

**PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA PREVENÇÃO E COMBATE À
CORRUPÇÃO: PERSPECTIVAS PARA OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO****INTEGRITY PROGRAMS TO PREVENT AND COMBAT CORRUPTION:
PERSPECTIVES FOR PUBLIC AND PRIVATE SECTOR**

332

Rogério Gesta Leal¹Chaiene Meira de Oliveira²

Resumo: Com o presente trabalho objetiva-se verificar de que forma os programas de integridade podem ser utilizados para prevenção e combate à corrupção com base em uma análise da sua utilização pelos setores público e privado. Considerando a complexidade das relações existentes entre a administração pública e a iniciativa privada, a qual pode ser exemplificada na celebração de contratos administrativos, bem como a dificuldade de identificação dos atos ilícitos, questiona-se: como os programas de integridade podem ser utilizados na prevenção e combate à corrupção no setor público e privado? Para responder ao problema de pesquisa utilizou-se do método de abordagem dedutivo, método de procedimento monográfico e quanto às técnicas de pesquisa estas resumem-se a consulta em livros, artigos, periódicos, teses, dissertações, dentre outros meios. Os objetivos específicos, em conformidade com a divisão dos capítulos, são em um primeiro momento delimitar os aspectos conceituais e normativos acerca do fenômeno da corrupção no Brasil; descrever a forma de estruturação dos programas de integridade no setor público e privado e; por fim, verificar de que forma tais programas de integridade podem ser utilizados na prevenção e combate às práticas corruptivas. Diante do exposto, considerando que a pesquisa encontra-se em andamento, a conclusão é de que os programas de integridade são essenciais não apenas para prevenção e combate à corrupção, mas também para obtenção de melhores resultados a longo prazo, além de conferirem negócios mais éticos celebrados entre a iniciativa privada e a administração pública.

Palavras-chave: Administração pública. Compliance. Corrupção. Programas de integridade.

Abstract: *With the present research it aims to verify how integrity programs can be used to prevent and combat corruption using an analysis about its utilization in the sectors public and private. Considering the complexity of the relationship between public administration and private initiative, which can be exemplified in celebration of administrative contracts, as well as the difficult to identify illicit actions, it is intended to answer: how integrity programs can be used to prevent and combat corruption in public and private sector? To answer the research problem it used the approach method deductive, the procediment method is monographic and the research techniques are based in books, articles, periodicals, thesis, dissertations, among other means. The specific objectives, in conformity with chapters division, are in a first moment to delimit*

¹ Rogério Gesta Leal. Universidade de Santa Cruz do Sul. Grupo de Estudos: Estado, Administração Pública e Sociedade. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Doutor em Direito. Professor Titular da UNISC e da FMP. E-mail: gestaleal@gmail.com.

² Chaiene Meira de Oliveira. Universidade de Santa Cruz do Sul. Grupo de Estudos: Estado, Administração Pública e Sociedade. Advogada. Servidora pública municipal. Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC na linha de pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas com bolsa CAPES modalidade II (2021-2025). E-mail: chaienemo@outlook.com

conceptual and normative aspects of corruption phenomenon in Brazil; describe the structuration of integration programs in public and private sector and, verify how these integrity programs can be used to prevent and combat corruption practices. Thus, considering that this research is still in process the conclusion is that integrity programs are essential not only to prevent and combat corruption, but also to obtain better results in a long term as well as to check more ethical negotiations between private initiative and public administration.

333

Keywords: Public administration. Compliance. Compliance. Corruption. Integrity Programs.

INTRODUÇÃO

O fenômeno da corrupção não é recente e também não encontra-se restrito ao setor público ou ao setor privado, estando presente em ambas esferas nas formas mais diversas de maneira de que a prevenção, combate e aplicação das respectivas sanções aos agentes corruptores é essencial para manutenção da ordem jurídica e democrática. Com o presente trabalho objetiva-se verificar de que forma os programas de integridade podem ser utilizados para prevenção e combate à corrupção com base em uma análise da sua utilização pelos setores público e privado. A temática relaciona-se com os programas de integridade e sua relação com as práticas corruptivas, estando delimitada geograficamente ao contexto brasileiro e com foco nos instrumentos de *compliance* em ambas as esferas verificando as especificidades de implementação em cada setor.

Considerando a complexidade das relações existentes entre a administração pública e a iniciativa privada, a qual pode ser exemplificada na celebração de contratos administrativos, bem como a dificuldade de identificação dos atos ilícitos, questiona-se: como os programas de integridade podem ser utilizados na prevenção e combate à corrupção no setor público e privado?

A hipótese inicial é no sentido de que estes programas não apenas constituem um importante instrumento de prevenção e combate à corrupção, mas sim, são essenciais para o melhor funcionamento das empresas privadas e da administração pública como um todo conferindo a concretização de negócios mais éticos e juridicamente seguros no momento em que possibilitam a identificação de atos ilícitos, identificação dos agentes responsáveis e consequentemente a aplicação das respectivas sanções. Dessa forma, por

conferirem maior segurança jurídica à administração pública no momento de celebração de contratos com empresas que possuem códigos de integridade, também é uma das formas de colaboração entre as esferas pública e privada na prevenção das patologias corruptivas.

A justificativa, em termos teóricos, centra-se na necessidade da compreensão da temática dos programas de integridade, ainda pouco estudada no Brasil e sua relação com a prevenção e combate às práticas corruptivas. Ademais, trata-se de uma legislação relativamente recente, a qual necessita ser efetivamente aplicada para que os resultados possam ser visualizados a médio e longo prazo. Em termos práticos, a partir desta pesquisa torna-se possível a proposição de diretrizes para a instituição de programas de integridade pelos setores público e privado, bem como o aperfeiçoamento daqueles existentes.

Os objetivos específicos, em conformidade com a divisão dos capítulos, são em um primeiro momento delimitar os aspectos conceituais e normativos acerca do fenômeno da corrupção no Brasil; descrever a forma de estruturação dos programas de integridade no setor público e privado e; por fim, verificar de que forma tais programas de integridade podem ser utilizados na prevenção e combate às práticas corruptivas.

Quanto ao primeiro tópico, denota-se que uma das maiores dificuldades é estabelecer um conceito sobre o que pode ser considerado como uma prática corruptiva tendo em vista as múltiplas faces que esta assume de acordo com o local, o contexto a até mesmo sobre qual prisma está sendo realizada determinada análise. Por esse motivo, serão trazidos alguns conceitos sem esgotar as possibilidades de discussão sobre o tema, mas para fins de entendimento e continuidade da pesquisa.

Cumprе salientar que a dificuldade em estabelecer uma conceituação precisa não é exclusividade dos doutrinadores brasileiros, mas também estrangeiros, conforme passa-se a analisar. Neste sentido, Leal (2013) afirma que há uma dimensão simbólica do que significa a corrupção em termos democráticos sendo que esta independe dos efeitos práticos ou se ocorreu a consumação de algum benefício ou não tendo em vista que a discussão está

centrada nas bases principiológicas das relações sociais e ainda na confiança em relação às instituições representativas.

Por sua vez, Etzioni (1984) entende que a corrupção pode ser compreendida como um comportamento mau ou perverso de modo que o ato de corromper é fazer com que uma situação favorável se torne desfavorável. O autor define ainda que a corrupção não é perpetrada somente por agentes públicos, mas também por agentes privados, podendo ser entendida como o uso dos bens públicos para obter vantagens particulares. Ou seja, em sua obra, é evidenciado que não se trata de um problema exclusivamente público ou restrito aos tipos penais previstos nas legislações internas, tratando de um fenômeno de múltiplos fatores e formas de ocorrência.

Nesta mesma linha, Rose-Ackerman (2001) define que a corrupção pode ser compreendida como um comportamento desonesto, o qual envolve posições políticas como forma de obter ganhos particulares. Como exemplo, a autora narra a situação em que os políticos desonestos em conjunto com os agentes públicos se ajudam mutuamente para obter vantagens. Pelo fato de suas ações serem ilegais, eles precisam confiar que os beneficiários não irão revelá-las. Ou seja, a corrupção dependeria da ação conjunta entre estes agentes visando a obtenção de vantagens irregulares contrárias à lei e aos princípios.

Em relação ao segundo tópico, verifica-se inicialmente que o termo *compliance* deriva da expressão *to comply*, o qual se definido no sentido literal da palavra significa agir com determinada regra. Além disso, segundo Bittencourt (2014), *compliance* significa a obrigação de cumprir com os regulamentos internos e externos de acordo com as regras pré-estabelecidas. Com isso, estaria relacionado ao cumprimento das normas e acordos trazendo a ideia de concordância e conformidade com os regramentos internos e legislativos.

Dessa forma, segundo Assi (2013), *compliance* se refere também aos sistemas de controles internos que permitem esclarecer e proporcionar maior segurança aos que utilizam da contabilidade para fins de análise tanto econômico-financeira quanto de gerenciamento operacional. Nestes controles

estão incluídos a prevenção às fraudes e operações ilegais que possam causar desfalques à própria instituição e a terceiros.

Por fim, no que tange ao terceiro tópico, em um primeiro momento quanto à adoção dos mecanismos de *compliance* por parte da administração pública é necessário levar em consideração que cada vez mais as relações entre Estado e mercado estão mais intensas de maneira que as empresas estão negociando de maneira mais direta e recorrente com os órgãos públicos. Não bastaria portanto que a iniciativa privada adotasse tais instrumentos, fazendo-se necessário a utilização por parte do poder público respeitadas as especificidades estruturais e normativas.

Conforme defende Antonik (2016), o objetivo principal do *compliance* é o combate à corrupção e diferentemente da ética, a qual é assumida de forma espontânea, a adoção dos programas de *compliance* está relacionada à responsabilidade legal. Por este motivo é que uma das principais legislações sobre o tema é justamente a Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção Brasileira, regulada pelo Decreto 8.420/2015, prevê no art. 7º, VIII, que serão levados em consideração no momento de aplicação das sanções, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, além de auditorias e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a efetiva aplicação de códigos de ética e conduta no âmbito da pessoa jurídica.

Assim, a adoção dos mecanismos de integridade por parte das empresas é fundamental, porém não suficiente para obtenção de negócios mais éticos e sem a ocorrência de práticas corruptivas, de modo que o fato da administração pública adotar tais sistemas de controle é uma forma de dar o exemplo de boa-fé e bom governo. Há de ser considerado ainda que a administração pública deve ser eficiente e para atender a este princípio, a adoção de regulamentos éticos e mecanismos de integridade é fundamental, uma vez que desse modo estaria atendendo também aos princípios da legalidade e da impessoalidade, bem como prevenindo as práticas corruptivas.

Verifica-se que com a edição do Guia de Implantação de Programa de Integridade em Empresas Estatais pela Controladoria-Geral da União no de

2015, seguido pela Lei 13.303 de 2016, denominada Estatuto das Estatais, ocorreram importantes avanços no âmbito das políticas de integridade, podendo citar como o exemplo a disposição do art. 8º, VII, o qual dispõe transações obedientes à conformidade; o artigo 9º, parágrafo 1º, dispendo sobre a necessária edição de um Código de Conduta e Integridade, com instâncias, canais, sanções e treinamentos; e o artigo 10, versando sobre a obrigatoriedade de criação de um comitê de conformidade do processo de indicação e avaliação de membros para o Conselho de Administração.

No âmbito da administração pública indireta no tocante à personalidade jurídica de direito público, as agências reguladoras em virtude da sua interação com o segmento privado, devem observar o disposto na Lei 13.848 de 2019, sobretudo em relação ao parágrafo 3º, o qual versa sobre a adoção de programas de integridade por estes entes. Já na administração pública direta, além do microssistema de controle existente na legislação brasileira em leis e institutos esparsos, percebe-se ainda uma carência sob o ponto de vista da governança no que se refere à estruturação dos programas de integridade.

Em 2017, foi publicado o Decreto 9.203/2017 dispendo sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a partir desta publicação, a Controladoria Geral da União elaborou os Guias Práticos de Implementação de Programa de Integridade Pública; das Unidades de Gestão de Integridade e (iii) de Gestão de Riscos para a Integridade; bem como editou, para estruturação, execução e monitoramento dos programas, a Portaria CGU 1.089, de 25 de abril de 2018, posteriormente revogada tacitamente pela Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019.

Percebe-se com estas leis e demais instrumentos há toda a construção de um sistema normativo voltado para as práticas de integridade tanto no âmbito público quanto no âmbito privado demonstrando os esforços brasileiros para adequação aos tratados internacionais sobre a temática, além da observância do próprio texto constitucional, o qual prevê sobre os princípios a serem observados pela administração pública. Dessa maneira, estes programas,

citando como exemplo o *compliance*, são essenciais para prevenção e combate às práticas corruptivas.

METODOLOGIA

Para responder ao problema de pesquisa utilizou-se do método de abordagem dedutivo tendo em vista que a partir dos pressupostos gerais acerca dos programas de integridade passa-se ao estudo específico da utilização destes no Brasil pelos setores público e privado enquanto instrumento de prevenção e combate às práticas corruptivas. Quanto ao método de procedimento, optou-se pelo monográfico e, quanto às técnicas de pesquisa estas resumem-se a consulta em livros, artigos, periódicos, teses, dissertações, dentre outros meios.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados apontam, conforme mencionado ao longo do texto, para uma crescente preocupação nas últimas décadas com a ética e probidade tanto empresarial quanto na administração pública, que se reflete tanto na legislação como nos manuais publicados pela Controladoria Geral da União, bem como a instituição de programas de *compliance* pelas empresas privadas. A discussão levantada é no que tange o estabelecimento de um modelo a ser utilizado na administração pública pelos municípios, estados e União na medida em que denota-se uma dificuldade de instituição desses programas principalmente em municípios de pequeno porte nos quais, em muitos casos, não há pessoal especializado para esta demanda.

Ademais, na esfera privada, por mais que a legislação sobre o tema seja ampla e possibilite até mesmo benefícios para empresas que adotem instrumentos de *compliance*, como ocorre na Lei Anticorrupção Brasileira, por exemplo, surge a necessidade de fiscalização destes programas e avaliação das suas estruturas, bem como de uma maior interlocução entre os espaços público e privados no que se refere a um diálogo sobre estes mecanismos adotados.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, passa-se a responder ao problema de pesquisa, o qual questionou: como os programas de integridade podem ser utilizados na prevenção e combate à corrupção no setor público e privado? A resposta, em síntese, é no sentido de que tais programas são essenciais para prevenção e combate à corrupção na medida em que além de conferirem a possibilidade de negócios mais éticos nas negociações celebradas entre as empresas privadas e o setor público, também colaboram para detecção dos atos ilícitos e responsabilização dos agentes corruptores.

Com isso, restou confirmada a hipótese inicial no sentido de que sentido de que estes programas não apenas constituem um importante instrumento de prevenção e combate à corrupção, mas sim, são essenciais para o melhor funcionamento das empresas privadas e da administração pública como um todo conferindo a concretização de negócios mais éticos e juridicamente seguros. Estes elementos evidenciam a complexidade das relações estabelecidas entre ambas as esferas, bem como ressaltam a necessidade de cooperação entre Estado e sociedade.

Desse modo, expostas as principais considerações, respondido ao problema de pesquisa, cumpridos os objetivos específicos e confirmada a hipótese inicial, encerra-se a presente pesquisa. A partir destas construções preliminares torna-se possível a continuidade dos estudos buscando a detecção na prática sobre como os programas de integridade estão estruturados no país, identificando eventuais déficits e sugerindo aprimoramentos.

REFERÊNCIAS

ANTONIK, Luis Roberto. **Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial**: uma visão prática. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2016.

ASSI, Marcos. **Gestão de compliance e seus desafios**: como implementar controles internos, superar dificuldades e manter a eficiência dos negócios. São Paulo: Saint Paul Editora, 2013.

BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à lei anticorrupção: Lei 12.846/2013.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 02 set. 2021.

340

BRASIL. Lei 12.846/2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 ago. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em 01 set. 2021.

BRASIL. Lei 13.303/2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 jun. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em 02 set. 2021.

BRASIL. Decreto 9.203/2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 nov. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em 02 set. 2021.

ETZIONI, Amitai. **Capital corruption.** The new attack on American Democracy. New Jersey: Transaction Inc, 1984.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade:** causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Trust, honesty, and corruption:** reflection on the state-building process. Yale Law School: Program for Studies in Law, Economics, and Public Policy. 2001.