

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO

Bacharelado em Direito

Trabalho de Conclusão de Curso

Professor Orientador José Eduardo Barbieri

**O PROGRAMA DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE COMO FERRAMENTA DE  
COMBATE À CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

RODRIGO SANTOS MARINHO

GOIÂNIA  
2023

RODRIGO SANTOS MARINHO

**O PROGRAMA DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE COMO FERRAMENTA DE  
COMBATE À CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso realizado no nono período do curso Bacharelado em Direito da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor José Eduardo Barbieri

GOIÂNIA  
2023

RODRIGO SANTOS MARINHO

**O PROGRAMA DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE COMO FERRAMENTA DE  
COMBATE À CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Data da Defesa: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Ms. José Eduardo Barbieri

Nota

---

Examinador Convidado: Prof. Ms. João Batista Valverde

Nota

## SUMÁRIO

RESUMO.....	6
INTRODUÇÃO.....	7
<b>1. CONCEITO E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>9</b>
1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	9
1.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	11
1.2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	13
1.2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	14
1.2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	15
1.2.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	17
1.2.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	19
<b>2. O PROGRAMA DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE COMO INSTITUTO JURÍDICO DE COMBATE À CORRUPÇÃO (LEGISLAÇÃO E FERRAMENTAS PERTINENTES).....</b>	<b>21</b>
2.1 O PROGRAMA DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE.....	21
2.2 DESENVOLVIMENTO NORMATIVO NACIONAL DO PROGRAMA DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE.....	22
2.3 PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO SETOR PÚBLICO.....	24
2.3.1 ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	26
2.3.2 A TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA DO PROGRAMA DE COMPLIANCE.....	27
2.3.3 A IMPORTÂNCIA DAS OUVIDORIAS E OS CANAIS DE DENÚNCIA PARA OS SISTEMAS DE INTEGRIDADE GOVERNAMENTAIS.....	29
2.3.4 GESTÃO DE RISCOS COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO.....	32
<b>3. IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMAS DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....</b>	<b>34</b>
3.1 A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO COMO ÓRGÃO CHAVE DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE.....	34

3.2 EIXOS DE ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO.....	36
3.2.1 EIXO MELHORIA DA GESTÃO.....	36
3.2.1.1 AUDITORIAS PREVENTIVAS.....	36
3.2.1.2 AVALIAÇÃO DE RECURSOS EXTERNOS.....	37
3.2.1.3 DESENVOLVIMENTO DO BANCO DE SANÇÕES.....	37
3.2.2 EIXO PREVENÇÃO.....	38
3.2.2.1 PROGRAMA PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS NO GOVERNO FEDERAL (POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA).....	39
3.2.2.2 PROGRAMA ÉTICA PÚBLICA E PREVENÇÃO DO CONFLITO DE INTERESSES.....	40
3.2.2.3 MANUAL PRÁTICO PARA NOMEAÇÃO E DESIGNAÇÃO DE FUNÇÕES.....	40
3.2.3 EIXO DETECÇÃO.....	40
3.2.3.1 PROGRAMA AÇÕES ESPECIAIS - OPERAÇÕES ESPECIAIS.....	41
3.2.3.2 PROGRAMA DE MONITORAMENTO DE GASTOS.....	42
3.2.4 EIXO RESPONSABILIZAÇÃO.....	42
3.2.4.1 RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL.....	43
3.2.4.2 RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL.....	43
3.2.4.3 ATUAÇÃO EM CASOS DE TRANSNACIONAIS.....	44
3.2.4.4 PROGRAMA ACORDOS DE LENIÊNCIA.....	45
<b>CONCLUSÃO</b> .....	46
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	49

## RESUMO

O presente trabalho busca analisar os impactos da implantação do Programa de Compliance e Integridade pela Poder Executivo Federal a partir da edição da Lei 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção, e de que forma essa medida poderá contribuir para a concretização dos princípios constitucionais da administração pública contidos no artigo 37 da Carta Magna. Para isso será dada atenção especial ao Decreto nº 9.203/2017 que estabeleceu o Programa de Integridade de forma vinculada aos órgãos e entidades federais, e, designou a Controladoria Geral da União como órgão central, responsável por estabelecer os procedimentos necessários para estruturar, executar e monitorá-lo. O trabalho inicia-se com uma revisão das principais leis e regulamentações normativas a respeito do tema para, em seguida, apresentar as principais ferramentas disponibilizadas pelos programas de Compliance, tanto no âmbito privado como no público. Por fim, a pesquisa analisa, de forma pormenorizada, as principais ações desenvolvidas pela Controladoria Geral da União relativas à prevenção e combate da corrupção na Administração Pública, por meio da implantação do seu Programa de Integridade, e o grau de impacto da adoção dessas medidas para o alcance de uma maior qualidade e eficiência no cumprimento das atividades administrativas do governo federal.

**Palavras-chave:** Corrupção. Compliance. Integridade. Transparência. Administração Pública Federal.

## INTRODUÇÃO

A recente adoção de programas de compliance e integridade pelos entes públicos, em especial, pela Administração Pública Federal, cujo principal objetivo é a prevenção da prática de atos de corrupção, nos força a lançar um novo olhar para essas novas práticas de gestão, exigindo uma análise mais aprofundada dos seus impactos para Administração Pública, em busca de evidências que permitam verificar se o programa de compliance constitui uma ferramenta eficaz no combate à corrupção.

Nessa seara, a presente pesquisa pretende: (i.) discorrer sobre os princípios da Administração Pública contidos no Art. 37 da CF-88; (ii.) apresentar as principais ferramentas disponibilizadas pelos Programas de Compliance bem como uma breve revisão do desenvolvimento normativo sobre o tema; e, por fim (iii.) analisar os impactos esperados com a implementação do Programa de Integridade pelo Poder Executivo Federal.

O objetivo principal da Administração Pública, seja ela Direta ou Indireta, é a satisfação do interesse público, obedecendo aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros.

Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017, p. 900), “a inclusão do princípio da moralidade na Constituição de 1988 foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público”.

Não obstante, a corrupção vem, ao longo de décadas, assolando o mundo e, em especial, o Brasil, exigindo assim uma mudança comportamental por parte das empresas e também pelo Poder Público.

Nos últimos anos tivemos a edição de importantes leis como, por exemplo, a Lei 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção, e a Lei 13.303/16, conhecida também como “Lei das Estatais”, que passou a dispor sobre o Estatuto Jurídico da Empresa Pública, da Sociedade de Economia Mista e de suas Subsidiárias.

A Lei anticorrupção trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas (empresas) pela prática de atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e atende ao pacto internacional

firmado pelo Brasil, já que o país é signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção realizada pela Organização das Nações Unidas – ONU.

A Lei das Estatais foi criada com a finalidade de definir regras mais claras e rígidas para essas empresas no que diz respeito a compras, licitações e nomeação de diretores, presidentes e membros do conselho de administração.

Nesta esteira, o Governo Federal, reforçando o arcabouço jurídico sobre o tema no Brasil, editou o Decreto nº 9.203/2017, estabelecendo regras de governança para a Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. O artigo 19 do decreto estabelece o Programa de Integridade de forma vinculada aos órgãos e entidades federais, e, em seu artigo 20, designa a Controladoria Geral da União como órgão central, responsável por estabelecer os procedimentos necessários para estruturar, executar e monitorá-lo.

Ainda, no âmbito das relações internacionais, o Brasil passou a adotar importantes normas como as ISOs (International Organization for Standardization) nº 19.600 e nº 37.001, que tratam respectivamente, de Sistema de Gestão de Compliance e Sistema de Gestão Antissuborno.

A Administração Pública Federal, ao adotar tais medidas, busca prevenir, detectar e sanar qualquer tipo de desvio, seja um ato ilícito, fraudes ou simplesmente irregularidades administrativas que estejam em desconformidade com o novo modelo de combate a corrupção.

Assim, à luz desse gigantesco desafio que é a prevenção e o combate à corrupção na Administração Pública, bem como a tentativa do alcance de uma maior qualidade e eficiência no cumprimento das atividades administrativas, o trabalho apontará os principais impactos esperados e desafios para a implementação de forma eficaz do Programa de Compliance e Integridade no âmbito da Administração Pública Federal.

## 1. CONCEITO E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo do trabalho se dedicará à apresentação do conceito de Administração Pública bem como das suas bases teóricas essenciais, que será de suma importância para a compreensão do tema estudado. Assim, a análise deste tópico tem como objetivo orientar o estudo do leitor, iniciando-se com as considerações sobre a definição de Administração Pública para, em seguida, passar à análise dos princípios constitucionais positivados no artigo 37 da Constituição Federal. Tais princípios, denominados expressos, objetivam nortear o exercício da Administração Pública no Brasil.

### 1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública pode ser conceituada segundo dois aspectos, conforme leciona Di Pietro (2014, p. 50):

Em sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Nesta mesma linha, considerando o sentido objetivo de Administração Pública, Carvalho Filho (2015, p. 11) traz o seguinte conceito:

Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia). Seja qual for a hipótese da administração da coisa pública (res publica), é inafastável a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado. É que não se pode conceber o destino da função pública que não

seja voltado aos indivíduos, com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar.

Ainda segundo o autor, no sentido subjetivo da expressão, considera-se o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. Nesse viés, considera-se o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas..

O Decreto-lei nº 200, de 25/02/67, em seu artigo 4º, enumera os entes que compõem a Administração Pública Federal, classificando-os em administração direta e indireta. Conforme observa Di Pietro (2014), embora esse decreto-lei seja aplicável, obrigatoriamente, apenas à União, admite-se que contém conceitos, princípios que, com algumas ressalvas feitas pela doutrina, se incorporaram aos Estados e Municípios.

Assim, quando a União, os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, prestam serviços públicos por seus próprios meios, ocorre a atuação da Administração Direta. Ao criar autarquias, fundações, sociedades de economia mista ou empresas públicas e lhes repassa serviços públicos, atua a Administração Indireta.

Assim, para concretização de seu objetivo principal, que é a realização dos interesses da coletividade, a Administração Pública se vale de agentes executores - administradores e servidores públicos – lotados nos mais diversos órgãos estatais com competência para executar tal missão.

Para Mazza (2014, p. 98), “as regras do Direito Administrativo vêm justamente regulamentar a atuação dos referidos agentes, para que respeitem os princípios da probidade e da eficiência, além dos demais princípios previstos na Constituição da República de 1988 e nas normas infraconstitucionais”.

O entendimento do conceito e aplicabilidade dos princípios constitucionais da Administração Pública terá extrema importância para a análise do presente estudo, servindo de base para a compreensão do programa de compliance enquanto ferramenta voltada ao combate da corrupção e apta a possibilitar uma atuação transparente e íntegra pelos agentes públicos e pelos particulares que contratam com o Poder Público.

## 1.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para guiar a Administração Pública, a Constituição Federal vigente dedicou-lhe um capítulo (Capítulo VII do Título III), estabelecendo, em seu artigo 37, os princípios administrativos de forma expressa, chamados de princípios explícitos ou basiladores da Administração Pública, a serem observados por todas as pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos, sob pena de não ser considerada válida a conduta administrativa incompatível com eles.

A respeito desses princípios, orientadores da Administração Pública, Carvalho Filho (2015, p. 18) nos ensina que:

Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas. Bem observa CRETELLA JÚNIOR que não se pode encontrar qualquer instituto do Direito Administrativo que não seja informado pelos respectivos princípios.

Abre-se aqui um espaço para discorrer sobre o conceito de princípio e a importância destes para o Direito Administrativo. Nas palavras de Larenz (2010, p.125), pode-se definir princípio como “fórmulas nas quais estão contidos os pensamentos diretores do ordenamento, de uma disciplina legal ou de um instituto jurídico”.

Para Marcelo Alexandrino (2014, p. 187), “os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa”.

Ao discorrer sobre princípio, Mello (2010, p. 53) ensina que é o “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua

exata compreensão e inteligência exatamente para definir a lógica e a racionalidade no sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”.

Nota-se, portanto, que os princípios desempenham o importante papel de servir de alicerce, determinando as estruturas nas quais os institutos e normas jurídicas devem se apoiar.

Em se tratando do Direito Administrativo, que não goza de um código próprio, os princípios assumem enorme relevância, ao possibilitar a compreensão e materialização de seus diversos institutos, tornando-se mais do que fontes supletivas de lacunas nas regras, assumindo o status de normas jurídicas.

Os princípios são dotados de normatividade e imperatividade inerente a qualquer comando previsto na norma fundamental, como explica Garcia e Alves (2004, p 44-45):

Especificamente em relação aos princípios regentes da atividade estatal, é importante lembrar que estão eles inseridos, em profusão, no texto constitucional. Este fato, longe de representar a mera constatação da força legitimante da Constituição, por ocupar ela o ápice da pirâmide normativa, torna cogente que aos princípios sejam conferidas a normatividade e a imperatividade inerentes a todo e qualquer comando contido na norma fundamental. Negar essas características como inerentes aos princípios é o mesmo que negar a própria dignidade normativa da constituição, relegando a plano secundário sua rigidez e supremacia e fazendo com que a adequação ao texto constitucional seja vista sob um prisma meramente formal, mantendo em plano secundário a pauta de valores contemplada pelo constituinte.

Di Pietro (2014, p. 64) chama a atenção para a assinalada bipolaridade do Direito Administrativo - liberdade do indivíduo e autoridade da Administração, de onde decorrem os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular, considerados mandamentos essenciais, a partir dos quais se constroem os demais princípios do Direito Administrativo.

Convém ressaltar que, além dos princípios expressos, a Administração Pública ainda se orienta por outras diretrizes que, de igual maneira, norteiam toda a

atividade administrativa, constituindo parte de sua principiologia, possuindo a mesma relevância daqueles.

A título de exemplo podem ser citados os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular, da motivação dos atos administrativos, da proporcionalidade, da finalidade, entre outros.

Considerando que o enfoque do presente trabalho recai sobre os princípios expressos previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal, abordar-se-á, na sequência os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

### 1.2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Tal princípio decorre do Estado Democrático de Direito, que traduz-se no respeito do Estado às próprias leis que edita. Dessa forma, trazendo limitações ao administrador público, impõe a observância estrita da norma legal, norteando sua atuação e impedindo a legitimação de atitudes arbitrárias por parte dos detentores do Poder Público.

Neste sentido, segundo excelente comparação trazida por HELY LOPES MEIRELLES (2014, p. 83), enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza. Em razão disso, a administração não pode restringir ou conceder direitos aos administrados sem que haja uma previsão legal para tanto, garantindo segurança jurídica aos administrados.

Ainda segundo o autor, tal princípio “implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas”. Assim, se para os particulares a regra é a autonomia da vontade, para a administração não existe vontade autônoma, ficando adstrita à lei.

Deve-se ter em mente que a administração pública deve sempre estar subordinada ao interesse público, interesse esse que é definido por leis produzidas pelos representantes do povo, eleitos por meio de sufrágio universal. Assim, por intermédio de leis editadas pelo Legislativo é que se determina o verdadeiro

interesse público, produzindo seus efeitos dentro dos limites impostos pela Constituição, em respeito aos seus princípios e fundamentos.

É importante ressaltar que a atuação do administrador público deve obediência não apenas às leis votadas pelo Legislativo, mas também aos preceitos fundamentais que norteiam todo o ordenamento jurídico (Medauar, 2010).

Portanto, não sendo o Administrador Público legitimado a determinar o interesse público, deverá pautar suas ações na Lei, objetivando sempre o atendimento do interesse coletivo.

### 1.2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Conforme ressalta Di Pietro (2014, p. 68), esse princípio dá margem a diferentes interpretações, podendo tanto significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração:

No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.

(...)

No segundo sentido, o princípio significa, segundo José Afonso da Silva (2003:647), baseado na lição de Gordillo que "os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato.

A acepção mais usual e que será desenvolvida neste trabalho é a do princípio da impessoalidade relacionado com a finalidade pública, devendo toda atuação da administração ser pautada pela satisfação do interesse público.

Portanto, a atuação o administrador não pode beneficiar ou prejudicar determinadas pessoas, consoante a ideia trazida por Mello (2010, p. 115):

A Administração Pública tem de tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem

favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atual administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

De acordo com Alexandrino (2014, p. 198), “a finalidade da atuação da administração pode estar expressa ou implícita na lei. Há sempre uma finalidade geral, que é a satisfação do interesse público, e uma finalidade específica, que é o fim direto ou imediato que a lei pretende atingir”.

O autor traz como exemplo o ato de remoção, cuja finalidade específica é adequar o número de servidores lotados em um órgão da Administração Pública às necessidades de mão de obra deste mesmo órgão. Caso o ato de remoção seja praticado com o objetivo de punir determinado servidor que tenha cometido, por exemplo, uma irregularidade, o ato será nulo, por desvio de finalidade.

Outra aplicação desse princípio encontra-se relacionado ao ingresso de servidor na administração pública, sendo exigido pelo Texto Constitucional, como regra, a abertura de concurso público com definição de regras idênticas que incidam sobre todos os interessados, possibilitando a contratação daqueles candidatos que tenham obtido os melhores resultados, de maneira imparcial e com critérios objetivos.

### 1.2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Muitos autores entendem que o princípio da moralidade é vago e impreciso ou que acaba sendo absorvido pelo próprio conceito de legalidade. Sua inclusão no artigo 37 da Carta Magna também é muito criticada, por não se tratar, a rigor, de um princípio jurídico.

Nas palavras de Edmir Neto de Araújo (2010, p. 78) “o coroamento dos princípios fundamentais da atividade administrativa se dá com a observância da moralidade administrativa que, com efeito, não seria realmente princípio jurídico, mas de moral ou ética. Todavia, a Constituição de 1988, de certa forma, o “juridicizou”, tornando-o pressuposto de validade dos atos da Administração e dando

realce ao dever de probidade do administrador público, cuja ação deve sempre pressupor a honestidade de propósitos, a imparcialidade e a devoção ao interesse público”.

O autor ainda acrescenta que a moralidade administrativa não se refere a um tipo de moral comum, mas jurídica, a qual se chega pela observância dos demais princípios da Administração Pública.

Para Alexandrino (2014, p. 196) o fato de a Constituição ter alçado a moral administrativa à categoria de princípio jurídico expresso permite afirmar que ela é um requisito de validade do ato administrativo, e não de aspecto atinente ao mérito. Assim, um ato contrário à moral administrativa não está sujeito a uma análise de oportunidade e conveniência, mas a uma análise de legitimidade, isto é, um ato contrário à moral administrativa é nulo, e não meramente inoportuno ou inconveniente.

A moral administrativa está associada a ideia de probidade e boa-fé. Nesse sentido, a Lei nº 9.784/99, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, ressalta tais conceitos em seu artigo 2º, parágrafo único, inciso IV, ao exigir a observância dos critérios de atuação “segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”.

Ressalta-se que a violação ao princípio da moralidade deve ser analisada dentro de um contexto, isto porque embora a prática de um ato possa parecer revestido de legalidade, observando todo o conjunto, nota-se a ilegalidade e ausência de decoro, como ocorre, por exemplo, quando configurada a prática do nepotismo cruzado, que é aquela em que o agente público nomeia um parente de outro agente público, e este, em contrapartida, nomeia uma pessoa ligada por vínculos de parentescos ao primeiro agente, configurando-se como uma troca de favores.

Corroborando com o que foi dito acima, Di Pietro (2014, p.79) discorre, concisamente, da seguinte forma:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de

equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

A moralidade administrativa exige do agente público uma atuação que não está restrita apenas ao cumprimento da lei mas conforme palavras de Alexandrino (2014, p. 196), “é necessário que se atenda à letra e ao espírito da lei, que ao legal junte-se o ético. Por essa razão, muito frequentemente os autores afirmam que o princípio da moralidade complementa, ou torna mais efetivo, materialmente, o princípio da legalidade”.

Conclui-se, assim, que a Moralidade Administrativa ganhou grande destaque na Constituição de 1988, revelando essa preocupação a partir de seus diversos dispositivos. Além disso, trouxe instrumentos para punir sua inobservância. Entre eles, a ação popular, prevista no artigo 5º, inciso LXIII, que pode ser proposta por qualquer cidadão visando a anulação de ato lesivo à moralidade administrativa, além de prever, no artigo 37, § 4º, penalidades a agentes públicos que cometerem atos e condutas de improbidade administrativa, entre outros dispositivos.

#### 1.2.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O art. 5º, inciso XXXIII, da Lei Maior, reconhece a todos o direito de receber, dos órgãos públicos, informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral.

Nesse viés, a Lei nº 12.527/2011, conhecida como a Lei Geral de Acesso à Informação, regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e é aplicável aos três poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Ela estabelece que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Conforme ensinamento de Medauar (2010, p. 132), a Constituição Federal prevê que a publicidade deve ser vista como preceito geral e o sigilo como exceção:

O tema da transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade da atuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa. A partir da década de 50, acentuando nos anos 70, surge o empenho em alterar a tradição do “segredo” predominante na atividade administrativa. A prevalência do “segredo” na atividade administrativa mostra-se contrária ao caráter democrático do Estado. A Constituição de 1988 alinha-se a essa tendência de publicidade ampla a reger as atividades da administração, invertendo a regra do segredo e do oculto que predominava. O princípio da publicidade vigora para todos os setores e todos os âmbitos da atividade administrativa.

O princípio da publicidade, na acepção de transparência da atuação administrativa, deriva do princípio da indisponibilidade do interesse público, e corresponde à exigência de que seja possibilitado aos administrados, da forma mais ampla possível, o controle a administração pública (Alexandrino, 2014).

Além de buscar a transparência da gestão pública perante a sociedade, esse princípio também tem como objetivo oportunizar aos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle, assim como aos cidadãos, o conhecimento de irregularidades ou ilegalidades praticados no âmbito da administração pública e, assim, impugná-los.

Por fim, ressalta-se que o artigo 5º, inciso LX, da Constituição Federal, determina que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem. O sigilo dos atos processuais da administração pública, por tutelar interesses públicos, não se justifica, a não ser que o próprio interesse público assim determine, como, por exemplo, quando estiver em jogo a segurança pública (Di Pietro, 2014).

Por fim, importante ressaltar a tênue distinção entre publicidade e transparência, nas palavras de Fabrício Motta (2008):

Os atos administrativos, impõe a conclusão, devem ser públicos e transparentes – públicos porque devem ser levados a conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos (citação, publicação, comunicação, etc.); transparentes porque devem permitir enxergar com clareza seu

conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle.

Dessa forma, publicidade e transparência são conceitos complementares, sendo esta última um subprincípio da primeira, qualificando-a, no sentido de lhe conferir concisão e clareza.

### 1.2.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Inserido no caput do artigo 37 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998, o princípio da eficiência representa a tentativa de implantação do modelo de administração gerencial, num esforço de substituir o padrão tradicional da administração pública pátria, conhecida como administração burocrática, fortemente condicionada pelo princípio da legalidade.

Tal princípio, segundo MEIRELLES (2003, p. 94), impõe a todo o agente público o dever de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. Ainda segundo o autor, “é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. Trata-se, portanto, de um dever de boa administração por parte do poder público.

Ao discorrer sobre Eficiência dos Gastos Orçamentários, Bliacheriene (2016, p. 167), explana que eficiência se refere à menor relação custo/benefício possível para alcançar os objetivos de maneira competente. O autor ainda acrescenta que “essa dimensão tem foco na otimização dos recursos utilizados, nos processos e nos fatos, ou seja, em fazer mais com menos”.

Bastante interessante é a relação trazida por Alexandrino (2014), ao aproximar a ideia de eficiência com a de economicidade, princípio expresso no artigo 70, caput, da Constituição, referente ao controle financeiro da administração pública. Segundo o autor, “busca-se o atingimento de objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, de modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, melhorando a

relação custo/benefício da atividade da administração. O administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público, levando em conta o ótimo aproveitamento dos recursos públicos, conforme essa análise de custos e benefícios correspondentes”.

Importante ressaltar, porém, que a aplicação do princípio da eficiência à administração não significa que se possa prescindir do princípio da legalidade. Esses dois princípios constitucionais devem, na verdade, conciliar-se, não podendo o administrador público violar a legalidade em nome da eficiência.

A presença do princípio da eficiência pode ser observada em diversos dispositivos da Constituição. Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 45, de 8/12/2004, também conhecida como “Reforma do Judiciário”, acrescentou o inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição, em que estabelece: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

A respeito deste novo inciso introduzido ao texto constitucional, no cenário da Reforma do Judiciário, Carvalho Filho (2015, p. 32) ressalta sua feição de direito fundamental, e completa:

(...) tem por conteúdo o princípio da eficiência no que se refere ao acesso à justiça e estampa inegável reação contra a insatisfação da sociedade pela excessiva demora dos processos, praticamente tornando inócuo o princípio do acesso à justiça para enfrentar lesões ou ameaças a direito (art. 5º, XXXV, CF). Note-se que a nova norma constitucional não se cinge aos processos judiciais, mas também àqueles que tramitam na via administrativa, muitos destes, da mesma forma, objeto de irritante lentidão.

O autor prossegue adentrando em um tema sensível e não menos importante ao contexto de reforma da Administração que é a necessidade de mudança de postura e de consciência por parte dos administradores públicos. Segundo ele, é inegável que esse processo passa pela transformação dos baixos padrões éticos facilmente observados no seio da sociedade brasileira. Conclui-se, por conseguinte, que a eficiência, indubitavelmente, guarda estreita relação com moralidade social.

## **2. O PROGRAMA DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE COMO INSTITUTO JURÍDICO DE COMBATE À CORRUPÇÃO (LEGISLAÇÃO E FERRAMENTAS PERTINENTES)**

### **2.1 O PROGRAMA DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE**

O conceito de Compliance nasceu em meados da década de 1970 nos Estados Unidos para coibir e punir práticas desleais de empresas americanas no exterior após a comprovação de que haviam praticado suborno para obter contratos (com governos estrangeiros). Além disso, também buscava proteger os cidadãos de irregularidades cometidas por empresas e seus efeitos nocivos.

A palavra compliance vem do verbo inglês “to comply”, que envolve agir de acordo com determinada regra, norma interna ou atendimento a um comando. Compliance é uma expressão que se relaciona às ferramentas para atingir a missão, visão e valores de uma empresa, não devendo, de acordo com Candeloro (apud PINHEIRO et al., 2018), ser confundida com simplesmente seguir regras formais e informais, possuindo um alcance bem mais amplo e deve ser compreendido de maneira sistêmica, servindo de norte ao comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como à atitude dos seus funcionários.

A publicação de diversos tratados internacionais contra práticas ilícitas comerciais, crime organizado, e outros correlatos foram decisivos para que a figura do Compliance fosse acolhida pela legislação brasileira.

Assim como no resto do mundo, nos últimos anos houve uma intensa movimentação em busca de soluções visando ao combate da corrupção no Brasil, principalmente em virtude da revelação de grandes escândalos de corrupção envolvendo a administração pública e particulares. Em relação a esse tema destaca-se, entre os mais notórios, o escândalo revelado a partir da operação lava-jato no âmbito da Petrobras, que esteve em evidência no cenário jurídico e em inúmeras reportagens do noticiário nacional, o que resultou na condenação e prisão de gestores públicos e executivos de grandes entidades e corporações, delatores premiados e acordos de leniência.

Assim, essa notória quantidade de atos de corrupção descortinados recentemente no Brasil, fez nascer um incômodo social que levou a manifestações e protestos por parte dos cidadãos, refletindo uma exigência por mudanças no cenário político e econômico. Essas mudanças puderam ser percebidas por meio de inúmeras leis sancionadas a tratar sobre o tema, as quais evidenciaram a necessidade da implementação, no âmbito da administração pública, de mecanismos de compliance como ferramenta de combate à corrupção.

Esse debate sobre a necessidade de desenvolver sistemas de integridade nas organizações governamentais tornou-se cada vez mais relevante nos últimos anos, quase como consequência direta de um processo que já era observado no setor privado e que ganhou importância após a aprovação da lei 12.846/2013 – Lei Anticorrupção.

Discute-se neste trabalho, essencialmente, a importância de os órgãos e entidades do setor público desenvolverem mecanismos de conformidade e controle com o objetivo primordial de promover a ética, fomentar a transparência e a probidade e, conseqüentemente, prevenir e combater a corrupção e outras formas de fraudes.

De fato, o plano de integridade governamental tem recebido cada vez mais atenção do governo e da própria sociedade, como uma medida importante para controlar o comportamento dos administradores públicos, e também para reduzir o risco de crise de reputação dessas organizações.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO NORMATIVO NACIONAL DO PROGRAMA DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE

No Brasil, os programas de compliance ganharam força após a promulgação da Lei nº 9.613/1998 – Lei de Lavagem de Dinheiro e da Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção.

A Lei nº 9.613/1998 advém do compromisso internacional assumido pelo Brasil com a assinatura da Convenção de Viena (1988), relativa à necessidade de se combater a lavagem de dinheiro. Esta norma não estabeleceu, claramente, a obrigatoriedade de programas de integridade às sociedades empresárias. Não obstante, é possível deduzir, do texto legal a necessidade de promoção, por

determinados seguimentos empresariais, de procedimentos que visem a garantir transparência em suas operações, de modo a permitir rastreabilidade.

Da mesma forma, a Lei nº 12.846/2013, conhecida também como Lei Anticorrupção, não exige o desenvolvimento e a utilização de programas de compliance. Contudo, esta norma inovou o ordenamento jurídico ao possibilitar a consideração, para fins de atenuação na aplicação de sanções, da “existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos e ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (BRASIL, 2013, art. 7º, VIII).

Outra norma que contribuiu para a instituição de programas de conformidade foi a Lei nº 13.303/2013, a Lei das Estatais, a qual estabelece, em seu artigo 6º, que “o estatuto de empresas públicas, das sociedades de economia mista e suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, além de práticas de gestão de riscos e controle interno”.

O Governo Federal, reforçando o arcabouço jurídico sobre o tema no Brasil, editou o Decreto nº 9.203/2017, estabelecendo regras de governança para a Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. O ato normativo, em seu art. 19, estabelece o Programa de Integridade de forma vinculada aos órgãos e entidades federais, e no art. 20 designa a Controladoria Geral da União como responsável por estabelecer os procedimentos necessários para estruturar, executar e monitorá-lo. Nesse sentido, para regulamentar o decreto, a CGU editou a Portaria nº 1.089/2018, estabelecendo diretrizes, etapas e prazos para que os órgãos federais desenvolvessem seus próprios programas com dispositivos de prevenção, detecção, remediação e punição de práticas fraudulentas e de corrupção.

Além dessas, outras produções normativas de âmbito estadual e municipal, ao instituir programas de integridade e compliance na administração pública demonstram que a integridade no setor público está se tornando, aos poucos, uma realidade.

### 2.3 PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO SETOR PÚBLICO

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define integridade pública como a adesão a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. Nesse sentido, a OCDE propõe, como estratégia de integridade pública, que os países levem em consideração o contexto em que as organizações estão inseridas, além dos aspectos comportamentais e os riscos aos quais estão submetidas. Essa estratégia se divide em três pilares: construção de um sistema de integridade coerente e abrangente; promoção de uma cultura de integridade pública; e prestação de contas eficaz.

Assim, a integridade pública deve ser entendida como um conjunto de arranjos institucionais destinados a garantir que a administração pública não se desvie de seu objetivo principal: entregar os resultados desejados pela população de maneira adequada, justa e eficaz.

O programa de integridade na Administração, direta ou indireta, diferencia-se do que se observa na esfera privada. No caso de alguma desconformidade dentro de uma organização privada, ensejará a adoção de medidas que visem interromper, remediar e, quando for o caso, a aplicar medidas disciplinares, que devem ter previsão nas próprias políticas internas da empresa. Pautado pelo direito privado, o foco do compliance privado é, ao menos inicialmente, o próprio ambiente corporativo. As violações verificadas no âmbito da Administração Pública, por sua vez, têm consequências jurídicas que, para além das normas internas, obedecem às regras do regime jurídico de Direito Público e, por conseguinte, do Direito Administrativo sancionador.

Dessa forma, considerando que os programas de integridade tem, como um de seus pressupostos, a definição de fluxos e competências individuais em documentos internos, acabam por contribuir na fixação de limites à atuação do agente público. O objetivo das políticas e regulamentos internos é justamente permitir que cada colaborador - e a organização, em geral - saiba exatamente como atuar, possibilitando a atribuição de responsabilidade de maneira precisa àqueles que de fato estão envolvidos em eventual desvio.

Ainda nesse ponto, ao facilitar a identificação dos envolvidos nos desvios, o programa de compliance contribui com a atuação sancionatória dos órgãos de controle e do Poder Judiciário. Como exemplo, pode-se citar o caso de uma ação civil de improbidade administrativa, sendo que, se a atuação de cada um dentro da administração está bem delimitada, não será necessário arrolar uma grande quantidade de pessoas no polo passivo. Por sua vez, ao saber que responderão exatamente pelas funções que lhes cabem, o servidor ou agente público tende a assumir maior responsabilidade em sua conduta, levando a um maior comprometimento na realização das atividades.

No âmbito federal, o governo tem trabalhado para promover a integridade pública como forma sustentável de combater a corrupção, restaurar a confiança dos cidadãos em suas instituições e prestar melhores serviços públicos. Essa busca pela integridade levou a iniciativas como maior transparência, gestão adequada de recursos, mecanismos de punição de agentes públicos envolvidos em desvios e fortalecimento das relações entre o Estado e seus cidadãos.

No entanto, essas medidas não devem ser entendidas como partes isoladas e desconexas. Devem ser devidamente combinadas e estruturadas, e, assim, podem proteger a administração pública do risco de corrupção e garantir a prestação de serviços adequados à sociedade, objetivo maior de qualquer política pública.

A promoção de uma cultura de integridade no serviço público é um requisito essencial para aumentar a confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Manter um alto nível de integridade e desenvolver uma cultura organizacional baseada em altos valores e padrões de conduta é uma política pública fundamental que os governantes e gestores devem promover e incentivar continuamente.

A gestão da integridade é considerada um componente essencial da boa governança, condição que confere não apenas legitimidade e confiabilidade às demais atividades governamentais, mas também eficiência. Uma boa gestão da integridade, onde todos os sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, monitoramento, etc.) funcionam de forma coordenada, contribui para a tomada de decisões com base em critérios técnicos e não em função de interesses particulares dos agentes públicos, aumentando, por consequência, a qualidade da prestação de serviços públicos.

### 2.3.1 ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Conforme já citado anteriormente, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017), cita três pilares para que a integridade pública atue como um instrumento institucional de boa governança na esfera estatal e apto a combater a corrupção: cultura de integridade bem disseminada; prestação de contas eficaz; e existência de um sistema apoiado em compromissos éticos nos altos níveis, com responsabilidades claras e bem definidas, com uma abordagem estratégica para o setor público e em altos padrões de conduta para os agentes públicos.

Dentro dessa estratégia de integridade pública, o Brasil vem implementando paulatinamente cada um desses pilares da tríplice estrutura recomendada pela OCDE, : "sistema/cultura/prestação de contas".

Com o Decreto nº 9.203 de 2017, o pilar do sistema ganhou destaque no âmbito do Poder Executivo Federal. Além da determinação do referido decreto sobre a criação de programas de integridade, estabeleceu ainda a ideia de integridade relacionada à política de boa governança como um dos princípios que devem orientar a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos em benefício da sociedade. A iniciativa teve como objetivo a promoção e adoção de medidas institucionais direcionadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção.

Apesar dos avanços do Brasil no fortalecimento de um ambiente público íntegro, o maior desafio da administração pública federal está no segundo pilar estratégico, principalmente na administração direta: a criação e consolidação de uma cultura de integridade pública.

Especificamente quanto ao aspecto cultural da promoção da integridade pública, Dematté et al., (2018, p. 70) discorre que:

o aporte das contribuições dos estudos desenvolvidos nos últimos anos no campo da economia comportamental tem um enorme potencial para fomentar comportamentos éticos por parte dos agentes públicos, os quais, muitas vezes, exercem suas atribuições em cenários organizacionais onde imperam a discricionariedade e a oportunidade.

O pilar da prestação de contas é o mais desenvolvido em virtude do Brasil, nos últimos 30 anos, vir desenvolvendo continuamente seu arcabouço normativo e institucional de ferramentas e entidades voltadas para o accountability anticorrupção, notadamente por meio de políticas de transparência pública, instrumentos de responsabilização de agentes públicos e privados e o fortalecimento dos órgãos de controle interno e externo da administração pública.

### 2.3.2 A TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA DO PROGRAMA DE COMPLIANCE

O tema da transparência da informação pública ganhou maior relevância, no Brasil, a partir da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e, a partir de então, previsões legais como a Lei Complementar nº 131/2009 - Lei da Transparência (disponibilização de informações públicas em tempo real, como: receita, despesa, salário dos servidores públicos, convênios e outros) e a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso a Informação (regulamentando o direito do cidadão à informação pública) deram início a um ciclo de mudanças na relação entre cidadãos e gestores públicos. Assim, a divulgação, ativa ou via solicitação, e não o sigilo, passou a ser a norma geral para a informação pública, com o fornecimento de dados em linguagem acessível e sem barreiras técnicas.

Inicialmente cumpre dizer que um Estado Democrático de Direito é incompatível com a denominada "cultura do sigilo". De fato, as revoluções constitucionalistas do final do século XVIII, em especial a Revolução Francesa, promoveram importantes rupturas em relação aos privilégios do denominado Antigo Regime, construídos sob a premissa da total irresponsabilidade do governante. Uma das expressões dessa ruptura encontra-se no art. 15 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão ao dispor que "a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração".

Por essa razão, nas palavras de Parise (2018, p. 151, apud FERRAZ, 2018, p. 120)

torna-se necessário propiciar aos cidadãos por meio da transparência administrativa, a participação efetiva da sociedade democrática, sendo para isso, imperiosa, a garantia de informações relativas à atuação estatal. Assim

permite-se à população o exercício pleno da cidadania, uma vez que a sociedade poderá controlar os atos da Administração Pública...

Nesse sentido, o agir estatal legítimo, ou seja, aquele exercido de forma a merecer reconhecimento, só adquire esse status se houver a participação efetiva da sociedade, por meio de uma cidadania ativa. Ferraz (2018), completando esse raciocínio afirma:

Esse desiderato só pode ser obtido a partir de uma transparência radicalizada, uma vez que se apresenta como o instrumento que permite ao cidadão ter ciência de onde, como, quando e por que determinado ato do Poder Público foi praticado, possibilitando assim evitar ações efetivas no sentido de evitar desvios, prevenir gastos desnecessários, enfim, aperfeiçoar a gestão (ex.: prazos de tramitação de processos, sobrepreço, nepotismo, conflito de interesses, etc.), bem como lapidar o exercício pleno dos seus direitos políticos (ex.: não votar em candidato que ultrapassou limites éticos; escolher candidatos a partir de um ranking de integridade, etc.).

Dessa forma, quando presentes as condições para o estabelecimento de um diálogo permanente das diversas esferas da sociedade com o corpo governamental, conjugando os controles institucional e social, permite-se que se extraia o melhor dos pilares da eficiência, da integridade e também, como resultado disso, da boa-governança. Isso é de extrema relevância, pois, conforme ressalta Mota (apud Ferraz, 2018), "a ausência de visibilidade torna nula as possibilidades de controle popular e da participação no exercício das atividades da Administração".

Assim, por meio da defesa intransigente de uma cultura de máxima transparência, busca-se atingir um Estado eficiente e íntegro, para que seja possível o efetivo acompanhamento das ações do Poder Público, tanto sob o viés institucional mas, principalmente, um controle social pela sociedade civil, assumindo um verdadeiro protagonismo para, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal, "construir uma sociedade livre, justa e solidária".

Desse modo, importante compreender de forma mais clara, a importância de uma gestão eficiente e ética, consubstanciado em uma ideia de máxima transparência, para a construção de uma atuação estatal legítima, preocupada com os anseios da sociedade, em estrita consonância com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Busca-se, assim, resgatar a credibilidade/legitimidade do Estado por meio da adoção das melhores práticas de gestão. Mas, para isso, faz-se necessário romper com a ineficiência estatal e a prática de condutas antiéticas na gestão da coisa pública, o que acaba por distanciar a atuação estatal do interesse legítimo dos cidadãos.

### 2.3.3 A IMPORTÂNCIA DAS OUVIDORIAS E OS CANAIS DE DENÚNCIA PARA OS SISTEMAS DE INTEGRIDADE GOVERNAMENTAIS

Segundo Alfaro (2015, apud SPINELLI, 2018), o compliance orienta a organização no sentido de cumprir as normas jurídicas, por meio da imposição de valores, códigos, regras e procedimentos que tenham por objetivo prevenir, detectar e sancionar práticas ilícitas.

Conclui-se daí que um sistema de integridade, entre outras funções, deve garantir condições às organizações para que ilícitos sejam descobertos. Nesse sentido, ressalta-se o importante papel das denúncias, as quais possibilitam que qualquer pessoa que tenha conhecimento de uma irregularidade venha a reportá-la, de maneira a dar conhecimento à situação. Diante disso, e conforme posicionamento da CGU (2017), uma medida fundamental para a construção de um sistema de integridade governamental eficaz é o estabelecimento de canais para recebimento de denúncias, por meio dos quais todos os servidores e cidadãos possam denunciar irregularidades cometidas por pessoas da organização, inclusive da alta direção.

Nesse contexto, o papel das ouvidorias assumem grande destaque, apresentando-se como quem melhor pode atuar no gerenciamento e disponibilização dos canais de denúncia, capaz de conferir-lhe caráter essencial na busca da efetividade de um sistema de integridade pública, ao possibilitar a qualquer pessoa, interna ou externa à organização, reportar eventuais irregularidades.

Conforme explana Spinelli (2018), regras de conduta podem ser entendidas como o conjunto de orientações de comportamento em situações da vida profissional, e a criação de códigos de ética e guias de conduta tem sido uma prática incentivada justamente para permitir que se dê transparência aos princípios e

condutas desejadas pelas organizações, seja no ambiente das empresas privadas, seja no ambiente público,

Ainda segundo o autor, enquanto os códigos de ética tratam de aspectos mais gerais, dos princípios éticos, dos valores e da missão adotados pela organização, os códigos de conduta atribuem um aspecto operacional à questão, disciplinando e tratando das posturas esperadas.

Pressupõe-se que ampla disseminação e valorização dos princípios éticos e regras de conduta entre todos os atores que lidam com a organização pode levar à criação de um ambiente menos tolerante com desvios, inclusive aqueles considerados de baixo impacto. Além disso, é de se esperar que, em um ambiente que valoriza a ética e a integridade, as pessoas se sintam mais à vontade para denunciar atos de corrupção identificados. Assim, os canais de reclamação se afiguram como ferramenta essencial para a eficácia de um sistema de integridade.

De acordo com pesquisa divulgada pela Association of Certified Fraud Examiners - ACFE (2018, apud SPINELLI 2018), denúncias constituem a principal forma de detecção de fraudes nas organizações, correspondendo a cerca de 40% dos casos. A pesquisa também mostrou que, nas organizações que adotaram canais de denúncias, 46% das fraudes foram descobertas por meio desse instrumento, enquanto que, naquelas onde não há tal ferramenta, somente 30% de tais irregularidades foram detectadas dessa forma.

Portanto, os canais de denúncia são importantes para garantir a eficácia e a confiabilidade do sistema de integridade governamental. O bom funcionamento permite que as organizações reconheçam atividades não conformes, agindo antecipadamente aos órgãos externos e, se necessário, tomem as medidas necessárias para corrigir a situação e responsabilizar os envolvidos.

Primeiramente ressalta-se que, da mesma forma que deve ocorrer com as demais iniciativas previstas no escopo de um sistema de integridade, a alta administração da organização deve estar comprometida com o bom funcionamento dos canais de denúncias. Deve-se assegurar que as denúncias recebidas serão tratadas e investigadas adequadamente, independentemente da posição hierárquica de quem esteja sendo denunciado, aplicando-se, se for o caso, as sanções devidas aos envolvidos. Da mesma forma, a alta direção também deve tomar medidas para

garantir que não haja retaliação contra quem denuncia os desvios praticados, garantindo-se condições de confidencialidade e anonimato para quem for utilizar o canal.

Além disso, outro fator importante a conferir credibilidade aos canais de denúncia é a existência de condições adequadas para atuação dos responsáveis por receber e apurar os reportes de irregularidades, sejam eles agentes externos ou internos à organização. É nesse ponto que se destaca a relevância do papel das Ouvidorias, departamentos que detêm a expertise para lidar com estas questões, a cujos membros deve ser garantida a devida independência para exercer suas funções.

Primordial a adoção de uma ampla política de comunicação que torne os canais e as regras de uso conhecidos por todos os públicos, sendo de extrema importância aspectos relacionados ao anonimato e à confidencialidade de seus potenciais usuários. Conforme análise de Spinelli (2018, p. 216), pelo fato de ainda não haver, no Brasil, legislação que expressamente proteja o denunciante de boa-fé, é fundamental que a conformação de um canal de denúncias permita ao denunciante optar entre três situações, especificamente relacionadas a sua identificação:

- a) permanecer totalmente anônimo, situação em que se deve garantir a impossibilidade de seu reconhecimento como autor da denúncia, proibindo-se, por exemplo, que seja obrigatório o fornecimento de informações pessoais ou, ainda, assegurando-se a impossibilidade de identificação do computador ou outra fonte de onde tenha sido enviado o relato;
- b) identificar-se junto ao canal de denúncias, mas solicitar confidencialidade com relação à divulgação de sua autoria junto a outros atores;
- c) identificar-se e não solicitar nenhum tipo de confidencialidade.

A avaliação permanente do canal de denúncia é um ponto essencial para garantir sua credibilidade, dentro do contexto do monitoramento contínuo do sistema de integridade governamental, permitindo-se a avaliação do seu funcionamento por meio da realização de auditorias e verificações de forma rotineira.

Nesse sentido, Spinelli (2018, p. 218) ressalta

É importante examinar, por exemplo, se as denúncias recebidas pelo canal estão sendo adequadamente tratadas, se sua apuração está se dando em tempo razoável, se os arquivamentos de denúncias sem apuração

efetuados seguem as rotinas formais estabelecidas, se foram estabelecidos controles que assegurem a integralidade dos registros, se está se preservando a confidencialidade e o anonimato, se não estão ocorrendo retaliações a denunciante e testemunhas e se as medidas disciplinares previstas no sistema de consequências estão sendo rigorosamente adotadas, independentemente do nível hierárquico dos envolvidos.

Por fim ressalta-se o papel relevante de um sistema de investigação de denúncias interno, que quando bem estruturado possibilita à organização identificar irregularidades e tomar as necessárias ações de correção e punição. Além disso, possibilita a cooperação com a investigação e persecução de órgãos externos, reduzindo as chances de enfrentar consequências num eventual processo de responsabilização.

Ainda sobre esse assunto, Spinelli (2018) nos ensina que, quando efetivo e com credibilidade, um canal de denúncias tem grande potencial, não apenas para prevenção da ocorrência de atos ilícitos, preservação dos ativos da organização, mas também para reforçar seus laços de confiança com seus diversos públicos de interesse, internos ou externos, confirmando-se o compromisso com os princípios éticos pelos quais toda e qualquer organização pública deve se pautar.

#### 2.3.4 GESTÃO DE RISCOS COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO

Segundo Cunha (2018, p. 235), para garantir a efetividade desse importante pilar do sistema de integridade, relacionado aos riscos, duas etapas distintas devem ser observadas: (i) análise e avaliação de riscos; e (ii) gestão de riscos. A esse respeito explica o autor:

O primeiro deles refere-se à análise e avaliação de riscos de integridade, que permitem um mapeamento dos fatores de risco que serão absorvidos pelo sistema e as consequências de materialização, dos processos internos que com ele se relacionam, assim como das pessoas-chave responsáveis. Ainda, um diagnóstico deve ser feito, como uma fotografia de momento, que analisa e quantifica as hipóteses de materialização destes riscos. O segundo momento decorre da implementação de estratégias decisórias em relação aos fatores de risco mapeados (v.g., aceitação, eliminação, compartilhamento e mitigação).

Assim, enquanto o primeiro momento refere-se ao diagnóstico, o segundo corresponde à apresentação do resultado de tal análise à alta Administração da organização, a fim de que estratégias decisórias sejam adotadas em relação aos riscos mapeados e avaliados.

Ressalta-se que, para se garantir a efetividade de um sistema de compliance e integridade, seja no setor privado ou no setor público, este deve se basear nos riscos específicos da organização. Nesse sentido, uma efetiva avaliação dos riscos possibilita que se priorize os fatores ou processos internos mais suscetíveis a desvios e irregularidades e com maior potencial de impactar negativamente a organização caso venham a ocorrer. Além disso, para o eficaz gerenciamento dos riscos, é essencial o estabelecimento de medidas de mitigação mediante a implementação de controles internos de gestão.

De acordo com Cunha (2018, p. 245), as medidas de mitigação, como estratégia de gerenciamento dos riscos avaliados, correspondem à implementação de controles internos de gestão. Como exemplos desse controle a autor cita:

(i) definição de políticas e normas que suportem as atividades de controles internos da gestão; (ii) procedimentos de autorização e aprovação; (iii) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle); (iv) diluição do excesso de poder e discricionariedade em poucos indivíduos ou áreas; (v) controles de acesso a recursos e registros; (vi) verificações; (vii) conciliações; (viii) avaliação de desempenho operacional; (ix) avaliação das operações, dos processos e das atividades; (x) supervisão; (xi) promoção da transparência e do controle social; (xii) criação de sistemas informatizados que exerçam controle sobre atividades sensíveis à quebra de integridade; (xiii) estabelecimento de critérios objetivos para indicação de ocupantes de cargos diretivos, como capacitação e experiência; (xiv) exigência de motivação detalhada nos casos em que houver discordância entre os posicionamentos da área técnica e da direção superior; (xv) implementação de mecanismos de decisão colegiada no órgão, compartilhando o poder de decisão; (xvi) mapeamento de servidores, ex-servidores e terceirizados visando identificar relacionamentos com empresas e grupos econômicos; (xvii) diligências apropriadas em fornecedores de bens, obras e serviços; (xviii) publicação de informações gerais sobre programas que resultem em renúncia de receitas; (xix) canais de comunicação e denúncias, de forma anônima e confidencial, disponíveis ao público interno e externo, acompanhados de políticas de proteção ao comunicante de boa-fé; (xx) auditorias concomitantes, para acompanhamento contínuo dos processos, entre outros.

Assim, ao final deste capítulo, espera-se que o tema aqui tratado contribua com o leitor para a consolidação do conceito de integridade como expressão de uma

atuação em conformidade, institucional e pessoal, com as normas que regem seu ramo de atividade, com base em um conjunto de ações que visem à prevenção, detecção, investigação, e correção de fraudes e atos de corrupção, colaborando com a legitimação das ações do setor público perante a sociedade brasileira.

### **3. OS IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

#### **3.1 A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO COMO ÓRGÃO CHAVE DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE**

Conforme já foi dito anteriormente neste trabalho, o Governo Federal, por meio da edição do Decreto nº 9.203/2017, estabeleceu regras de governança para a Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, instituindo o Programa de Integridade de forma vinculada aos órgãos e entidades federais. Esse mesmo diploma legal, em seu artigo 20, estatuiu a Controladoria Geral da União (CGU) como responsável por estabelecer os procedimentos necessários para estruturar, executar e monitorar o referido programa.

Antes de mais nada, é importante falarmos desse órgão do governo federal responsável pela proteção do patrimônio público e fortalecimento da transparência na gestão, por intermédio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, ouvidoria, prevenção e combate à corrupção. O Relatório de Gestão (CGU, 2022) traz a seguinte definição do órgão:

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão público de controle interno do Poder Executivo da União, pertencente à Administração Direta integrante da estrutura do governo federal, que atua precipuamente na avaliação da execução dos programas de governo e dos resultados da gestão dos recursos públicos, segundo mandamento previsto no artigo 74º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

A CGU também desempenha, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que integram o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição (Siscor), o Sistema de Ouvidoria (SisOuv) e o Sistema de Integridade Pública (Sipef) do Poder Executivo Federal, prestando a devida orientação normativa.

A Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção) e o seu Decreto regulamentador nº 8.420/15, constituíram um passo essencial no processo de crescimento e de fortalecimento institucional da CGU. Tais dispositivos atribuíram ao órgão competência para a instauração e julgamento dos processos administrativos de verificação da responsabilidade de pessoas jurídicas, além de conferir competência para celebração dos acordos de leniência com as empresas envolvidas na prática de atos em desfavor da administração pública federal ou estrangeira, levando a CGU a transcender as fronteiras da função de um simples órgão de controle interno da Administração Pública Federal.

Importante ressaltar que a atuação desse órgão ao celebrar os acordos de leniência tem repercussão também na esfera judicial do controle trazido pela Lei Anticorrupção, trazendo a necessidade de uma atuação conjunta a outros órgãos de controle externo, como, por exemplo, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal.

Nos últimos anos a CGU tem adotado diversas ações para aperfeiçoar o sistema anticorrupção do Brasil, propiciar maior eficiência do Estado no fornecimento de serviços de qualidade à sociedade, além de aumentar a transparência e a participação social.

Neste desafio de tutelar o uso dos recursos públicos de forma responsável e transparente, a CGU tem buscado o aprimoramento das suas ações por intermédio da implementação de melhores práticas de governança interna, a preservação da sua credibilidade e a entrega de valores públicos essenciais ao Estado. Para isso faz uso de ferramentas, entre as quais, pode-se citar o Programa de Integridade da CGU, conforme pode ser extraído do seu Plano de Integridade (CGU, 2021):

O Programa de Integridade da CGU é uma dessas ferramentas de governança, tendo como um de seus objetivos assegurar que dirigentes, servidores e demais colaboradores do Órgão atuem segundo os valores, princípios éticos e padrões para cumprimento de sua missão, dentro dos limites da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa. De acordo com o Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, o Programa de Integridade é estruturado a partir dos seguintes eixos: comprometimento e apoio da Alta Administração, existência de unidade responsável pela implementação do programa, gestão de riscos associados ao tema integridade e monitoramento contínuo dos atributos do Programa.

O Planejamento Estratégico do órgão, em consonância com o PPA 2020-2023 designou os seguintes objetivos a serem atingidos até o ano de 2023 (CGU, 2022):i) fortalecer a transparência e a participação social em defesa do interesse público; ii) aumentar a eficiência do Estado e a qualidade da entrega à sociedade; e iii) fortalecer o combate à corrupção e a recuperação de ativos.

Feita essa breve apresentação, fica claro que para uma satisfatória avaliação dos impactos da implantação do Programa de Compliance da Administração Pública Federal, necessária uma análise da atuação da Controladoria Geral da União, órgão chave no enfrentamento à corrupção, nos termos do Decreto nº 9.203/2017, e de fundamental importância para dar efetividade e cumprimento a Lei nº 12.846/13 - Lei Anticorrupção.

## 3.2 EIXOS DE ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

### 3.2.1 EIXO MELHORIA DA GESTÃO

Neste eixo situam-se os programas que visam o aperfeiçoamento da gestão e da governança pública, objetivando o aumento da eficiência do Estado, por intermédio de uma melhor destinação dos recursos públicos e qualidade das políticas públicas disponibilizadas à sociedade.

#### 3.2.1.1 AUDITORIAS PREVENTIVAS

Visando a prevenção de fraudes, desvios e erros, a CGU promove o apoio aos gestores públicos frente a realização das compras públicas, apontando prováveis riscos e irregularidades, a tempo de serem sanados, permitindo que o processo siga regularmente. Essa ação se dá com auxílio do robô ALICE, acrônimo de “Analisador de Licitações, Contratos e Editais”, conforme explica o Relatório de Gestão (CGU, 2022):

A ferramenta avalia automaticamente a existência de indícios de um conjunto de riscos e de irregularidades que possam comprometer as compras públicas. As indicações da ferramenta possibilitam uma atuação preventiva e tempestiva da CGU, antes da assinatura dos contratos. A ação

automatizada é importante já que, diariamente, são publicados aproximadamente 364 editais, o que tornaria a análise humana inviável.

### 3.2.1.2 AVALIAÇÃO DE RECURSOS EXTERNOS

Uma das atuações da CGU é a realização de auditorias em projetos com financiamento estrangeiro, por meio de empréstimos ou doações internacionais, ou aqueles envolvendo acordos de cooperação técnica internacional. Essa atividade pode decorrer de protocolos de entendimentos, termos de referência e cláusulas contratuais firmados com organismos internacionais, destacando-se, entre eles, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Em 2022, 16 auditorias foram realizadas, contabilizando um montante de recursos federais auditados no valor de aproximadamente R\$ 15,3 bilhões (CGU, 2022).

### 3.2.1.3 DESENVOLVIMENTO DO BANCO DE SANÇÕES

O Banco de sanções compreende um sistema que reúne todas as sanções aplicadas pela administração pública. O sistema permite o gerenciamento tempestivo de todas as sanções aplicadas pela administração pública brasileira nas três esferas de poder (executivo, legislativo e judiciário) e todos os entes federativos (municipal, estadual e federal).

O objetivo do banco de sanções é otimizar os esforços da administração pública brasileira para registrar, atualizar e pesquisar as sanções aplicadas a agentes públicos e entidades privadas, bem como melhorar a transparência e a tempestividade dos registros relacionados ao impedimento de contratar com o Estado, de acordo com a legislação pertinente..

As sanções que são exibidas pelo sistema são as provenientes do Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas – CEPIM, Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP,, Cadastro de Expulsões da Administração Pública Federal – CEAF, além dos

Acordos de Leniência. Em relação a essas penalidades, o sítio eletrônico da CGU informa:

As sanções podem alcançar desde a aplicação de multas, na esfera administrativa, até a perda de bens, a suspensão de atividades e a dissolução compulsória, na esfera penal, além da proibição de receber incentivos, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos e entidades públicas.

Desde a criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e do Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), a ampla utilização do registro não só garante transparência à sociedade em relação às sanções e restrição de contratar, como também confere ao administrador público maior segurança jurídica para celebrar contratos, ao prover informações públicas de forma consolidada e de fácil acesso. Apenas no período compreendido entre 2017 e 2022, 36.124 novas sanções foram registradas nesses cadastros, perfazendo, atualmente, mais de 16 mil penalidades em vigor.

### 3.2.2 EIXO PREVENÇÃO

A corrupção é um dos principais problemas que atingem a democracia no Brasil, especialmente em áreas sensíveis como a política de educação e de saúde. A corrupção gera custos econômicos e sociais bastante elevados que afetam toda a população ao reduzir a eficácia das políticas públicas, especialmente as políticas voltadas para o combate à pobreza, dificultando o desenvolvimento econômico e ameaçando a democracia ao tirar a confiança dos brasileiros na atuação dos agentes públicos.

Assim, o eixo de prevenção da corrupção diz respeito às atividades que visam prevenir a prática de atos de corrupção, adotando medidas que visam promover a participação da sociedade e a concretização dos princípios do Estado de Direito, como a integridade, transparência, prestação de contas, dentre outros.

### 3.2.2.1 PROGRAMA PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS NO GOVERNO FEDERAL (POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA)

O programa está relacionado com o desenvolvimento de ações para promoção da transparência pública, tanto a forma ativa de transparência, por meio da política de dados abertos prevista no Decreto nº 8777/2016, quanto a sua forma passiva, por meio de canais de acesso à informação, como, por exemplo, a plataforma Fala.BR.

Para tanto, a CGU realiza atividades de monitoramento relativo ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), além de manter, atualizar e aprimorar as funcionalidades do Portal da Transparência. Desenvolve, ainda, ações destinadas à orientação de agentes públicos e ao aprimoramento da Política de Dados Abertos.

Nesse sentido, uma das principais ferramentas de transparência pública no governo federal é o Portal de Transparência, gerido pela CGU. Trata-se de um site de livre acesso onde o cidadão pode obter informações a respeito da utilização de recursos públicos, além de outros temas. O sítio eletrônico da CGU traz mais detalhes sobre o Fala BR, ferramenta desenvolvida pelo órgão:

O Fala.BR é a plataforma integrada de acesso à informação e ouvidoria do Poder Executivo Federal. Desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), o sistema permite a qualquer cidadão encaminhar - de forma ágil e com interface amigável - pedidos de informações públicas e manifestações, tudo num único ambiente.

Por meio do Fala.BR, é possível fazer solicitações a mais de 300 órgãos e entidades do Governo Federal, além de outras duas mil instâncias de todos os entes e poderes da federação, como estados, municípios e serviços sociais autônomos que aderiram ao sistema.

Além do registro de pedidos e manifestações, o sistema permite acompanhar o cumprimento dos prazos; consultar as respostas recebidas; entrar com recursos; apresentar reclamações; entre outras ações, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação e o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos.

### 3.2.2.2 PROGRAMA ÉTICA PÚBLICA E PREVENÇÃO DO CONFLITO DE INTERESSES

O programa “Ética Pública e Prevenção do Conflito de Interesses” diz respeito ao conjunto de atividades e ações direcionadas ao gerenciamento e fortalecimento da Política de Prevenção do Conflito de Interesses e do Nepotismo, do Sistema de Ética Pública do Poder Executivo federal, e da Transparência de Agendas. Em relação a esta última, a CGU traz mais informações em seu sítio eletrônico:

A Transparência de Agendas, estabelecida pela Lei de Conflito de Interesses – LCI (Lei nº 12.813 de 16 de maio de 2013) e pelo Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021, tem por objetivo aprimorar as ações de integridade no âmbito do Poder Executivo federal dando maior transparência às relações de representação privada de interesses que ocorrem na administração pública federal. O objetivo é avançar na prevenção ao conflito de interesses, no controle social, na promoção da ética e dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da publicidade na administração pública.

Além disso, a Transparência de Agendas busca trazer maior isonomia de informações àqueles que objetivam acompanhar e/ou influenciar a formulação, a implementação, a avaliação, a revogação ou a alteração de atos normativos, de estratégias de governo, de políticas públicas ou a aquisição de bens ou serviços pelo setor público.

O Decreto também estabelece regras para o recebimento de brindes, presentes e hospitalidades, assim como a obrigação de dar transparência ao recebimento desses dois últimos.

### 3.2.2.3 MANUAL PRÁTICO PARA NOMEAÇÃO E DESIGNAÇÃO DE FUNÇÕES

O Manual traz esclarecimentos a respeito do funcionamento dos diferentes fluxos para as nomeações e designações no governo federal, além de trazer detalhes dos critérios gerais e específicos relacionados aos diferentes cargos e funções comissionadas, de acordo com a legislação vigente, visando contribuir com os gestores públicos e fortalecer a meritocracia no governo federal.

### 3.2.3 EIXO DETECÇÃO

Com a pretensão de enfrentar o fenômeno da corrupção, atuando de forma organizada e com a atuação harmônica das diferentes instituições dedicadas ao

combate da corrupção, a CGU, por intermédio dos programas executados no eixo detecção, busca envidar seus esforços na identificação de atividades relacionadas à corrupção, utilizando-se de sistemas de investigação, controle, supervisão e monitoramento, em particular nas áreas e atividades sujeitas a maior risco de corrupção.

### 3.2.3.1 PROGRAMAÇÕES ESPECIAIS - OPERAÇÕES ESPECIAIS

As operações especiais são promovidas de forma integrada com outros órgãos de defesa do Estado, como, por exemplo, o Departamento da Polícia Federal (PF) e o Ministério Público, em âmbito Federal e também Estadual, além de outras entidades. A esse respeito, o Relatório de Gestão (CGU, 2022) descreve:

A CGU atua no combate à corrupção participando de operações especiais, que são trabalhos conjuntos realizados em parceria com a Polícia Federal (PF), Ministérios Públicos (MP) Federal e Estaduais, Receita Federal do Brasil (RFB), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado nos Estados (Gaeco) e Polícias Cíveis (PC) nos Estados, visando à investigação de atos praticados contra a administração pública que, além de comprometerem a integridade das instituições públicas, causam prejuízos financeiros aos cofres públicos e inúmeros e imensuráveis prejuízos sociais.

Desde 2003, a CGU já promoveu 626 operações especiais, as quais apontaram um prejuízo potencial estimado em torno de R\$ 5.17 bilhões de reais. A maior parte das operações conjuntas teve como foco a avaliação da gestão de recursos federais transferidos aos estados e municípios e objetivaram, dentre outros, desmantelar organizações criminosas especializadas no desvio de recursos públicos utilizando-se de corrupção passiva e ativa, lavagem de dinheiro e advocacia administrativa.

Em 2022, foram deflagradas 46 operações especiais, que apontaram um prejuízo potencial estimado de R\$ 91,8 milhões em diferentes áreas e programas governamentais. Ressalta-se que a CGU continuou trabalhando, em 2022, no monitoramento das despesas relativas aos gastos emergenciais da COVID-19,

sendo que foi identificado um prejuízo estimado em torno de R\$ 49,7 milhões de reais por meio dessas operações.

Conforme o Relatório de Gestão (CGU, 2022), essas ações trazem outros benefícios que não meramente financeiros:

É importante destacar que as operações têm ainda outros benefícios, alguns não financeiros, como a cessação da prática delitiva, o estímulo ao controle social e a mitigação da sensação de impunidade. Das 46 operações especiais deflagradas, 57% delas envolveram fraudes na área de saúde, 22% na educação, 9 % em assistência social e os 13% restantes em outras áreas de governo, tais como trabalho, transporte, agricultura, organização agrária, urbanismo, encargos especiais, energia e urbanismo.

### 3.2.3.2 PROGRAMA DE MONITORAMENTO DE GASTOS

Visando promover a fiscalização da regular aplicação dos recursos públicos federais executados pelos Estados, Distrito Federal, Municípios e Organizações da Sociedade Civil, seja na forma direta ou indireta, a Secretaria de Combate à Corrupção criou, em 2022, o Programa de Monitoramento de Gastos. Desde a implementação do referido programa, foram promovidas 95 demandas, as quais constituem levantamentos internos promovidos pelos Núcleos de Ações Especiais a com base em diversos “insights”, sem a participação de órgãos externos, e que ainda não foram formalizados como operações especiais. Destas demandas, 33% eram relacionadas ao setor da saúde e 29% da educação.

### 3.2.4 EIXO RESPONSABILIZAÇÃO

O eixo compreende as atividades da CGU que visam a responsabilização administrativa de pessoas com envolvimento em atos de corrupção e outras infrações. Nesse contexto, diferentes órgãos e instituições atuam com o objetivo de garantir a punibilidade daqueles envolvidos em atos de corrupção, incluindo agentes públicos, pessoas físicas ou pessoas jurídicas, além de buscar o ressarcimento dos danos resultantes, com a consequente perda das vantagens auferidas, financeiras ou não, decorrentes desses atos ilegais.

Neste contexto, situa-se o Painel Correição em Dados, ferramenta desenvolvida a qual permite que se filtre e compare indicadores de forma simples e interativa. O sítio eletrônico da CGU traz mais detalhes a respeito desta ferramenta:

Painel Correição em Dados é uma ferramenta que apresenta informações sobre penalidades aplicadas a agentes públicos ao Poder Executivo Federal, bem como a empresas e entidades. É possível encontrar dados sobre expulsões por órgão ou ano, número de reintegrações, detalhes gerais sobre processos administrativos disciplinares e sanções a pessoas físicas e jurídicas.

#### 3.2.4.1 RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Um dos indicadores do Painel Correição em Dados está relacionado com as penalidades de expulsão impostas aos agentes públicos pelo Sistema Correcional do Poder Executivo Federal, conforme consta do Relatório de Gestão (CGU, 2022):

Conforme dados disponíveis no Painel Correição em Dados relativos às punições expulsivas aplicadas pelo Sistema Correcional do Poder Executivo Federal, verifica-se que 45,5% das 398 sanções expulsivas aplicadas em 2022 a servidores públicos federais derivam de casos de corrupção. O percentual, no Poder Executivo Federal, de penalidades não aplicadas por prescrição foi de 14,3% e a proporção de procedimentos acusatórios com ao menos uma sanção aplicada foi de 51%. Verificou-se, ainda, a ampla utilização do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com o total de 3.808 termos celebrados em 2022.

Ressalta-se que, em 2022, a celebração desses Termos de Ajustamento de Conduta - TAC com servidores públicos permitiu a devolução aos cofres públicos do valor de R\$ 1.257.493,44 (um milhão, duzentos e cinquenta e sete mil, quatrocentos e noventa e três reais e quarenta e quatro centavos).

#### 3.2.4.2 RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Além das sanções que implicam restrições ao direito de licitar e contratar com a Administração Pública, em 2022, foram aplicadas, no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR), 114 multas fundamentadas na Lei

Anticorrupção, as quais somaram uma quantia aproximada de R\$ 645.000.000,00 (seiscentos e quarenta e cinco milhões de reais), de acordo com dados acessíveis no Painel Correição em Dados.

Além dessas, os entes privados também estão sujeitos a outras penalidades, a exemplo da Publicação extraordinária da decisão condenatória, a qual tem o objetivo de informar a sociedade a respeito da condenação de determinada pessoa jurídica envolvida em ato de corrupção, em decorrência do Princípio da Transparência. A respeito dessa penalidade, a CGU informa em seu Relatório de Gestão (CGU, 2022):

Foram também aplicadas 82 sanções de publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória. Trata-se de sanção que visa promover a ampla divulgação das sanções aplicadas em face de atos de corrupção e, assim, fomentar uma mudança na cultura empresarial, combatendo a prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

### 3.2.4.3 ATUAÇÃO EM CASOS DE TRANSNACIONAIS

Atos lesivos transnacionais são aqueles praticados por pessoas jurídicas brasileiras em desfavor da administração pública estrangeira. Em virtude de diversas convenções internacionais às quais o Brasil fez adesão, incluindo uma específica da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Lei nº 12.846/2013 conferiu competência à CGU para investigar e processar os casos envolvendo empresas que realizam atos de corrupção no exterior.

Conforme Relatório de Gestão (CGU,2022), a execução dessa competência pode se dar a partir de diversas fontes de informação (sítios eletrônicos especializados, instituições acadêmicas, governos estrangeiros e relatórios do Ministério de Relações Exteriores).

A título de curiosidade, foi instaurado, em 2021, o primeiro Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) em desfavor de um grupo de empresas brasileiras pelo suposto pagamento de vantagem indevida a funcionários públicos estrangeiros, sendo que o caso se encontra em curso.

### 3.2.4.4 PROGRAMA ACORDOS DE LENIÊNCIA

De acordo com a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), a CGU tem competência exclusiva para a celebração de acordos de leniência com empresas no âmbito de investigações por condutas lesivas em face do poder executivo federal e administrações públicas estrangeiras.

Ao celebrarem acordo, as empresas podem ficar isentas das sanções ou obter sua atenuação, incluindo, por exemplo, a pena de multa e de inidoneidade, que consiste na proibição de contratar com a administração pública. Para isso, faz-se necessário que essas entidades cooperem efetivamente com as investigações e demais procedimentos pertinentes ao processo administrativo.

No que diz respeito aos acordos de leniência promovidos pelo órgão, o Relatório de Gestão (CGU, 2022) traz o seguinte levantamento:

Conforme estabelece a Lei nº 12.846/2013, os trabalhos da CGU, atuando conjuntamente com a Advocacia-Geral da União (AGU) nas negociações para celebração de acordos de leniência, seguem produzindo resultados altamente positivos e relevantes. Ao todo, já foram celebrados 25 acordos de leniência, com pactuação de pagamento de valores de multa e ressarcimento na ordem de R\$ 18,21 bilhões, dos quais R\$ 7,22 bilhões já retornaram efetivamente aos cofres públicos. Além destes resultados tangíveis, ressalta-se o incentivo à melhoria do ambiente de negócios, propiciado pela celebração dos acordos, em razão dos compromissos assumidos pelas empresas para a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de seus programas de integridade, voltados especialmente à implantação de medidas anticorrupção, para o desenvolvimento de uma cultura empresarial íntegra.

Ainda a respeito do acordo de leniência, a CGU, por meio de seu site eletrônico, o define como um instrumento sancionador negocial, firmado com uma pessoa jurídica, que colabora, de livre e espontânea vontade, fornecendo informações e provas sobre as práticas de corrupção de que tem conhecimento e, em relação as quais, assume responsabilidade objetiva.

## CONCLUSÃO

O combate a corrupção é um tema extremamente importante e sempre atual, tendo em vista que esse é um mal que sempre esteve presente não apenas no Brasil, mas no mundo, e que impõe um custo bastante alto à população brasileira e mundial, ao comprometer economias e enfraquecer democracias, acarretando grande impacto social, especialmente em áreas sensíveis como a política de educação e de saúde.

Diante da pesquisa realizada, que se baseou em consulta bibliográfica, consulta a revistas especializadas e materiais disponibilizados na internet, conclui-se que ainda há um caminho longo a ser percorrido pela Administração Pública Federal, mas que as estratégias adotadas recentemente tem se mostrado promissoras e têm revelado um grande potencial na tentativa de frear o fenômeno da corrupção e mitigar seus efeitos.

A lei 12.846/13 - Lei Anticorrupção, com certeza representa um marco nessa luta, impactando de forma considerável o cenário de combate à corrupção empresarial no Brasil, ao tratar da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas (empresas) pela prática de atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira, estabelecendo um novo paradigma de responsabilização dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

O surgimento desse microsistema jurídico, a partir da Lei Anticorrupção, trouxe importantes desdobramentos relacionados com a integridade empresarial, como, por exemplo, a tendência de exigência, por parte de Estados e municípios, que as empresas possuam mecanismos de integridade corporativa para contratar com a administração pública, ressaltando o caráter nacional dessa norma.

As leis que se seguiram a esta também contribuíram para consolidar o Brasil no caminho do combate à corrupção, pauta esta que tem ganhado evidência nas esferas política, social e jurídica ao redor do mundo. Neste sentido, cita-se a Lei Federal nº 13.303/2016 que estabeleceu, de forma obrigatória, a implementação de programa de integridade pelas empresas estatais e o Decreto 9.023/2017, que instituiu a política de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Percebe-se, a partir daí, que não por acaso a administração pública federal e, em particular, a Controladoria Geral da União, tem alcançado grandes resultados nesta árdua tarefa de estancar o mal da corrupção. Por meio da adoção de diversas ações, a CGU vem aprimorando o sistema anticorrupção do Brasil, proporcionando maior eficiência do Estado na prestação de serviços à sociedade e aumentando a transparência e a participação social no exercício das atividades da Administração.

Ressalta-se, também, que para a estruturação de um sistema de combate à corrupção na sua integralidade, tão importante quanto uma abordagem centrada em ações repressivas, é a adoção de medidas voltadas à prevenção das práticas corruptivas, que deve se dar com a mesma preocupação e constância institucional, por meio da implementação de políticas de promoção à integridade pública.

Além disso, tem-se a convicção, a partir do presente estudo, que para a política nacional anticorrupção alcançar o elevado grau de sucesso esperado por todos, é fundamental o comprometimento, não apenas da Administração Pública Federal, mas de todos os entes federativos, em prol de um agir estatal permeado pela integridade e transparência.

Há que se destacar porém, como ponto negativo, que apesar dos ótimos resultados alcançados a partir da entrada em vigor da lei 12.846/13, o sistema de combate à corrupção possui ainda muitas vulnerabilidades, demonstrando a necessidade de se manter um olhar atento por parte da sociedade brasileira como forma de se evitar retrocessos no árduo caminho já trilhado.

Recentemente, durante o governo Bolsonaro (2019-2022), pode-se citar a imposição de uma série de sigilos de 100 anos sobre informações relevantes, prejudicando a transparência e a fiscalização sobre as ações do governo, em uma clara afronta à Lei de Acesso à Informação.

Da mesma forma, já na atual gestão do governo Lula (2023-2026), a Lei das Estatais, a qual atua, entre outras frentes, na redução dos riscos de corrupção e nepotismo, tem se tornado alvo de contestações de partidos e representantes dos 3 Poderes. O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, atendendo ao pedido ajuizado pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), suspendeu, liminarmente, o trecho da lei que restringe a nomeação de dirigentes de partidos políticos ou de campanhas eleitorais para direção das estatais.

Percebe-se portanto o relevante papel da sociedade, a qual deve ter uma participação mais ativa na gestão pública do país, de forma a impedir retrocessos que prejudiquem o combate à corrupção, por meio do controle social e de uma postura menos conivente com tal prática. O cidadão brasileiro deve assumir sua responsabilidade e parar de simplesmente jogar para o outro o dever de fiscalizar.

Ao findar desse trabalho, conclui-se que a Lei Anticorrupção, sem sombra de dúvidas, veio para proteger o direito dos cidadãos brasileiros à luta contra a corrupção. Tão ou mais importante que o controle exercido pelas instituições é aquele exercido pelo cidadão, seja na condição de agente estatal, seja na condição de destinatário das políticas públicas. Este deve ter em mente que será sempre o agente mais importante no controle da gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 22 ed. rev. atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; Método: 2014.

ARAÚJO, Edmir Netto. Curso de Direito Administrativo. 5. ed., rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2010.

BLIACHERIENE, Ana Carla. Controle da Eficiência do Gasto Orçamentário. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, DF: 1998.

BRASIL. Lei nº 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. Brasília, DF: 2013.

BRASIL. Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: 2009.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: 2011.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Manual para Implementação de Programas de Integridade- Orientações para o Setor Público. Brasília, 2017.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública

federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Brasília, DF: 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Gestão 2022. Brasília, DF: 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Plano de Integridade CGU, 2ª edição. Brasília, DF: 2021.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8.777 de 11 e maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF: 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28ª edição. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015.

Centrais de Conteúdo, Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/integridade-publica/saiba-mais>. Acessado em: 04 mar. 2023.

CUNHA, Matheus Lourenço Rodrigues da. A utilização da gestão de riscos nos contratos públicos como instrumento de prevenção à corrupção. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Compliance no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 223-249.

DEMATTE, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denys Pessanha. Estruturação de sistemas de integridade na Administração Pública direta federal: uma necessidade contemporânea. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Compliance no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 63-81.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERRAZ, Leonardo de Araújo. A transparência como ferramenta da legitimação do agir estatal por meio do impulsionamento da eficiência e integridade governamentais. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Compliance no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 107-122 .

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

LARENZ, Karl. *Derecho Justo*. p. 14. Apud: MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2010

MOTTA, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na lei de responsabilidade fiscal. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 14, abr./jun. 2008, p. 7.

PINHEIRO, Caroline da Rosa; LUCENA, Victor Eduardo da Silva; CARVALHO Chayene Tavares de. COMPLIANCE: OS MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO E A ORGANIZAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO; REVISTA DA JOPIC | VOL. 01 | Nº 03 |2018. Disponível em: <https://revista.unifeso.edu.br/index.php/jopic/article/download/914/530>. Acessado em: 11 mar. 2023.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>. Acesso em: 7 abr. 2023. Painel Correição em Dados, disponível em <http://paineis.cgu.gov.br/corregedoria/index.htm>. Acesso em: 7 abr. 2023.

Portal da Transparência, disponível em <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/603244-cnep>. Acesso em: 7 abr. 2023.

SPINELLI, Mário. A importância das ouvidorias para os sistemas de integridade governamentais. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). Compliance no setor público. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 211-222.