁴. O fato é que apesar de a Reforma ter ocorrido, muito dos pressupostos ali estampados não foram efetivados da forma como deveriam, ou não produziram os efeitos que deveriam produzir.

Pretendendo aliar todos os pontos acima destacados pelos autores, mas com o objetivo de implementar um modelo similar ao existente na esfera privada, propõe-se a implementação de um modelo de *compliance* nos órgãos do poder públicos.

O *compliance* é uma forma de gestão atrelada à concepção de governança corporativa, em que se incorporam na estrutura empresarial mecanismos de controle para que se assegurem a observância de leis, padrões e diretivas empresariais, como também parâmetros éticos e de política empresarial, de modo que a condição dos negócios passa a ser conduzida através da fidelidade ao Direito⁶⁵.

Trasladando-se esse conceito para a esfera pública, tem-se que a proposta significa incorporar nos órgãos públicos, em seus diferentes setores e esferas, mecanismos de controle e de implementação de parâmetros éticos e legais, de modo que se efetive um sistema capaz de prevenir e detectar atos de corrupção na esfera pública.

O *compliance* público ou programa de integridade público, segundo Nascimento, pode ser assim definido:

"A criação de medidas institucionais, mecanismos e procedimentos de integridade, análise e gestão de riscos, comunicação, controle, auditoria, monitoramento e denúncia que venham a promover a atuação em conformidade do órgão, de acordo com diretrizes internas e externas, gerando, com isso, a gestão da integridade na esfera pública, destarte, assegurando o seu desempenho pleno, em conformidade com a legislação e, ainda, efetivando a concepção de procedimento de conduta a serem instituídos internamente. Com isso, possibilitando, de forma mais precisa, a identificação e minimização dos riscos.

Ademais, e, por conseguinte, tais medidas objetivam detectar e sanar quaisquer desvios, atos ilícitos, fraudes e irregularidades, além de combater e blindar o órgão público contra a corrupção⁶⁶."

Para isso, é fundamental que cada esfera da Administração Pública tenha um sistema de controle diferenciado conforme seu tamanho, estrutura, atividade e riscos.

Isso significa que dentro da própria Administração Pública há setores mais sensíveis à corrupção do que outros, ou seja, aqueles setores destinados a procedimentos de licitação e contratação com a iniciativa privada possuem mais fatores de risco de corrupção do que aquelas esferas destinadas ao atendimento à população carente, por exemplo.

Do mesmo modo, determinados órgãos e setores da Administração Pública envolvem equipe maior do que outras esferas e todos esses aspectos devem ser sopesados eis que, da mesma forma que no setor privado, não há um modelo padrão de *compliance*⁶⁷ que seja ideal e possa ser adotado por toda e qualquer esfera de poder.

Eis aqui o grande desafio: cada órgão do poder público deverá ter um sistema de controle à corrupção que se adapte às suas especificidades⁶⁸, tamanho e atividades desenvolvidas, mas que seja norteado por uma única concepção: prevenir e detectar atos de corrupção praticados por todos que integram aquela esfera de poder (do mais alto grau ao menor grau hierárquico).

Trata-se, a toda evidência, de uma tarefa nada fácil, mas fundamental para que a corrupção passe a ser tratada como o mal que é: que destrói instituições e desvia dinheiro público de suas reais finalidades, prejudicando enormemente a sociedade civil e os valores de um Estado Democrático de Direito.

Apenas com o seu efetivo combate é que o Brasil poderá almejar o seu crescimento e o fortalecimento de suas instituições, como afirma Matias Pereira:

"A transparência das ações governamentais surge como uma prática indispensável para o fortalecimento da democracia, bem como de legitimação do esforço de modernização da administração pública, especialmente nas questões que envolvem os resultados e a responsabilidade dos funcionários⁶⁹."

5. Considerações finais

Não há dúvidas de que o atual mecanismo de prevenção à corrupção no Brasil é ineficaz (se é que podemos afirmar que existe, de fato, alguma forma de prevenção, já que os números apresentados no presente artigo demonstram a existência de uma rede de corrupção arraigada na Administração Pública e nas relações negociais), o que exige a implementação urgente de um sistema capaz de detectar e prevenir essa classe de ilícitos no interior da Administração Pública.

Apesar de importante, é insuficiente a promulgação de leis que incentivem e, até certa medida, obriguem o setor privado a fortalecer os seus sistemas de controle e de prevenção da criminalidade. A título exemplificativo vale mencionar que apesar de possuírem programas de *compliance* vigentes, empresas como a Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Norberto Odebrecht, Mendes Junior e a UTC Engenharia se envolveram em atos ilícitos que foram posteriormente revelados pela Operação Lava Jato⁷⁰.

O real combate à corrupção só irá operar com a implementação de programas de integridade públicos, sendo fundamental que se estabeleçam mecanismos de gestão que possibilitem a identificação dos processos e riscos nos órgãos públicos.

Apenas o fomento pela Administração Pública de valores como a integridade, ética, transparência e cumprimento da legislação é que permitirá a promoção da cultura do *compliance* em toda a sociedade, isto é, apenas desse modo será possível a criação de uma mentalidade (tanto por parte dos servidores públicos, em sentido amplo, quanto por parte daqueles que compõem a iniciativa privada) de conformidade com a lei.

A proposta ora apresentada traz apenas um esboço que merece ser analisado em outros vieses como, por exemplo, a natureza jurídica dos setores que farão esse controle; o regime de contratação das pessoas que irão compor esse setor; a forma como ocorrerá a comunicação entre o sistema controlador e o órgão controlado; a subordinação do órgão de controle ao ente estatal etc.

De todo modo, e a toda evidência, é candente a necessidade de um sistema efetivo de combate à corrupção, que represente uma política permanente do Estado, "suficientemente ágil para incorporar novas formas de ação e novos atores sempre que necessário"⁷¹, com o objetivo de reduzir drasticamente os números que envolvem essa criminalidade e conduzir o país à uma nova direção.

Não há razão para que se continue a tolerar e a admitir a autodestruição ou a implosão da economia nacional que, ao final, acaba por transcender o campo político e econômico, afetando diretamente as instituições democráticas⁷².

Referências

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JUNIOR, Ivo. A eficácia dos salários públicos como instrumento de combate à corrupção. In: BOTTINO, Thiago; MALAN, Diogo (Coord.). *Direito penal e economia*. Rio de Janeiro: Elsevier/FGV, 2012.

ALVES, Alaor Caffé. Exploração capitalista do homem pelo homem e corrupção. In: FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio; SALOMÃO FILHO, Calixto; NUSDEO, Fabio (Org.). *Poder econômico: direito, pobreza, violência, corrupção*. Barueri: Manole, 2009.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à lei 9.613/1998 (LGL\1998\81) com as alterações da lei 12.683/2012 (LGL\2012\2516)*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore S. Corrupção, crise política e Direito Penal: as lições que o Brasil ainda precisa aprender. *Boletim IBCCRIM (Instituto Brasileiro de Ciências Criminais)*, São Paulo, jan. 2017, n. 290. Disponível em: [www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5896-Corruptcao-crise-politica-e-Direito-Penal-as-licoes-que-o-Brasil-ainda-precisa- Acesso em 05.03.2018.

BREIER, Ricardo. Corrupção e impunidade. *Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)*, São Paulo, 10.01. 2001. Disponível em: [www.ibccrim.org.br/artigo/761-Artigo-Corruptcao-e-Impunidade]. Acesso em: 02.03.2018.

CORACINI, Celso Eduardo Faria. Editorial: A neocriminalização da corrupção. *Boletim IBCCRIM (Instituto Brasileiro de Ciências Criminais)*, São Paulo, jul. 2003, n. 128. Disponível em: [www.ibccrim.org.br/boletim_editorial/148-128-Julho-2003]. Acesso em: 07.03.2018.

FORIGO, Camila Rodrigues. *A figura do compliance officer no direito brasileiro: funções e responsabilização penal*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017.

FORIGO, Camila Rodrigues; GARCIA, Flávio Cardinelle Oliveira. Compliance e Desenvolvimento: uma análise a partir da Operação Lava Jato. In: BETTES, Janaína Maria; PAIVA, Leonardo Lindroth de; LUCIMARA, Deretti (Orgs.). *Temas de Desenvolvimento e Sociambientalismo*. Curitiba: CRV, 2016.

CARVALHO, Marina Amaral Egydio de; SILVEIRA, Luciana Dutra de Oliveira. Corrupção e direito internacional: o combate internacional à corrupção e a regulação do lobby praticado por empresas transnacionais. In: LAUFER, Daniel (Coord). *Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito*. Curitiba: Juruá, 2013.

CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas: lei 12.846/2013 (LGL\2013\7382)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CONTROLADORIA-GERAL da União. *Histórico*, Brasília, 30.01.2014. Disponível em: [www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico]. Acesso em: 14.03.2018.

FOUCAULT, Michel apud. CASTRO, Edgardo. *Vocabulário de Foucault: um percurso pelos seus conceitos, temas e autores*. Trad. Ingrid Müller Xavier. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. *O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas: lei 12.846, de 1º de agosto de 2013 (LGL\2013\7382)*. Saraiva: São Paulo, 2015.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. Capítulo III – Da responsabilização administrativa: comentários aos artigos 6º e 7º. In: CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio André (Coord). *Lei anticorrupção: comentários à lei 12.846/2013 (LGL\2013\7382)*. São Paulo: Almedina, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LOVATO, Rafael Porto. Instrumentos de combate e prevenção à corrupção na administração pública sob uma perspectiva gerencial. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coords.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MAEDA, Bruno Carneiro. Programas de *compliance* anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: DEBBIO, Alessandra Del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Coord). *Temas de anticorrupção & compliance*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MATIAS PEREIRA, José. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado e de la Admininstracion Pública*, Lisboa, 8-11 out. 2002. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/940/4/ARTIGO_ReformaEstadoTransparencia.pdf]. Acesso em: 02.03.2018.

MENDONÇA, Heloisa. Brasil piora 17 posições no ranking de corrupção da Transparência Internacional. *El País*, Madri, 21 fev. 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/20/politica/1519152680_008147.html]. Acesso em: 14.03.2018.

MINISTÉRIO PUBLICO FEDERAL. *A Lava Jato em números no Paraná*. Brasília, out. 2018. Disponível em: [www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado]. Acesso em: 10.12.2018.

MIRANDA, Gustavo Senna. Corrupção pública: uma pandemia nacional. In: *CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público*. 25.11.2014. Disponível em: [www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/521-corrupcao-publica-uma-pandemia-nacional.html]. Acesso em: 14.03.2018.

NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e *compliance* no setor público. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coords.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NIETO MARTÍN, Adán. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo en el derecho penal. In: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Iñigo Ortiz de Urbina (Eds.). *Compliance y teoría del derecho penal*. Marcial Pons: Madrid, 2013.

NOHARA, Irene Patrícia. Governança pública e gestão de riscos: transformações no direito administrativo. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coords.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do Setor Público: Estratégia e estrutura para um novo estado. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, p 21-38. Disponível em: [http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15891-15892-1-PB.pdf]. Acesso em: 15.03.2018.

PIRONTI, Rodrigo. Práticas de *compliance* nas empresas estatais e o prazo que se esgota. *Consultor Jurídico*, 16 fev. 2016. Disponível em: [www.conjur.com.br/2018-fev-16/rodrigo-pironti-compliance-estatais-prazo-esgota]. Acesso em 04.03.2018.

PORTINARI, Natália. PIB per capita do Brasil subiria 30% sem corrupção, diz estudo do FMI. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14.10.2017. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1926931-pib-per-capita-do-brasil-subiria-30-sem-corrupcao-diz-estudo-do-fr]. Acesso em: 14.03.2018.

RAMALHO, Renan; MATOSO, Filipe. Em decisão unânime, tribunal condena Lula em segunda instância e aumenta pena para 12 anos, 24 jan. 2018. *G1*. Disponível em: [https://g1.globo.com/politica/noticia/julgamento-recurso-de-lula-no-trf-4-decisao-desembargadores-da-8-turma.ghtml]. Acesso em: 04.03.2018.

SEIXAS, Beatriz. Saiba qual é o preço da corrupção no Brasil. *Gazeta online*, Espírito Santo, 29 maio 2017. Disponível em:

[www.gazetaonline.com.br/noticias/economia/2017/05/saiba-qual-e-o-preco-da-corrupcao-no-brasil-1014059906.html]. Acesso em: 14.03.2018.

SCHAPIRO, Mario Gomes; MARINHO, Sarah Morganna Matos. *Compliance* concorrencial: Cooperação regulatória na defesa da concorrência. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 53, n. 211, jul./set. 2016, p. 273-299. Disponível em: [www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/525428/001078748.pdf?sequence=1]. Acesso em: 10.12.2018.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. O papel do direito penal e a crise financeira. In: SAAD-DINIZ, Eduardo; BRODOWSI, Dominik; SÁ, Ana Luíza de (Orgs.). *Regulação do abuso no âmbito corporativo: o papel do direito penal na crise financeira*. São Paulo: LiberArs, 2015.

1 Denominação dada à um conjunto de investigações deflagrada em março de 2014, cujo foco investigativo inicial era a ação de doleiros envolvidos em diversos crimes contra o Sistema Financeiro. No decorrer da investigação (atualmente em sua 48ª fase) constatou-se a participação de empreiteiros, operadores financeiros, funcionários e (ex)dirigentes da Petrobrás e suas subsidiárias, bem como dezenas de agentes políticos dos mais altos escalões do Poder Executivo Federal e Estadual (A respeito, confira-se: FORIGO, Camila Rodrigues; GARCIA, Flávio Cardinelle Oliveira. *Compliance e Desenvolvimento: uma análise a partir da Operação Lava Jato*. In: BETTES, Janaína Maria; PAIVA, Leonardo Lindroth de; LUCIMARA, Deretti (Org.). *Temas de Desenvolvimento e Sociambientalismo*. Curitiba: CRV, 2016. p. 13-30.) Destaque-se, ainda, que em janeiro de 2018, o ex-Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, teve sua condenação confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no âmbito desta Operação, por atos de lavagem de dinheiro e corrupção passiva (Leia-se mais a respeito em: RAMALHO, Renan; MATOSO, Filipe. Em decisão unânime, tribunal condena Lula em segunda instância e aumenta pena para 12 anos, 24 jan. 2018. *G1*. Disponível em:

[<https://g1.globo.com/politica/noticia/julgamento-recurso-de-lula-no-trf-4-decisao-desembargadores-da-8-turma.ghtml>]. Acesso em: 04.03.2018)

2 BRASIL. Lei 9.613, de 03 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 04.03.1998. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm]. Acesso em: 24.02. 2018.

3 BRASIL. Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 02.08.2013. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm]. Acesso em: 27.02.2018.

4 BRASIL. Lei 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01.07.2016. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.html]. Acesso em: 27.02.2018.

5 GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. Capítulo III – Da responsabilização administrativa: comentários aos artigos 6º e 7º. In: CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio André (Coord). *Lei anticorrupção: comentários à lei 12.846/2013*. São Paulo: Almedina, 2014, p. 160.

6 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *A Lava Jato em números no Paraná*. Brasília, out. 2018. Disponível em:

[www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado]. Acesso em: 10.12. 2018.

7 BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/1998 com as alterações da Lei 12.683/2012*. 2. ed. São

Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 34-35.

8 BRASIL. Decreto 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19.03.2015. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm]. Acesso em: 27.02. 2018.

9 GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas: lei 12.846, de 1º de agosto de 2013. Saraiva: São Paulo, 2015. p. 24-25.

10 O parágrafo único do artigo 1º estabelece que a lei aplica-se “às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.”

11 GRECO FILHO; RASSI, 2015, p. 137.

12 MAEDA, Bruno Carneiro. Programas de *compliance* anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: DEBBIO, Alessandra Del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Coord). *Temas de anticorrupção & compliance*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 167-201. p. 176.

13 PIRONTI, Rodrigo. Práticas de *compliance* nas empresas estatais e o prazo que se esgota. *Consultor Jurídico*, 16.02.2016. Disponível em: [www.conjur.com.br/2018-fev-16/rodrigo-pironti-compliance-estatais-prazo-esgota]. Acesso em: 04.03.2018.

14 LOVATO, Rafael Porto. Instrumentos de combate e prevenção à corrupção na administração pública sob uma perspectiva gerencial. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coords.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 287-288.

15 CARVALHO, Marina Amaral Egydio de; SILVEIRA, Luciana Dutra de Oliveira. Corrupção e direito internacional: o combate internacional à corrupção e a regulação do lobby praticado por empresas transnacionais. In: LAUFER, Daniel (Coord). *Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 121.

16 BREIER, Ricardo. Corrupção e impunidade. *Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)*, São Paulo, 10 jan. 2001. Disponível em: [www.ibccrim.org.br/artigo/761-Artigo-Corrupcao-e-Impunidade]. Acesso em: 02.03.2018.

17 MATIAS PEREIRA, José. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado e de la Admininstracion Pública*, Lisboa, 08-11 out. 2002. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/940/4/ARTIGO_ReformaEstadoTransparencia.pdf]. Acesso em: 02.03.2018. p. 2-9.

18 ALVES, Alaor Caffé. Exploração capitalista do homem pelo homem e corrupção. In: FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio; SALOMÃO FILHO, Calixto; NUSDEO, Fabio (Org.). *Poder econômico: direito, pobreza, violência, corrupção*. Barueri: Manole, 2009, p. 177.

19 FORIGO, Camila Rodrigues. *A figura do compliance officer no direito brasileiro: funções e responsabilização penal*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017. p.46.

20 CARVALHO; SILVEIRA, 2013, p. 121.

21 GRECO FILHO; RASSI, 2015, p. 22.

22 ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JUNIOR, Ivo. A eficácia dos salários públicos como instrumento de combate à corrupção. In: BOTTINO, Thiago; MALAN, Diogo (Coord.). *Direito penal e economia*. Rio de Janeiro: Elsevier/FGV, 2012. p. 74.

23 ALENCAR; GICO JUNIOR, 2012, p. 60.

24 BREIER, 2001.

25 MATIAS PEREIRA, 2002, p. 8.

26 CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas: lei 12.846/2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 83.

27 CARVALHOSA, 2015, p. 98.

28 BECHARA, Ana Elisa Liberatore S. Corrupção, crise política e Direito Penal: as lições que o Brasil ainda precisa aprender. *Boletim IBCCRIM (Instituto Brasileiro de Ciências Criminais)*, São Paulo, jan. 2017, n. 290. Disponível em: [www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5896-Corruptao-crise-politica-e-Direito-Penal-as-lico-es-que-o-Brasil-ainda-precisa-a]. Acesso em 05.03.2018.

29 CORACINI, Celso Eduardo Faria. Editorial: A neocriminalização da corrupção. *Boletim IBCCRIM (Instituto Brasileiro de Ciências Criminais)*, São Paulo, jul. 2003, n. 128. Disponível em: [www.ibccrim.org.br/boletim_editorial/148-128-Julho-2003]. Acesso em: 07.03.2018.

30 FOUCAULT, Michel apud. CASTRO, Edgardo. *Vocabulário de Foucault: um percurso pelos seus conceitos, temas e autores*. Trad. Ingrid Müller Xavier. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 224-225.

31 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. O papel do direito penal e a crise financeira. In: SAAD-DINIZ, Eduardo; BRODOWSKI, Dominik; SÁ, Ana Luíza de (Orgs.). *Regulação do abuso no âmbito corporativo: o papel do direito penal na crise financeira*. São Paulo: LiberArs, 2015. p. 18-19.

32 SEIXAS, Beatriz. Saiba qual é o preço da corrupção no Brasil. *Gazeta online*, Espírito Santo, 29 maio 2017. Disponível em: [www.gazetaonline.com.br/noticias/economia/2017/05/saiba-qual-e-o-preco-da-corrupcao-no-brasil-1014059906.html]. Acesso em: 14.03.2018.

33 PORTINARI, Natália. PIB per capita do Brasil subiria 30% sem corrupção, diz estudo do FMI. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 out. 2017. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1926931-pib-per-capita-do-brasil-subiria-30-sem-corrupcao-diz-estudo-do-fmi]. Acesso em: 14.03.2018.

34 MENDONÇA, Heloísa. Brasil piora 17 posições no ranking de corrupção da Transparência Internacional. *El País*, Madri, 21 fev. 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/20/politica/1519152680_008147.html]. Acesso em: 14.03.2018.

35 MENDONÇA, 2018.

36 CONTROLADORIA-GERAL da União. *Histórico*, Brasília, 30.01.2014. Disponível em: [www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico]. Acesso em: 14.03.2018.

37 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 127.

38 MATIAS PEREIRA, 2002, p. 9

39 JUSTEN FILHO, 2013, p. 127.

40 MIRANDA, Gustavo Senna. Corrupção pública: uma pandemia nacional. In: *CONAMP* –

Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. 25 nov. 2014. Disponível em: [www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/521-corrupcao-publica-uma-pandemia-nacional.html]. Acesso em: 14.03.2018.

41 MATIAS PEREIRA, 2002, p. 11

42 BREIER, 2001.

43 BREIER, 2001.

44 ZAFFARONI, 2015, p. 19.

45 BECHARA, 2017.

46 BECHARA, 2017.

47 MATIAS PEREIRA, 2002, p. 12.

48 LOVATO, 2018, p. 284-288.

49 BECHARA, 2017.

50 BECHARA, 2017.

51 ZAFFARONI, 2015, p. 19.

52 ZAFFARONI, 2015, p. 20.

53 MATIAS PEREIRA, 2002, p. 18.

54 MATIAS PEREIRA, 2002, p.9.

55 MATIAS PEREIRA, 2002, p. 18.

56 BECHARA, 2017.

57 LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 3.

58 LAZZARINI, 2011, p. 42.

59 LAZZARINI, 2011, p. 114-117.

60 BECHARA, 2017.

61 MATIAS PEREIRA, 2002, p. 14. A propósito, vale destacar que há apenas um órgão público dotado de Ouvidoria Externa, que é a Defensoria Pública do Estado, conforme previsão do art. 105-B, da Lei Complementar 80/1994. O Ouvidor-Geral, ressalte-se, é escolhido pelo Conselho Superior da Defensoria Pública, através de lista tríplice enviada pela sociedade civil. Evidente, neste sentido, que uma Administração Pública comprometida com a transparência de seus atos precisa implementar maiores formas de contato com a população, sendo necessária a implementação de uma estrutura como a acima indicada nos demais setores públicos. (Cf. BRASIL. Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13.01.1994. Disponível em: [www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm]. Acesso em: 21.03.2018.)

62 NOHARA, Irene Patrícia. Governança pública e gestão de riscos: transformações no direito administrativo. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coords.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo

Horizonte: Fórum, 2018. p. 339-340.

63 NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e *compliance* no setor público. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coords.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 365.

64 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do Setor Público: Estratégia e estrutura para um novo estado. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 23-29. Disponível em: [<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15891-15892-1-PB.pdf>]. Acesso em: 15.03.2018.

65 FORIGO, 2017, p. 88-89.

66 NASCIMENTO, 2018, p. 358.

67 NIETO MARTÍN, Adán. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo en el derecho penal. In: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Iñigo Ortiz de Urbina (Eds.). *Compliance y teoría del derecho penal*. Marcial Pons: Madrid, 2013. p. 44-45.

68 GRECO FILHO; RASSI, 2015, p. 74.

69 MATIAS PEREIRA, 2002, p. 7-8.

70 SCHAPIRO, Mario Gomes; MARINHO, Sarah Morganna Matos. *Compliance* concorrencial: Cooperação regulatória na defesa da concorrência. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 53, n. 211, jul./set. 2016, p. 273-299. Disponível em: [www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/525428/001078748.pdf?sequence=1]. Acesso em: 10.12.2018. p. 277-278.

71 MATIAS PEREIRA, 2002, p. 18-19.

72 ZAFFARONI, 2015, p.22.