

**FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU***  
**MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO**

**GUILHERME OLIVEIRA WEBER**

**DISCUSSÃO SOBRE A APLICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE *COMPLIANCE* NA**  
**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Porto Alegre**

**2019**

GUILHERME OLIVEIRA WEBER

DISCUSSÃO SOBRE A APLICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE *COMPLIANCE* NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Área de Concentração Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais, sob a orientação da Professora Doutora Maren Guimarães Taborda.

Porto Alegre

2019

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Paulo Pinto de Carvalho e setor de Tecnologia da Informação, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Weber, Guilherme Oliveira

Discussão sobre a aplicação dos programas de compliance na administração pública / Guilherme Oliveira Weber. -- Porto Alegre 2019.

132 f.

Orientadora: Maren Guimarães Taborda.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Administração Pública. 2. Governança. 3. Mecanismos de Controle. 4. Compliance Público. I. Taborda, Maren Guimarães, orient. II. Título.

*A meus tios-avós Elma e Emir e minha bisavó Audiliana – elas já falecidas –, pelo amor e carinho filiais com que sempre me trataram e por tudo que sempre fizeram ao longo do teatro da minha existência, pois sem seus conselhos e orientações morais jamais teria percorrido uma senda de correção moral.*

*À minha companheira de vida Vanessa, que acompanha minha jornada, sem se demover do meu lado, há muitos anos, pelo amor, que não tem encontrado limites – e, ultimamente, tem sido testado ao extremo pelos desafios que a vida tem nos proposto –, pela atenção para ouvir minhas dúvidas e eventuais lamúrias e também pela dedicação com que nos cuida.*

## AGRADECIMENTOS

São tantas as pessoas a quem devo agradecer, que me faltaria espaço se o fizesse nominalmente. Por isso, optei por separar as pessoas queridas por grupos.

Agradeço, primeiramente, à minha família, à minha companheira e à família dela, a qual me coligui por intensos laços de afetividade, pelo amor e carinho que sempre me foram dispensados, sobremaneira no curso deste trabalho, em que vários contratempos retardam a sua conclusão.

Agradeço aos meus amigos, sobremaneira aqueles de quem o cooperativismo de trabalho me aproximou, que sempre torceram pelo resultado positivo desta dissertação e me transmitiram as melhores energias possíveis.

Agradeço à minha orientadora, cujas precisas palavras e valiosas orientações deram norte aos escritos aqui vertidos, além de ter depositado colossal parcela de crença na qualidade da minha pesquisa. Da mesma forma, agradeço aos colegas do Programa de Mestrado da FMP, que me proporcionaram fantásticos debates e muito aprendizado.

Um agradecimento mais que especial a uma cooperativa – na verdade, "a" cooperativa – que é a cara de Porto Alegre: a Cootravipa. Neste ano, fui chamado, em momentos difíceis e nos quais havia risco de perda de postos de trabalho por mais de dois mil trabalhadores, por essa Instituição de elevada relevância social, forjada, nos anos 1980, nas lutas da classe operária gentrificada das vilas da Zona Sul de Porto Alegre, a defender os interesses de seus sócios; triunfamos juntos, o que muito me orgulha pela representatividade da causa no contexto social de Porto Alegre e das lutas dessas trabalhadoras e desses trabalhadores!

Por derradeiro, agradeço a todos os autores consultados no curso deste estudo, pois foram eles, com suas inteligências acerca dos temas abordados a seguir, que contribuíram para a formação das minhas conclusões e me alcançaram argumentos a sustentá-las.

*Debbe ancora uno principe monstrarsi amatore delle virtù, et onorare li eccellenti in una arte. Appresso, debbe animare li sua cittadini di potere quietamente esercitare li esercizi loro, e nella mercanzia e nella agricultura, et in ogni altro esercizio delli uomini, e che quello non tema di ornare le sua possessione per timore che le li sieno tolte, e quell'altro di aprire uno traffico per paura delle taglie; ma debe preparare premi a chi vuol fare queste cose, et a qualunque pensa, in qualunque modo ampliare la sua città o il suo stato. Debbe, oltre a questo, ne' tempi convenienti dell'anno, tenere occupati e' populi com le feste e spettacoli. E, perché ogni città è divisa in arte o in tribù, debbe tenere conto di quelle università, raunarsi com loro qualche volta, dare di sé esempi di umanità e di munificenzia, tenendo sempre ferma non di manco la maestà della dignità sua, perchè questo non vuole mai mancare in cosa alcuna.*

(Niccolò Machiavelli)

## RESUMO

A dissertação apresenta como temática principal a discussão sobre a aplicação dos programas de *compliance* na Administração Pública. Para tanto, analisam-se os institutos que dizem respeito à gestão, governança e administração das instituições públicas e privadas; apresenta-se um conceito amplo de corrupção e as características gerais que a tornam uma patologia social de difícil definição, bem como os instrumentos normativos que, no ordenamento jurídico brasileiro, visam a combatê-la; descreve-se o que seja *compliance* e como se dá a sua aplicação no setor privado; analisam-se quais sejam os mecanismos de controle social, interno e externo a que se submete a Administração Pública; compara-se o ambiente corporativo com o setor público e, ao final, indicam-se as contribuições dos programas de *compliance* aos mecanismos de controle interno da Administração Pública. O estudo se apoia nos seguintes eixos temáticos: administração, corrupção, *compliance* e mecanismo de controle da atividade administrativa estatal. A metodologia utilizada tem como base a análise bibliográfica, legislativa e jurisprudencial. Como resultado desta pesquisa, constata-se que, não obstante haja um amplo arcabouço normativo de combate à corrupção e a Administração Pública se submete a mecanismos de controle, há espaço para o aprimoramento do sistema de controle interno. Nesse sentido, os programas de *compliance*, na medida em que se propõem à criação de uma cultura de integridade, isto é, de cumprimento espontâneo do ordenamento jurídico e dos valores éticos que norteiam a atividade, contribuem no melhoramento do sistema de controle interno da Administração Pública, alinhando-se à estrutura hoje já existente.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Governança. Mecanismos de controle. *Compliance* público.

## **ABSTRACT**

The dissertation brings as its main theme the discussion about the application of the compliance programs in the Public Administration. Therefore, are analyzed the institutes concerning to the public and private sectors' management, governance and administration; is shown a wide concept of corruption and the general characteristics that become it a social pathology tough to define, as well as the legal statutes that, in the Brazilian legal system, aim to face it; is described what is compliance and how is its application in the private sector; are analyzed which are the social, internal and external controlling mechanisms to which the Public Administration is subjected; is compared the corporate environment to the public sector one's and, at last, is indicated the compliance programs contributions to the Public Administration internal controlling mechanisms. The study is based on the following theoretical key areas of work: administration, corruption, compliance and state activity controlling mechanisms. The methodology is based on a bibliographical, legislative and jurisprudence analysis. As a result of this approach, it is observed that, despite the wide legal framework based to defeat corruption and the controlling mechanisms to which the Public Administration is subjected, there is enough space to improve its internal controlling system. Hereupon, the compliance programs, insofar as they propose themselves to raise an integrity culture, in other words, the culture of spontaneous compliance of Law and the ethical values that guide the enterprise, contribute to the betterment of the Public Administration internal controlling system, aligning with the currently existing structure.

**Keywords:** Public Administration. Governance. Controlling mechanisms. Public compliance.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2 A ADMINISTRAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES</b> .....	<b>12</b>
2.1 ADMINISTRAÇÃO: ORIGENS.....	14
2.2 GOVERNANÇA CORPORATIVA .....	22
2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNÇÕES DE GOVERNO, DE ADMINISTRAÇÃO E OS NOVOS RUMOS PROPOSTOS PELA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	28
<b>3 CORRUPÇÃO: MAL SOCIAL ENDÊMICO</b> .....	<b>39</b>
3.1 CORRUPÇÃO: CONJUNTO DE PATOLOGIAS DE DIFÍCIL DEFINIÇÃO .....	40
3.2 O ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	45
3.2.1 Crimes de responsabilidade - Lei n. 1.079/50 e Decreto-Lei n. 201/67.....	47
3.2.2 Atos de improbidade administrativa - Lei n. 8.429/92.....	51
3.2.3 Atos lesivos à Administração Pública - Lei n. 12.846/13.....	56
3.2.4 Atos relacionados à corrupção tipificados como crimes .....	62
3.2.5 Regime disciplinar dos servidores públicos .....	63
3.2.6 Lei da Ação Popular - Lei n. 4.717/65 .....	65
3.2.7 Nepotismo - Súmula Vinculante n. 13, do STF.....	66
<b>4 O COMPLIANCE DO SETOR PRIVADO E O CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ESTATAL</b> .....	<b>68</b>
4.1 COMPLIANCE: ORIGENS E CONCEITO .....	71
4.1.1 Elementos do compliance .....	75
4.1.2 Aplicação dos programas de compliance: benefícios esperados.....	84
4.2 O CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ESTATAL .....	89
4.2.1 Notas introdutórias e conceito .....	90
4.2.2 Controle social: a participação da cidadania na fiscalização da Administração Pública .....	92
4.2.3 Controle interno .....	95
4.2.4 Controle externo.....	99
4.3 OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	106
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>111</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>118</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, introduziu em nosso ordenamento jurídico a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional e estrangeira. Além de elencar as condutas corruptas que passam a receber reprimenda jurídica, o artigo 7º, inciso VIII, da lei previu que os procedimentos e mecanismos internos de integridade serão levados em consideração quando da dosimetria da penalidade.

Os procedimentos e mecanismos internos referidos pela legislação anticorrupção são os elementos que integram os programas de *compliance*, que se prestam a fomentar a criação e manutenção de uma cultura de integridade no âmbito das atividades econômicas, algo próximo do que se poderia denominar sustentabilidade ética. Os programas de integridade não são nenhuma novidade: surgem, no contexto da governança corporativa, a partir de uma série de escândalos de corrupção que sucederam em entes privados.

A corrupção, como se sabe, não afeta só o setor privado; ao contrário, pode ser identificada também na esfera de atuação do Poder Público. Há muito, a prática de atos de desvio dos deveres posicionais com o intuito deliberado de obtenção de vantagem extrapositional assola a Administração Pública. No Brasil, sabe-se que, já no Período Colonial, a Administração Pública já era marcada pelo exercício de ofícios públicos por servidores ávidos por vantagens econômicos pessoais: vários foram os casos de Governadores-Gerais que causaram tanto prejuízo ao erário, o que lhes redundou o confisco de bens, a deposição e até a expulsão.

Ocorre que, ao mesmo tempo em que impõe aos privados que se previnam da prática de ilícitos, o Estado brasileiro não leva a efeito a adoção de procedimentos ou mecanismos efetivos de prevenção à corrupção e de mitigação dos danos dela decorrentes. A bem da verdade, até existem procedimentos e mecanismos, cada um em sua esfera, capazes de tutelar a moralidade administrativa, bem como conferir legitimidade e racionalidade às decisões da Administração, mas algo falta na estrutura administrativa ou na prática cotidiana que amesquinhe a vontade de se corromper dos diferentes agentes que interagem no âmbito da Administração Pública.

É necessário que se tenha em mente, ainda, que os programas de *compliance* são empregados no setor privado, no qual os seus atores gozam de plena liberdade para negociar e agir; no Poder Público, não sucede da mesma forma, verificando-se o exato oposto. Isso porque Administração Pública segue um rígido, necessário e público regramento, que a põe sob o

império das normas jurídicas (artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil).

Por essa razão, o ordenamento jurídico brasileiro criou um amplo conjunto de mecanismos de controle social, interno e externo da Administração Pública, bem assim previu sanções penais, administrativas, cíveis e políticas aos agentes públicos que cometerem atos ilícitos em detrimento da Administração Pública. O controle social, interno e externo é marcado por instrumentos jurídicos-processuais e por procedimentos de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, os quais alcançam a legalidade e legitimidade dos atos administrativos.

Ou seja, a Administração Pública, em princípio, tem a vantagem de já contar com vasto arcabouço normativo de tutela do patrimônio e da moralidade públicos, bem como dispõe de mecanismos de controle, tanto interno, quanto realizado por órgãos alheios a sua estrutura administrativa e por qualquer do povo. Disso resulta que há um cenário diferente no setor público relativamente ao visto no privado.

Demais disso, se dos gestores patrimoniais privados se exige um comportamento probo, ético, sem desvios, eis que a eles é confiada a administração de bens e direitos que, muitas das vezes, pertencem a terceiros, com os gestores públicos não seria diferente. Na verdade, dos administradores públicos, porque conduzem os negócios do Estado e, por isso mesmo, investem-se do dever de promover a tutela do interesse público, requer-se, com maior intensidade, probidade, ética, lisura e transparência no agir.

Nesse contexto, surgem algumas dúvidas: é viável a implantação de programas de integridade na Administração Pública? Os mecanismos e procedimentos atualmente existentes são úteis a tal fim ou, ao contrário, atrapalhariam a implantação de tais programas de integridade? E quais desafios podem advir de uma eventual implantação?

Em face do problema aviado, surgem três hipóteses preliminares: (i) em primeiro lugar, é possível que os mecanismos e procedimentos administrativos próprios da Administração Pública, *mutatis mutandi*, sejam equivalentes aos procedimentos e técnicas que hodiernamente se denominam, no âmbito do setor privado, de *compliance*; (ii) em segundo lugar, é possível que, na verdade, os procedimentos e mecanismos de *compliance* tenham elementos a complementar à estrutura que atualmente se conhece por controles internos da Administração Pública; e (iii) em terceiro lugar, é possível que o maior contributo do que se convencionou alcunhar de *compliance* à gestão da coisa pública seja precisamente o fomento à criação de uma cultura de integridade.

Para responder aos questionamentos que o tema suscita, a metodologia de abordagem utilizada foi o método hipotético-dedutivo, partindo-se de uma análise geral das premissas que

fixam o problema para a extração de conclusões. O procedimento adotado foi o método comparativo, com o qual, a partir do conhecimento da ciência jurídica pertinente ao objeto do estudo, buscou-se explicitar as diferenças e semelhanças existentes entre os institutos estudados no presente trabalho.

O primeiro capítulo aborda o conceito de administração e a evolução histórica do estudo do tema. O capítulo inaugural tem a pretensão de apresentar as distinções existentes entre a administração privada e a pública. Por isso, contempla estudo sobre a governança corporativa, o conceito de Administração Pública e sua diferença relativamente ao Governo, bem como são apresentados os novos rumos propostos pela governança pública.

O segundo capítulo, com o intuito de demonstrar que há um vasto arcabouço normativo a tutelar a Administração Pública contra corrupção, discute o enfrentamento da corrupção no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, apresenta-se um conceito genérico para a corrupção e as características gerais que a tornam uma patologia social de difícil definição. Ao final, são elencados instrumentos normativos que se propõem a coibir a corrupção no setor público.

O último capítulo funciona como uma ponte entre a discussão acerca do *compliance* do setor privado e dos mecanismos de controle da atividade administrativa estatal. Assim, o terceiro capítulo é iniciado com a exposição da origem e do conceito dos programas de integridade; na sequência, demonstram-se os elementos que compõem os programas de *compliance* e os benefícios esperados com a sua aplicação. Posteriormente, desenvolve-se a discussão a respeito do que seja e de quais são os mecanismos de controle social, interno e externo. Por fim, ocupa-se do *compliance* público ou do que os programas de integridade podem contribuir com o aprimoramento dos controles da Administração Pública.

*As relações entre a administração e os administrados são fáceis, simples, benévolas e sempre corteses. Não encontrava na imprensa, nas discussões das câmaras, nas conversações particulares essa infinidade de queixas e doestos, tão frequentes entre nós, contra verdadeiros ou supostos erros da administração, e mesmo contra a justiça civil e criminal. A população tinha confiança na justiça quer administrativa, quer civil, quer criminal. E é sem dúvida por isso que a França tem podido suportar as restrições na liberdade política.*

[...]

*Convenci-me ainda mais de que se a liberdade política é essencial para a felicidade de uma nação, boas instituições administrativas apropriadas às suas circunstâncias e convenientemente desenvolvidas não o são menos. Aquela sem estas não pode produzir bons resultados. (Visconde do Uruguai, no preâmbulo de seu Ensaio Sobre o Direito Administrativo)*

## 2 A ADMINISTRAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES

Administração é um vocábulo que contempla várias acepções, todas elas envolvendo a condução de negócios, públicos ou privados. Administrar é, dito de outra forma, gerir um conjunto de coisas próprias ou de terceiros, tomando as decisões necessárias quanto à aplicação dos recursos disponíveis, com vistas ao atendimento de algum fim.

Na linguagem jurídica, existem expressões distintas entre si que comportam a ideia de administração. Du Puis e outros (2004, p. 2) mencionam os “atos de administração” (percepção de aluguel) e “disposição” (venda ou doação de bem), no âmbito das relações privadas, que não se confundem com a noção de Administração Pública.

No âmbito da Administração de Empresas, a administração é considerada como um processo sempre dinâmico, através do qual são tomadas decisões sobre o emprego de recursos financeiros, humanos ou tecnológicos para a consecução de objetivos. Nos dizeres de Maximiano (2000, p. 25):

O processo de administrar (ou processo administrativo) é inerente a qualquer situação em que haja pessoas utilizando recursos para atingir algum tipo de objetivo. A finalidade última do processo de administrar é garantir a realização de objetivos por meio da aplicação de recursos.

Ora, se o objetivo da administração é a “realização de objetivos”, são seguramente os objetivos o principal ponto de diferenciação entre a administração pública e administração no âmbito privado: ao passo que esta visa à satisfação dos interesses particulares do empresário,

social ou individual, a administração pública, desempenhada pelo Estado, encarna a realização do interesse público (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 27).

Na consagrada lição daquele que foi o primeiro estudioso da administração pública no Brasil, o Visconde do Uruguai (2002, p. 86), “[é] o fim da administração pública prover a essas necessidades coletivas e dirigir os interesses sociais, quer gerais quer locais”. Por isso mesmo, a vontade política manifestada nas decisões da Administração Pública não é a do gestor público, mas aquela impessoal do Estado, relacionada com a noção de utilidade pública, da qual o Poder Público é o “tutor”; a vontade da Administração Pública decorre das finalidades perseguidas racionalmente pelo Estado (CIRNE LIMA 1954, p. 21).

Nesse sentido, porque o objetivo da administração pública é o atendimento do interesse público, assim considerado como “o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade” (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 62), não se pode limitar o conceito de administração pública às atividades de Governo, do Poder Executivo, devendo considerar, ainda, todas aquelas desempenhadas pela máquina burocrática envolvida no cumprimento das funções do aparelho estatal e que permitem ao Estado realizar os seus públicos fins (CRETELLA JÚNIOR, 1978, pp. 20-21)<sup>1</sup>.

Administração, com base no exposto, é a atividade finalística, desenvolvida nos setores público e privado, consistente na tomada de decisões a respeito da alocação dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos, de modo a atender os seus objetivos. Pois, justamente, são os objetivos que distinguem a atividade de administração pública de sua congênere privada (interesse público x interesse privado).

Nesse contexto, revela-se necessário apresentar a origem da administração, tanto a pública quanto a privada, o instituto da governança corporativa, que tem ganhado importância no setor privado, e outros pontos de diferenciação entre as atividades de administração pública e de administração no âmbito privado. Daí a concluir-se que, não obstante se possa reconhecer a origem comum a ambas “administrações”, a discrepância existente quanto aos seus objetivos impacta nas escolhas de uma e de outra, na forma como se comunicam com os que por si são interessados, nos motivos pelos quais se submetem a controles interno, externo e social; tudo isso a direcionar os rumos desta investigação.

---

<sup>1</sup> Cretella Júnior (1978, p. 21) conclui, então, que “administração [pública é] a atividade que o estado desenvolve através de atos concretos e executórios para a consecução direta, ininterrupta e imediata dos diferentes fins públicos”.

Outrossim, cumpre observar, por razões de parametrização, que se empregará o vocábulo “administração pública” (com letras iniciais em caixa baixa) quando se pretender falar da “atividade em si desempenhada pelo Estado” e “Administração Pública” (com letras iniciais em caixa alta), da “Pessoa Política que se desincumbe das atividades de governo e de administração pública”.

## 2.1 ADMINISTRAÇÃO: ORIGENS

Embora o estudo da administração ainda seja recente, haja vista que somente no século XX se verificou o seu desenvolvimento pujante (CHIAVENATO, 2014, p. 31), ao longo da história da humanidade, é possível perceber a adoção de mecanismos para a gestão de diversos aspectos da vida. A própria existência da administração decorre das modificações das estruturas econômicas, sociais e políticas de várias épocas, ao largo das quais o homem identificou as suas necessidades que precisariam ser satisfeitas, tendo envidado esforços organizados para tanto. (KWASNICKA, 1995, p. 11).

Veja-se que, antes da industrialização, um episódio relativamente recente na história da humanidade, as organizações humanas, em geral, eram a família, o grupo tribal, a igreja, o exército e o Estado. Desde os primórdios da civilização, os grupos precisavam organizar-se para as campanhas militares, para resolver os problemas familiares, para a administração dos negócios da coletividade e para a operação de uma religião que os mantivesse coesos, o que fez surgir noções primitivas de organização, notadamente de atribuição de tarefas.

Como bem destaca Bernardes (1993, p. 12):

[p]ara a sobrevivência e manutenção da espécie, o homem primitivo dedicava-se à caça e pesca enquanto a mulher ficava cozinhando e cuidando dos filhos. Essa é a especialização de atividades, iniciada na família e depois expandida para a economia, religião, política e educação. Com essa atribuição de tarefas específicas, os homens e as mulheres passaram a desempenhar papéis diferentes e a posicionar-se diversamente dentro da sociedade [...].

Em inúmeros momentos da história antiga, pode-se identificar a existência de planos formais, organizações de trabalho, liderança e sistemas de avaliação da gestão. Como exemplo dessas práticas primitivas, mas já reveladoras de uma busca por eficiência na alocação de recursos, tem-se a construção das pirâmides de Gizé. Kwasnicka (1995, p. 11) ainda traz o

exemplo bíblico do êxodo dos hebreus, episódio que revelou a existência de um organograma organizacional piramidal.

A organização piramidal encontrada no êxodo bíblico, liderado por Moisés, evidencia que esse movimento foi “uma tarefa gerencial”, valendo-se de uma política de descentralização de decisões. Tal feito nada mais é do que um esboço dos atuais organogramas, tanto da departamentalização do setor público, quanto do privado.

No caso da construção das pirâmides, os egípcios demonstraram compreender a importância do planejamento das atividades, do emprego de uma pessoa no comando e na orientação dos demais trabalhadores, como um conselheiro, do princípio de organização em grupos, com divisão de atividades e responsabilidades e a técnica de descrição detalhada das tarefas de cada elemento do grupo. Por conta de seu apreço a técnicas administrativas de gestão, os egípcios lograram executar vultosos projetos arquitetônicos e de engenharia, para além das pirâmides, tais como canais de irrigação, edificações de prédios públicos de grande porte, entre outras obras de engenharia.

Essas obras públicas, que demonstraram a pujança estatal, só se tornaram possíveis graças à adoção pelo Estado de técnicas administrativas de divisão de trabalho entre pessoas e departamentos, previsão e planejamento, criação da função de administrador para a coordenação. (KWASNICKA, 1995, p. 12). Aqui, percebe-se nitidamente a atuação da administração pública.

Aliás, a administração pública egípcia, para seu tempo e respeitadas as evidentes limitações tecnológicas, era extremamente eficiente. Tanto é verdade que legou às futuras gerações registro documental de suas práticas negociais, sendo possível se encontrar anotações com a indicação precisa de quanto foi percebido e por quem, quando o pagamento foi efetuado e como esses recursos foram empregados. Os aspectos militares, religiosos, sociais e governamentais dos egípcios eram muito bem organizados.

Os babilônios, da mesma forma, legaram à posteridade lições sobre administração. O Código de Hamurabi, por exemplo, instituiu um conjunto de normas que versavam sobre a organização do trabalho, tais como contratos de trabalho e o princípio da paga mínima, e das práticas comerciais, como a criação de recibos de pagamento que permitiam o controle das transações comerciais, normas sobre vendas, empréstimos, contratos, sociedades e notas promissórias. (KWASNICKA, 1995, pp. 12-13).

Após Hamurabi, outro importante líder político do povo babilônio foi Nabucodonosor, que conduziu a Babilônia a uma relevante posição militar e econômica. Foi ele quem teria tido a ideia de utilizar códigos coloridos para determinar níveis de produção e pagamento por



produtividade: “etiquetas coloridas eram utilizadas para identificar os diferentes fios que entravam nas tecelagens” (KWASNICKA, 1995, p. 13).

A Grécia, com suas instituições, artes e literatura, influenciou enormemente a cultura ocidental. No entanto, em termos econômicos, punha-se contra o comércio. Quer dizer, a atividade comercial era vista como indigna para o ideal grego de homem, para seus aristocratas e filósofos, sendo passível de ser exercida por escravos ou cidadãos de baixa respeitabilidade social.

Mesmo assim, os gregos estabeleceram métodos de trabalho. Os métodos hoje chamados de estudos de métodos e tempos já eram uma preocupação dos gregos. Para tornar menos enfadonhos os trabalhos pouco criativos e repetitivos, os gregos utilizavam o ritmo da música como orientação para marcação dos movimentos padronizados e das cadências de trabalho. Além disso, levavam muito a sério a especialização ou divisão de trabalho, ao ponto de pedreiros não afiarem as suas próprias ferramentas e Platão propor que não se deveria trabalhar, ao mesmo tempo, com madeira e ferro, sob pena de não se alcançar o nível de excelência em nenhuma delas. (KWASNICKA, 1995, pp. 14-15)

Os filósofos gregos também elaboraram ideias a respeito da administração pública. Sócrates formulou que a habilidade gerencial era transferível entre a esfera pública e privada, sendo que a diferença entre elas estaria na magnitude. Além disso, em sua discussão com Nicomaquides, propôs que a administração seria uma habilidade pessoal sem qualquer relação com o conhecimento técnico e a experiência (KWASNICKA, 1995, p. 13; CHIAVENATO, 2014, p. 32).

Platão, por sua vez, investigou os problemas políticos e sociais advindos do desenvolvimento social e cultural da Grécia. A partir dessa análise, concebeu, n’A República, que a forma democrática seria aquela preferível na administração dos negócios públicos e criou a primeira teoria da especialização do trabalho. (CHIAVENATO, 2014, p. 32; KWASNICKA, 1995, p. 15)

Aristóteles (2011, p. 124) distinguiu as três formas de governo: (i) monarquia ou governo de um só, que pode degenerar em tirania; (ii) aristocracia ou governo de uma elite, a qual pode desbordar em oligarquia; e (iii) governo constitucional ou governo do povo, cuja forma degenerada é a democracia.

Já os romanos desenvolveram um sistema semi-industrial de manufatura. Com isso, puderam produzir armamentos para suas legiões, cerâmicas e, posteriormente, artigos têxteis para o comércio com outros povos. Além disso, construíram um eficiente sistema rodoviário,

que viabilizou a distribuição de bens entre suas províncias e colônias, bem como agilizou a movimentação das tropas militares.

O Estado romano, para além de pavimentar as vias por onde eram distribuídos os bens produzidos pelos seus cidadãos e se deslocavam as tropas, regulava vários aspectos da vida econômica: fixava as tarifas comerciais, armazenava produtos, regulava corporações, usava os recursos arrecadados para financiar suas campanhas bélicas, poderia impedir que organizações fossem proibidas de exercer suas atividades econômicas por qualquer razão se não se dedicassem à execução de contratos públicos. Para Kwasnicka (1995, p. 13), a principal contribuição de Roma ao pensamento administrativo foram “a legislação e a ação governamental, manifesta no conceito de ordem. O Direito Romano tornou-se modelo para as civilizações posteriores, pode-se considera-lo, um legado indireto de Roma”.

Gregos e romanos adotavam visões similares relativamente à forma de se realizar negócios. Por isso, embora os mercantilistas, os agiotas e as associações comerciais fossem temidos eram considerados peça fundamental na economia da época, tendo as figuras que integravam essas classes prosperado, tornando-se importantes em suas comunidades. A contribuição dessa visão econômica para a administração foi o fomento à competitividade, a propaganda e as noções mais básicas de relações públicas. (KWASNICKA, 1995, p. 14)

A China, destacada nação de homens sábios da Antiguidade, também transmitiu importantes lições sobre administração. Por volta de 1122 a 1116 a.C., King Wu, fundador da dinastia Chow, registrou a relação completa do quadro de pessoal que servia ao Imperador, desde o mais alto escalão até a mão-de-obra considerada serviçal, incluindo nome, função e descrição detalhada das tarefas de cada um com seus respectivos deveres e responsabilidades.

Mencius e seus escritos também integram o legado dos pensamentos administrativos chineses. Esse sábio chinês demonstrou a necessidade de modelos de administração e de processos administrativos, através de sua obra *A arte da guerra de Sun Tzu*.

Em 129 a.C., aproximadamente, os chineses identificaram a necessidade de uma seleção “científica” de seus trabalhadores. Isto é, entenderam que seria necessária a elaboração de critérios rígidos, com variáveis de análise, tais como habilidade de cada indivíduo, seu conhecimento e experiência para a tarefa e seus traços de personalidade. (KWASNICKA, 1995, p. 14)

Por volta de 200 d.C., a Igreja Católica identificou a necessidade de uma definição mais rigorosa de seus objetivos, doutrinas, condução da atividade cristã e das condições de seus membros. Nesse momento, foram criados cânones, doutrinas e orações para estabilizar a instituição e centralizar em si a autoridade política e social. Essas medidas adotadas pela Igreja

Católica, capazes definir comportamentos, hoje, são estudados por teóricos da administração, precipuamente os aspectos relacionados com liderança, disputa de poder e hierarquia.

Não bastando isso, o Direito Canônico ainda lançou as bases da primeira teoria da pessoa jurídica, a *corporação*, cujo intuito era enfrentar problemas novos que surgiram à época, notadamente quanto às ideias relacionadas a patrimônio comum, representação e responsabilidade. Segundo Lopes (2014, p. 98), “tais questões se colocavam porque a Igreja era algo diferente do patrimônio do imperador e os laços que passaram a unir os cristãos, divididos em clérigos e leigos, eram diferentes das vassalagens que uniam os senhores feudais”.

Os elementos básicos da estrutura administrativa e dos processos administrativos primitivos nortearam a evolução das sociedades através dos tempos. O próximo passo evolutivo só seria dado com o advento das Grandes Navegações, entre os séculos XV e XVII, período fecundo em invenções e arranque para a Revolução Industrial.

A partir da Revolução Industrial, estava inaugurado um novo sistema de produção: a produção industrial. No início, o modelo produtivo tinha base familiar, pois, à época, a dispersão populacional obrigava a formação e manutenção desses pequenos núcleos, que se aglutinavam em determinada região, desenvolviam produziam seus produtos e os comercializavam, tudo isso sob a direção e orientação do patriarca.

Depois do sistema doméstico, veio o fabril, mas entre eles surgiu um sistema de intermediação, que funcionava como um elo entre o produtor e o consumidor. O surgimento de novos sistemas produtivos elevou o grau de sofisticação da economia e, com isso, maiores controles por parte do mercado abastecedor e consumidor, e demandas por novas tecnologias. (KWASNICKA, 1995, pp. 15-16)

A evolução do sistema produtivo também gerou impacto no comércio, cada vez mais próspero: a necessidade de um melhor método de registro ou contabilização dos resultados da atividade econômica. Com vistas a sanar tal problema, Luca Pacioli, em 1494, escreveu *Summa de arithmetica, geométrica, proportioni, et proportionalista*, livro que teorizava o primeiro sistema de partidas dobradas – o qual permaneceu, até o século XX, sem nenhuma evolução –, o qual satisfazia a crescente demanda dos mercadores por saberem suas posições de créditos e débitos, fornecerem posição de caixa e inventário. (KWASNICKA, 1995, p. 16)

Se se intensificavam a produção e o comércio de bens, da mesma forma, pululava uma necessidade por guardar os recursos adquiridos na atividade econômica, realizar pagamentos cada vez mais vultosos e contrair empréstimos para viabilizar os empreendimentos. Assim, em Siena, Veneza, Gênova e Florença, surgiram os bancos, como os de propriedade dos Medici e Peruzzi, para realizar essas operações, valendo-se de contas em partidas dobradas. Nessa época,

o maior entrava à atividade bancária era a vedação à usura, decorrente de convicções religiosas, mas que logo foi abolida. (KWASNICKA, 1995, p. 16)

No século XVII, Hobbes (2003, p. 108), a partir de sua visão de humanidade, defende o governo absoluto. Isso porque, à falta de um governo, os indivíduos apresentam uma tendência a viver em permanente estado de beligerância e conflito interminável para a obtenção de meios de subsistência. A solução, em sua percepção residiria na renúncia, pelo povo, a seus direitos naturais em favor de um governo que, investido do poder a ele conferido, impõe a ordem, organiza a vida social e garante a paz (2003, p. 148).

Na mesma época, Rousseau (1987, pp. 29-31) aprofunda a teoria do contrato social, segundo a qual o Estado é um acordo de vontades celebrado entre os membros de uma dada comunidade, daí a ser um contrato social, através do qual reconhecem a autoridade de um governo, regime político e, com isso, a existência de um conjunto de regras que a todos obriga igualmente. Na ótica de Rousseau, o homem é bom e afável por natureza, sendo que a vida em sociedade é que o deturpa.

A partir daí e com o estopim das Revoluções Burguesas, o capitalismo passa a ganhar mais força. Como bem observam Motta e Vasconcellos (2002, p. 21), o capitalismo, que se principia pela acumulação primitiva do capital - isto é, uma fonte inicial de lucros que propiciou emergência desse modelo econômico -, teve como principais fontes dessa acumulação primitiva de capital:

- a) o rápido crescimento do volume do intercâmbio e do comércio de mercadorias no fim da Idade Média;
- b) o sistema de produção manufatureiro;
- c) o regime de cercamento dos campos;
- d) a grande inflação de preços no séculos XVIII e XIX.

Marx e Engels (2001, pp. 66-67), no século XIX, opondo-se ao capitalismo, formulam uma teoria sobre a origem econômica do Estado: o poder político e mesmo o do Estado seriam frutos da dominação econômica do homem pelo homem. Por isso, esses autores concebem que o Estado seria uma ordem coativa imposta por uma classe dominante e exploradora e que a história da humanidade revela uma constante luta de classes entre opressores e oprimidos, oculta ou manifesta. Ou seja, a teoria marxista propõe que os fenômenos históricos constituem o produto das relações econômicas entre os homens.

Chiavenato (2014, p. 32) afirma que “o marxismo foi a primeira ideologia a afirmar o estudo das leis objetivas do desenvolvimento econômico da sociedade em oposição a ideais metafísicos”.

A partir dos séculos XIX e XX, iniciam-se os primeiros estudos formais a respeito da administração, tanto pública quanto privado (PEREL, 1978, p. 287).

Em 1911, com a publicação do livro “Princípios da Administração Científica”, de Frederick Wislow Taylor, nasce a chamada Administração Científica. A pesquisa de Taylor se debruçava sobre os problemas de qualidade dos produtos e da necessidade de redução dos custos de produção (produtividade). Em suas conclusões, considerou que os problemas de qualidade e de custos decorriam da falta de padrões de desempenho e eficiência, os quais poderiam ser contornados pela orientação para a tomada de decisões conscientes e dirigidas à resolução de problemas específicos. Taylor, então, criou os princípios administrativos como forma de eliminação desses problemas.

Na mesma época, Fayol (pp. 18-20; 165-166, 1942) criou o conceito de processo de administração – composto por planejamento, organização, comando, coordenação e controle – e Weber (2011, p. 312), uma teoria de estrutura de poder e autoridade, que denominou burocracia. Desde então, o desenvolvimento de pesquisas sobre administração não mais parou tendo surgido novas abordagens teóricas (KWASNICKA, 1995, p. 17).

Estudos específicos sobre administração pública eficiente surgem no século XIX. Segundo Nascimento (2010, p. 10):

Da ‘revolução das ideias’ voltadas à relação da sociedade com o Estado nasce a percepção de que ‘boas instituições administrativas’ são tão importantes quanto a liberdade política. Essas ideias inspiraram Paulino José Soares de Sousa, conhecido como Visconde do Uruguai, a desenvolver uma obra que pode ser considerada como marco da administração pública brasileira. Em seu livro *Ensaio Sobre Direito Administrativo de 1862*, Uruguai destaca a importância de uma administração pública independente de interesses políticos partidários. Para o autor, em um momento em que, no Brasil e na América Latina, se propagavam os movimentos separatistas (veja-se a Revolução Farroupilha no Sul) havia a necessidade da criação de uma administração pública centralizada e com princípios que alcançassem todas as regiões do país.

Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai, foi um político brasileiro que nasceu na França. Iniciou a vida pública na magistratura, sendo Juiz de Fora na cidade de São Paulo e, depois, Ouvidor da Comarca. Chegou a Desembargador da Relação da Corte, em 1852, aposentando-se como Ministro do Supremo Tribunal de Justiça, em 1857. É ainda hoje considerado um dos maiores juristas brasileiros, especialmente na área do Direito Público e Constitucional. Deixou diversos trabalhos parlamentares e jurídicos, entre os quais *Ensaio Sobre o Direito Administrativo (1862)* e *Estudos práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil (1865)*.

Nos EUA, em 1887, é publicado importante artigo da lavra do então professor da Universidade de Princeton, Woodrow Wilson, que anos mais tarde se tornou Presidente dos Estados Unidos da América. Nesse artigo, intitulado “O Estudo da Administração”, Wilson alinhavou ideias e reflexões morais e filosóficas pertinentes à administração pública e política, discorreu sobre a evolução dos métodos e das técnicas administrativas, comparando o modelo de administração pública empregado nos EUA com aquele desenvolvido na Europa do século XIX e apresentou crítica ao sistema político estadunidense.

Segundo Nascimento (2010, p. 11), as considerações de Wilson ao longo do texto visam à construção de um método histórico comparativo, com vistas a “justificar a existência de uma administração pública que melhor se adapte ao regime democrático pluralista, que, na visão do autor, caracterizava o espírito do povo norte-americano daquela época”. O artigo de Wilson é reputado, em nível internacional, como o ponto de partida para o estudo científico da administração pública na atualidade, em face de suas contribuições à identificação das melhores técnicas e a melhor forma de gestão dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

A Administração Pública brasileira, ao longo do século XX, passou por atualizações e reformas, sendo a mais recentemente delas aquela empreendida durante Governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, foi liderada por Luiz Carlos Bresser-Pereira. A reforma administrativa em questão teve, dentre outros objetivos, a busca por maior eficiência da burocracia estatal.

Segundo Nascimento (2010, pp. 11-12), a Reforma Administrativa do Estado teve como características:

- a) a delimitação das funções do Estado, que reduziu seu tamanho em termos principalmente de pessoal por meio de programas de privatização, terceirização e publicização o que implicou na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado;
- b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário por meio de programas de desregulação que visem ao aumento de recursos e mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional em vez de protetor da economia nacional contra a competição externa;
- c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, por meio de ajuste fiscal, que devolva autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma Administração Pública gerencial (em vez de burocrática), e a separação, dentro do Estado, em nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução;
- d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor

intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou a democracia direta.

Mesmo após a Reforma Administrativa do Estado, o enxugamento do tamanho da administração pública, com vistas ao equilíbrio fiscal e orçamentário, controle dos gastos públicos, principalmente aquelas relacionadas ao ajuste fiscal, ao controle dos gastos públicos e a eficiência na aplicação dos recursos públicos continuam a ser os grandes temas da Administração Pública no Brasil. Evidentemente, esses nobres temas que dizem respeito a como a Administração Pública se coloca para a realização dos seus fins públicos são sombreados por outras questões relacionadas com a corrupção e com o aparelhamento do Estado pela máquina político-partidária.

Por isso mesmo, instrumentos como *compliance* e governança corporativa, que são muito utilizados no setor privado, entram na pauta da Administração Pública como possíveis soluções para o problema da corrupção e da ineficiência administrativa. Ocorre que é necessário ter bastante temperança nesse debate, pois, à vista do exposto, a administração pública tem por finalidade a satisfação de interesse público, enquanto a privada, deve acudir a interesses particulares, motivo pelo qual cada uma acaba adotando mecanismos distintos de controles e se comunica de forma diversa com seus interessados, o que justifica abordar-se, na sequência, a governança corporativa.

## 2.2 GOVERNANÇA CORPORATIVA

Quando se fala em gestão de negócios, atualmente, sempre vem à mente um ambiente corporativo altamente competitivo, cujos atores perseguem a economicidade, isto é, visam à concretização da eficiência e da eficácia de suas atividades econômicas. Como bem destacam De Oliveira e outros (2008, p. 193),

torna-se cada vez mais importante a preocupação estratégica dos empresários, para que sua empresa conquiste a confiança dos investidores e assim consiga recursos de terceiros, no país ou no exterior para financiar os investimentos futuros.

Essa consternação estratégica quanto à percepção de confiabilidade de terceiros não é uma exclusividade das sociedades empresárias, também afeta as entidades sem fins lucrativos, uma vez que captam recursos financeiros da comunidade politicamente organizada na qual se

inserir e os aplicam em seus projetos, o que rende ensejo à prestação de contas relativamente as suas escolhas (DE OLIVEIRA; *et al*, 2008, p. 193). Daí que também o terceiro setor, especialmente no atual momento histórico em que vivemos, em que considerável parcela da comunidade dispõe de acesso aos meios de comunicação e às redes sociais, o que propicia uma maior participação social na fiscalização das ações e da alocação dos recursos disponibilizados; vale dizer, os membros da comunidade, cada vez mais informados, somente alcançarão parcela de seus recursos escassos se a entidade sem fins lucrativos demonstrar-se lograr demonstrar sua idoneidade, responsabilidade, eficácia e eficiência na aplicação dos valores que lhe são providos para o atendimento de seus objetivos.

O conceito de governança corporativa não é novo, remontando a meados do século passado, porém sua significação vem crescendo desde os anos 1990, por conta dos pactos internacionais celebrados entre os Estados Soberanos com vistas à mitigação da corrupção entre agentes do setor público e da iniciativa privada; os escândalos de corrupção envolvendo a administração, controladoria, setor de finanças e auditoria de grandes companhias estadunidenses – que levaram a prisões, demissões e renúncias de executivos, bem como ao desaparecimento de instituições até então sólidas –; e da crescente demanda do mercado de capitais por participação no processo decisório das sociedades empresárias a partir desses escândalos, bem assim da necessidade de maiores estabilidade e transparência nos processos de *takeover*<sup>2</sup> (DE CASTRO, 2011, p. 396). Esse ambiente normativo-institucional fez nascer entre os agentes do mercado a necessidade de a criação de “um conjunto de mecanismos internos e externos que visam a harmonizar e compatibilizar a relação entre gestores e acionistas, dada a natural separação entre controle e propriedade”. (DE OLIVEIRA; *et al*, 2008, p. 193-194)

O código de governança corporativa pioneiro foi elaborado pela *General Motors Corporation*, que, em 1992, publicou suas “Diretrizes de Governança Corporativa”. Com a chamada Crise Asiática de 1997, alegadamente produzida por más práticas de gestão, a governança corporativa ganhou impulso global (DE CASTRO, 2011, p. 396).

Entre nós, o interesse pela governança corporativa também cresceu nos anos 1990, haja vista as profundas alterações no mercado provocadas pela reestruturação societária de várias estatais provocadas pelos processos de privatização e admissão de novos sócios

---

<sup>2</sup> De acordo com a Comissão Nacional de Bolsas (2005, p. 367), *takeover* é a “aquisição de uma companhia por outra em geral amigavelmente, mas por vezes com uma *proxy fight* (luta de procurações). Em aquisições não-amigáveis o comprador em potencial pode oferecer pelas ações do possível adquirido, um preço bem acima do mercado, novas ações e outros atrativos para os acionistas. A administração do possível adquirido pode pedir preço mais alto, lutar contra a aquisição ou procurar fusão com outra companhia. Quando um acionista de um ex-possível adquirido cuja administração tenha decidido, contra a sua vontade, rejeita uma proposta, se considerar lesado nos seus interesses, pode acionar os direitos em ação judicial parecida com a de perdas e danos”.



controladores; com isso, modificaram-se as relações entre administradores, acionistas majoritários e minoritários. Às privatizações iniciadas nos anos 1990, soma-se o estímulo decorrente do ingresso de companhias brasileiras em mercados internacionais por meio de *American Depositary Receipts* (ADR) e *Global Depositary Receipts* (GDR), os quais demandam a busca pela implementação e manutenção de políticas de boas práticas de governança corporativa. (DE OLIVEIRA, 2008, pp. 193-194)

Em 1999, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, que fora fundado, em 1995, sob a denominação de Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração – IBCA, editou o primeiro código brasileiro de governança corporativa: o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, ainda hoje publicado e atualizado periodicamente. No novo milênio, em conformidade com De Castro (2011, p. 396), o interesse pela governança corporativa continuou a se expandir, especialmente após o Banco Mundial divulgar uma pesquisa em que investidores declararam que pagariam entre 18% e 28% a mais por ações de companhias com governança corporativa. Ainda em 2000, a Bolsa de Valores de São Paulo – BOVESPA, atualmente B3, passou a divulgar uma listagem das companhias que possuíam praticadas de governança corporativa diferenciadas, epitetada “Novo Mercado”. No ano seguinte, a mesma instituição criou o Índice de Governança Corporativa – IGC, cujo intuito era aferir o desempenho de uma carteira teórica de ativos composta por ações das sociedades empresárias elencadas na lista “Novo Mercado”. Ainda em 2001, foi promulgada a reforma à Lei das Sociedades por Ações, a Lei n. 10.303/2001, que trouxe inovações favoráveis à criação de um ambiente pródigo para a governança corporativa. (DE CASTRO, 2011, pp. 396-397)

Lameira (2001, p. 29) define a governança corporativa precisamente como esse “conjunto dos mecanismos econômicos e legais que são alterados por processos políticos, objetivando melhorar a proteção dos direitos dos acionistas e credores (investidores de uma forma geral) em uma sociedade”. E complementa:

A teoria referente à evolução econômica prevê que em um determinado estágio do desenvolvimento econômico se deva prestar atenção aos fornecedores de recursos para as empresas. Dessa forma, podemos considerar que o atual movimento de melhoria das práticas de governança das sociedades é a resposta, na realidade, à percepção teórica existente.

Nesse sentido, a governança corporativa é esse arcabouço de mecanismos institucionais e normativos, que variam de um país para outro, segundo a magnitude, complexidade e abrangência do sistema financeiro, funcionando como uma proteção aos investidores de toda ordem (DE CASTRO, 2011, p. 393). Para Lameira (2001, p. 30), a

justificativa teórico-argumentativa para a existência da governança corporativa reside na necessidade de proteção aos acionistas minoritários externos, que são aqueles capitalistas que investem seus recursos financeiros em sociedades empresárias estrangeiras, os sofreriam inúmeras vezes expropriações de seus lucros; para preservar seus direitos acionários contra as arbitrariedades dos controladores da sociedade empresária, existe a governança corporativa.

A origem teórica dessa necessidade de proteção do estado de direitos dos acionistas, de uns frente aos outros, advém da teoria da agência. É que os administradores, porque gerem coisas de terceiros e respondem por seus atos, tendem a optar pela adoção de medidas conservadoras e de proteção da sociedade empresária, não envidando esforços para maximizarem o retorno do capital investido pelos acionistas; com isso, direitos básicos dos acionistas podem ser feridos. São exemplos de condutas abusivas, segundo Lameira (2001, pp. 30-31), as chamadas *poison pills*, que são condições dispostas em acordos de acionistas, estatutos sociais ou em contratos de colocação de títulos, que criam óbices à assunção do controle empresarial por novos grupos ou protegem direitos dos administradores que podem estar em conflito com os direitos dos acionistas.

Revela-se a governança corporativa, pois, como algo simples e ao mesmo tempo complexo.

É que, no plano teórico, trata-se de um conjunto de mecanismos e práticas de relacionamentos estabelecidos entre os diferentes grupos de investidores, os conselhos de administração e fiscal, a direção executiva, os organismos de controle interno e a auditoria independente, tudo com vistas a melhorar a eficiência e eficácia da empresa na alocação dos recursos captados no mercado e propiciar maior facilidade na busca por novos ingressos de capital. Logo, a governança corporativa permite a criação de um “ambiente de controle dentro de um modelo balanceado de distribuição do poder” (STEINBERG, 2006, p. 18).

Contudo, não é tarefa simples a criação desse ambiente de controle para distribuição de poder entre os *stakeholders*<sup>3</sup>; e, aqui, surgem as dificuldades. Isso que governança corporativa não é apenas seguir as regras que instituem os vários mecanismos e regulam as práticas de controle e participação no processo decisório; é antes de tudo atitude ética e respeito aos valores institucionais, de modo que o sucesso da governança corporativa depende essencialmente do alinhamento dos pensamentos de seus acionistas/cotistas, controladores, credores e outros interessados para o atingimento de resultado positivo para o empreendimento comum a todos (STEINBERG, 2006, p. 18; DE OLIVEIRA; *et al*, 2008, p. 195).

---

<sup>3</sup> Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015, p. 13), *stakeholder* é “qualquer pessoa, entidade ou sistema que afeta ou é afetado pelas atividades de uma organização. Partes interessadas”.

Por isso, Steinberg (2006, pp. 18-19) defende que a governança corporativa serve para enfrentar e combater aquilo que ele denomina “agendas ocultas”, que atenda aos mesquinhos interesses de apenas uma parcela dos *stakeholders*; as organizações precisam estar focadas em apenas uma agenda, a oficial, da qual todos os envolvidos tenham conhecimento e que satisfaça os interesses dessa coletividade de interessados na instituição:

É preciso, cada vez mais, que as pessoas envolvidas nos projetos abram aos demais seus sonhos e objetivos pessoais e conciliem esses impulsos com a necessidade de a organização desenvolver boa gestão, alcançar resultados plausíveis e garantir sua perenidade.

Quando existe mais de uma agenda, a organização sofre, qualquer que seja sua natureza, finalidade ou tamanho. Daí a importância da integridade do presidente e dos conselheiros, além do entrosamento entre eles. [...] São condições para haver transparência e estímulo a atitudes éticas.

A governança corporativa impõe, para além da adoção de boas práticas, o respeito a princípios éticos, como forma de atender aos melhores interesses dos interessados na organização, sejam eles acionistas/cotistas, administradores, controladores, credores em geral ou empregados. Porque a governança corporativa está vocacionada a defesa da agenda ética e de defesa do interesse da coletividade dos *stakeholders* da organização, são seus princípios fundamentais, segundo Steinberg (2006, p. 19) e De Oliveira e outros (2008, p. 194): (i) transparência e publicidade dos atos praticados pela diretoria, executivos e demais representantes legais (*disclosure*); (ii) integridade ou equidade no tratamento dispensado aos *stakeholders* (*fairness* ou *equity*); (iii) prestação de contas e dever de diligência e responsabilidade dos administradores e acionistas/cotistas (*accountability*); e (iv) responsabilidade corporativa, que alberga a observância e o controle de legalidade (*compliance*), bem como o respeito à ética (*ethics*).

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2015, pp. 20-21):

Transparência consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

Equidade caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

[Na] prestação de contas (*accountability*), os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso,

compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

[Por] responsabilidade corporativa [compreende-se o fato de] os agentes de governança deve[re]m zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos.

O princípio da transparência, como se percebe, é extremamente relevante, por razões similares, quer para o setor público quer para a iniciativa privada: naquele e nesta deseja-se que aqueles a quem foi confiada a exigente tarefa de conduzir os negócios comuns revelem as suas decisões aos interessados (cidadania, no setor público; *stakeholders*, na iniciativa privada), publicando-as, devidamente acompanhadas dos motivos que determinaram as suas práticas. Silveira (2005, p. 59) anota, nesse sentido, que a transparência, enquanto princípio fundamental da governança corporativa, importa no fornecimento ao mercado e simultaneamente a todos os acionistas de informações, sejam aquelas de veiculação obrigatória no relatório anual, sejam quaisquer outras que possam, de alguma forma, influir nas decisões de investimentos.

À transparência, no contexto da governança corporativa, dá-se o nome de *disclosure*, comumente traduzido para o português e aplicado nas áreas de auditoria e contabilidade como “evidenciação”. Trata-se de um princípio que formula à organização o dever de divulgar as ações e os fatos relevantes que afetam a sua situação presente e futura, com evidentes impactos sobre os interessados. E mais: para além de serem divulgadas imediata e simultaneamente a todos os acionistas, as informações devem estar adaptadas aos diferentes tipos de destinatários, de modo que esteja adequada para possam participar dos processos de tomada de decisões. (DE OLIVEIRA; *et al*, 2008, p. 196)

É sumamente relevante que as informações estejam em linguagem acessível aos diferentes tipos de usuários e reflitam a realidade presente da organização, pois, consoante obtemperam De Oliveira e outros (2008, p. 194), foi justamente a possibilidade de manipulação dos números contábeis e da política de investimentos corporativos, com vistas a melhorar artificialmente os resultados financeiros das sociedades empresárias, que conduziram, nos Estados Unidos da América, aos escândalos de corrupção e fraude corporativas observados nos anos 1990. A governança corporativa, portanto, perde, no plano do gerenciamento das sociedades empresárias, a trazer à luz todas as decisões relevantes tomadas pelos executivos,

propiciar o respectivo controle, bem como orientar e informar os *stakeholders* nos seus processos decisórios.

Além dos fatores relacionados com o enfrentamento da corrupção e a mitigação de fraudes na gestão empresarial, a governança corporativa permite um maior grau de profissionalização na administração das organizações privadas, favorecendo a produção de resultados financeiros aos titulares do capital investido. É que, nos dizeres De Castro (2011, p. 393),

[n]o decorrer dos estágios de crescimento da empresa, chega uma hora em que o dono não consegue comandar sozinho seu patrimônio. Nesta hora, a criatura se desliga do criador e o patrimônio passa a ser administrado por uma equipe profissional, sob pena de estrangulamento das ações, com comprometimento dos resultados.

Nos Estados Unidos da América, informam De Oliveira e outros (2008, p. 195), há um distanciamento entre os capitalistas – sejam acionistas, sejam cotistas – e o corpo administrativo das sociedades empresárias – presidente, membros da diretoria e demais executivos. Segundo esses autores, não há nos quadros dirigentes das quinhentas maiores companhias estadunidenses qualquer acionista que detenha mais de 10% (dez por cento) da participação societária.

Nesse passo, a governança corporativa, cujo conjunto de mecanismos, técnicas e boas práticas visam a tutelar os interesses dos diversos *stakeholders* da organização, apresenta papel fundamental, na iniciativa privada, no enfrentamento à corrupção, à fraude e a vários tipos de ilícitos, dispondo, inclusive, de meios de prevenir e mitigar os danos decorrentes desses malfeitos. Um desses instrumentos será abordado no terceiro capítulo dessa dissertação e é o tema central da investigação: o *compliance*.

### 2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNÇÕES DE GOVERNO, DE ADMINISTRAÇÃO E OS NOVOS RUMOS PROPOSTOS PELA GOVERNANÇA PÚBLICA

Como já foi dito anteriormente no início deste capítulo, o vocábulo administração contempla várias acepções e encontra aplicação tanto no setor público quanto na iniciativa privada. Com a expressão administração pública não é diferente; aliás, apesar da especialização – afinal de contas, está-se tratando da administração “pública” –, parece que se amplia o feixe de significados.

A doutrina administrativista encontra, ao menos, dois sentidos para administração pública: *subjetivo, formal* ou *orgânico*, pelo qual são designadas as entidades que se desincumbem do exercício da atividade administrativa do Estado; e outro sentido *objetivo, material* ou *funcional*, que caracteriza a natureza peculiar da atividade desempenhada pelas entidades, o que, na verdade, é a própria função administrativa (DI PIETRO, 2013, p. 50). É que a função administrativa, dentre as três funções estatais formalizadas na construção da ideia de Estado de Direito, aqui compreendida materialmente como “execução”, é a mais perceptível de todas, haja vista a impossibilidade de existência de uma qualquer organização política – notadamente o Estado – sem administração, “porque é a única função absolutamente ineliminável pela existência do ente político” (MODUGNO, 1964, p. 2).

A propósito, Taborda e Weber (2018, p. 28) fazem importante observação a respeito da necessidade e precedência da função administrativa do Estado sobre as demais:

Do ponto de vista histórico, a Administração precedeu a todas as outras manifestações do poder estatal: um Estado pode existir sem leis ou juízes, mas não sem administração (STASSINOPOULOS, 1954, p. 2). A formalização das funções-atividades do Estado, principalmente da função administrativa, simultânea à construção do Estado de Direito, é fruto de uma tradição teórica que se iniciou com Montesquieu. Na atualidade, o conceito jurídico-constitucional de Estado organizatório de Estado perspectiva-se como “ordenação de várias funções constitucionalmente atribuídas a vários órgãos constitucionais” (CANOTILHO, 1993, p. 682), de modo a aparecer ‘repartida’ ou ‘separada’ a atividade do Estado e não o seu poder: a resultante dessa divisão passa a ser uma diferenciação de funções e não a existência de vários poderes (KELSEN, 1979, pp. 384 et seq.)

Entre nós, como bem esclarece Cirne Lima (1954, p. 19), essa dualidade conceitual da expressão jurídica Administração Pública decorreria de um abono da tradição constitucional brasileira, que, desde a Constituição do Império, de 1824, até a Constituição da República de 1937, ora denominava Administração Pública o sujeito ativo da relação jurídico-administrativo, ora atribuía o nome à própria atividade administrativa. Anota, ainda, que, com a promulgação da Constituição Brasileira de 1946, a confusão conceitual cessara<sup>4</sup> no plano constitucional, permanecendo apenas na legislação infraconstitucional.

É perceptível a importância da dualidade conceitual do termo Administração Pública, motivo pelo qual não se deve, em hipótese alguma, olvidar-se de se apresentar as duas acepções

---

<sup>4</sup> No ponto, é necessário registrar que a Constituição da República de 1988 resgata a dualidade, muito embora com menor frequência. Veja-se que, na acachapante maioria das ocorrências de emprego do termo “administração” no texto constitucional, quer-se com isso definir a Administração Pública em seu sentido orgânico; porém, no *caput*, do art. 39, aplica-se o vocábulo “administração” em seu sentido funcional.

como sendo sentidos válidos para a expressão, em face da complementariedade que se faz perceber entre elas. Daí a dizer-se que não há equívoco conceitual quando se denomina Administração Pública tanto a própria função administrativa a cargo do Estado quanto as entidades que executam essa função.

Maffini (2013, p. 27) alerta, contudo, que:

tal coincidência não se mostra necessária, uma vez que há casos em que a função de Administração Pública é desempenhada por quem não é integrante da estrutura de Administração Pública<sup>5</sup>, assim como existem circunstâncias em que órgãos ou entidades da Administração Pública não são diretamente incumbidos do exercício da função estatal de Administração<sup>6</sup>.

Impositivo destacar-se, nesse diapasão, que, embora haja complementariedade entre os significados da expressão “administração pública”, entre eles não há uma relação de necessariedade, pois, em casos bastante peculiares, entidades que integram o Estado não desempenham atividades administrativas e pessoas físicas ou jurídicas alheias ao Estado cumprem atividades administrativas.

Há outra classificação de Administração Pública, proveniente do evidente aspecto de que a função de administrar contempla também os atos de planejamento e de execução das políticas públicas, servindo essa classificação ao propósito de distinguir Administração Pública de Governo. Di Pietro (2013, p. 50) acentua, sob esse mote, que Administração Pública pode ser compreendida num sentido mais amplo ou noutro mais restrito, a depender se a concepção inclui, no conceito de Administração Pública, as funções políticas próprias do governo ou se as exclui:

- a) em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgão governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;
- b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto

---

<sup>5</sup> Maffini (2013, p. 26) cita como exemplo o instituto da delegação de serviços públicos, "pelo qual se transfere temporariamente a prestação do serviço público (manifestação de Administração Pública) a pessoas físicas ou jurídicas que não fazem parte da estrutura do Poder Público (Administração Pública).

<sup>6</sup> Maffini (2013, p. 27) menciona como exemplo as estatais que exploram atividade econômica *stricto sensu*, tais como a Petrobrás, o Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Taborda (2005, p. 292), que é tributária do sentido mais restritivo de Administração Pública, apresenta interessante separação entre Administração e Governo. Para ela:

[a] competência do Governo é conferida diretamente pela Constituição, e os atos praticados nesta condição são livres, não podendo ser atacados por via judicial. Tais medidas não se opõem ao conceito geral de atos da Administração e subsumem-se em execução todos esses poderes. Daí que execução, em sentido material, subdivide-se em Governo e Administração, e por atos de governo se entendem os atos do poder político, distintos da Administração e que estariam fora da ordem jurídica (não regulamentados pelo direito e não sujeitos a controle judicial): relações diplomáticas, a declaração de guerra, o tratado de paz etc.

O que caracteriza o ato de governo é a liberdade no que tange às necessidades de habilitações legislativas e à livre iniciativa. O governo exerce um poder que lhe é próprio, uma atividade independente da lei, pois como acentuou Rivero, “governar é tomar decisões essenciais que empenham o futuro nacional”; administrar “é uma tarefa quotidiana que desce até aos actos mais humildes: o giro do carteiro, o gesto do sinaleiro que regula o trânsito”, isto é atividade que se exerce “sobre coisas momentâneas”, como afirmou Montesquieu.

A partir dessas considerações, é notável a dificuldade de se definir, em conceito e extensão, o que seja Administração Pública; sendo a provável raiz desse problema a íntima relação havida entre ela e o Estado, do qual é função típica, independentemente se se tem uma visão ampliativa ou restritiva de Administração Pública, se se inclui em seu conceito a função política e os órgãos governamentais. Forsthoff (1958, pp. 279-280) já lecionara que a Administração não se deixa definir, mas tão-somente descrever.

Sendo o Estado hodierno um fenômeno altamente complexo e que está constante a reivindicar atualização, ressignificação e reavaliação (MASCARO, 2013, p. 49), seguramente o é a Administração Pública. O que não se modifica com o tempo é a noção de que administrar é uma atividade oposta à ideia de propriedade: quem administra, portanto, não age como dono. Assim sucede com a Administração Pública, que é o “sistema social da distribuição de poder legítimo e formalizado” (TABORDA, 2016, p. 237; DE GIORGI, 2013, p. 121), isto é, a gestão dos negócios da sociedade pelo Estado.

Atualmente, não obstante se deva reconhecer a importância do debate estabelecido relativamente ao conceito de administração pública, quando se discute essa temática há um



novel conceito sendo delineado: o da governança pública. Como bem destacam Moreira e Alves (2010, p. 56):

o que mais importa hoje não é já a infundável discussão entre denominações da ‘Administração Pública’, mas dar conta das novas formas de olhar para a ‘coisa pública’ que são essenciais para mudar e reinventar ‘os nossos serviços’ o sentido de incrementar o valor público e a autonomia dos cidadãos.

Daí a urgência de um novo perfil de ‘servidor público’ dotado de capacidade de liderança e de ferramentas intelectuais necessárias para melhor enquadrar a administração e a gestão públicas no âmbito mais vasto da governação.

O conceito de governança começou a ser construído na década de 1990, a partir de estudos e relatórios elaborados por agências multilaterais, tais como o Banco Mundial, nos quais foi constatada uma percepção de que havia problemas relacionados com uma “má governança” nos países em desenvolvimento. Assim, surge a ideia da governança como forma de superar os problemas observados na gestão desses países em vias de desenvolvimento; para tanto, as respectivas Administrações Públicas deveriam ser reformadas para melhor satisfazer aos reclames da eficácia e da eficiência na aplicação dos recursos públicos.

A formulação original do conceito de governança pública, tal como proposta pelo Banco Mundial, era definida “como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais tendo em vista o desenvolvimento” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 111). Portanto, o termo governança guarda relação com a noção de bom governo e com a capacidade do Estado de executar políticas públicas de modo consistente; vale dizer: nessa concepção de governança, os procedimentos empreendidos pela Administração Pública e as práticas governamentais adotadas com vistas à consecução de seus metas, o que inclui aspectos relacionados com o formato institucional do processo político decisório, a articulação público-privada na formulação de políticas – aqui, compreendida a maior ou menor abertura à participação dos distintos setores interessados e das diversas esferas de poder político –, passam a ter especial importância e o paradigma da Administração Pública muda, dando-se ênfase a um modelo gerencial e de controle dos resultados, impondo, assim, a superação do anterior modelo de controle dos meios (VAZ, 2009, p. 195).

Nos anos que se seguiram, com o debate acadêmico deflagrado em torno do tema, a ideia de governança foi complementada por outros elementos, para além daqueles que diziam respeito ao desempenho da Administração Pública, passando a incluir a sociedade civil como um ator político relevante. Nesse arranjo, que aproxima a sociedade civil da gestão pública, a governança refere-se à capacidade estatal na “implantação das políticas e na consecução das

metas coletivas, incluindo o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade” e também na capacidade da Administração Pública de resistir a sua captura por grupos de interesse das elites governamentais e da promoção da *accountability* (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 110).

Com a acréscimo da sociedade civil à noção de governança pública, o conceito desta se alarga e passa também a ser compreendido como o sistema que permite o equilíbrio de poder entre aqueles que se acham envolvidos na organização política – Estado –, quais sejam, os governantes, os agentes administrativos, os concessionários, os permissionários, os delegatários, os contratados e os cidadãos; tudo com o fito de permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de indivíduos ou grupos. A Administração Pública, nessa ordem de coisas, ao melhorar seu desempenho e alcançar os objetivos a si traçados, resulta por satisfazer o conjunto de sujeitos que nela se interessam; com isso, a boa governança “permite que uma organização se torne confiável para os cidadãos, e dessa forma se legitimando junto à sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113).

E mais: Matias-Pereira (2010, pp. 113-114) pondera que, se a governança pública permite que a Administração se torne mais confiável para seus cidadãos, é porque ela está relacionada às ideias de legitimidade do debate público, repartição consensual de poder entre governantes e governados e descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar. Hodiernamente, mais do que nunca, a sociedade civil clama por ser ouvida no processo político-decisório e por participar da condução da Administração Pública; há um latente anseio por transparência e prestação de contas por parte dos governantes, amplamente impulsionado pela Constituição da República de 1988. Com a crise fiscal sem precedentes pela qual passa o Estado brasileiro e os Entes Políticos que o integram, há uma renovada reivindicação por racionalização do uso dos escassos recursos do erário público; deseja a sociedade civil que os serviços públicos a ela prestados apresentem a melhor qualidade possível ao menor custo financeiro (VAZ, 2009, p. 196).

O amplo acesso a dados oficiais e a facilidade de obtenção de informações pelas mídias e redes sociais têm feito com que a sociedade civil formule a si mesma questionamentos sobre a condução dos negócios da *res publica*, pondo em dúvida a legitimidade dos governantes, legisladores e as suas decisões políticas. Tais dúvidas se alinham com a visão de Moreira e Alves (2010, p. 44):

[o] que obriga, caso queiramos realmente promover melhorias face ao actual estado de coisas na nossa Administração Pública, a regressar a questões centrais em relação ao papel do Estado e à forma de organização e de prestação do serviço público: desde o sentido de

missão, à correcta percepção sobre o desejável lugar e a dimensão do interesse público, sem esquecer a importância de realçar e promover os antigos valores que se associavam ao comportamento do servidor público: ética, integridade e humildade.

Sem isso, teremos dificuldade em descobrir modelos de governação capazes de colocar o problema, não como de primazia do Estado ou do Mercado, mas mais em termos de melhor compreensão do necessário equilíbrio entre Estado/Governo, Mercado e Sociedade Civil.

Um novo equilíbrio que deve assentar, não no conflito, mas na cooperação entre parceiros, e que, por isso, se mede mais em termos de serviço à sociedade civil, de melhoria do seu bem-estar e também de crescimento de cada um de nós enquanto pessoa.

Por isso, necessário que se lance um novo olhar para a gestão da coisa pública, que se incentive à busca de um novo paradigma de governança apto a motivar e a facilitar a participação e vigilância cívicas por parte dos cidadãos, à vista de limitar-se os abusos do poder político. Isso porque, tanto maiores sejam a transparência e a prestação de contas dos resultados e das medidas adotados pelos agentes políticos e administrativos, tanto menores tendem a ser os desvios (MOREIRA; ALVES, 2010, p. 46).

Uma nova administração pública, marcada pela participação cada vez maior da sociedade civil nos processos político-decisórios, formula exigências de ordem moral mais elevadas ainda para os gestores públicos:

[a]bre-se assim um novo quadro de novas oportunidades e desafios para todos mas também de mais exigência dirigida em particular aos gestores do serviço público, uma realidade que para Stoker obriga a um compromisso moral em dois sentidos:

[...]

Por um lado, há uma ênfase na oportunidade, em permitir que os indivíduos realizem todo o seu potencial. Por outro lado, há uma preocupação com a responsabilidade cívica - um reconhecimento de que os indivíduos têm obrigações, assim como direitos, para com eles e para com os seus concidadãos. (MOREIRA; ALVES, 2010, p. 48)

A governança pública é uma realidade inescapável nesses dias de tão profunda desconfiança pública quanto ao emprego dos recursos da coletividade e, mesmo, relativamente às motivações com que os agentes políticos e administrativos exercem as funções de seus cargos públicos. Como forma de se superar essa desconfiança, impositiva uma mudança de atitude na gestão pública, motivo pelo qual, ademais dos valores clássicos identificados por Weber para a Administração Pública – imparcialidade, legalidade e integridade –, devem os agentes públicos apresentar responsabilidade, transparência e serem ciosos de seus deveres de prestação de contas (MOREIRA; ALVES, 2010, p. 52).

Pelo até aqui exposto, é possível perceber similitudes entre as governanças corporativa e pública. Ainda que tenham objetivos distintos, resta claro que, tanto numa quanto noutra, deseja-se promover um apartamento entre as noções de propriedade e gestão da coisa comum dos interessados – uma vez que ao se imiscuírem essas duas surgem os chamados “problemas de agência” –, estabelecer instrumentos definidores de responsabilidades e poder dos distintos atores envolvidos, proporcionar o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 117).

Assim, se a boa governança corporativa é calcada nos princípios da transparência e publicidade dos atos dos representantes da entidade (*disclosure*), integridade ou equidade no tratamento aos *stakeholders* (*fairness* ou *equity*), prestação de contas e dever de diligência e responsabilidade (*accountability*) e responsabilidade corporativa (*compliance* e *ethics*), a boa governança pública também não pode prescindir de observar a esses princípios, evidentemente adaptados ao seu regime jurídico de direito público. Daí que, quer na iniciativa privada, quer no setor público, exige-se:

uma clara identificação e articulação das definições de responsabilidade; uma verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados; e suporte para a administração, particularmente de alto nível (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 123).

A mudança de postura rumo à boa governança pública é uma tarefa exigente e permanente, que demanda proatividade dos diversos atores nela envolvidos, desde os agentes públicos, aqui incluídos os órgãos de controle, até a sociedade civil politicamente organizada. E mais: na medida em que a boa governança pública implica na participar de todos os segmentos da sociedade civil politicamente organizada, é imperioso que se tenha um governo aberto e receptivo a todas as demandas e fiscalizações propostas pela coletividade e pelos órgãos de controle; transparente e que disponham de canais de participação permanente de todos os interessados; respeitador e promotor da ética, com vistas a motivar e engajar a cidadania a uma cultura do diálogo e de integridade; e que pratique a responsabilidade fiscal, apresentando à cidadania os dados relativos à gestão do fluxo de caixa, as receitas, as despesas, as operações de crédito realizadas, o grau de endividamento do Ente Político, às contratações públicas e às demonstrações contábeis aplicáveis. Tudo como forma de se estabelecer a contínua e permanente interação entre a sociedade civil e o governo (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 131).

Com base nas considerações feitas até aqui, é imperativo apresentarem-se as oito principais características da boa governança, segundo Calame e Talmant (2001, pp. 20-25):

1. Participação: no contexto da governança pública quer dizer que homens e mulheres devem participar de forma paritária das atividades de governo, quer diretamente, quer indiretamente por intermédio de representantes. A participação, nesses termos, exige que haja liberdade de expressão e de associação, por um lado, e, por outro, uma sociedade civil organizada, asseguradas e incentivadas normativa e concretamente pelo Estado.

2. Estado Democrático de Direito: para que se viabiliza a boa governança pública, mister que lhe dê suporte uma estrutura normativa aplicável a qualquer do povo, independentemente de classe social, gênero, sexo, cor, credo ou preferência política. Nesse sentido, a boa governança também assegura a tutela dos direitos humanos, a imparcialidade e incorruptibilidade das forças policiais e a independência política entre os Poderes da República.

3. Transparência: no âmbito da governança pública, descreve uma conduta proativa da Administração Pública no sentido de desejar informar a cidadania a respeito da gestão dos negócios do Estado. Destarte, à medida em que as comunicações e divulgações pela Administração Pública se tornam mais espontâneas e céleres, vai-se criando um ambiente público de credibilidade e confiança, refletindo tanto entre os cidadãos quanto no mercado. No ordenamento jurídico brasileiro, há inúmeras disposições normativas promovendo a transparência, notadamente as Leis de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 – e de Acesso à Informação – Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 –, dentre outras.

4. Responsabilidade: em matéria de governança pública, diz respeito à noção de que as instituições governamentais servem à totalidade dos membros da sociedade e não apenas a uma fatia privilegiada, motivo pelo qual as demandas de qualquer cidadão devem ser atendidas ou, ao menos, respondidas, num prazo razoável.

5. Orientação por consenso: a boa governança pública visa ao estabelecimento do consenso nas relações sociais, nas decisões a respeito dos rumos da sociedade, ainda que os distintos grupos de interesse tendam a defender as suas peculiares vontades. Por conta de seu compromisso com o desenvolvimento humano sustentável, a orientação por consenso na governança pública deve observar sempre uma perspectiva de longo prazo, até mesmo para que os objetivos de longo prazo do desenvolvimento sustentável sejam atingidos.

6. Igualdade e inclusividade: a boa governança pública, diante de seus compromissos com os direitos humanos e com o desenvolvimento humano sustentável, deve criar mecanismos que propiciem a igualdade de todos os grupos perante os objetivos da sociedade, de modo que aos governantes não é dado excluir qualquer dos grupos sociais da busca pelo desenvolvimento econômico, especialmente os mais vulneráveis. Por conta disso, as decisões devem permitir que todos os membros da sociedade se sintam pertencentes e incluídos na sociedade.

7. Eficiência, eficácia e efetividade: no contexto da boa governança, significa que a Administração Pública tem de adotar as medidas que produzam os resultados desejados pela sociedade civil com o menor dispêndio de recursos e no menor espaço de tempo possíveis. Demais disso, isso implica em prudência e responsabilidade no manejo e consumo de recursos naturais, os quais devem ser empregados de forma sustentável e com vistas à preservação ambiental para as presentes e futuras gerações.

8. Prestação de contas (*accountability*): as organizações, sejam da iniciativa privada, sejam do setor público, precisam ser capazes de serem submetidas à fiscalização por parte da cidadania e de interessados institucionais. Daí que, no âmbito da governança pública, os agentes devem submeter seus atos e decisões ao sufrágio da coletividade e assumirem a respectiva responsabilidade.

Aliás, transparência e prestação de contas andam lado a lado no Estado de Direito Democrático e contemplam uma “variada gama de processos, atores e relações de poder” (FOX, 2008, p. 175). Enquanto transparência diz respeito à difusão proativa e divulgação responsiva de informações pelos agentes públicos, a prestação de contas corresponde a uma responsabilidade desses agentes públicos de proverem respostas - contrapondo-se ao direito dos administrados de exigirem respostas - e a uma capacidade de se submeterem a sanções; disso decorre que a transparência, enquanto conduta proativa e espontânea dos agentes, em geral, impulsiona o dever de prestação de contas (FOX, 2008, pp. 189-190). Transparência e dever de prestação de prestação de contas, nesse sentido, são condições para a existência e manutenção do Estado de Democrático de Direito, na medida em que permitem o pleno acesso da cidadania às decisões dos agentes, a informações relativas à estrutura dos órgãos e entidades do Estado e dos seus processos administrativos (COSSÍO, 2008, p. 100; TABORDA, 2017b, p. 114)

A atividade administrativa do Estado, mesmo nos dias atuais, revela-se indispensável; é certo que pode haver o amesquinamento das áreas de atuação estatal, mas isso não significa que esse ente de existência ideal, que é o Estado, possa deixar de existir. Por isso mesmo, é necessário que a atuação administrativa seja mais eficiente, eficaz e efetiva na alocação dos escassos recursos públicos, a fim de concretizar o interesse público.

No Brasil, a Administração Pública federal dispõe, desde 2017, de uma política de governança pública, estatuída pelo Decreto n. 9.203/17. Esse instrumento normativo apresenta conceitos básicos relacionados ao tema da governança pública, fixa os seus princípios regentes, estabelece diretrizes e mecanismos para o seu exercício, delinea algumas regras de competência e estatui que caberá à Controladoria-Geral da União o estabelecimento dos procedimentos necessários à estruturação, execução e monitoramento dos programas de *compliance* nos órgãos da Administração Direta e nas entidades da Administração Indireta federal.

É nesse contexto que a governança - ou melhor, a boa governança - ganha espaço: a cidadania ativa cada vez mais reivindica por espaços de participação no processo político-decisório, por transparência relativamente às ações dos agentes estatais e por prestação de contas desses agentes; tudo a exigir uma nova postura proativa, proba, eficiente, eficaz e efetiva dos agentes públicos - eleitos, ou não; titulares de cargo de provimento efetivo ou em comissão. Afinal de contas, “os cidadãos modernos não obedecem sem conhecer e obedecem com a única condição de consentirem” (TABORDA, 2006, p. 72).

Nesse passo, é evidente que o sucesso da aplicação de uma tal governança pública está intimamente relacionado com a aderência ética dos atores nela envolvidos, quer dizer, sem o comprometimento ético dos agentes políticos, inclusive os que atuam nos órgãos de controle interno e externo, servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo ou em comissão, servidores temporários, concessionários, permissionários e delegatários do Poder Público, sociedades empresárias e cooperativas contratadas do Poder Público, agentes do mercado e sociedade civil, não há a possibilidade de triunfar a governança pública. Isso porque, como difundem os pesquisadores da área de governança (STEINBERG, 2003, p. 19; MATHIAS-PEREIRA, 2010, p. 125), “uma organização pode ter os melhores princípios de ética e não ter boa governança; a recíproca, entretanto, não é verdadeira”.

### 3 CORRUPÇÃO: MAL SOCIAL ENDÊMICO

A corrupção é um mal que assola toda a humanidade e seu combate tem sido foco de várias intervenções normativas e institucionais das nações civilizadas. Cuida-se de um problema universal que nos remete à natureza do ser humano e de suas instituições.

A despeito de se tratar de um fenômeno perceptível a olhos vistos, há uma enorme dificuldade em se definir o que seja corrupção, haja vista que se cuida de um feixe de inúmeras patologias comportamentais dos membros das sociedades (LEAL, 2013, p. 14). Demais disso, o conjunto de comportamentos reprováveis e classificáveis como uma “corrupção” relativamente aos comportamentos desejáveis dos membros das sociedades varia no tempo e no espaço; isto é, depende do que um determinado povo, num determinado contexto histórico entende o fenômeno corruptivo (FRIEDRICH, 2002, p. 15).

Abordar o tema corrupção no Brasil, um país cuja Administração Pública do Período Colonial já era marcada pelo exercício de ofícios públicos por servidores ávidos por vantagens econômicas pessoais, não é tarefa fácil. Convém recordar que, já nos primeiros anos de estabelecimento da Administração Colonial por aqui, vários foram os casos de Governadores-Gerais que causaram tanto prejuízo ao erário que, ao retornarem à Corte, tiveram seus bens confiscados; outros foram depostos, como foi o caso de Mendonça Furtado; houve os que tenham sido expulsos, como ocorreu João Tavares Roldão; sem falar nos contratos para autorização da mercancia de mantimentos na Colônia obtidos mediante suborno ou do recebimento de títulos, honrarias e favores através da concessão de empréstimos ao erário régio (LOBO DA COSTA, 2013, pp. 4-9).

Todos esses eventos da vida política brasileira são frutos de um descontrole da Corte, fomentado pela distância oceânica havida entre a Colônia e a Metrópole, bem como da inexistência de mecanismos de fiscalização eficientes. Hodiernamente, porém, não há como se conceber que exista espaço para proliferação de tais práticas, embora, nos dias em que são escritas estas páginas, ainda repercutam na mídia supostas condutas inapropriadas de agentes políticos encarregados da Operação Lava Jato (GREENWALD; *et al.*, 2019; MARTINS; NEVES, 2019; AUDI; DEMORI, 2019; AUDI; *et al.*, 2019; MARTINS; *et al.*, 2019).

Não se pode, em hipótese alguma, anuir com a tese mais ou menos triunfante na opinião pública de que a corrupção é uma marca do povo brasileiro, está em sua gênese, remontaria ao espírito degradado daqueles primeiros colonizadores e, por conseguinte, seria elemento intrínseco da política e das instituições (GERMANO, 2015). Anda mal este entendimento: a corrupção é um fenômeno complexo e multifacetado, estando disperso por



vários setores da vida social, o que reivindica muita reflexão e “reclama mudanças profundas em hábitos e costumes culturais, políticos e institucionais” (LEAL, 2013, p. 33).

Por isso, é preciso apresentar a natureza complexa do fenômeno da corrupção e oferecer uma definição, ainda que não absoluta – mas necessária para que se possa ter parâmetros mínimos para fundamentar as conclusões parciais a serem expostas ao longo da dissertação e coligidas ao final. Na sequência, também serão apresentadas algumas respostas normativas existentes no ordenamento jurídico brasileiro para o enfrentamento e, quiçá, combate da corrupção.

### 3.1 CORRUPÇÃO: CONJUNTO DE PATOLOGIAS DE DIFÍCIL DEFINIÇÃO

Exige-se dos gestores patrimoniais um comportamento probo, ético, sem desvios; afinal de contas, a eles é confiada a administração de bens e direitos que, muitas das vezes, pertencem a terceiros. Com os gestores públicos não seria diferente; aliás, deles requer-se, com maior intensidade, probidade, ética, lisura e transparência na condução dos negócios públicos.

Por isso mesmo, há um padrão ético comportamental mínimo formulado relativamente aos agentes públicos, que se torna mais intenso à medida em que ele desempenhe função com maior poder decisório e politicamente representativo: “age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal” (KANT, 2002, p. 59)

A corrupção é um fenômeno bastante antigo, sendo encontrado em várias narrativas históricas. Tanzi (2002, pp. 19-20) recorda que, há dois mil anos, Kautilya, o primeiro-ministro de um reino indiano, já escrevera um livro sobre o assunto, Arthashastra; há sete séculos, Dante colocara os corruptores nas partes mais profundas de seu Inferno, o que corresponderia à aversão medieval ao comportamento corrupto; Shakespeare conferira à corrupção um papel de desta em algumas de suas peças; e a Constituição dos Estados Unidos da América elencou textualmente o suborno e a traição como dois crimes que, se cometidos pelo Presidente da República, seriam puníveis com o seu impedimento.

Nada, porém, se compara ao especial cuidado dispensado ao tema corrupção nos últimos trinta anos; tanto é assim que o editorial de fim de ano do importante periódico especializado em economia The Financial Times, de 31 de dezembro de 1995, classificou aquele ano como “o ano da corrupção” (TANZI, 2002, p. 20). Hodiernamente, ganhou especial relevo o aspecto público do conceito de corrupção, isto é, o emprego, direta ou indiretamente, das funções do cargo público fora de seu campo legítimo, a fim de que o seu detentor possa

obter vantagens indevidas, para si ou para outrem - parentes, amigos, conhecidos, correligionários, sócios, etc. (RIOS, 1987, pp. 85-86).

Nesse contexto, os atos de corrupção podem ser definidos como violações de um dever posicional com benefício extraposicional (MALEM SEÑA, 2014, p. 172). A corrupção consiste, nesse sentido, no abandono, pelos decisores, de seus pontos de vista internos, atuando de forma desleal em relação ao sistema normativo relevante, como ensina Friedrich (2002, p. 15):

[c]orrupção é um de tipo de comportamento que se desvia da norma realmente predominante ou que se acredita predominar num dado contexto, tal como o ambiente político. É desviante o comportamento associado a uma motivação específica, notadamente aquele de ganho privado à custa dos recursos públicos. Independentemente do fato de ter sido essa a motivação, ou não, o que realmente importa é que o ganho privado foi garantido com recursos públicos. Tal ganho privado pode ser de cunho monetário, e na visão do público em geral tem essa natureza mesmo, mas também pode tomar outras formas. Pode se dar através de uma súbita promoção, um presente, condecorações, ou coisa que o valha, e o ganho pode não ser pessoal, mas em benefício de algum familiar ou outro grupo. Portanto, pode dizer-se que o padrão da corrupção se faz presente sempre que um detentor de poder encarregado de desempenhar algumas atribuição, que é um servidor responsável pela área ou titular de um cargo, é induzido, pela oferta de uma vantagem pecuniária ou de outra natureza, tal como a promessa de um emprego no futuro, a tomar decisões que favoreçam quem quer que tenha proposto a recompensa e, com isso, prejudique o grupo ou a entidade à qual se vincula o servidor, mais especificamente o governo.<sup>7</sup>

Os benefícios extraposicionais tornam-se o “motor” atrativo da corrupção. Acachapam-se, destarte, os alicerces dos regimes democráticos: confiança nas formas de cooperação legítimas, respeito às autonomias individuais, igualdade de oportunidades, previsibilidade das regras do jogo e segurança jurídica (KLITGAARD, 1991, p. 33). Em última análise, a elevada percepção de corrupção das instituições públicas coloca em risco, mesmo, a legitimidade e efetividade do Estado de Direito Democrático e, por isso, colapsa os arranjos

---

<sup>7</sup> No original, “[c]orruption is a kind of behavior which deviates from the norm actually prevalent or believed to prevail in a given context, such as the political. It is deviant behavior associated with a particular motivation, namely that of private gain at public expense. But whether this was the motivation or not, it is the fact that private gain was secured at public expenses that matters. Such private gain may be a monetary one, and in the minds of the general public it usually is, but it may take other forms. It may be a rapid promotion, an order, decorations, and the like, and the gain may not be personal, but benefit a family or other group. The pattern of corruption may therefore be said to exist whenever a power holder who is charged with doing certain things, that is a responsible functionary or office holder, is by monetary or other rewards, such as the expectation of a job in the future, induced to take actions which favor whoever provides the reward and thereby damage the group or organization to which the functionary belongs, more specifically the government“.

organizacionais necessários à manutenção da estabilidade do sistema social e político (SOUZA, 2013, p. 14).

Porque ofende os principais pilares de sustentação dos regimes democráticos, a corrupção – ou melhor dizendo, o seu enfrentamento, combate e mitigação dos seus efeitos – constitui-se num dos grandes desafios do Estado. A corrupção, evidentemente, não é nenhum privilégio das democracias, tendo atacado vários sistemas de governo ao longo do tempo, tendo, em cada um deles, significados próprios, como lembra Souza (2013, pp. 13-14):

[n]a tirania e na monarquia não havia a separação entre bem público e bem privado; portanto, a corrupção estava associada a algum modo de traição à pátria, como nos desvios de conduta. Da maneira como a conhecemos nos nossos dias, ela é um fenômeno da República moderna, e o regime democrático, inevitavelmente, conviverá com algum grau de corrupção e cita algumas razões: pelo fato de a democracia pautar-se pelo sentimento de tolerância à diversidade (não havendo nenhum grau de afeto superior que padronize o comportamento das pessoas, como ocorria em épocas passadas, quando se transformava em corrupção tudo aquilo que fugia dos padrões definidos pelo próprio grupo) e pelo fato de a corrupção decorrer da supremacia dos interesses individuais em relação aos interesses coletivos, sendo que nas estruturas do Estado, em que deveriam ser realizadas as produções de bens públicos, o interesse privado tem prevalecido sobre o interesse público.

Rios (1987, p. 85), nesse toar, anota que clássicos da Modernidade, como Maquiavel e Montesquieu, ofereciam à corrupção sentido próprio para o tempo em que viveram. Maquiavel imaginava que a corrupção tendia a tornar-se endêmica nas sociedades bem-sucedidas após longo período de paz e prosperidade, o que estaria relacionado com o distanciamento dessas sociedades com o conflito: é que, por não estarem submetidos aos riscos próprios da contenda, os homens passam a perseguir o lucro de forma desenfreada, sem observar os limites impostos pelas leis, motivo pelo a melhor forma de se prevenir a corrupção seria o retorno aos primeiros princípios, a renovação periódica da ordem cívica. Já Montesquieu, que analisou a corrupção a partir dos princípios de cada tipo de governo, concluiu que esse fenômeno seria simplesmente a deterioração da virtude essencial de cada regime.

Ora, se a corrupção é um fenômeno social de tal modo complexo, que afeta vários sistemas de governo, em diferentes momentos históricos, haveria alguma forma de comparar a corrupção entre povos de culturas díspares? Isto é, existiria um conceito universal de corrupção? Até porque, tal como alertam Shore e Haller (2005, p. 9), “afinal de contas, o que é classificado como nepotismo ou camaradagem na Escandinávia, pode ser reputado como um

dever moral de prestar ajuda aos amigos e familiares em partes da Ásia e da África – ou, mesmo, em certas parcelas da *classe politique* da França”<sup>8</sup>.

Esse questionamento é bastante plausível, na medida em que há atos em que as pessoas que os praticam não percebem a sua exata natureza, não identificam que se cuida de uma conduta reprovável, já que não se estaria diante de uma situação que envolveria aspectos monetários ou afronta a disposições (LEAL, 2013, p. 15). Portanto, nem todas as situações corruptivas serão de fácil percepção e, na dificuldade para se identificar o que se ato corruptivo, reside o principal desafio para o seu enfrentamento. Este é o entendimento de Leite (1987, pp. 36-37):

Quando essa discrepância entre aparência e realidade vai além de limites aceitáveis, podemos muito bem estar diante de uma forma velada e insidiosa de corrupção, por isso mesmo difícil de identificar, combater e coibir. Se a própria pessoa não se dá conta do caráter condenável de atos que pratica, como pretender que ela se policie, reconheça seus erros e procure evitá-los?

[...]

Em primeiro lugar, provavelmente, vem a diversidade dos critérios individuais: o que para alguns pode ser perfeitamente lícito, outros podem ter como irregular e até inadmissível; isso sem falar em variações no tempo e no espaço, ou seja, históricas e geográficas, já que a verdade de hoje costuma não ser a de ontem e o que algumas áreas aceitam outras por vezes repelem.

Muito próxima dessas diversidades mais comuns está a frequente tendência para colocar a questão de certo ou errado em termos de nós e os outros; ou seja, muito do que fazemos e consideramos certo passa a ser errado quando feito por outros; dito de maneira mais crua: ‘faça o que eu digo e não o que eu faço’.

Nesse contexto, é razoável concluir-se que o conceito de corrupção costuma alterar conforme a perspectiva do autor, a partir do seu ponto de vista epistemológico. Assim, o teólogo identificaria a corrupção com a própria natureza humana decaída; o jurista, com as estatuições normativas; sociólogos e antropólogos, respectivamente, a analisariam pela sua função social ou a perceberiam como um traço cultural (RIOS, 1987, p. 85).

A toda evidência, pois, é extremamente difícil definir, em todos os momentos históricos e em todas as sociedades, o que é corrupção e que atos a corporificam. De toda forma, como esta pesquisa visa a investigar a viabilidade da aplicação de programas de integridade na Administração Pública e não exatamente o que seja corrupção – em toda a sua extensão, desde

---

<sup>8</sup> No original, “after all, what is classified as nepotism and cronyism in Scandinavia, may well be regarded as a moral duty to help one’s friends and family in parts of Asia and Africa – or indeed, among sections of France’s *classe politique*”.

as suas causas –, é suficiente a adoção do conceito ofertado pelo filósofo espanhol Jorge F. Molem Seña e exposto no início deste tópico, sempre acompanhado do alerta de que a corrupção é um fenômeno complexo e seu conceito e conteúdo variam de acordo com a cultura de um povo e o momento histórico de análise.

É bem verdade que, a depender de qual seja a causa do mal que acomete um indivíduo, será o seu tratamento; não é muito diferente com a corrupção, pois, para cada tipologia específica de corrupção, há um meio próprio de intervenção. Contudo, independentemente do tipo da corrupção, um antibiótico tem se revelado bastante eficaz: a ampliação da transparência e do acesso à informação.

A propósito, é pertinente a observação de Souza (2013, pp. 29-30):

O conceito de transparência sintetiza essa tríade e pode ser compreendido no contexto do Estado e das instituições públicas como a capacidade de tornar visível seu desempenho institucional (WORLD BANK, 2003).

A compreensão da transparência como controle da sociedade civil sobre o Estado, como reconhecimento do interesse social e como submissão à publicidade está diretamente relacionada aos princípios da democracia. Portanto, o grau de transparência das agências públicas e do governo está relacionado ao grau de democratização do Estado e é viabilizado, principalmente, pelo direito e pelo acesso à informação governamental (WORLD BANK, 2003).

[...]

A articulação das relações de comunicação e informação entre o Estado e a sociedade civil visa superar a falta de relação e interpretação das demandas da sociedade civil com as fontes informacionais do Estado. A política de disseminação e acesso à informação e os espaços para a comunicação das ações institucionais são elementos que permitem verificar o grau de articulação do Estado com a sociedade civil.

Ora, se o conceito de corrupção varia conforme padrões comportamentais, éticos e morais de um povo num determinado contexto histórico, é porque o fenômeno corruptivo encontra etiologia na cultura, num ambiente com certos níveis de aceitação social e institucional propício à proliferação das más-práticas que a caracterizam. Como bem anota Leal (2013, p. 82), “esta cultura cresce nos costumes que a reproduzem, os quais, por sua vez, têm natureza política destacada”.

O fenômeno das patologias corruptivas é assaz desafiador, inexistindo, pois, soluções mágicas que possam fazê-lo cessar. Contudo, o ordenamento jurídico brasileiro, como não poderia deixar de ser, propõe algumas intervenções normativas com vistas ao enfrentamento da corrupção.

As respostas que o ordenamento jurídico oferece incidem sobre a responsabilização criminal e administrativa, quer dos agentes públicos, quer dos particulares – pessoa físicas e jurídicas – corruptos ou corruptores. A seguir, com o intuito de demonstrar o arcabouço normativo à disposição dos órgãos de controle e da cidadania, mas ainda carente de uma mais ampla articulação, são apresentados alguns instrumentos normativos postos no ordenamento jurídico brasileiro para o combate à corrupção.

### 3.2 O ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Luhmann (2016, p. 175) já dizia que o direito se trata “da função de estabilização de expectativas normativas pela regulação de suas generalizações temporais, objetivas e sociais”. Nesse sentido, o direito permite que os membros da sociedade saibam que expectativas encontrarão aprovação social, ou não.

Por essa razão, no âmbito da Administração Pública, ao sistema jurídico compete prever abstratamente regras gerais voltadas à tutela do patrimônio público e dos valores éticos que pautarão a atuação dos agentes públicos, de modo que eles – e a comunidade política atingida pelo seu agir – saibam, de antemão, que condutas deles são desejadas, quais lhes são proscritas; fixando regras de estímulo à boa conduta e sanções para a transgressão das proibições. Até porque, como recorda Taborda (2017a, p. 86),

[s]e moral bastasse para limitar a política, o direito não seria necessário. Por isso, desde a sua invenção, o *ius*, ciência dos valores humanos, não cessou de se estender ao campo da política, como se constata do teor de leis públicas romanas que, pelo menos desde meados do Principado, procuraram proibir a violência e a corrupção na política (*Lex Iulia de ambitus*, *Lex Iulia de vi publica et privata*). Para os romanos, a *res publica* estava concebida como um povo organizado, sob os fundamentos da utilidade comum e da convivência jurídica, o que, com respeito à comunidade humana, ocupa uma posição central, capaz de organizar o mundo. Advém daí que a ideia de política já não fosse mais estritamente associada ao poder, comando (vertical), mas ao bem comum ou interesse geral.

Daí a dizer-se que cabe ao legislador dispor sobre a natureza e os contornos que pretende dar ao bem jurídico tutelado e a respectiva forma de sancionamento ou, nas palavras de Garcia e Alves (2013, p. 272):

[a] natureza dos interesses tutelados e as sanções cominadas àqueles que infringirem o preceito proibitivo previsto, de forma implícita ou explícita, na norma assumem diferentes contornos, os quais variam em

conformidade com a opção política do legislador e os balizamentos do texto constitucional.

Por decorrência, em alguns casos, uma mesma conduta redundando em responsabilização política, cível, administrativa e criminal do seu autor, cada uma conferindo ao ato consistência e extensão diversos. Nesse contexto, os atos de corrupção, dada a sua natureza complexa e multifacetada, encontram reprimenda no ordenamento jurídico brasileiro em vários instrumentos normativos, sempre tendo em mira a tutela patrimônio público, da moralidade administrativa e da finalidade última da Administração Pública, que é a concretização do interesse público.

Na esfera penal, há a previsão dos crimes contra a Administração Pública; na cível, tem-se a reparação dos danos patrimoniais ou morais causados por ilícitos perpetrados em detrimento da Administração Pública; na esfera administrativa, encontram-se regramentos específicos para as relações jurídicas entretidas entre a Administração Pública e seus agentes ou com demais particulares. A seguir serão apresentados alguns instrumentos normativos que visam, no ordenamento jurídico brasileiro, a promover o combate ou, ao menos, o desestímulo à corrupção.

Não se pretende, aqui, esgotar cada um dos aspectos peculiares e relevantes desses normativos, tampouco limitar a lista de tais atos aos indicados na sequência, senão apenas demonstrar que há um vasto arcabouço jurídico-normativo à disposição das autoridades às quais foi confiada a tutela patrimônio público e apto a promover um competente e combativo enfrentamento à corrupção. Até porque há inúmeros outros normativos, como, por exemplo, a Lei n. 12.527/11, que, ao regular o acesso a informações previsto em vários dispositivos da Constituição da República, presta notável serviço ao controle social da Administração Pública, o que conforma juridicamente o seu agir, pautando-o pelos limites que lhe foram impostos pelo ordenamento jurídico (FRANÇA, 2010, p. 80).

Aliás, dada a amplitude quantitativa de tipos de ilícitos administrativos, civis e penais e a persistência da proliferação da corrupção no bojo da Administração Pública brasileira – decorrente de aspectos culturais –, parece haver uma carência de articulação entre os normativos que visam à preservação da moralidade, da honestidade e da probidade na gestão da coisa pública. Nesse contexto, é possível que haja um espaço para a existência de procedimentos e mecanismos capazes de coarctar a legislação em comento.

Reitera-se, por medida de cautela, que se deseja com a exposição a seguir revelar a existência de uma legislação de enfrentamento à corrupção, com responsabilização nas esferas

criminal, administrativa, política e civil. Isso quer dizer que não há o comprometimento com a sistematização das respectivas aplicações ou minudências dogmáticas, mas tão-somente com a exposição dos aspectos gerais mais relevantes à compreensão desses instrumentos normativos.

### **3.2.1 Crimes de responsabilidade - Lei n. 1.079/50 e Decreto-Lei n. 201/67**

Os crimes de responsabilidade, a despeito de estarem relativamente presentes na mente dos brasileiros em decorrência do processo de impedimento da Ex-Presidenta da República Dilma Rousseff, não são ilícitos tipificados tão recentes. A bem da verdade, a lei que hoje os tipifica para os exercentes dos cargos de Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador-Geral da República – Lei n. 1.079/50 – data de 10 de abril de 1950, e o decreto-lei correspondente aplicável aos ocupantes dos cargos de Prefeitos Municipais e Vereadores – Decreto-Lei n. 201/67 –, de 27 de fevereiro de 1967.

Nada obstante a sua nomenclatura, consagrada pela tradição, os crimes de responsabilidade previstos na Lei n. 1.079/50, são, na verdade, infrações político-administrativas para as quais são estatuídas sanções de natureza unicamente políticas de perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública (LÔFEGO, s/d, p. 9); ao contrário do que ocorre no Decreto-Lei n. 201/67: é que neste o seu art. 1º, § 1º<sup>9</sup>, concretamente comina sanções de detenção e reclusão, requisito necessário à capitulação de um ilícito como crime, à luz do disposto no art. 1º, do Código Penal<sup>10</sup>, recepcionado pela corrente Constituição da República<sup>11</sup>. Aqui, vale uma observação: é que também há tipificação, no Decreto-Lei n. 201/67, de infrações político-administrativas; a diferença é que, ao propor a lei, o Chefe do Executivo Federal de então tomou o cuidado de retificar o equívoco conceitual há muito

---

<sup>9</sup> Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...]

§1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

<sup>10</sup> Art. 1º - Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal.

<sup>11</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

[...]



presente nos crimes de responsabilidade, tratando como infrações político-administrativas apenas aquelas elencadas no art. 4º<sup>12</sup>.

Os crimes de responsabilidade, enquanto ilícitos de natureza político-administrativa, acham-se intimamente conectados com o procedimento cognominado de “*impeachment*”. Tal procedimento, segundo ensina Chaves (1960, p. 11), encontra origem na segunda metade do século XIV, na Inglaterra, como mecanismo de enfrentamento da inimizabilidade criminal, então vigente sob a insígnia de que “*the king can do not wrong*”, dos detentores de poder político; pretendia-se com esse instrumento processual tornar responsáveis tais pessoas pelos seus atos individuais ou de Administração do Estado. Funcionaria, então, o processo de impedimento, no afã de suprir uma lacuna de ordem judiciária, como mecanismo de fiscalização parlamentar sobre os atos do Executivo que atentassem contra as liberdades inglesas (CHAVES, 1960, p. 11).

No Brasil, o *impeachment*, ainda que não expressamente assim denominado, pode ser encontrado já na Carta Constitucional do Império, de 25 de março de 1824, com nítida influência da tradição europeia (CHAVES, 1960, p. 11). A primeira Constituição da República, em 1891, sem especificar o procedimento de impedimento, à altura de seu art. 53, dispunha que “o Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado”, trazendo textualmente a ideia de “crime de responsabilidade”.

As Constituições brasileiras republicanas que se seguiram continuaram a denominar “crime de responsabilidade” ilícitos administrativo-políticos praticados pelo Presidente da República e que o sujeitariam às penas de perda do cargo e inabilitação para o exercício de

---

<sup>12</sup> Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;

II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;

III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;

IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;

V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;

VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro,

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;

IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores;

X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

qualquer função pública (CHAVES, 1960, p. 12); observe-se que as Constituições da República desde 1946, legaram à lei especial a definição dos atos proibidos, as penalidades e o rito processual. Ou seja, a técnica legislativa de denominar ilícitos administrativo-políticos como “crimes de responsabilidade” já persiste há, pelo menos, desde a primeira Constituição da República; Isso porque, no Período Imperial, as responsabilidades dos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado, possuíam natureza híbrida (CHAVES, 1960, pp. 12-13): a Carta Política do Império, porque apenas elencou as infrações em seu art. 133<sup>13</sup> e remeteu, no art. 134<sup>14</sup>, a regulamentação quanto à natureza delas para lei específica; Lei de 15 de outubro de 1827, então, quando promulgada, submetia os agentes públicos condenados por “crimes de responsabilidade” a sanções desde as mais leves de cunho político, como a suspensão temporária do exercício do cargo ou expulsão da Corte, até a pena capital.

Embora a Constituição do Império de 1824 os Ministros de Estado seria “responsáveis” pela prática de determinados ilícitos, o primeiro ato normativo a conceber o *nomen iuris* “crime de responsabilidade” foi a lei particular que regulamentou o art. 134, da Carta Política do Império, mencionada anteriormente. Dali em diante, os crimes de responsabilidade passaram a ter essa natureza ambígua de ora serem ilícitos penais, ora ilícitos político-administrativos, tal como preleciona Chaves (1960, p. 12):

CRIME DE RESPONSABILIDADE, **nomen iuris** aderido, por descuido de técnica legislativa, às infrações que haviam sido fixadas para consagrar, inconcusso, o princípio da responsabilidade criminal e política dos ‘... primeiros e indispensáveis agentes encarregados de exercer na forma da Constituição a ação do poder executivo, a gestão dos serviços e interesses públicos’. [Grifos do original]

Na Lei n. 1.079/50, os crimes de responsabilidade a que se sujeita o Presidente da República estão previstos no art. 4º e esmiuçados nos arts. 5º a 12. Já as infrações político-administrativas próprias dos Ministros de Estado estão elencadas no art. 13; as dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, nos arts. 39 e 39-A; e, por fim, aquelas do Procurador-Geral da República, nos arts. 40 e 40-A. No art. 74, a Lei n. 1.079/50 estende aos Governadores e

---

<sup>13</sup> Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis

I. Por traição.

II. Por peita, suborno, ou concussão.

III. Por abuso do Poder.

IV. Pela falta de observância da Lei.

V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.

VI. Por qualquer dissipação dos bens publicos.

<sup>14</sup> Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles.

Secretários de Estado a responsabilização pelos crimes de responsabilidade previstos na lei e por eles praticados.

O Decreto-Lei n. 201/67, que, como já referido, institui a responsabilização dos Prefeitos Municipais e Vereadores, adota uma responsabilização diversa daquela da Lei n. 1.079/50: prevê como crimes de responsabilidade verdadeiros ilícitos penais, aos quais comina penas de reclusão e detenção, sem prejuízo da perda do cargo e inabilitação para o exercício de cargo ou função pública por cinco anos e da respectiva reparação civil do causado ao patrimônio público ou particular; sem descuidar da responsabilização por infrações político-administrativas, tendo-lhes sancionado com a cassação do mandato. Os tipos dos crimes de responsabilidade vêm estatuídos no art. 1º, do diploma legal; as infrações político-administrativas, no seu art. 4º.

Ainda que os crimes de responsabilidade apresentem uma nomenclatura, no mínimo, inapropriada a sua natureza jurídica e que seu julgamento, pelas experiências até aqui observados, seja pautado por um juízo político – ressalvados os tipos penais do art. 1º, do Decreto-Lei n. 201/67 –, trata-se de instrumentos adredemente posto no sistema jurídico brasileiro para coibir a prática de atos de corrupção pelos titulares de cargos públicos de elevada expressão política. Não se deve desconsiderar a natureza política do julgamento do procedimento de *impeachment*, o que poderia amesquinhar a importância da previsão de responsabilização de autoridades públicas por desvios nos padrões de ética, de probidade, de honestidade esperados dos agentes públicos.

Contudo, também por conta dessa natureza política peculiar a tais processos, tem-se de levar em consideração o efeito psicológico sobre os titulares de cargos aos quais se aplicam a Lei n. 1.079/50 e o Decreto-Lei n. 201/67: é que eles se veem obrigados, ao menos no plano jurídico, a observarem os princípios presidentes da Administração Pública; a respeitarem a independência dos Poderes Políticos; a não atentarem contra os direitos fundamentais e à probidade na Administração Pública, dentre outras sujeições. À toda evidência, a previsão de crimes de responsabilidade no ordenamento jurídico brasileiro revela-se importante aliada no enfrentamento à corrupção, embora suscetível a críticas em face de seu *nomen iuris* e da sua utilização para fins políticos.

### 3.2.2 Atos de improbidade administrativa - Lei n. 8.429/92

A improbidade administrativa é uma espécie de imoralidade administrativa qualificada, não apenas pelos desvios éticos dos agentes públicos, isto é, por desonestidades funcionais, mas também por ineficiências funcionais (OSÓRIO, 2013, p. 58). A corrupção, nesse contexto, é uma das faces do ato de improbidade, que contempla outras condutas cuja classificação como atos de corrupção seria mais difícil. De toda forma, é inegável que “improbidade e corrupção relacionam-se entre si como gênero e espécie, sendo esta absorvida por aquela” (GARCIA; ALVES, 2013, p. 49).

A relação entre improbidade administrativa e corrupção decorre, como pondera Giacomuzzi (2013, pp. 186-187), do princípio da moralidade administrativa, a partir da afirmação de José Afonso da Silva, posteriormente à entrada em vigor da Constituição da República de 1988, de que a improbidade administrativa seria uma imoralidade qualificada pelo dano ao Erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem. O princípio da moralidade administrativa impõe à Administração e seus agentes que se conduzam em conformidade com princípios éticos, que proceda, com sinceridade e lhanza para com os administrados, de forma que lhes é proscrito “qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos” (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 123).

Giacomuzzi (2013, p. 187) anota que, mesmo antes da Constituição Brasileira de 1988, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello já lecionava que as contratações públicas se sujeitavam à ordem moral, metajurídica, tendo em vista a necessidade de harmonizar-se o fim dessas contratações com a “honestidade de propósitos”, ligando a conduta dos agentes públicos ao princípio da moralidade administrativa, da probidade administrativa. Nesse contexto, é nítido que o elemento a conectar a moralidade à probidade é a honestidade.

Assim, será considerada improbidade a imoralidade administrativa qualificada que atente contra as “normas de conduta basilares ao desempenho bom, probo, leal, honesto, dos poderes e funções do Estado” (ZIMMER JÚNIOR, 2018, p. 136). É que a imoralidade administrativa não é um atentado à noção de moralidade das pessoas em geral, senão a uma especial, que se formula em relação àquelas pessoas que, por ocuparem cargos ou exercerem funções na Administração Pública, submetem-se a um rigoroso e necessário regramento público – o regime jurídico de direito público (BANDEIRA DE MELLO, 2013, pp. 55-56) –, o qual exige uma obediência não apenas à legalidade, mas também à ética pública, do que deflui uma

necessária relação de adequação entre o obrar dos agentes públicos e a consequência do interesse público (ZIMMER JÚNIOR, 2018, p. 137).

No ordenamento jurídico brasileiro, improbidade administrativa é o conjunto de ilícitos administrativos previstos nos arts. 9º, 10, 10-A e 11, da Lei n. 8.429/92. Por isso, Figueiredo (2009, p. 46) conclui que o agente comete improbidade administrativa quando, em suas tarefas rotineiras, ele deixa de observar o dever de probidade e sua conduta se amolda aos tipos legais da Lei n. 8.429/92:

A probidade, desse modo, seria o aspecto ‘pessoal-funcional’ da moralidade administrativa. Nota-se de pronto substancial diferença. Dado agente pode violar a moralidade administrativa e nem por isso violará necessariamente a probidade, se na análise de sua conduta não houver a previsão legal tida por ato de improbidade.

Daí a dizer-se que pode o agente cometer uma imoralidade administrativa que não seja classificável como improbidade, mas jamais poderá praticar ato ímprobo sem que, ao mesmo tempo, sua conduta seja ofensiva à moralidade administrativa. Isso porque, como já se disse, é impositivo, para a configuração da improbidade, que a conduta do agente afronte à moralidade administrativa e se amolde a um dos tipos legais de improbidade: “[d]essa maneira, para haver improbidade administrativa é essencial a prática de ato típico e imoral, cumulativamente. A probidade é regra; a moralidade, a legalidade e a tipicidade são princípios sempre incidentes sobre a probidade, regendo-a” (ZIMMER JÚNIOR, 2018, p. 143).

O tema da probidade administrativa está presente no Direito brasileiro há bastante tempo, pelo menos, desde a Constituição da República de 1891. A verdade é que, até o advento da Lei n. 8.429/92, os diplomas normativos anteriores não produziram a mesma eficácia que a Lei de Improbidade Administrativa (GARCIA; ALVES, 2013, p. 261).

A primeira Constituição Republicana do Brasil previu, em seu art. 82, a responsabilização dos servidores públicos pelos abusos e omissões que houvessem cometido no exercício de seus cargos, bem assim pelas indulgências ou negligências por não se responsabilizarem efetivamente por seus subordinados (GARCIA; ALVES, 2013, p. 262). Essa Constituição, ainda, inovou na ordem jurídica nacional ao prever, em seu art. 89, a criação do Tribunal de Contas, órgão ao qual se confiou a análise da legalidade da receita e da despesa pública.

A Constituição da República subsequente, de 1934, vaticinou, à altura do seu art. 170, § 9º, que o Estatuto dos Funcionários Públicos teria de cominar a sanção de perda do cargo, através de processo judiciário, ao servidor que se valesse do seu cargo ou função para favorecer

partido político ou impor preferência partidária a seus subordinados. Não houve acréscimos dignos de nota em matéria de improbidade administrativa na Carta Política de 1937.

Já as Constituições de 1946 (art. 141, § 31, 2ª parte) e de 1967 (art. 150, § 11, 2ª parte) e a Emenda Constitucional n. 1/69 (art. 153, § 11, 2ª parte), previram, cada qual com sua redação, que lei específica disporia sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com o abuso de cargo, função ou emprego públicos. Inovação do texto da Emenda Constitucional n. 1/69 foi dispor, no art. 154, que

o abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo STF, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

Ou seja, até a promulgação da Constituição da República de 1988, a tipologia dos atos de improbidade administrativa estava adstrita aos casos de dano ao erário e enriquecimento ilícito. A atual Constituição, porém, foi além, conferindo ao legislador ordinário maior discricionariedade quando da regulamentação do disposto no art. 37, § 4º, prevendo apenas que os atos de improbidade administrativa a serem delineados por lei específica importariam na suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, “na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”; o legislador constituinte oportunizou ao ordinário que pudesse inovar na tradição jurídica brasileira quanto ao enfrentamento da improbidade na Administração Pública, o que foi feito por ocasião da elaboração da Lei n. 8.429/92.

Anteriormente à entrada em vigor da Lei n. 8.429/92, o enfrentamento à improbidade administrativa era viabilizado por disposições esparsas nos Estatutos de determinadas categorias de servidores públicos de alguns Entes Políticos e por duas leis passadas durante a vigência da Constituição da República de 1946: as Leis n. 3.164/1957 e 3.502/1958 (DI PIETRO, 2013, p. 888).

A Lei n. 3.164/57, conhecida por Lei Pitombo-Godói Ilha, com apenas quatro artigos, pretendia regulamentar o art. 141, § 31, 2ª parte, da Constituição da República de 1946, que previa o sequestro e a perda em favor da Fazenda Pública de bens adquiridos por servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica. Contudo, a Lei Pitombo-Godói Ilha não especificou o que estaria compreendido na locução “por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”. Por outro lado, conferiu, em seu art. 1º, § 2º, legitimidade ao Ministério Público e

a qualquer do povo para o ajuizamento das dispostas em seu art. 1º – sequestro e perda de bens –, bem assim inovou ao instituir “o registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exerçam cargos ou funções públicas da União e entidades autárquicas, eletivas ou não”, o qual seria atualizado bienalmente (art. 3º, § 3º).

Garcia e Alves (p. 265) observam que, por força da própria dificuldade dos legitimados em produzir a prova do nexo de causalidade entre o abuso do cargo e a aquisição do bem e da falta de regulamentação do tal registro público obrigatório, a Lei n. 3.164/57 “teve pouca aplicação prática, não atingindo a efetividade que se poderia esperar de uma norma dessa natureza”.

No ano seguinte, foi promulgada a Lei n. 3.502/58, que recebeu o epíteto de *Lei Bilac Pinto*. O objetivo desse novo normativo era regulamentar o mesmo sequestro e perdimento de bens previsto no art. 141, § 31, § 2ª parte, da Lei Maior de 1946 (DI PIETRO, 2013, pp. 888-889).

A nova lei melhor disciplinou o procedimento do sequestro e perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, tendo, em seus artigos 2º e 4º, disposto, em rol aberto, as hipóteses de locupletamento ilícito. Esse elenco, inclusive, em muito se assemelha ao do art. 9º, da Lei n. 8.429/92.

A Lei Bilac Pinto modificou a legitimidade para a propositura da ação: deixava de prever a legitimidade ampla do cidadão, para assegurar-lhe o direito de ação apenas se a entidade interessada não procedesse com o aforamento dentro em noventa dias do recebimento, pela Administração Pública, da denúncia do locupletamento sem causa (art. 5º, § 2º); tratando-se de uma legitimidade subsidiária. A efetividade da Lei n. 3.502/58 continuava limitada, notadamente pelos seguintes obstáculos, como observam Garcia e Alves (2013, p. 266):

- a) a dificuldade de prova dos inúmeros requisitos previstos para a configuração da tipologia legal do enriquecimento ilícito, sendo até mesmo exigida a prova de interesse político do doador na hipótese de doação de bem pertencente ao patrimônio público sem observância da sistemática legal (art. 2º, *b* e parágrafo único, *I*);
- b) a não tipificação do enriquecimento ilícito consistente na aquisição de bens adquiridos ilicitamente, o não estabelecimento de nenhuma sanção direta e específica para o agente, o qual continuaria a exercer o cargo até que sua conduta fosse novamente aferida em outro procedimento sujeito a disciplina diversa.

Durante a Ditadura Militar brasileira, foram editados os Atos Institucionais n. 1, de 9 de abril de 1964, e 5, de 13 de dezembro de 1968, os quais previam pesadas sanções aos agentes públicos ocupantes de cargo públicos ou exercentes de funções ou empregos públicos na

Administração direta e indireta que fossem reputados culpados por atentado contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da Administração Pública. Ao longo do período de exceção, vários atos normativos foram promulgados visando a regulamentar o decreto de confisco de bens ou ampliar as hipóteses autorizativas da medida. Não bastando o caráter fortemente antidemocrático desses normativos, descabia a análise judicial dos atos que promovessem sobredito sancionamento, exceto quanto aos aspectos formais (GARCIA; ALVES, 2013, pp. 266-267). Com o advento da Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978, foram revogados todos os Atos Institucionais e Complementares, deixando de existir o confisco anteriormente autorizado (DI PIETRO, 2013, p. 889).

Em 5 de outubro de 1988, era promulgada a atual Constituição da República Federativa do Brasil e, com ela, inaugurado um novo tempo no enfrentamento da corrupção, uma vez que a redação de seu art. 37, § 4º, ao abordar a “improbidade administrativa” não a associou apenas aos casos de enriquecimento ilícito, permitindo ao legislador ordinário definir seus conceito e extensão. Em 1992, três anos e meio após a promulgação da Constituição da República, era editada a Lei n. 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa, diploma que instituiu a tipologia dos atos de improbidade.

A Lei de Improbidade destina-se à punição dos ímprobos, daqueles que, sendo agentes públicos, ou não, sendo pessoas físicas ou jurídicas, tenham concorrido para prática de ato tipificado como de improbidade administrativa. Por isso, não há qualquer disposição no texto da Lei n. 8.429/92 a respeito da nulidade do ato de improbidade, o que não encerra um problema, haja vista que existem outros normativos a permitirem a decretação da nulidade desse ato – sendo, inclusive, permitido à Administração Pública, valendo-se de seu poder de autotutela, que anule esse ato, à luz do enunciado da Súmula n. 473, do Supremo Tribunal Federal –. Seria um contrassenso supor que o ato ilícito, após haver sido reconhecida a sua feitura mediante o cometimento de improbidade administrativa, pudesse permanecer incólume (GARCIA; ALVES, 2013, p. 273).

Os tipos legais de improbidade administrativa encontram-se descritos nos arts. 9º, 10, 10-A e 11, da Lei n. 8.429/92, e as respectivas sanções, no art. 12. Merece registro que, em seu art. 13, a Lei de Improbidade recobrou a ideia de apresentação, pelos agentes públicos, de declaração de bens e, na altura do art. 21, positivou a irrelevância da ocorrência de dano concreto ou de aprovação das contas do agente pelo Tribunal de Contas para a incidência, ou não da Lei n. 8.429/92.

Por conta da obrigatoria de apresentação de declaração de bens, restou positivada a possibilidade de adoção, pela Administração Pública, de mecanismos que permitam monitorar



a evolução patrimonial de seus agentes, a fim de verificar a sua licitude em comparação com os rendimentos auferidos em razão do exercício da função pública e de outras receitas de origem lícita percebidas pelo agente. Assim, será melhor identificada “uma evolução incompatível com os subsídios por ele recebidos por seus serviços; ou, em não sendo recebida remuneração do Poder Público, a adequação do patrimônio aos rendimentos ordinariamente auferidos em outras atividades” (GARCIA; ALVES, 2013, p. 201).

A verificação da compatibilidade patrimonial com os rendimentos percebidos pelo agente público se dá através da apresentação de declarações de atividades e de bens, o que, a fim de assegurar a maior efetividade possível, deve ser feito no início do exercício da função pública e atualizada anualmente e também na data em que o agente deixar o exercício do cargo ou função. O próprio art. 13, § 4º, da Lei n. 8.429/92, permite a substituição de uma declaração de bens específica pela apresentação da declaração anual de bens entregue à Receita Federal do Brasil, haja vista a similitude dos fins perseguidos por cada uma.

A declaração obrigatória de bens para alguns titulares de cargos, empregos ou funções públicos é regulada no âmbito federal pela Lei n. 8.730/93, no do Estado do Rio Grande do Sul pela Lei Estadual n. 12.036/03 e no do Município de Porto Alegre pela Lei Orgânica do Município (art. 18). É bem verdade que se cuida de exigência não aplicável a todos os detentores de cargos públicos ou exercentes de empregos ou funções públicos, mas atinge diretamente autoridades e comissionados mais expostos politicamente, dado que possuem poder de mando ou influência na estrutura do Estado.

### **3.2.3 Atos lesivos à Administração Pública - Lei n. 12.846/13**

O combate à corrupção está no centro deste capítulo. Porém, até aqui, falou-se muito na punição dos agentes públicos que, valendo-se do cargo por si titulado e visando à obtenção de vantagem extraposicional, praticam atos ilícitos em detrimento da Administração Pública. É bem verdade que a Lei n. 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa –, abordada no tópico anterior, é aplicável não apenas aos agentes públicos, senão aos terceiros particulares que hajam concorrido para a prática do ato ímprobo, na forma do art. 3º, da referida lei<sup>15</sup>, no que se incluem as pessoas jurídicas de direito privado beneficiadas pelo ilícito, à luz da jurisprudência do

---

<sup>15</sup> Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Superior Tribunal de Justiça (AgInt no AREsp n. 826.883/RJ, REsp n. 1.122.177/MT, REsp n. 1.038.762, REsp n. 970.393/CE e REsp n. 886.655/DF).

Ocorre, porém, que a Lei n. 12.846/12 – chamada de Lei Anticorrupção – é direcionada apenas às pessoas jurídicas que estabelecem relação jurídica com o Poder Público, isto é, somente podem ser sujeitos ativos dos atos lesivos praticados em desfavor da Administração Pública nacional ou alienígena as pessoas jurídicas, não se punindo, com fundamento nessa lei, as pessoas físicas que hajam rendido ensejo às condutas ilícitas (DAL POZZO; et al., 2014, p. 14). Neste ponto, reside uma importante diferença com relação aos normativos antes expostos.

A ideia central por detrás da Lei n. 12.846/13, fortemente influenciada por normativas internacionais – notadamente, como se extrai da sua Exposição de Motivos, na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, na Convenção Interamericana de Combate à Corrupção e na Convenção Sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico –, é de que, para que se previna o cometimento de atos de corrupção, sejam criados mecanismos que fomentem a pessoa jurídica a mitigar os riscos decorrentes das atividades que exponham seus sócios, dirigentes, administradores, mandatários, agentes, corretores, prepostos e empregados ao contato com agentes públicos. Por isso, determinadas condutas desviadas são entabuladas como “atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira”, a fim de que as pessoas jurídicas adotem medidas que previnam o incurso no ilícito (ZIMER JÚNIOR, 2018, pp. 224-225).

Assim, imbuída do espírito de fazer engajarem-se as pessoas jurídicas na prevenção ao cometimento pelos que lhe apresentam, a Lei n. 12.846/13 optou, em seu art. 2º, por estatuir a responsabilidade objetiva das pessoas de existência ideal, que responderão e suportarão as sanções na lei previstas independentemente de sua alta administração ter assentido com ou concorrido para a conduta lesiva levada a efeito pelas pessoas naturais que lhe façam as vezes. O legislador ordinário, pois, pretendeu que essas pessoas jurídicas, que entretêm vínculos jurídicos com o Poder Público, venham a adotar mecanismos de controle relativamente às condutas de seus agentes, a fim de que estes se abstenham da prática de atos de corrupção, uma vez que não poderão arguir seu desconhecimento quanto às práticas das pessoas que atuam em seu nome (BITTENCOURT, 2015, p. 47).

A responsabilidade administrativa objetiva das pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a Administração Pública, nacional ou alienígena, é constitucional e legítima. Até porque não seria a primeira intervenção normativa de nosso sistema jurídico a prever a responsabilidade administrativa objetiva, posto que a Lei n. 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, já dispunha, em sua rt. 14, § 1º, nesse sentido; da mesma

forma, as Leis nn. 9.503/98 – Código de Trânsito Brasileiro –, 9.605/98 – Lei dos Crimes Ambientais – e 12.529/11 – Lei do CADE.

Destarte, parece que, no tocante à possibilidade de se imputar responsabilidade administrativa objetiva à pessoa jurídica, não haja qualquer desconformidade com o ordenamento jurídico pátrio. E assim é porque, com o passar do tempo, identificou-se condutas ilícitas perpetradas por pessoas jurídicas – que, albergadas pelas exigências de culpabilidade – não eram punidas, eis que sua culpa ou dolo são de difícil verificação (TARTUCE, 2011, p. 80).

Ademais, a Constituição da República de 1988 não exige observância à culpabilidade das pessoas jurídicas nos mesmos moldes que à pessoa física, isso porque dolo ou culpa, tal como se está acostumado a tratar, são conceitos bastante associados à noção de vontades – algo extremamente complexo de se avaliar em se tratando de um ente que não pratica qualquer ato por si e que é incapaz de expressar sentimentos ou emoções – (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2012, p. 134). No entanto, a Lei Maior prescreve que a ordem econômica é baseada nos valores do trabalho e da livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (arts. 1º, inciso IV, e 170, *caput*), o que permite inferir que a atividade econômica explorada pela pessoa jurídica há de ser lícita, impondo-lhe deveres objetivos de cuidado para a manutenção do respeito à licitude, ao ordenamento jurídico como um todo.

Nesse sentido, vale ressaltar as palavras de Osório (2015, p. 397, ss):

[é] pacífico, em doutrina, até mesmo na voz dos radicais defensores da “penalização” do Direito Administrativo Sancionador, que a pessoa jurídica é passível de responsabilização nessa esfera, devendo a culpabilidade adaptar-se a essa realidade.

A pessoa jurídica, dotada de personalidade criada pelo direito, não possui, naturalmente, vontade ou consciência, circunstância que lhe afasta do alcance da culpabilidade, pessoalidade da pena, exigências de dolo ou culpa, e mesmo individualização da sanção, nos moldes tradicionais. Tais princípios resulta ligados a uma específica capacidade humana de obrar, tendo por pressupostos atributos exclusivamente humanos, na sua evolução histórica consolidada na dogmática tradicional. [...] As pessoas jurídicas, por seu caráter fictício, atuam sob o domínio dos homens, em geral de uma pluralidade de vontades, sendo que, em si mesmas, não estão dotadas desses atributos humanos.

[...]

No plano do Direito Administrativo Sancionador, pode-se dizer que a culpabilidade é uma exigência genérica, de caráter constitucional, que limita o Estado na imposição de sanções a pessoas físicas. Não se trata de exigência que alcance também as pessoas jurídicas, com o mesmo alcance. Pode-se sinalizar que a culpabilidade das pessoas jurídicas

remete à inevitabilidade do fato e aos deveres de cuidado objetivos que se apresentam encadeados na relação. É por aí que passa a culpabilidade.

Poder-se-ia dizer, quem sabe, como ponderamos anteriormente, que haveria uma “culpabilidade” distinta para as pessoas jurídicas.

[...]

Por isso mesmo, é possível ao Direito Administrativo Sancionador estabelecer “penas” às pessoas jurídicas, inclusive penas de dissolução desses entes, o que equivaleria, em uma grosseira analogia, à pena de morte, em que a relação de proporcionalidade é sempre difícil. Todavia, as medidas que se encaixem nos pressupostos e funcionalidades das sanções deverão obedecer ao devido processo legal, no qual a culpabilidade aparecer como uma das ferramentas mais importantes de interdição à arbitrariedade dos Poderes Públicos.

A responsabilização objetiva da pessoa jurídica, não obstante as melhores intenções de que se reveste – no sentido de exigir dos que interagem com agentes públicos probidade e retidão de caráter, através do exemplo rigoroso da punição, que é atenuada pela adoção de mecanismos e procedimentos de integridade –, traz consigo uma situação de acentuada exposição à (boa) imagem institucional das pessoas jurídicas que estabelecem relacionamento com a Administração Pública, já que as submete, como bem recordado por Zimmer Júnior (2018, p. 215), “alto risco de sofrerem processos administrativos ou judiciais em razão de um suposto descumprimento do marco proposto pela Lei 12.846/13”. É nesse contexto que a adoção de mecanismos e procedimentos de integridade, os tais programas de *compliance*, revela-se medida de prudência ao gestor empresarial.

A Lei Anticorrupção, para além de agir na prevenção à corrupção que afeta o patrimônio – material ou moral, afinal de contas, trata-se de um instrumento normativo cuja pretensão é fomentar a probidade empresarial nas interações com o Poder Público – da Administração Pública brasileira, de idêntico modo, visa a tutelar bens, direitos e interesses da Administração Pública estrangeira. Ao responsabilizar objetivamente as pessoas jurídicas brasileiras que cometam os ilícitos estatuídos em seu art. 5<sup>o</sup><sup>16</sup> em detrimento das Administração

---

<sup>16</sup> Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

Públicas alienígenas, a Lei n. 12.846/13 evidencia seu caráter transnacional. (CARVALHOSA, 2015, p. 113)

A Lei Anticorrupção brasileira adotou a responsabilidade administrativa e cível, na medida em que estatuiu, para as pessoas jurídicas que tenham obtido benefício com a prática, por seus agentes, de atos lesivos à Administração Pública, sanções civis e administrativas (HAYASHI, 2015, p. 172). A responsabilidade civil, na Lei n. 12.846/13, está relacionada, na forma do art. 6º, § 3º, com o dever de reparação integral dos danos – morais ou materiais, inclusive eventuais lucros cessantes – provocados à Administração Pública, nacional ou estrangeiro, pela prática dos atos lesivos capitulados no art. 5º; por conta disso, trata-se de responsabilidade extracontratual.

Já a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica está conectada a possibilidade de aplicação, por conta dos ilícitos de corrupção cometidos em detrimento da Administração Pública, de multa – em valor a variar, levando-se em consideração os requisitos previstos no art. 7º, da Lei Anticorrupção, de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos –; publicação extraordinária da decisão condenatória às expensas da pessoa jurídica responsabilizada; perdimento de bens, direitos ou valores que representem a vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração; suspensão ou interdição parcial de suas atividades; dissolução compulsória da pessoa jurídica; e proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou contrados pelo Poder Público – por prazo oscilando entre 1 (um) e 5 (cinco) anos –. As duas primeiras sanções – multa e publicação extraordinária da decisão condenatória – devem ser aplicadas no âmbito de processo administrativo, ao passo que

- 
- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
  - b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
  - c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
  - d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
  - e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
  - f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
  - g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;
- V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.
- [...]

todas as demais somente podem ser impingidas no bojo de um processo de responsabilização judicial, por escolha do legislador.

Aliás, é digno de nota, como bem observa Zimmer Júnior (2018, p. 234), que há, na Lei n. 12.846/13, a natureza da responsabilidade, “definida pela natureza do dever resultante do ilícito”, que seriam as responsabilidades civil e administrativa suprarreferidas, e as “esferas de apuração dessas responsabilidades” ou de responsabilização, que são as responsabilizações administrativa – instaurada, processada e julgada por órgão administrativo – e judicial – instaurada, processada e julgada por órgão jurisdicional –. Merece registro a preocupação da Lei n. 12.846/13 em determinar que a reparação integral do dano seja veiculada tanto na esfera administrativa quanto na judicial.

Ou seja, da redação da Lei n. 12.846/13, extrai-se que as responsabilidades civil e administrativa tanto são apuradas na via administrativa quanto na judicial. Zimmer Júnior (2018, pp. 237-238) destaca que há duas razões para essa opção legislativa: a primeira é que, em grandes esquemas de corrupção, a autoridade administrativa responsável pela apuração do ilícito pode estar mancomunada com a pessoa jurídica, o que prejudicaria a responsabilização na esfera administrativa como um todo; a segunda, pela gravidade das sanções das decorrentes da responsabilidade administrativa previstas no art. 19, da Lei n. 12.846/13, que vão desde perdimento de bens, direitos ou valores até a dissolução compulsória da pessoa jurídica. Nesse caso, a justificativa residiria nas garantias processuais aos acusados mais efetivas no processo judicial.

A Lei n. 12.846/13, na medida em que prevê a responsabilização objetiva da pessoa jurídica por atos ilícitos perpetrados por seus agentes em detrimento da Administração Pública brasileira e estrangeira, presta relevante serviço ao combate à corrupção: a um, porque força as pessoas jurídicas a adotarem mecanismos de controle interno dos atos daqueles que agem em seu nome, especialmente os programas de *compliance*; e a dois, porque a responsabilização objetiva – com pesadas sanções, as quais podem colocar em risco a existência da entidade – impede que as pessoas jurídicas beneficiadas por ilícitos praticados por pessoas físicas se esquivem das suas responsabilidades ao argumento de que não contribuíram na empreitada antijurídica de seus agentes. Esses dois fatores fazem com que as pessoas jurídicas não queiram se expor a tão elevados riscos, o que, no mínimo, recomenda à alta direção a adesão aos programas de integridade e à criação de um ambiente de sustentabilidade ética; tudo como forma de preservar a existência da pessoa jurídica, assegurar seu crescimento sustentável e propiciar a manutenção dos ganhos dos sócios capitalistas.

### 3.2.4 Atos relacionados à corrupção tipificados como crimes

Na seara criminal, o direito positivo brasileiro também tem forma de responsabilizar os agentes públicos que, em razão de seu cargo, emprego ou função públicos, pratica ilícitos em detrimento da Administração Pública, bem como os particulares em concurso com eles. Quer-se, tanto com as responsabilizações administrativa e civil quanto com a penal, velar, como consigna Corrêa Filho (1974, p. 13), “pela manutenção do destino da [A]dministração, que é a promoção concreta do que mais parecido possível fora com a abstração metafísica do ‘bem comum’, segundo a concepção histórica-cultural [*sic*] do momento, acrescida dos valores ditos permanentes”.

Pois, sob o título “dos crimes contra a Administração Pública”, o Código Penal brasileiro capitula dos artigos 312 a 326 uma série de ilícitos perpetrados pelos que a Lei Penal denominou “funcionários públicos” – todos aqueles que exerçam cargo, emprego ou função pública, ainda que transitoriamente ou sem remuneração (art. 327, *caput*), ou, ainda, os que exercem cargo, emprego ou função em paraestatal, trabalham para pessoa jurídica prestadora de serviço público contratada ou conveniada pela Administração Pública (art. 327, § 1º) –, dos artigos 328 a 337-D infrações penais praticadas por particulares em desfavor da Administração Pública, dos artigos 338 a 359 crimes contra a administração da Justiça, e dos artigos 359-A a 359-H os crimes contra as finanças públicas.

Embora todos esses tipos penais tenham por objetivo tutelar a “normalidade funcional, probidade, moralidade, eficácia e incolumidade” da Administração Pública (BITENCOURT, 2013, p. 36), interessa tecer considerações, em vista dos fins delimitados para este tópico, apenas relativamente aos crimes funcionais disciplinados no “Capítulo I – Dos crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral”, que são os artigos 312 a 326, do Código Penal: peculato; inserção de dados falsos em sistema de informações; modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações; extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento; emprego irregular de verbas ou rendas públicas; concussão; excesso de exação; corrupção passiva; facilitação de contrabando ou descaminho; prevaricação; condescendência criminosa; advocacia administrativa; violência arbitrária; abandono de função; exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado; violação de sigilo funcional; e violação do sigilo de proposta de concorrência. Isso porque são essas infrações que melhor se caracterizam como atos de corrupção, na medida em que, em todas elas, o “funcionário” público se vale do seu cargo, emprego ou função para obter uma vantagem extraposicional, violando deveres que lhe eram exigíveis por força dos princípios da moralidade administrativa e da

supremacia do interesse público, ainda que não acarretem dano ou desvio de dinheiros públicos, pois ofendem o prestígio da Administração Pública (ALMEIDA, 1955, p. 9).

Aliás, é justamente a infração aos deveres inerentes ao cargo que caracteriza os crimes funcionais inculpidos dos artigos 312 a 326, do Código Penal (CONTREIRAS DE CARVALHO, 1955, pp. 141-142). Por essa mesma razão, eis que encerram imoralidades administrativas, os crimes funcionais também são reprimidos no âmbito do direito administrativo sancionador, constando, em regra, nas leis que dispõem sobre o estatuto jurídico de servidores públicos civis como causa de demissão dos servidores públicos (BITENCOURT, 2013, p. 37).

A questão central que envolve esses crimes funcionais com fortes traços de atos corruptivos é justamente o atentado, por agentes públicos, contra as finalidades públicas de Estado, haja vista que, com condutas moralmente desviadas, deixam de satisfazer as necessidades públicas para atender a suas próprias ambições pessoais. “Por aí se vê que o fator ‘lesão patrimonial’ é de pouca expressão, no tocante a delitos contra a [A]dministração” (CORRÊA FILHO, 1974, p. 15).

### **3.2.5 Regime disciplinar dos servidores públicos**

As leis estatutárias, da mesma forma que os instrumentos normativos supramencionados, tipificam condutas proscritas aos servidores, formulam deveres e estabelecem as sanções administrativas a que se submetem os servidores faltosos. Algumas das condutas vedadas com servidores e, mesmo, as infrações a deveres se relacionam com a corrupção no desempenho das suas funções.

Por conta disso, as leis que dispõem sobre os estatutos jurídicos dos servidores públicos também integram o arcabouço normativo de enfrentamento à corrupção no ordenamento jurídico brasileiro. Em geral, esses estatutos formulam deveres e estabelecem proibições aos servidores públicos.

Os deveres exigidos dos servidores públicos nas leis estatutárias são obrigações morais expressas em regras positivas de ação, sendo os seus conteúdos subjetivos quanto à tipicidade. Já as proibições se apresentam em rol taxativo e delineados de forma bastante pelo legislador, de modo a afastar qualquer dúvida que porventura paire sobre as condutas vedadas aos servidores públicos (FURTADO, 2013, p. 805).



Dentre os deveres comumente estatuídos nos regimes jurídicos dos servidores públicos e que se voltam contra a corrupção, encontram-se os de lealdade, de obediência à moralidade administrativa e de representação contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder. Por dever de lealdade, compreende-se a fidelidade, a lhanza e a honestidade do servidor público para com a instituição à qual se serve, isto é, espera-se que servidor não adote um agir desonesto, ímprobo; obediência à moralidade administrativa, diz respeito à necessidade de compatibilidade entre a conduta do servidor público e a moralidade administrativa, o que pressupõe que os agentes públicos atentem às exigências e finalidades da instituição; já o dever de representação contra a ilegalidade, omissão ou abuso do poder, corresponde à obrigação do servidor de, tão logo tome ciência do cometimento de ilegalidade, omissão ou abuso de poder por algum outro servidor, formular representação formal à autoridade imediatamente superior àquela contra a qual se apresenta a representação.

O rol de proibições impostas aos servidores públicos, que varia segundo a lei estatutária de cada Ente Político – o que não impede que uns se espelhem nas disposições dos outros –, costuma ser estampado por vedações de redação direta e objetiva, para as quais são tipificadas sanções e, em alguns casos, é prevista a repercussão na esfera criminal. As proibições “visam obstar aquelas atividades dos servidores públicos que, ainda que exercidas fora do âmbito do serviço público, possam atingir a dignidade do cargo ou da função e o bom nome da administração” (CONTREIRAS DE CARVALHO, 1955, p. 93).

A prática de uma das condutas proibidas e que importem em violação de dever funcional, desde que previstos em norma jurídica, sujeita o servidor pública a penalidades disciplinares. O Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais – a Lei n. 8.112/90 – comina, em rol taxativo, as sanções de advertência, suspensão, demissão cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada.

Entre as sanções previstas aos servidores faltosos não há uma hierarquia ou ordem de aplicação, de modo que não há a necessidade de que o agente evolua em sua trajetória de antijuridicidades contra a Administração Pública que o remunera, existindo apenas uma correlação entre a gravidade da conduta tipificada e a sanção administrativa a ela cominada. “Assim, o que determina a demissão deste ou daquele servidor público não é o fato de ter, de modo tarifado, recebido anterior e gradualmente as punições mais brandas, como, p. ex., 3 advertências ou 5 suspensões” (ROCHA; LUCARELLI; MACHADO, 2006, p. 176).

O regime disciplinar dos servidores públicos encerra relevante intervenção normativa no combate às práticas corruptivas no interior do serviço público, tanto com a proscrição de

condutas quanto com a imposição de deveres. Trata-se dos dois lados da “moeda” do enfrentamento à corrupção: por um lado se desestimula as condutas desviadas, prevendo aquelas das quais se devem abster os agentes públicos; por outro reforça a ideia de probidade, ao se indicar os deveres que se formulam aos servidores públicos.

### **3.2.6 Lei da Ação Popular - Lei n. 4.717/65**

A Lei n. 4.717/65 – Lei da Ação Popular –, que dispõe sobre as hipóteses de cabimento e forma de utilização da ação popular para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, é extremamente relevante no arcabouço legislativo de enfrentamento à corrupção no Brasil. Trata-se de lei que fomenta a participação da cidadania no controle social da Administração Pública ao legitimar qualquer cidadão para a propositura da ação popular (DI PIETRO, 2013, p. 869).

Ao contrário dos demais instrumentos normativos até aqui analisados, a Lei da Ação Popular – e, da mesma forma, a Lei n. 7.347/85, a Lei da Ação Civil Pública – não estatui diretamente sanções administrativas ou penais aos agentes que praticarem atos lesivos que sejam objetos de ação popular, senão formula ao infrator a obrigação de ressarcimento integral do dano causado, conforme disposto no art. 14, § 3º, da Lei n. 4.717/65. Além da condenação dos responsáveis pela prática do ato lesivo e dos beneficiários dele ao “pagamento de perdas e danos”, a principal consequência é justamente a decretação de invalidade do ato lesivo, extirpando-o do ordenamento jurídico (GARCIA; ALVES, 2013, pp. 269-270).

Assim como a Lei n. 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação –, mencionada anteriormente, a Lei da Ação Popular é importante meio jurídico para o controle social da Administração Pública. Aliás, parece que ambas se complementam: o cidadão solicita acesso determinados atos administrativos, com amparo na Lei n. 12.527/11; ao identificar que algum deles se cuida de ato lesivo ao patrimônio público, requer a decretação de sua nulidade, forte no disposto no art. 2º, da Lei n. 4.717/65. Nesse sentido, se a Lei da Ação Popular é destacado instrumento jurídico posto à disposição da cidadania ativa para que busque a preservação do patrimônio público e da probidade na Administração Pública, não se questiona a sua relevância no arcabouço normativo brasileiro para enfrentamento à corrupção pública.

### 3.2.7 Nepotismo - Súmula Vinculante n. 13, do STF

Nepotismo é, segundo os dicionários Houaiss e Aurélio, “autoridade que os sobrinhos e outros parentes do papa exerciam na administração eclesiástica; favoritismo para com parentes; patronato”. No plano jurídico-administrativo, no bojo do serviço público, nepotismo consiste na nomeação, por autoridades públicas, de parentes próximos ou do cônjuge para a ocupação de cargos de provimento em comissão; “o parentesco, critério utilizado milenarmente para a repartição do patrimônio familiar, quando utilizado na esfera da política (da distribuição de mando), gera uma injustiça, uma imoralidade a que o direito [...] procura coibir” (TABORDA, 2017a, p. 93).

Sem margem a dúvidas, nepotismo é uma das tipologias da corrupção, eis que importa na violação do dever de probidade por parte de detentores de cargos com poder decisório com vistas à obtenção de uma vantagem extraposicional, qual seja, beneficiar alguém que lhe é próximo, que integram o seu círculo familiar. Ocorre que nem sempre foi assim.

A vedação à prática corruptiva do nepotismo é bastante recente, pois, até a edição da Resolução n. 7/05, pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e a edição, também pelo Pretório Excelso, da Súmula Vinculante n. 13, “o [entendimento] vinha sendo no sentido de que, onde não houvesse lei, não seria vedada a nomeação de parentes para tais cargos de livre nomeação” (FURTADO, 2013, p. 87). A razão de ser desse posicionamento decorria do fato de que a moralidade era tida como um conceito vago, o qual, isoladamente, sem prévia disposição legal proscurendo a prática de atos socialmente reprovados, não poderia impedi-la. Furtado (2013, p. 87), ainda, pondera que havia, até então, conivência do Poder Judiciário, pois neles “imperava o nepotismo”.

Com a edição da Súmula Vinculante n. 13, que é fruto do controle jurisdicional sobre a Administração Pública, o STF sedimentou o entendimento de que a vedação ao nepotismo prescinde de lei formal, haja vista que a ilicitude decorreria da própria principiologia constitucional, notadamente do princípio da moralidade administrativa, insculpido na cabeça do art. 37, da Lei Maior. A partir da publicação dessa Súmula Vinculante, restou proscrita a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau em toda a Administração Pública brasileira<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> No âmbito da Administração Pública federal, há o Decreto n. 7.203/10 que positiva a vedação ao nepotismo no Poder Executivo.

Da mesma forma, é vedado no ordenamento jurídico brasileiro o “nepotismo cruzado”, expressamente proibido pelo art. 2º, inc. II, da Resolução n. 7/05, do CNJ<sup>18</sup>, e pelo art. 3º, § 1º, do Decreto n. 7.203/10<sup>19</sup>, que consiste na nomeação por um agente público de pessoa ligada a outro agente público, enquanto este nomeia pessoa relacionada por vínculo de parentesco com aquele, a fim de burlar os mecanismos de controle. Cuida-se de prática tão ou mais reprovável quanto o nepotismo direto, na medida em que importa no emprego de meio fraudulento para a obtenção de uma vantagem extrapatrimonial.

Nesse contexto, é incontestado o acerto da Resolução n. 7/05, do CNJ, e quando da edição da Súmula Vinculante n. 13, ao contribuírem para a criação de um ambiente jurídico que assegura a plena efetividade da moralidade administrativa à revelia da existência de lei formal proibindo a prática do nepotismo. “Do contrário, teríamos reduzido a moralidade à legalidade, o que não é o propósito da Constituição Federal, que separa e distingue os dois princípios” (FURTADO, 2013, p. 88).

---

<sup>18</sup> Art. 2º Constituem práticas de nepotismo, dentre outras:

[...]

II - o exercício, em Tribunais ou Juízos diversos, de cargos de provimento em comissão, ou de funções gratificadas, por cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de dois ou mais magistrados, ou de servidores investidos em cargos de direção ou de assessoramento, em circunstâncias que caracterizem ajuste para burlar a regra do inciso anterior mediante reciprocidade nas nomeações ou designações;

<sup>19</sup> Art. 3º No âmbito de cada órgão e de cada entidade, são vedadas as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento, para:

[...]

§ 1º Aplicam-se as vedações deste Decreto também quando existirem circunstâncias caracterizadoras de ajuste para burlar as restrições ao nepotismo, especialmente mediante nomeações ou designações recíprocas, envolvendo órgão ou entidade da administração pública federal.

#### 4 O COMPLIANCE DO SETOR PRIVADO E O CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ESTATAL

*Compliance* é um termo até há pouco tempo alheio ao Direito brasileiro; ganhou relevo, entretanto, com o advento da Lei n. 12.846/13, que versa sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil da pessoa jurídica por atos de corrupção. O alvorecer do *compliance* corresponde a importância que lhe é atribuída pela Lei da Empresa Limpa<sup>20</sup> como instrumento hábil a favorecer a pessoa jurídica processada quando da dosimetria da pena.

A Lei n. 12.846/13, do ponto de vista político-institucional, surgiu em momento bastante oportuno no Brasil e materializa os diversos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro no combate à corrupção junto a organismos internacionais, sobremaneira a Convenção Sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, pactuada pelo Brasil em 1997 e ratificada em 2000 (PETRELLUZZI; RIZEK JÚNIOR, 2014, p. 17). Esse movimento político do governo brasileiro, sem margem a dúvidas, sinaliza aos demais Estados soberanos, bem assim à iniciativa privada, o interesse da República Federativa do Brasil em se alinhar às potências econômicas globais no combate à corrupção, propiciando o surgimento de um ambiente negocial mais favorável, seguro e estável.

Nesse diapasão, percebe-se que o firme propósito das normas jurídicas vertidas pela Lei n. 12.846/13 é o de conectar o Brasil com a tendência global de punir, para além das pessoas naturais envolvidas no cometimento de atos de corrupção, as pessoas jurídicas, num âmbito mais abrangente do que no território em que cometido o ilícito. Muito embora já houvesse em nosso ordenamento jurídico uma vasta gama de instrumentos jurídicos que visassem ao combate de atos - genericamente considerados - de corrupção, tais como a Lei de Improbidade Administrativa - Lei n. 8.429/92, a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos - Lei n. 8.666/93, as Leis de Branqueamento de Capitais - Leis nn. 9.613/98, 10.467/02 e 12.683/12, dentre muitos outros, nenhum deles conseguia atender a totalidade de compromissos internacionalmente avençados pelo Brasil, posto que as leis referidas se limitam a certas e determinadas atividades da vida econômica, social e administrativa (CARVALHOSA, 2015, p. 99).

Seguramente, o Brasil estava carente de um instrumento normativo da ordem e magnitude da Lei n. 12.846/13, capaz de sinalizar que o Estado brasileiro pretende ser mais

---

<sup>20</sup> Epíteto conferido, em 2013, à Lei Federal n. 12.846/2013 pelo então Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage.

combativo no ataque à corrupção, haja vista a sedimentada sensação da população brasileira em geral de que a corrupção, em nosso país, é endêmica e os agentes corruptos podem sair impunes, o que coloca o Brasil na centésima quinta posição no Índice de Percepção da Corrupção (INTERNATIONAL TRANSPARENCY, 2019, p. 7). Cabe ponderar o óbvio ululante de que a corrupção não é um mal que recai somente sobre os brasileiros; achaca todos os seres humanos e suas instituições.

A repulsa social à corrupção é absolutamente compreensível, uma vez que com ela são acachapados os alicerces nos quais se fundam os regimes democráticos: confiança nas instituições republicanas, respeito às liberdades públicas, isonomia no tratamento e segurança jurídica. Com isso, a credibilidade, de maneira ampla, tanto em relação às instituições políticas, quanto aos agentes econômicos envolvidos, resta diminuída.

Para enfrentar a corrupção, portanto, a Administração Pública brasileira passou a contar com Lei n. 12.846/13; e as pessoas jurídicas privadas, com mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, os programas de *compliance*. Com isso, desvela-se uma perspectiva de maior respeito às leis da República e aos princípios morais.

Nesse novo ambiente institucional, inaugurado pela promulgação da Lei n. 12.846/13 e pela ampliação gradual da implantação de programas de *compliance*, e marcado pelo cerco que vem se estabelecendo à malversação do dinheiro público em negociações com privados, muito mais se valorizará a observância às regras e aos princípios jurídicos e éticos do que a obtenção de lucros. O forçado, mas bem-vindo eticamente, prestígio ao ordenamento jurídico pátrio tende a trazer, dentre outras consequências, uma maior valorização à mão de obra de trabalho nacional e o cumprimento da legislação trabalhista, mais respeito às normas de Direito Ambiental, maior responsabilidade social dos agentes econômicos e, seguramente, zelo mais intenso por parte dos administradores de empresas e membros do Conselho de Administração.

No plano contratual, as pessoas jurídicas brasileiras dotadas de programas de *compliance* efetivos também experimentarão mudanças comportamentais. Isso porque a tendência é a inclusão de cláusulas contratuais prevendo a exigência, dirigida a ambas as partes contraentes, de observância aos ditames do Direito, da ética, dos bons costumes comerciais, dos Códigos de Ética e de Conduta daquela que possui um programa de *compliance* e outros instrumentos valiosos ao fiel cumprimento da cultura de integridade.

Daí a dizer-se que o programa de *compliance* é um importante mecanismo para prevenção de ilícitos diante dos rígidos mecanismos de controle impostos, o que, a um só tempo, assegura um diferencial competitivo àqueles que se dispuserem a implantá-lo e tende a

proteger a sociedade de modo geral, à medida em que as pessoas jurídicas passarão a ser mais responsáveis institucional e eticamente. Cuida-se, portanto, de uma importante mudança de rumos nas instituições que ousarem implantar programas de *compliance* efetivos.

Ocorre que os programas de *compliance* não repercutem seus efeitos jurídicos tão-somente na esfera preventiva ao cometimento de ilícitos administrativos, trabalhistas, civis, penais, etc; senão alcançam, ademais, as defesas processuais, tanto em processos administrativos de responsabilização, quanto em processos judiciais regulados pela Lei Anticorrupção ou por outras, como, por exemplo, a Lei de Improbidade Administrativa. Isso porque o nexos de causalidade entre a conduta ilícita e o dano pode ser rompido ou, ao menos, atenuado por força dos mecanismos de prevenção à prática de ilícitos, típicos dos programas de *compliance* mais efetivos.

Como já referido ao longo da exposição, mecanismos e procedimentos internos, que reflitam a realidade do ambiente corporativo e, portanto, sejam efetivos, demonstram o comprometimento da pessoa jurídica com a observância da ordem jurídica; não podendo, nesse contexto, o ato ilícito – ainda que sejam várias ações coordenadas – de algum empregado, preposto ou dirigente ser imputado à pessoa jurídica simplesmente porque esta é a presunção legal.

A responsabilidade objetiva, logo, pode não ser imposta à pessoa jurídica, conquanto esta disponha de robustas provas de que seu programa de integridade era efetivo e seu empregado, preposto ou dirigente, ao praticar ato ilícito, agia fora dos poderes e da confiança que lhe foram conferidos. Para tanto, um programa de *compliance* necessita ter cinco elementos fundamentais, quais sejam, (i) suporte da administração e liderança; (ii) mapeamento e análise de riscos; (iii) desenvolvimento de políticas, controles e procedimentos; (iv) comunicação e treinamento; e (v) monitoramento, auditoria e remediação.

É extremamente relevante que todos os elementos se façam presentes para elidir a responsabilização da pessoa jurídica. Assim o é, pois a falta de um elemento denota a inexistência de uma verdadeira cultura de integridade, de um engajamento na mitigação de ilícitos, de um comprometimento contínuo com o aprimoramento das políticas e dos métodos de controle.

Impende referir, outrossim, que sistema jurídico brasileiro já consagrou, por força da interpretação teleológica do disposto nos arts. 927, parágrafo único, e 932, inc. III, ambos do Código Civil, a noção de que o empregador ou comitente não pode ser responsabilizado pelos atos de seus empregados ou prepostos que sejam estranhos às suas atividades, pois aí estaria descaracterizada a relação de preposição. Até porque os programas de *compliance*, por seus

próprios elementos, são capazes de evidenciar as circunstâncias em que empregados ou prepostos agem em desconformidade com a cultura de integridade inculcada no âmago do empreendimento.

A Administração Pública, de outra parte, também se submete a mecanismos de controle, que atuam preventiva, concomitante e posteriormente à prática de atos administrativos. Não se voltam, porém, os controles exclusivamente ao enfrentamento da corrupção, mas é inegável essa vocação, haja vista que aquela consiste na violação de deveres posicionais para a obtenção de vantagens extrapositionais; dito de outra forma, pode ser encontrada corrupção na prática deliberada de ato administrativo com desvio de finalidade, a fim de atender a interesses escusos do agente público.

Os mecanismos de controle Administração Pública se fundamentam na noção de que ao Estado é conferida tutela do interesse público e aos agentes públicos, a sua consecução enquanto manifestantes da expressão da vontade do Estado. Logo, todos os atos praticados pelos agentes públicos, imputáveis à Administração Pública pela teoria do órgão, devem se conformar aos limites definidos pelo ordenamento jurídico.

Daí a dizer-se que, embora distintos na forma e no conteúdo, os programas de integridade e os mecanismos de controle da Administração Pública se assemelham quanto à finalidade: impor a observância do ordenamento jurídico e o respeito às prescrições éticas e de boa gestão.

#### 4.1 COMPLIANCE: ORIGENS E CONCEITO

*Compliance* é um termo da língua inglesa, derivado do verbo “*to comply*”, cujo significado é, dentre outros, *submissão, obediência* (HOUAISS, 2000). Ou seja, *compliance* tem o sentido de comprometimento, observância, atendimento de normas. Nos dizeres de Coimbra e Binder (2010, p. 2), cuida-se

[d]o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir as leis, diretrizes, regulamentos internos e externos, impostos às atividades da instituição, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e o risco legal/regulatório.

Para Benedetti (2014, p. 80), ainda, o *compliance* pode ser

definido como o conjunto de disciplinas introduzidas na empresa para fazer cumprir normas legais e regulamentares, políticas e diretrizes



estabelecidas para as suas atividades, bem como ferramenta para evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade nela existentes.

Nessa senda, pontuam Cabette e Nahur (2013, p. 17) que o objetivo do *compliance* é justamente

[...] adequar as práticas empresariais individuais e institucionais às leis e regulamentos que regem a atividade desenvolvida [pelo empresário, seja individual, seja social], bem como fiscalizar continuamente a regularidade desses procedimentos a fim de evitar infrações e eventuais danos.

No Brasil, o *compliance* vem sendo definido, a partir inclusive do disposto no Decreto n. 8.420/2015, como sendo o “conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira”

Apesar de não existir certeza quanto ao momento exato em que surgiu o conceito de *compliance*<sup>2122</sup>, é correto afirmar que o setor bancário foi um dos pioneiros na adoção de regulação que fomentasse o desenvolvimento de mecanismos internos de controle e boas-práticas. Segundo Bertoni (2012, p. 112), o marco regulatório inicial teria sido elaborado na Conferência de Haia de 1930, em que se instituiu o *Bank for International Settlements* - BIS - que tem por finalidade ensejar a cooperação entre os bancos centrais.

Subsequentemente, a *Securities Exchange Commission* - SEC - começou a difundir a sugestão de contratação de *compliance officers*, com o intuito de promover o desenvolvimento de procedimentos internos de controle, capacitação de pessoal, monitoramento e supervisão de atividades suspeitas. Na década seguinte, os bancos centrais dos Estados soberanos que compõem o G10 criaram o Comitê de Regulamentação Bancária e Práticas de Supervisão. Posteriormente, foram pactuados os Acordos de Capitais de Basileia I, II e III, nos anos de 1988, 2004 e 2010, que têm por objetivo precípuo estipular diretrizes mercadológicas para a adequada manutenção da higidez do mercado financeiro internacional.

Concomitantemente, veio à tona nos Estados Unidos da América, na década de 1970, o escândalo envolvendo a Lockheed Aircraft Corporation, que pagava propina, utilizando

---

<sup>21</sup> Benedetti (2014, p. 75) afirma que a doutrina não é uníssona quanto ao segmento econômico no qual teria surgido o conceito de *compliance* se no setor médico, farmacêutico ou financeiro.

<sup>22</sup> Cabette e Nahur (2013, p. 16) apontam que o conceito de *compliance* teria nascido nos idos da década de noventa.

recursos oriundos de auxílio financeiro prestado pelo governo estadunidense, a servidores públicos estrangeiros de países “aliados” durante o período histórico comumente denominado de Guerra Fria (PAGOTTO, 2013, p. 24). Esse evento provocou uma intensa repulsa social, pois se verificou a inexistência de normas jurídicas reprimindo o suborno a funcionários públicos estrangeiros, o que conduziu o Congresso dos Estados Unidos da América a editar o *Foreign Corruption Practice Act - FCPA*.

Ocorre que o rigor repressivo impresso pelo FCPA - cuja linha central é a punição das companhias estadunidenses e das estrangeiras com ações negociáveis em bolsas de valores dos Estados Unidos da América que hajam pagado, ofertado ou prometido qualquer quantia em dinheiro ou coisa de valor para servidores públicos estrangeiros a pretexto de obter ou manter negócios, bem assim de exercer influência indevida sobre esses agentes públicos - importou na perda de competitividade por parte dos Estados Unidos da América em relação aos demais países industrializados. Como bem obtempera Pagotto (2013, p. 27),

[o]s países europeus não proibiam de forma categórica o suborno de funcionários públicos estrangeiros: pelo contrário, alguns deles permitiam a dedução fiscal do suborno como “despesas necessárias” à efetivação do negócio.

Como o pagamento de suborno a funcionários públicos estrangeiros era uma prática relativamente comum, as empresas americanas começaram a perder negócios com a vedação do suborno internacional. O valor efetivamente perdido pelas empresas norte-americanas é incerto, mas um relatório do Departamento de Comércio de 1996 estimou que as empresas americanas perderam aproximadamente 11 bilhões de dólares em negócios nos dois anos anteriores. Por esse motivo, era essencial para a diplomacia norte-americana que os demais países industrializados também se comprometessem com o combate ao suborno.

A partir do momento em que o governo estadunidense percebe a queda em sua competitividade - sobremaneira frente à Grã-Bretanha e à França, cujos ordenamentos jurídico-tributários autorizavam a dedução das despesas empenhadas no pagamento de propinas ou subornos do lucro auferido como se se tratasse de dispêndios inerentes à consecução do negócio (PETRELLUZI; RIZEK JUNIOR, 2014, pp. 24-25) - e vislumbra a perspectiva de resultados negativos para os negócios das empresas nacionais de seu país, inicia uma verdadeira “Cruzada” contra a leniência da comunidade internacional, notadamente dos países europeus, com as práticas corruptivas. Para tanto, o Departamento de Estado dos Estados Unidos da América elegeu como arena para o embate a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.

Assim, após longos e profícuos anos de produção acadêmica visando a completamente rechaçar a tese de que a corrupção produz efeitos positivos sobre a economia (PAGOTTO, 2013, pp. 28-29), foi celebrado, no âmbito da OCDE, em 1994, o primeiro acordo multilateral sobre o tema. No ano seguinte, a OCDE expediu a “Recomendação sobre a Dedução de Impostos de Subornos de Funcionários Públicos Estrangeiros”. Finalmente, em 1997, os Estados-membros da OCDE pactuaram a “Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros”, que restou subscrita também por Argentina, Brasil, Bulgária, Chile e República Eslovaca (BRASIL, 2016, p. 5).

Além do compromisso internacional assumido por vários Estados soberanos, outros eventos<sup>23</sup>, ainda mais recentes, que preocupam particularmente por apresentar um quadro de expansão da criminalidade empresarial, concorreram para a edição de instrumentos normativos que se propuseram ao enfrentamento da corrupção e do comportamento antijurídico praticados por pessoas jurídicas em vários segmentos econômicos. Dentre esses diplomas legais podem ser destacados Sarbanes-Oxley Act, UK Bribery Act, Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, Ley Orgánica 3/2000, Ley de Responsabilidad Penal Corporativa, Código Penal Francês, Código Penal Suíço e Lei Anticorrupção.

Todas essas leis mencionadas no parágrafo anterior têm em comum o fato de, no afã de combater a criminalidade corporativa, instituírem regimes jurídicos de responsabilização das pessoas jurídicas, civil, administrativa ou, mesmo, criminalmente. A ascensão do fenômeno repressivo em escala global desbordou na bem-vinda difusão da necessidade de implantação, no âmbito da governança corporativa, de programas de *compliance*.

No Brasil, os programas de *compliance* – ou de integridade – começaram a despertar interesse das pessoas jurídicas em geral a partir da promulgação da Lei n. 12.846/13, haja vista que nela esses programas receberam um especial destaque como elemento apto a recomendar o abrandamento das penas a serem aplicadas às pessoas jurídicas cujos agentes praticassem os atos de corrupção estampados no art. 5º. No Decreto n. 8.420/15, que regulamentou a Lei Anticorrupção, restou definido o que seria avaliado dos programas de integridade, de modo verificar se eles cumprem com a finalidade para eles desenhada. nesse contexto de enfrentamento à corrupção contra a Administração Pública nacional ou estrangeira.

Nesse contexto, os programas de integridade, quando efetivos, para além de conduzirem à mitigação da punição das pessoas jurídicas, favorecerão a efetiva

---

<sup>23</sup> Bertoni (2012, p. 113) elenca um rol exemplificativo de escândalos de governança corporativa e fraudes contábeis, envolvendo companhias como Enron, WorldCom, Banco Barings, Parmalat e, até mesmo, a crise financeira de 2008.

responsabilização das pessoas físicas que tenham praticado ilícitos em detrimento da Administração Pública, reduzirão custos de transação – na medida em que os próprios processos de contratação internos da pessoa jurídica tendem a ser menos suscetíveis a desvios éticos do pessoal envolvido – e contribuirão para a construção de um ambiente negocial ético, eficiente, transparente e confiável. Isso porque os regimes de integridade atuam não apenas corretivamente, senão preventivamente, evitando o cometimento de infrações normativas e éticas. A seguir, a fim de melhor esclarecer o que sejam programas de integridade efetivos, serão expostos os elementos necessários aos programas de *compliance*.

#### 4.1.1 Elementos do *compliance*

Nada obstante o vocábulo *efetivo* a que se refere a Lei Anticorrupção possa parecer mais um conceito jurídico indeterminado na seara punitiva, cuida-se de uma adjetivação bastante adequada para definir o que se espera de um programa de *compliance*. Quis o legislador, portanto, transmitir a ideia de que os programas de *compliance* não podem ser apenas *pro forma*, devendo espelhar uma realidade negocial ética da pessoa jurídica e o seu empenho em observar as disposições normativas incidentes sobre a atividade econômica que explora. Noutras palavras, pretende-se que os programas de conformidade ou integridade sejam capazes de produzir resultados práticos positivos e, por isso mesmo, efetivos.

A falta de efetividade de um programa de *compliance* esvazia a própria razão de ser desse valioso instrumento. E assim resulta, porque o objetivo do *compliance* é, precisamente, fomentar a adoção de uma cultura de respeito às normas jurídicas e éticas, evitando, ao máximo, a ocorrência de violações à ordem jurídica e à moralidade. Destarte, se um dado programa de *compliance* não tiver efetividade, os empregados, ao invés de serem instigados a respeitar princípios morais e normas jurídicas, sentir-se-ão autorizados a cometer ilícitos civis, administrativos ou penais, aos efeitos de conseguirem atingir metas ou melhorar suas remunerações, ainda que isto se dê às custas de práticas corruptas.

O Decreto n. 8.420/2015, que regulamentou a Lei n. 12.846/2013, apresenta, em seu art. 42<sup>24</sup>, os parâmetros a serem considerados por ocasião da avaliação da efetividade do

---

<sup>24</sup> I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa; II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos; III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; IV - treinamentos periódicos sobre o

programa de *compliance* da pessoa de jurídica investigada. Os 16 (dezesesseis) critérios são, na realidade, desdobramentos de 5 (cinco) elementos essenciais, consoante didática classificação apresentada por Maeda (2013, p. 181), quais sejam: (i) *suporte da administração e liderança*; (ii) *mapeamento e análise de riscos*; (iii) *desenvolvimento de políticas, controles e procedimentos*; (iv) *comunicação e treinamento*; e (v) *monitoramento, auditoria e remediação*.

#### 4.1.1.1 Suporte da administração e liderança

Por *suporte da administração e liderança*, deve-se compreender a aderência da alta administração da pessoa jurídica ao programa de *compliance*, através da demonstração forte, explícita e visível a todos os empregados e sócios de que não serão admitidas e toleradas violações de conduta. Com isso, a alta administração deverá reiteradamente reforçar essa ideia em todos os níveis organizacionais, fornecendo o seu próprio exemplo de conduta<sup>25</sup>.

É de suma importância que a alta administração evidencie a empregados, sócios e, mesmo, outras pessoas jurídicas com as quais estabeleça qualquer vínculo comercial que o atendimento às normas jurídicas e morais são imprescindíveis na captação de novos negócios ou na manutenção dos que já se encontram em curso. Seguramente, nas relações comerciais e jurídicas que entabula a pessoa jurídica, deve ser incentivada a manutenção de uma postura

---

programa de integridade; V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade; VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica; VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica; VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões; IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento; X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa fé; XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade; XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

<sup>25</sup> Maeda (2013, p. 182) alerta que o Guia de Boas Práticas da OCDE vaticina que se torna inefetivo o programa de *compliance* se a pessoa jurídica tem, entre seus líderes, pessoas com histórico de violações, o que, invariavelmente, enfraquece a ideia de comprometimento da alta administração com o combate e a prevenção às práticas corruptas. Ademais, impositivo que existam consistentes procedimentos disciplinares, de modo que as distintas condutas desviadas recebam o adequado tratamento punitivo. Além disso, pontua o autor que o U.S. Sentencing Guidelines dispõe que a empresa deve afastar dos quadros de liderança aqueles profissionais que ela sabe ou deva saber tenham praticado conduta incompatível com o programa de *compliance*.

cordial e colaborativa, o que, de forma alguma, pode ser confundido com compadrio, favorecimentos ou, ainda, com a promoção ou conivência com malfeitos. Isto é o que precisa restar claro a todos os agentes que interagem com a pessoa jurídica ou se submetem às suas ordens; tarefa que cabe à alta administração esclarecer.

Como corretamente destaca Maeda (2013, p. 182),

[n]enhuma medida ou procedimento de prevenção, por mais sofisticado que seja, poderá ser efetivo ou sobreviver a uma visão, ainda que distorcida, de que práticas antiéticas poderão vir a ser aceitas se necessárias para o sucesso dos negócios da empresa. Se, não obstante a existência de regras e procedimentos de prevenção à corrupção, a administração da empresa transmitir mensagem de que as pressões para o alcance de metas comerciais devem prevalecer sobre a conduta ética da empresa, o programa de *Compliance* estará necessariamente fadado ao fracasso, passando a ser apenas um conjunto vazio de regras e procedimentos internos.

A administração demonstra seu comprometimento ao prover o suporte necessário à constituição de uma robusta estrutura de *compliance*, com profissionais tecnicamente qualificados, munidos de recursos financeiros e humanos, autônomos, independentes em relação ao comando superior da instituição e, ainda assim, com acesso aos titulares dos cargos com maiores poderes decisórios. É necessário que o departamento de *compliance* guarde considerável parcela de autonomia para que não sofram qualquer tipo de influência apta a fazer ruir todos os esforços envidados no desempenho de suas funções preventivas e corretivas.

Mas não basta o engajamento da alta administração, imperioso que, da mesma forma, ocorra o comprometimento por parte das lideranças que atuam mais próximas aos empregados. Assim, diminui-se a resistência por parte dos empregados, que poderiam não aderir tão rapidamente às políticas de conformidade que consubstanciam o *compliance*.

#### 4.1.1.2 Mapeamento e análise de riscos

Considerando que os programas de *compliance* ambicionam a mitigação de cometimento de ilícitos no ambiente corporativo, isto é, que o conjunto de mecanismos e procedimentos internos que formam os programas de integridade têm caráter preventivo a eventuais ilicitudes, *mapeamento e análise de riscos* dizem com a verificação e compreensão das principais áreas de risco a que está sujeita a atividade econômica explorada pela pessoa jurídica. Portanto, mapeamento e análise de riscos visam a predizer a quais riscos se acha

exposta a pessoa jurídica e quais circunstâncias apresentam potencial catalisador ou, até mesmo, encorajador ao incurso em condutas ilícitas por parte de seus empregados ou administradores.

É por seu caráter eminentemente preventivo que os programas de *compliance* devem realizar, sob pena de falta de efetividade, o mapeamento e a análise de riscos a que se submete a pessoa jurídica na exploração de sua atividade econômica. A importância é tamanha que o Decreto n. 8.420/2015 fez questão de vaticinar, em seu art. 42, inciso V, a análise periódica dos riscos em que incorre a pessoa jurídica como requisito a ser considerado quando da avaliação de efetividade de um programa de integridade.

Não é apenas a legislação pátria que destina certa deferência ao contínuo processo de monitoramento e análise de riscos, outros instrumentos normativos alienígenas também o fazem, conforme pondera Maeda (2013, p. 186):

A importância deste ponto [mapeamento e análise de riscos] é destacada expressamente em todas as principais referências internacionais sobre programas de *Compliance*.

Nos Estados Unidos, o *Principles of Federal Prosecution of Business Organizations* do Departamento de Justiça indica textualmente que “*programas de Compliance devem ser estruturados de forma a detectar os tipos específicos de condutas ilícitas que são mais prováveis de ocorrer na linha de negócios específica da empresa. [...]*”

Embora a versão original do *US Sentencing Guidelines*, de 1991, não tenha incluído especificamente um item relacionado à realização de análise de risco como um dos elementos essenciais em programas de *Compliance*, este ponto foi inserido posteriormente, prevendo que empresas devem conduzir avaliações de risco periódicas e tomar medidas adequadas para estruturar, implementar e modificar cada elemento de seus programas de modo a reduzir o risco de violações.

Na mesma linha, a análise de riscos é um dos elementos previstos nos *Procedimentos Adequados* do *UK Bribery Act*, bem como nas *Boas Práticas* da OCDE, os quais classificam o exercício de avaliação de risco como a base para o desenvolvimento de controles internos efetivos. Nas diretrizes emitidas pelo governo britânico a respeito dos *Procedimentos Adequados*, a análise de risco é mencionada como devendo servir de base para o estabelecimento de prioridades e alocação de recursos para a prevenção de violações.

[Grifos do autor]

Quando do mapeamento e da análise dos riscos a que se expõe a pessoa jurídica, devem ser examinados os riscos internos e externos à atividade econômica explorada.

São riscos internos a serem relevados: (i) o porte da empresa; (ii) o nível de aderência e de conhecimento dos empregados e dos administradores da pessoa jurídica aos mecanismos e procedimentos que constituem o programa de integridade, que sobre eles emana efeitos; (iii) o

histórico de violações e de investigações; (iv) o nível de rotatividade de empregados; (v) existência de funções de monitoramento para detecção de descumprimentos em todos os estabelecimentos da pessoa jurídica.

De outra parte, reputam-se riscos externos: (i) aqueles próprios do segmento econômico no qual é exercida a empresa; (ii) o cenário regulatório e a percepção de corrupção no ambiente político-administrativo de cada Ente Político em que se situam os estabelecimentos da pessoa jurídica; (iii) o nível de interação com o Poder Público, seja na qualidade de contratada, seja como administrada dependente da outorga de autorizações, licenças, permissões ou registros por parte das autoridades administrativas; (iv) o modelo de gestão da empresa, inclusive, em relação ao emprego, ou não, de terceirizados na interação com o Poder Público ou com outros privados, tais como, representantes comerciais, consultores, despachantes, prestadores de serviços, dentre outras figuras comuns num mercado cada vez mais dominado pela proposta de *outsourcing*.

Nesse passo, o mapeamento e a análise de riscos, que serão documentados em relatórios, devem ser capazes de preparar a pessoa jurídica, provendo-lhe os instrumentos necessários à implementação de medidas adequadas à mitigação dos riscos específicos em que incorre. As medidas acautelatórias deverão, ainda, sopesar o lugar onde serão implementadas, haja vista que, como se infere a partir da leitura dos riscos externos, cada estabelecimento da pessoa jurídica interage de uma forma distinta com o Poder Público e poderão, também, submeterem-se a diversos regimes jurídico-regulatórios.

Insta ponderar que o mapeamento e a análise de riscos devem ser atualizados com uma certa periodicidade, aos efeitos de se manter o caráter eminentemente preventivo do *compliance*. Isso porque qualquer que seja a atividade econômica entretida é real a possibilidade de que novos riscos passem a recair sobre o segmento econômico no qual atua a pessoa jurídica, inclusive, decorrentes de uma novel situação de maiores regulação ou interação com o Poder Público.

O intervalo de tempo entre as atualizações não é um dado estanque; variando consoante o grau de exposição e o tipo de riscos em que incorre. As peculiaridades relativas ao mercado no qual está inserida a atividade empresarial da pessoa jurídica, portanto, devem pautar a periodicidade com que se atualizará a matriz de riscos, determinando a velocidade a ser impressa para o mapeamento e a análise de riscos.



#### 4.1.1.3 Políticas, controles e procedimentos

Após haver sido verificada a aderência da alta administração à introjeção de uma cultura de integridade, através de seus comprometimento e suporte à adoção de políticas voltadas ao fomento à obediência do sistema jurídico-normativo e de preceitos morais, bem como de terem sido realizados mapeamento e análise de riscos, a pessoa jurídica precisará desenvolver regras, controles e procedimentos tendentes a mitigar as chances de cometimento de ilícitos. É neste ponto que se enquadram os tão conhecidos *códigos de conduta e de ética*, os quais têm a missão de expressar, com o emprego da linguagem mais simples e acessível possível - de modo a facilitar a compreensão e a adesão de todos os profissionais que atuam na empresa ou em nome dela - os valores e princípios morais que informam o agir recomendado e aceito pela empresa, incluindo a inadmissibilidade de qualquer forma de corrupção ou conduta ilícita.

Naturalmente, não é apenas a elaboração de códigos de conduta e de ética a única medida a ser implementada em relação aos mecanismos de controle. Nesse contexto, também se afigura como necessário o desenvolvimento de procedimentos próprios para a prática de vários atos que possam comprometer a integridade ética institucional, sobremaneira nas situações que se constituam em algum dos riscos internos ou externos do empreendimento. Assim, por exemplo, estatuem-se procedimentos para a autorização de pagamentos, de contratações, de aquisições, etc., inclusive, com a adoção de mecanismos de *due diligence*, apresentando-se o passo-a-passo para realização segura dessas operações e a adição, nas operações passíveis de contratualização, de cláusulas relacionadas com o comprometimento ético-normativo das partes que afluírem à avença, minimizando-se, tanto quanto possível, os riscos incorrentes em cada uma daquelas situações.

A previsão de regras e procedimentos de controle assegura uma maior estabilidade comportamental e evidencia, de forma ostensiva, a conduta esperada de seus administradores, empregados e contratados. Com isso, as relações jurídicas de que participa a pessoa jurídica que adote essas medidas de *compliance* tornam-se, flagrantemente, mais seguras e seus desdobramentos jurídicos e econômicos, previsíveis.

Da mesma forma que ocorre com o mapeamento e a análise de riscos, as regras e os procedimentos de controle devem ser atualizados periodicamente. E assim deve ser porque, à medida em que o programa de *compliance* é aplicado e os procedimentos e regras de controle são postos em prática, percebe-se as deficiências porventura existentes nessas medidas. Ademais, quando a própria matriz de risco se altera, forçoso promover a readequação das regras

e dos procedimentos à realidade mais recente, sob pena de não serem prevenidos os novos riscos e de se tornar inefetivo o programa de *compliance*.

#### 4.1.1.4 Comunicação e treinamento

Para que o programa de *compliance* seja aderido pelos empregados, a administração e as lideranças demonstrem empenho em cumprir as normas e procedimentos de controle, é necessário que seja provida comunicação e treinamento dos envolvidos, desde os administradores até os terceiros, passando pelos empregados. Para tanto, consoante já referido quando discorríamos sobre as normas e os procedimentos de controle, compulsório que essas políticas sejam transmitidas aos atingidos pelo programa de *compliance* de uma maneira clara e acessível ao seu grau de instrução.

Nesse sentido, a comunicação e o treinamento afiguram-se como elementos imprescindíveis à efetividade de um programa de *compliance*. A disseminação da política de integridade contida no programa de *compliance* pode se dar de várias formas, tais como a realização de palestras, cursos, distribuição de cartilhas, afixação de cartazes no ambiente laboral ou, mesmo, disparo de mensagens de e-mail, tudo isso adequado às atribuições do cargo de cada empregado ou administrador e, no caso dos terceiros, deve guardar correspondência com o que se espera dos terceiros com os quais a empresa adotante de um programa de *compliance* mantém relações jurídico-comerciais. Além disso, o guia de *Boas Práticas* da OCDE (2010, p. 3) refere que a comunicação e o treinamento devem estar documentados e alcançarem todos os níveis da empresa.

O conteúdo da comunicação e do treinamento, bem assim a forma como serão feitos devem ser compatíveis - isto é, razoáveis e proporcionais - com os riscos aos quais os empregados, administradores e terceiros estejam submetidos. Nessa toada, não se deve exigir, por exemplo, de um representante comercial, que somente participa dos pregões presenciais pela licitante fornecedora de bens à Administração, que conheça todos os procedimentos relacionados com o processo de compra de mercadorias da licitante junto ao fabricante, haja vista que isso é desarrazoado. Se o representante conhecer os procedimentos e normas respeitantes às aquisições de mercadorias, melhor; se não souber, tudo bem, pois dele é inexigível que conhecesse esse ponto, pois atua no outro elo da cadeia - na parte de fornecimento à Administração - e está submetido a outros riscos.

Assim como ocorre com a análise e o mapeamento de riscos, com as estruturas, políticas e normas de controle, os treinamentos e a forma de comunicação da política de integridade da empresa devem ser atualizados com certa periodicidade, de modo a manter mitigar os riscos. Portanto, à medida em que novos riscos forem identificados ou vierem a incidir sobre as atividades econômicas da pessoa jurídica, novos mecanismos de controle surgirão e novos treinamentos a seu respeito deverão ser prestados aos interessados, sejam eles administradores, empregados ou terceiros. Somente dessa forma a efetividade do programa de *compliance* se prolongará no tempo.

#### 4.1.1.5 Monitoramento, auditoria e remediação

Estando em pleno funcionamento o programa de *compliance*, após terem sido mapeados e analisados os riscos aos quais se expõe a pessoa jurídica, serem elaborados procedimentos e normas que orientam condutas para o controle desses riscos, sendo do conhecimento de todos os empregados, administradores e terceiros a existência de normas e procedimentos de controle e havendo aderência da alta administração, das lideranças e dos empregados à cultura de integridade, resta apenas um elemento para que se atinja a efetividade de um programa de *compliance*: monitoramento, auditoria e mecanismos de remediação. De nada adiantaria a introjeção de preceitos éticos, a elaboração de códigos morais que orientassem a conduta dos agentes envolvidos nas atividades econômicas da pessoa jurídica e a construção de mecanismos de controle, se não houvesse como se aferir o cumprimento de todo o arcabouço normativo-institucional que reveste os programas de integridade.

Não basta mapear-se e analisar os riscos a que se submete a pessoa jurídica, desenvolver-se procedimentos e normas de controle, promover-se a comunicação e o treinamento dos empregados e obter-se a aderência dos envolvidos, impositivo que também concorra, para a efetividade do programa de *compliance*, a verificação periódica da funcionalidade dos procedimentos, a rapidez com que se apresenta resposta às supostas violações éticas ou jurídicas, bem assim a capacidade de se readequar os mecanismos de controle a cada mudança de paradigma de risco, de modo a mitigar o cometimento de ilícitos de toda ordem. Com base nesses apontamentos, tem-se que monitoramento, auditoria e remediação consistem na verificação da atualização do cumprimento do programa de *compliance* através da análise periódica (i) da adequação dos mecanismos de controle, (ii) da rapidez com que se investiga e se apresenta a solução para a denúncia (imposição de sanção

disciplinar, reparação do dano ao ofendido, etc.) e (iii) da capacidade de se corrigir os procedimentos internos de minimização de riscos.

Por isso mesmo, o guia de Boas Práticas da OCDE, o UK Bribery Act, a Lei Anticorrupção brasileira e o seu decreto preveem a necessidade de constante monitoramento e periódica auditoria. Vale destacar que os processos de monitoramento e auditoria, ainda, devem ser documentados, aos efeitos de se prover subsídios para a correção das falhas porventura identificadas.

Monitoramento e auditoria são duas faces da mesma moeda. Dito de outra forma, sendo ambos processos de aferição da adequação das medidas e das estruturas de um programa de *compliance*, constituem-se em funções distintas: enquanto o monitoramento se refere à constante e diuturna supervisão para detecção e correção, com o menor dispêndio de tempo possível, dos problemas existentes no programa de *compliance* como um todo; auditoria restringe sua apreciação a certos e determinados pontos do programa de integridade ou determinadas áreas de risco mais vulneráveis.

De todo modo, o monitoramento e a auditoria devem testar a efetividade dos procedimentos e normas de controle existentes, focando, por certo, nas áreas de maior exposição a riscos, as quais hajam sido assim capituladas quando da regular análise e mapeamento de riscos. E assim deve ser porque, da mesma forma como ocorre em todos os outros elementos necessários a um efetivo programa de *compliance*, é necessário que exista proporcionalidade em relação aos riscos enfrentados pela empresa, sob pena de se estar envidando esforços para supervisionar área que não oferece risco real à atividade econômica, deixando desguarnecida a verificação de outras áreas - aqui estão inclusas não apenas as atividades econômicas ou segmentos de mercado, mas, também, as regiões político-administrativas onde são mais frequentes as práticas ilícitas - que são cotidianamente submetidas a riscos.

É neste elemento de *compliance* que se enquadra a criação e a manutenção de um canal de comunicação de denúncias ou suspeitas de práticas antijurídicas ou antiéticas, tais como pressões indevidas ou ordens manifestamente ilegais. Além de criar e manter esse canal, a pessoa jurídica terá de dar ciência da existência desse instrumento a seus empregados, administradores e terceiros que consigo interagem, bem como, para incentivar as denúncias, manter firme compromisso de assegurar a preservação da identidade do comunicante e de não ser complacente ou tolerante com qualquer tipo de retaliação ao denunciante.

Tão logo venha a tomar ciência da denúncia, a pessoa jurídica deve rapidamente investigar o seu conteúdo e, confirmada a procedência das alegações, promover a consequente

responsabilização de quem tenha agido em desconformidade com as normas jurídicas ou violado as normas e os procedimentos de controle de *compliance*, o que, observados critérios de razoabilidade e proporcionalidade, pode incluir demissão de empregados, exclusão de sócios, resilição contratual e - sempre - reparação do dano causado. Desse modo, ao responder prontamente e com rigor proporcional à gravidade da infração ao sistema normativo, a pessoa jurídica sinaliza que adota mecanismos sólidos e adequados à remediação dos ilícitos que eventualmente sejam cometidos no interior da empresa que explora, bem assim que são eficazes os seus mecanismos de monitoramento e auditoria.

Outra medida que se adequa perfeitamente aos processos de monitoramento, auditoria e remediação é a adoção de procedimento de entrevista de desligamento de empregados, oportunidade em que será indagado se, no curso do contrato de trabalho, eles cometeram algum ilícito ou violaram os procedimentos e normas de controle da empresa. Quanto ao ponto, anota Maeda (2013, p. 200):

[a]o passo que muitos empregados poderão relutar em comunicar violações durante o curso de seus vínculos com a empresa, a probabilidade de que estejam dispostos a fazê-lo no momento de sua saída da empresa será, via de regra, maior.

Em relação aos parceiros comerciais, a medida mais adequada é o exercício de auditorias regulares visando à verificação da observância da legislação anticorrupção especialmente.

Enfim, todas essas medidas tem por desiderato aferir se o programa de *compliance* mantém-se atualizado para fazer frente aos distintos e novéis riscos a que possa se submeter a pessoa jurídica, é célere no processamento das denúncias e capaz de prontamente remediar as consequências jurídicas dos atos ilícitos daqueles que estejam diretamente ligados à empresa, sejam empregados, administradores ou terceiros. Caso monitoramento, auditoria e remediação estejam em sintonia fina com a realidade das atividades da pessoa jurídica, seguramente os demais elementos estão sendo atendidos e o programa de *compliance* é efetivo.

#### **4.1.2 Aplicação dos programas de *compliance*: benefícios esperados**

Num cenário de forte crise econômica, o mercado em geral se torna frágil e mais propenso à ocorrência de situações que podem ser configuradas como práticas corruptas. Até mesmo porque, como se pode observar em reportagens veiculadas na imprensa, o principal

indutor desse descompasso econômico - e, mesmo, da deterioração da crença da sociedade nas instituições políticas - é a corrupção, evidenciada, especialmente, pelos fatos envolvendo a “Operação Lava Jato”.

A corrupção, enquanto ferramenta que possibilita a consecução de fins políticos, econômicos ou sociais, dificilmente alcançáveis caso fossem perseguidos pela via ética (SEÑA, 2014, p. 170), é um mal que aflige a humanidade e cujo combate engajou os Estados soberanos a formatarem novos arranjos institucionais e a editarem instrumentos normativos. Cuida-se de um problema universal que nos remete à essência do ser humano e de suas instituições.

A imagem da Administração Pública e de determinados setores econômicos foi severamente assolada pelos sucessivos escândalos de corrupção, reduzindo a credibilidade das instituições envolvidas e diretamente implicadas. Com isso, investidores nacionais e estrangeiros, que são a grande fonte de giro do mercado nacional, hesitam em realizar operações financeiras ou comerciais com instituições desprestigiadas pela corrupção, inviabilizando uma série de investimentos.

Ademais, a crise econômica que se instalou no Brasil, impôs a necessidade de reestruturação das contas públicas, fazendo com que o governo federal adotasse uma política de restrição à concessão de créditos. Nesse diapasão, naturalmente, o custo com financiamento, ao sabor de toda a circunstância econômica, aumenta, uma vez que o crédito se torna escasso e o risco para quem empresta recursos financeiros também se intensifica.

Não bastando isso, com a promulgação da Lei n. 12.846/13, a Administração Pública brasileira passou a dispor de poderoso instrumento normativo para punir com maior rigor, impingindo pesadas sanções administrativas e judiciais, as pessoas jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que cometam ilícitos administrativos vaticinados na lei em comento em desfavor da Administração Pública nacional ou alienígena.

Esse ciclo de queda econômica e corrupção, para ser aos poucos minimizado, construindo-se uma atmosfera de confiança, demanda um maior investimento nos setores de controle interno e *compliance*, com a implantação de políticas bastante restritivas, de modo a instaurar o maior nível de prevenção à corrupção possível, sob pena de perda de competitividade e de não se prevenir adequadamente para o enfrentamento e a superação de crises eventualmente geradas pela revelação de escândalos de corrupção nos quais estejam implicadas as pessoas jurídicas. E é isso que os investidores, nacionais e estrangeiros, mais prestigiam: sólidas políticas de controle interno e irrefutáveis padrões de ética nas negociações são fundamentais para o recebimento de investimentos.

Nesse sentido, a adoção de programa de *compliance* efetivo, isto é, aquele que possui os cinco elementos arrolados no tópico anterior e que, necessariamente, devem refletir a realidade da atividade econômica, vem despontando, cada vez com mais força no mercado, como um produto imprescindível às pessoas jurídicas que desejam obter investimentos robustos, acessar crédito com condições facilitadas, contratar com a Administração Pública ou outros clientes reconhecidos pela sua liquidez, etc. A implantação de mecanismos de proteção à integridade institucional, de sustentabilidade ética e de monitoramento dos riscos de comportamentos antijurídicos, passa a ser condição de permanência num ambiente negocial cada vez mais competitivo.

A ética, aliás, tende a tornar-se palavra de ordem diante do novo paradigma de integridade que se pretende estabelecer com a adoção de programas de *compliance* efetivos pelas pessoas jurídicas – em nosso país, especialmente, em relação àquelas que contratam com o Poder Público –. Esse novo momento institucional das pessoas jurídicas brasileiras pode superar o - já em crise - conceito de *maximização de lucros* da companhia moderna, como bem observa Hopt (2006, p. 107):

Atualmente, entretanto, o conceito de *maximização de lucros* da empresa moderna está em crise e vem sendo submetido às mais diversas críticas do público em geral, dos políticos e de parte da doutrina. Na Antigüidade a “medida de todas as coisas” era Deus. Mais tarde passou a ser o “homem”, o ser humano. Hoje, parece que a medida de todas as coisas é o “lucro”. Membros do conselho de administração recebem enormes remunerações através de opções de compra de ações, planos de aposentadoria e compensações ofertadas para induzi-los a se aposentar (*golden handshakes*), uma prática que se iniciou nos Estados Unidos e está se espalhando pela “antiga Europa”. A utilização de oportunidades comerciais da companhia por membros do conselho e o uso privado de informações adquiridas em negociações com a clientela tornaram-se métodos lucrativos de geração de ganhos particulares. Políticos e público em geral reclamam contra as empresas por se valerem indevidamente da competição internacional para achatam salários, transferir empregos e fábricas para outros países, em prejuízo da mão-de-obra doméstica, e para deslocar danos ambientais para o exterior, a fim de aumentar os lucros. Esta não é apenas uma questão ética, mas, cada vez mais, uma questão jurídica, tanto para as empresas quanto para os profissionais, que, numa sociedade preponderantemente para os serviços, estão se assenhoreando das atividades dos comerciantes individuais.

[Grifos do autor]

Na nova fase institucional inaugurada pela implantação generalizada de programas de *compliance* por parte dos titulares de empresa – que, no Brasil, foi impulsionada pela edição da

Lei Anticorrupção e pelo cerco que vem se estabelecendo à malversação do dinheiro público em negociações com privados –, muito mais valorar-se-á a observância às regras e aos princípios jurídicos e éticos do que a obtenção de lucros. O forçado, mas bem-vindo no plano ético, prestígio ao ordenamento jurídico pátrio possivelmente trará consigo, dentre outras consequências, uma maior valorização à mão-de-obra de trabalho nacional e ao cumprimento da legislação trabalhista, mais respeito às normas de Direito Ambiental, maior responsabilidade social dos agentes econômicos e, espera-se, zelo mais intenso por parte dos administradores de empresas e membros do Conselho de Administração, nas que disporem dessa instituição.

No plano contratual, as pessoas jurídicas brasileiras dotadas de programas de *compliance* efetivos também poderão experimentar mudanças comportamentais. Isso porque a tendência é a inclusão de cláusulas contratuais prevendo a exigência, dirigida a ambas as partes contraentes, de observância aos ditames do Direito, da ética, dos bons costumes comerciais, dos Códigos de Ética e de Conduta daquela que possui um programa de *compliance* e outros instrumentos relevantes ao fiel cumprimento da cultura de integridade.

Diante disso, com maior propriedade ainda, deverão incidir as balizas de averiguação de exercício disfuncional de direitos vaticinadas no artigo 187, do Código Civil, às relações contratuais entabuladas pelas sociedades empresárias. O exercício disfuncional é definido por Martins-Costa (2008, p. 49) como

espécie de ilicitude civil atinente **ao modo** pelo qual os direitos subjetivos e as posições jurídicas são concretamente exercidos. A ilicitude se apresenta ou em vista de uma **desmedida** nos meios utilizados para se atingir fins lícitos ou em razão de um **descompasso** entre a ação ou omissão do agente e os fins a que está concretamente predisposta a sua posição jurídica. É aferível segundo aqueles três critérios materiais mencionados (boa-fé, fim econômico e social e bons costumes), que, entretanto, só são detectáveis *in concreto*, então conduzindo a uma consequência que também será discriminada no caso, pois não há sanção específica para as situações de exercício disfuncional. Essa “assume cores e tonalidades diferentes de harmonia com o **modo disfuncional** como o abuso se expressa; o que vale por dizer que aquele tanto se pode reconduzir a uma nulidade negocial [...]”.  
[Grifos da autora]

A incidência das balizas se dá, pois o cumprimento das regras de integridade e o respeito à ética demandados pelo programa de *compliance*, e que vincula aqueles que subscreverem contratos nos quais se preveja expressamente o atendimento aos desígnios desse programa, revela um compromisso dos pactuantes de atenção à ética e ao Direito. Por isso mesmo, qualquer desvio da rota estipulada pela ética e pelo Direito, mesmo que tendente à



consecução de fins lícitos, será interpretado como exercício disfuncional de direito e, por conseguinte, conduzirá à nulidade negocial.

Costumeiramente, após a análise de riscos, os programas de *compliance* incorporam à rotina administrativa das pessoas jurídicas que os adotam procedimentos de controle voltados à concretização prevenção de ilícitos nas áreas mais expostas a esses riscos. Para além dos treinamentos aos agentes da pessoa jurídica e da identificação das pessoas mais expostas a riscos ou influências em decorrência das atividades próprias de seus cargos e da “sensibilização” da alta administração da pessoa jurídica à necessidade de comportamentos probos, éticos, íntegros e seguros nas relações negociais, o que envolve elementos anímicos-psíquicos muito relevantes para a construção de cultura de integridade no ambiente empresarial, são elaborados Códigos de Ética e de Conduta, a fim de estabelecerem parâmetros objetivos de condutas esperados de todos aqueles que atuem a mando ou em benefício da pessoa jurídica, e adotados procedimentos mais rigorosos para (i) a contratação de pessoal para atuação nos setores de “compras de bens e contratações de serviços” e representação comercial e (ii) a contratação de fornecedores de bens e prestadores de serviços, incorporando uma rotina de *due diligences* (isto é, coleta preliminar ao processo de contratação, de informações a respeito dos possíveis contratados); sem falar, nas auditorias regulares, cujo intuito é justamente monitorar, identificar as falhas e recomendar as correções.

Como se percebe, o programa de *compliance* é um importante mecanismo para prevenção de ilícitos diante dos rígidos mecanismos de controle impostos, assegura um diferencial competitivo àqueles que se dispuserem a implantá-lo e tende a proteger a sociedade de modo geral, na medida em que as pessoas jurídicas passarão a ser mais responsáveis institucional e eticamente. Trata-se, pois, de uma respeitável mudança de rumos nas instituições que ousarem implantar e cumprir com os programas de *compliance* efetivos.

Entretanto, caso os programas de *compliance* não sejam efetivos, isto é, não existam os mecanismos de proteção à integridade institucional e sustentabilidade ética mencionados, ou na hipótese de que sua existência não garanta efetividade e consistência aos controles (*compliance pro forma*), a ocorrência de ilícitos, sejam eles de cunho administrativo, civil ou penal, torna-se uma realidade bastante provável, fazendo com que a atividade econômica seja menos atraente a investidores e mais propícia à investigação para apuração de irregularidades de toda ordem pelas autoridades competentes.

O *compliance* e seu arcabouço normativo-institucional é um produto do qual as pessoas jurídicas que participam de contratações públicas hodiernamente não podem prescindir, sob pena de perda de diferencial competitivo e de não se prevenirem adequadamente para o enfrentamento

e a superação de crises eventualmente geradas pela revelação de escândalos de corrupção no bojo de suas práticas comerciais. Outrossim, os programas de *compliance* apresentam outro papel estratégico: o de elemento capaz de mitigar as sanções eventualmente impostas à pessoa jurídica em decorrência de sua responsabilização objetiva por ato de corrupção previsto na Lei n. 12.846/13, praticado por empregado, preposto ou diretor em evidente desrespeito à cultura de integridade vigente na empresa.

#### 4.2 O CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ESTATAL

A Administração Pública, para realizar os públicos fins do Estado, pratica atos administrativos sob o manto de normas jurídicas fundantes, dentre os quais se destacam a legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e de outros princípios que a estes sejam correlatos. Não se trata, contudo, de mera disposição normativa do art. 37, da Constituição da República; decorre do dever da Administração de atender às reivindicações próprias da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade desse público (DI PIETRO, 2009, p. 50).

Nesse sentido, os atos administrativos necessários à concretização do agir estatal e do cumprimento das funções públicas de Estado se subordinam ao interesse público, de modo que se acham suscetíveis à atividade de controle (GASPARINI, 1995, p. 531). A possibilidade de controle, que pode ser interno, externo ou social, constitui também fundamento de legitimação da própria Administração Pública, na medida em que ela, tomada como a pessoa política que exercita as competências administrativas do Estado, é a responsável pela gestão de bens e de direitos que não lhe são privados, têm titulares difusos, e, por isso mesmo, são direitos indisponíveis ao agente administrativo que vier a lhe fazer as vezes (CIRNE LIMA, 1954, pp. 19-24). Disso resulta que o controle da Administração Pública conforma juridicamente o seu agir, pautando-o pelos limites que lhe foram impostos pelo ordenamento jurídico (FRANÇA, 2010, p. 80).

Ora, se a Administração Pública está vocacionada à realização das finalidades do Estado e que, por tal razão, deve praticar atos administrativos impessoais com vistas ao atendimento dos reclames da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, sendo esses os motivos pelos quais se submete a um rigoroso e necessário regramento público (BANDEIRA DE MELLO, 2012, pp. 55-56), deve ela, pois, demonstrar objetiva e racionalmente que a sua decisão administrativa, tenha caráter geral ou individual, foi praticada

dentro dos limites que estão a legitimar sua atuação. E assim deve ser para que se proteja a confiança dos administrados quanto às suas posições jurídicas em face do Estado e, mesmo, nas relações que dependem de regulação estatal, de uns contra outros particulares; dito de outra forma, o que se pretende é preservar a segurança jurídica, “elemento componente do Estado de Direito Social” (GIACOMUZZI, 2013, p. 271).

#### 4.2.1 Notas introdutórias e conceito

A atividade executiva estatal, isto é, aquela desempenhada pela Administração Pública, avolumou-se ao longo do tempo, à medida em que surgiam novas reivindicações sociais por prestações de serviços públicos. Nesse passo, com a ampliação das atividades desempenhadas pelo Estado, também se tornaram mais complexas as relações jurídicas subjacentes, o que, naturalmente, demandou o desenvolvimento de novas e diferentes formas para o controle dessas atividades.

Em verdade, a ideia de controle é inerente a todo ato de administração de patrimônio alheio. Como bem anota França (2010, p. 81),

Aquele que administra tem o dever jurídico de dar conta de sua administração e de responder por seus atos, conforme essa ideia de controle. Significa, então, pedir conta (controlar) por uma parte e responder (ser controlado) por outra. Estes princípios, fundadores de todo ordenamento jurídico, são aplicáveis ao administrar a *coisa pública* e constituem o princípio da juridicidade da atuação da Administração.

Se a atividade administrativa é compreendida como um processo composto por várias, faz sentido que, para além do planejamento e da execução, também se incluam atividades de avaliação e de controle. Até porque, havendo a identificação de uma modificação de rota nos rumos da instituição ou de desvio daqueles interesses gerais, faz-se necessária a respectiva correção “para tornar efetiva, no mecanismo estatal, a submissão da Administração Pública à ordem jurídica” (SEABRA FAGUNDES, 1957, p. 121).

Por decorrência, as atividades desenvolvidas pelo Estado – especialmente pela Administração Pública – se acham submetidas a diferentes mecanismos de controle desde a moderna concepção do Estado de Direito. Conforme Furtado (2013, pp. 857-858),

[n]os estudos de Montesquieu sobre a separação (ou distribuição) dos poderes ou funções do Estado, a importância e a necessidade de controle resultam evidentes. De fato, é perfeitamente correto afirmar

que a essência da teoria da separação dos poderes se sustenta na ideia de que nenhum poder do Estado deve assumir atribuições que não possam ser, de algum modo, controlados por outro poder.

Entre nós, essa regra é expressamente indicada no art. 2º da Constituição Federal de 1988, que ao dispor sobre a atuação dos diferentes *poderes da União* afirma que eles serão *independentes e harmônicos entre si*.

Nesse contexto, a atividade de controle, ademais de ser um elemento ínsito ao próprio processo de administração, constitui pressuposto do princípio democrático e, na medida em que existe para tutelar a segurança jurídica, elemento componente do Estado de Direito Social. Daí a dizer-se que a submissão dos atos administrativos aos mecanismos de controle é garantia da própria cidadania de que os seus recursos financeiros vertidos ao desempenho das funções estatais não sendo objeto de constante escrutínio. Trata-se o controle do agir estatal de um poder-dever erigido a partir da ideia de zelo da ordem jurídica, revestindo-se de fundamental importância no bojo do Estado delineado pelo constitucionalismo moderno.

O controle dos atos da Administração Pública, porque lhe obsta de “agir fora dos limites do sistema institucionalizado, contrariando os valores que conformam o direito” (FRANÇA, 2010, p. 80), contribui para a melhoria da prestação dos serviços públicos pelo Estado. Isso porque a existência de controles faz com que os agentes públicos se comportem com vistas ao cumprimento de suas missões institucionais; afinal de contas, “[e]m última análise, todo controle da Administração Pública, no desempenho de suas funções, diz respeito ao interesse público” (MOREIRA NETO, 2001, p. 547).

No quadro constitucional brasileiro, a Administração Pública está sujeita ao controle da sociedade, ao controle externo do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, do Poder Judiciário, bem como ao fundamental e obrigatório exercício autocontrole de suas funções administrativas. Disso resulta que todos os mecanismos e instrumentos de controle da Administração encontram assento constitucional e regulamentações esparsas na legislação infraconstitucional.

Destaque-se que não só o Poder Executivo seja submetido à atividade de controle, senão todos os Poderes do Estado e órgãos independentes e autônomos. Como já se delineou no primeiro capítulo, a função administração pública, em seu sentido material, é encontrada em todos os órgãos e entidades que compõem o Estado.

As modalidades de controle admitem diversas abordagens a variar conforme o critério que se adote para a sua sistematização. Assim, segundo Carvalho Filho (2007, pp. 810-813), pela ótica da natureza do controlador, o controle será “legislativo”, “judicial”, “exercido pelo

Tribunal de Contas” e “administrativo”; da extensão, será “interno” e “externo”; da natureza do controle, será “de legalidade” e de “mérito”; do âmbito da Administração, será “por subordinação” ou “por vinculação”; quanto ao momento, será “prévio (ou *a priori*)”, “concomitante” ou “posterior (a *posteriori*)”; quanto à iniciativa, será “provocado” ou “de ofício”.

Insta ponderar que, não obstante a diversidade, todos esses critérios se combinam. Veja-se, por exemplo, que a propositura, por qualquer do povo, de uma ação popular, tendo por objeto a decretação de nulidade de um determinado ato administrativo de nomeação de candidato aprovado em detrimento da estrita ordem de classificação dos certamistas, será, a um só tempo, um controle social, externo, de legalidade e *a posteriori*.

Nesse feixe de possibilidades de classificação e à falta de um critério específico para o controle social, é extremamente relevante tecer alguns comentários a propósito da participação popular no processo de controle da Administração. Por essa razão, antes de se adentrar nos controles interno e externo, abordar-se-á a participação social no processo de controle da Administração Pública.

Na sequência, serão feitas considerações a respeito dos controles interno e externo, notadamente quanto aos meios de efetivação e os legitimados a propor-lhes.

#### **4.2.2 Controle social: a participação da cidadania na fiscalização da Administração Pública**

Desde o início deste tópico, fala-se em controle da atividade administrativa, da atividade executiva estatal, da atuação da Administração Pública, etc.; tudo a demonstrar que os mecanismos de controle da Administração Pública incidem sobre o elemento que melhor materializa a sua atividade decisória: o ato administrativo.

É que, para concretizar seus públicos fins, a Administração Pública (sentido orgânico) pratica atos, através dos quais dá a saber a seus integrantes e àqueles que são os destinatários da função administrativa as suas decisões. Tais decisões, que materializam a Administração Pública (sentido funcional), são denominadas atos administrativos.

Hodiernamente, são os raros os atos administrativos isolados, haja vista que, em regra, os atos administrativos são praticados no curso de um processo administrativo. Este, inclusive, é outro elemento que veicula a atividade decisória da Administração Pública, na medida em que se trata um instrumento jurídico caracterizado pela existência de uma sequência de atos encadeados – sucessivos e coordenados – tendentes a determinado resultado – decisão administrativa – no

âmbito da Administração Pública, através do qual são assegurados os exercícios do contraditório e da amplitude defensiva.

Nesse passo, resta patente que o processo administrativo, enquanto instrumento que propicia a construção da vontade administrativa, mediante a participação dos interessados, exerce funções relevantíssimas. Maffini (2010, pp. 121-122), a propósito, registra que o processo administrativo tem, sem prejuízo de tantas outras, as seguintes finalidades: (i) funcionar como garantia aos destinatários da função administrativa, (ii) aprimorar e sistematizar o conteúdo das decisões administrativas, (iii) legitimar o exercício do poder, (iv) promover justiça na Administração Pública, (v) aproximar o Poder Público do cidadão e (vi) permitir o controle da Administração Pública.

Isso posto, é possível identificar-se uma ligação entre o processo administrativo e a participação social, haja vista que se constitui no principal instrumento a permitir a propiciar que a cidadania participe do exercício da atividade administrativa, contribuindo na formação da decisão. Justamente a diversidade de finalidades que se podem extrair do processo administrativo denota a importância da participação social no controle do agir estatal.

Para Bobbio e Matteucci (1998, p. 293), controle social é

o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

A participação popular pode se dar de várias formas no processo administrativo, quer na defesa de posições subjetivas, quer objetivando apenas a colaborar com a atuação administrativa. Em qualquer dos casos, os administrados poderão, com sua intervenção em processo administrativo, auxiliar no recolhimento e tratamento de informações, o que redundará na produção equitativa de uma decisão. Para Taborda e Borges (p. 262), “a transformação do poder de comunicação dos cidadãos em poder administrativo deve ser organizada pelo Direito e, para isso é essencial o processo administrativo: a abertura da sociedade ao modelo procedimental se deve à capacidade daquele de gerar consensos”.

Os fundamentos da participação administrativa na construção do agir estatal e no seu controle encontram-se nos princípios estruturantes do Estado de Direito Democrático e Social, consentâneo com a lição de Pinto e Netto (2012, pp. 231-232):

(i) o princípio democrático impõe a possibilidade de participação e controle da ação administrativa por meio da transparência e da abertura

aos interessados; (ii) o princípio do Estado de Direito (juridicidade) determina a busca da previsibilidade do conteúdo decisório, a atuação conforme ao Direito e a possibilidade de defesa em tempo hábil; (iii) o princípio do Estado Social (socialidade) leva à integração dos particulares na realização do bem comum, ao desenvolvimento da autodeterminação e emancipação sociais.

A participação social no controle da Administração Pública começa, no final do século XIX, com a modificação da compreensão da estrutura e do papel da sociedade civil. Nesse período, o Estado perdeu o monopólio da ação pública e passou a compartilhar a responsabilidade de seu empreendimento com uma sociedade civil menos interessada na concepção liberal – que a toma como um espaço de realização de interesses privados –, aproximando-se de uma noção de sociedade como espaço de realização de interesses privados e de interesses públicos; a partir daí, o exercício do poder mudou o enfoque, impondo a revisão dos respectivos mecanismos de controle (PEREIRA, 2012, pp. 288-289).

A amplitude dos mecanismos de participação social no controle da Administração Pública previstos na Constituição da República, pois, visa a dar concretude às funcionalidades democrático-controladoras. Nesse contexto, a dimensão controladora própria da democracia presta relevante serviço para o acréscimo dos níveis de eficiência da Administração Pública.

A participação democrática torna o controle da Administração Pública eleva os níveis de eficiência da função controladora, segundo Pereira (2012, pp. 292-293) por conta de dois argumentos centrais: o primeiro, de ordem quantitativa, diz respeito à multiplicação de focos de agentes de controle, o que amplia a visibilidade e a divulgação dos casos de irregularidade na gestão pública, uma vez que ocorre o fenômeno da ‘despersonificação’ do sujeito controlador, o que dificulta as ‘práticas de abafamento’ das irregularidades (cooptação, corrupção, chantagem etc.) e torna imprevisível o momento da fiscalização; o outro, de cunho qualitativo, relaciona-se com a pluralidade de estratégias de ações de cada classe de atores envolvidos no processo de controle, o que se traduz em diferentes abordagens quanto a recursos, motivações, estruturas, lógicas organizacionais, técnicas processuais, entre outros, “a soma de suas estratégias atuacionais repercute no incremento global dos níveis de eficácia da função controladora”. Para tanto, é fundamental que sua performance se demonstre de forma transparente, como já anotado.

A participação social é fomentada por movimentos de abertura e de transparência adotados pela Administração Pública, os quais devem continuar em constante aprimorando e ampliação, “com o fito de viabilizar a verificação de sua atuação conforme os parâmetros legais e de direito preestabelecidos” (FRANÇA, 2010, p. 105). Evidentemente, para que se possa

proceder com o controle social dos atos da Administração Pública, até mesmo no que se refere a sua adequação à moralidade, impositivo que a Administração Pública satisfaça, como é seu dever, o princípio constitucional da publicidade de seus atos e demonstre que seu agir é probo, correto e se acha em conformidade com os padrões éticos e normativos dela exigidos.

No ordenamento jurídico brasileiro, vários são instrumentos tendentes a assegurar a participação social no processo de formação da vontade administrativa e no seu controle, notadamente os recursos administrativos, o direito constitucional de petição (art. 5º, inc. XXXIV, alínea “a”, da CRFB), o mandado de segurança (art. 5º, inc. LXIX, da CRFB), o *habeas data* (art. 5º, inc. LXXII, da CRFB), a ação popular (art. 5º, inc. LXXIII, da CRFB, e Lei n. 4.717/65), direito de acesso à informação (arts. 5º, inc. XIV, primeira parte, 37, § 3º, inc. II, e 216, § 2º, todos da CRFB, e Lei n. 12.527/11), denúncia perante os Tribunais de Contas (art. 74, § 2º, da CRFB), representação ao Ministério Público e participação em audiências públicas.

Não resta margem a dúvidas quanto às potencialidades do controle provocado pela participação social e a sua importância. A grande questão é a efetividade desses mecanismos, não porque não cumpram com as finalidades que lhes são constitucionalmente traçadas, mas porque parcela considerável da comunidade política sequer tem ciência de que está legitimada a manuseá-los.

#### 4.2.3 Controle interno

Controle interno, também denominado “controle administrativo” (MOREIRA NETO, 2001, p. 554) ou, ainda, de “autocontrole” (FRANÇA, 2010, p. 82), é aquele exercido pelos próprios órgãos da Administração Pública relativamente a seus próprios atos, o que se denomina de “poder de autotutela”, e visa aferir a legitimidade e legalidade da ação administrativa (MOREIRA NETO, 2001, p. 554), a fim de corrigir os defeitos de seu funcionamento interno, aperfeiçoando-o, e com vistas a reparar a violação de direitos ou interesses individuais, que possam ter sido denegados ou preteridos em consequência de erro na aplicação do Direito. Nesse sentido, a Súmula n. 473, do Supremo Tribunal Federal, prevê que:

a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.



Com isso, o Poder Executivo exercita o controle interno sobre as suas funções administrativas, assim como os de Poderes do Estado e os órgãos constitucionalmente autônomos sobre as suas respectivas funções administrativas introvertidas. Há dissidência doutrinária quanto a se se pode classificar como controle interno aquele exercitado pelo Poder Executivo sobre as entidades que integram a sua Administração Indireta: Di Pietro (2013, p. 799), Furtado (2013, p. 873) e Carvalho Filho (2007, p. 815) sustentam que se trata de controle externo, ao passo que Bandeira de Mello (2013, p. 953), Maffini (2010, p. 231) e Moreira Neto (2001, p. 554) entendem ser esta hipótese de controle interno.

Parece que a razão assiste, ao menos no ordenamento jurídico brasileiro, a Bandeira de Mello, Maffini e Moreira Neto, eis que o art. 74, da Constituição da República, estabelece que os “Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno”, donde se extrai que o controle interno é realizado dentro de cada um dos Poderes e, em relação ao Poder Executivo, tanto no âmbito de sua Administração Direta quanto Indireta. É verdade que nada impede as entidades da Administração Indireta de criarem estruturas próprias de controle interno, o que, contudo, não afasta a supervisão finalística do órgão superior da Administração Direta a qual se vincula a entidade.

De todo modo, é dever da Administração Pública exercer a supervisão de seus atos, a fim de prevenir e retificar equívocos decisórios com maior brevidade possível, dado que qualquer erro ou omissão da Administração Pública produz reflexos negativos aos administrados interessados no ato. Nesse sentido, formula-se relativamente à Administração Pública, a partir de um sistema de revisões, supervisões e reiterados acompanhamentos dos atos de seus agentes, “a repressão e a dissuasão das condutas contrárias ao direito, mediante uma justa e organizada estrutura disciplinar” (FRANÇA, 2010, pp. 83-84).

Como já se disse anteriormente, para que os controles funcionem, especialmente, o interno, é fundamental a abertura da Administração Pública para a transparência, no sentido de dar ao conhecimento à comunidade política por si afetada das ações e decisões que estão sendo tomadas e prestar as informações que lhe forem pela sociedade requeridas. Nesse contexto, imperioso que a Administração Pública adote uma postura proativa, proba, eficiente, eficaz e efetiva, verificando, corrigindo e mitigando os efeitos de seus próprios atos quando maculados por vício de legalidade ou legitimidade, já que lhe cabe a sindicabilidade externa de seus atos, procedendo, ainda, com a punição dos infratores. E não se exige só isso: da Administração Pública espera-se que colabore com os órgãos fiscalizadores que estiverem promovendo o seu

controle externo, à luz do disposto no art. 74, inc. IV, da Constituição da República; afinal de contas, quem não deve, não teme.

Tradicionalmente, são identificados como mecanismos de controle interno (CARVALHO FILHO, 2007, pp. 815-817): (i) o controle ministerial, que é aquele exercido pelo órgão superior sobre seus subordinados e sobre as entidades a si vinculadas; (ii) poder hierárquico, qual seja, aquele em que agentes de grau hierárquico superior dispõem de poder fiscalizatório e revisional sobre os agentes de menor grau; (iii) direito de petição, que corresponde ao direito assegurado a qualquer do povo de promover, administrativamente, a defesa de direitos individuais ou coletivos, próprios ou de terceiros; (iv) revisão recursal, que consiste no controle efetuado através do processamento e julgamento dos recursos administrativos; e (v) fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

O autocontrole da Administração Pública, contudo, não se limita a esses tradicionais instrumentos, sendo efetivado pelo “sistema de controle interno”, constitucionalmente previsto nos arts. 31<sup>26</sup>, 70<sup>27</sup> e 74<sup>28</sup>, todos da Lei Maior vigente. Esse “sistema de controle interno”, em cada Ente Político, promove uma verdadeira concatenação de esforços para atendimento dos preceitos constitucionais de legalidade, legitimidade, economicidade e de bem servir administrativo (FRANÇA, 2010, p. 86).

<sup>26</sup> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

<sup>27</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

<sup>28</sup> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Cabe a cada Ente Político disciplinar o funcionamento do seu sistema de controle interno. No plano federal, o sistema de controle interno é regido pela Lei n. 10.180/01 e pelo Decreto n. 3.591/00; no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, pela Lei Complementar Estadual n. 13.451/10 e pelo Decreto Estadual n. 50.063/13; no Município de Porto Alegre, pela Lei Complementar Municipal n. 625/09.

O art. 74, da Constituição da República, determina que os três Poderes manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, de modo a permitir a mútua cooperação entre os Poderes, o aprimoramento da gestão pública e a manutenção harmônica das estruturas de poder do Estado, tudo isso com os olhos voltados à satisfação do interesse público e ao adequado atendimento ao cidadão. Na União, optou-se por manter um sistema de controle interno para cada um dos Poderes; no Estado do Rio Grande do Sul, todos os Poderes se submetem a um sistema de controle interno levado a efeito pela Controladoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE; o mesmo ocorre com o Município de Porto Alegre, no qual a Controladoria Geral do Município atua como órgão central do sistema de controle interno.

O sistema de controle interno, conforme o mesmo art. 74, da Constituição Brasileira, tem por finalidade: (i) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos; (ii) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (iii) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; (iv) apoiar o controle externo no exercício da sua missão institucional.

O sistema de controle interno, tal como desenhado pela Estatuto Constitucional, opera através de uma ação conjunta de ouvidoria, auditoria e corregedoria, sem prejuízo de outras estruturas ou atribuições que possam ser acometidas ao sistema de controle interno de cada Ente Político. De todo modo, existirá em qualquer sistema de controle interno as funções de: (i) ouvidoria, consistente em ouvir e processar as reivindicações dos administrados ou dos próprios agentes da Administração, conforme determina o Capítulo IV, da Lei n. 13.460/17; (ii) auditoria, que corresponde à constante verificação de legalidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos da Administração Pública; e (c) corregedoria, a qual cumpre identificar, processar e encaminhar a respectiva e proporcional correção de falhas do agir da Administração.

Sobre o sistema de controle interno, França (2010, p. 87) faz importante alerta:

frisa-se o papel do controlador em cada sistema instituído nas unidades administrativas, pois possui responsabilidade – principalmente – pelo deixar de fiscalizar, tendo que exercer suas funções com independência necessária para apontar os equívocos, e buscar resultados de sua correção.

O controle interno, pois, é bem mais do que o mero exercício do poder de autotutela da Administração ou do poder hierárquico e seus tradicionais mecanismos de revisão dos atos administrativos; vai além. Nesse sentido, não basta à Administração seguir e fazer observar as regras formais de validade e eficácia dos atos administrativos, cumprir-lhe, do mesmo modo, criar e manter ouvidorias ou centros de atendimento aos cidadãos, à luz do disposto na Lei n. 13.460/17, que disciplina a participação, proteção e defesa dos usuários dos serviços públicos da Administração Pública, a fim de receber as reclamações, investigá-las e, se for o caso, aplicar as sanções cabíveis em face dos entes infratores.

O controle administrativo, hodiernamente, deve ser compreendido como um sistema de controle interno, que congrega uma série de procedimentos que se prestam ao recebimento de reclamações dos cidadãos; à verificação constante da legalidade, eficiência, eficácia e efetividade do agir estatal; à identificação de falhas na conduta da Administração e à respectiva solução. A existência de um sistema de controle interno contribui enormemente para a governança pública e se lança como um instrumento obrigatório para o alcance da boa prestação administrativa, na medida em que viabiliza a participação ativa da população – ao denunciar condutas lesivas, ao postular o atendimento das finalidades públicas, ao reivindicar por melhor prestação de serviços públicos – e promove a integração entre os órgãos administrativos.

#### **4.2.4 Controle externo**

Controle externo é aquele realizado por “entidade estranha à controlada” (GASPARINI, 1995, p. 532), compreendendo aquele levado a efeito diretamente pelo Poder Legislativo, pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Judiciário (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 956). Há quem, como França (2010, pp. 104-112), inclua o controle social, aquele exercido por qualquer do povo, como sendo uma das modalidades do controle externo.

É inconteste que o povo está alheio à função administrativa do Estado, poderia enquadrá-lo como “controle externo”. Contudo, vários dos meios processuais de controle social se prestam a provocar a atuação dos órgãos da Administração Pública que emitiu o ato impugnado, de modo

que os particulares, nesses casos, atuam em colaboração com o controle interno. Em decorrência, optou-se por conferir ao controle social, na medida em que a participação popular provoca a atuação tanto dos órgãos que promovem o controle interno quanto dos que performam o externo, um papel de destaque e uma análise apartada desses outros.

Ressalvada, ainda, a discussão a respeito da classificação do controle promovido pelo órgão superior sobre as entidades da Administração Indireta que a ele se vinculam, já abordada no tópico pertinente ao controle interno, a doutrina não discrepa quanto ao critério relativo ao órgão que realiza o controle externo da Administração Pública.

#### 4.2.4.1 Controle realizado pelo Poder Legislativo

O controle da Administração Pública promovido pelo Poder Legislativo encontra assento constitucional nos arts. 49, inc. X, 70 e 79, dentre outros dispositivos da Constituição da República. Tais dispositivos constitucionais conferem ao Poder Legislativo a possibilidade de efetivo controle de político e financeiro.

Moreira Neto (2001, p. 562) classifica o controle parlamentar, sob o critério orgânico, em três modalidades gerais, sendo duas diretas – o controle exercido pelos plenários das Casas Legislativas e aquele conduzido por suas comissões – e uma indireta – o controle exercido por órgãos auxiliares, se constitucionalmente instituídos. Quanto ao critério dos efeitos, duas são as modalidades de controle: preventivo e repressivo, sendo o primeiro fiscalizatório e o segundo com eficácia suspensiva, anulatória ou punitiva.

Segundo Carvalho Filho (2007, p. 85), o controle parlamentar é exercido relativamente aos atos da Administração Pública nas áreas contábil, financeira (em sentido estrito), orçamentária, operacional e patrimonial (art. 70, CRFB), e sob cinco aspectos: (i) quanto à legalidade; (ii) quanto à legitimidade; (iii) quanto à economicidade; (iv) quanto à aplicação de subvenções; e (v) quanto à renúncia de receitas.

Do exposto, percebe-se que o controle legislativo tem como intuito promover a prestação indireta de contas do agir da Administração Pública para a comunidade política por ela atendida. Segundo França (2010, p. 91), o controle legislativo é relevante para assegurar a independência mesma da Administração Pública relativamente a pressões políticas externas, eis que se submete ao constante sufrágio de outra Poder do Estado responsável por refrear eventual abuso de poder, a fim de conformar o exercício das atividades administrativas “com a

legalidade e moralidade esperada, assegurando que suas atribuições sejam efetivamente atendidas”.

#### 4.2.4.2 Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é órgão independente constitucionalmente instituído para, na forma do art. 71, da Constituição da República, promover a verificação técnica dos dispêndios e investimentos da Administração Pública decorrentes de contratações públicas, admissão de pessoal e outros atos administrativos que importem em despesa; cumprir-lhe a análise das contas públicas, da adequação entre receitas e despesas, da regularidade da aplicação das rendas públicas em políticas públicas factíveis, impessoais e que atendam aos reclames da supremacia do interesse público. Diante da “tecnicidade objetiva da atuação estatal, o controle exercido pelo Tribunal de Contas deve ser acolhido como meio operacional voltado a afastar a análise subjetiva dos atos administrativos” (FRANÇA, 2010, p. 93).

A Corte de Contas recebeu constitucionalmente a incumbência de promover o controle da função administração dos três Poderes do Estado, de modo que não se acha em posição subalterna a qualquer função estatal. Tanto é assim que a Constituição da República, em seu art. 73, § 3º, confere aos Ministros do Tribunal de Contas da União as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e vantagens – e, da mesma forma, os mesmos impedimentos – alcançados aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, tão necessárias à independência funcional.

A cargo do Tribunal de Contas se acham as seguintes atribuições relativas ao controle externo da Administração Pública, à luz do disposto no art. 71, da Constituição República: (i) apreciar e julgar as contas dos administradores públicos e de quem mais se ache responsável por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública Direta e Indireta, inclusive das entidades empresariais supranacionais para as quais a União concorra na formação do capital; (ii) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração Pública Direta e Indireta, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; (iii) realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo – Administração Direta e Indireta – e Judiciário; (iv) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a

Estado, ao Distrito Federal ou a Município; (v) prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; (vi) aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei; (vii) determinar a correção de ato administrativo, assinalando prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias; (viii) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; (ix) representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

A toda evidência, as Cortes de Contas são órgãos da mais alta relevância, pois dispõem de quadro técnico de agentes qualificados, cujas atuações são dignas de encômios, para promover a constitucional missão que lhe foi imbuída: investigar os gastos públicos, como são empregados, qualitativa e quantitativamente, os escassos<sup>29</sup> recursos do erário. As constância e reiteração dessa investigação é que asseguram a correção das contas públicas e qualificam os gastos públicos; aprimora-se, assim, a aplicação dos recursos públicos em favor da coletividade e em estrita observância dos princípios presidentes da Administração Pública – aqueles sabidamente arroladas na cabeça do art. 37, do Estatuto Jurídico-Político brasileiro –, conferindo segurança econômico-financeira aos agentes que estabelecem relações negociais com o Estado e, no plano macroeconômico, a regularidade das contas públicas favorece a estabilidade da economia nacional.

#### 4.2.4.3 Controle da Administração Pública pelo Ministério Público

O Ministério Público, a rigor, não promove o controle externo da Administração Pública, na medida em que não dispõe de poder decisório de impor sanções aos agentes que cometerem ilegalidades, determinar a correção de atos administrativos lesivos ao interesse público ou decretar a nulidade desses atos administrativos. Contudo, da mesma forma que a cidadania, dispõe o Ministério Público de instrumentos úteis à provocação do controle interno e externo da Administração Pública, o que decorre das suas precípuas funções institucionais: a

---

<sup>29</sup> Não se está a falar em escassez no sentido de que não seja volumosa a arrecadação – o que, aliás, não é verdade, embora vários Entes Políticos estejam passando por grave déficit orçamental –, mas na acepção de que considerável parcela do orçamento já se acha vinculada ao atendimento de despesas obrigatórias, de modo que resta "escassa" margem de discricionariedade aos governos para investimentos.

defesa da ordem jurídico, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

As funções institucionais do Ministério Público vêm se alargando à medida em que avança a experiência constitucional brasileira, atribuindo-se-lhe papel cada vez mais relevante na estrutura jurídico-política do Estado brasileiro de tutela do interesse público. Silva (2013, p. 599) comenta, a propósito, que:

A Constituição de 1891 não o mencionou, senão para dizer que um dos membros do Supremo Tribunal Federal seria designado Procurador-Geral da República, mas a Lei 1.030, de 1890, já o organizava como *instituição*. A Constituição de 1934 o considerou como *órgão de cooperação nas atividades governamentais*. A de 1946 reservou-lhe um título autônomo, enquanto a de 1967 o incluiu numa seção do capítulo do Judiciário e a sua Emenda 1/69 o situou entre os órgãos do Poder Executivo. Agora, a Constituição lhe dá o relevo de *instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*. [Grifo do autor]

O Ministério Público, órgão independente do Estado, que exerce função essencial à administração da Justiça, vocacionado que está à fiscalização dos atos do Poder Público, recebeu, então, do constituinte (art. 129, CFRB) a missão de: (i) promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; (ii) zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição da República, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; (iii) promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (iv) promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos na Constituição da República; (v) defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; (vi) expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los; (vii) exercer o controle externo da atividade policial; (viii) requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; (ix) exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. Para cumprir com essas suas funções institucionais, o Ministério Público foi munido de ferramentas jurídico-processuais, notadamente a titularidade para a propositura de ação civil pública, ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa e ação de responsabilização judicial



por ato de corrupção da Lei n. 12.846/13; instauração de inquérito civil, para a tutela do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; além, evidentemente, de legitimidade privativa para o ajuizamento da ação penal pública.

Em decorrência, França (2010, p. 104) observa que “o Ministério Público, na condição de guardião da sociedade, tem o dever de caminhar proximamente à Administração Pública”. Por conta de suas funções e deveres institucionais estatuídos na Lei Maior, o *Parquet* é instituição de valor ímpar no exercício do controle da atividade administrativa do Estado, impondo aos Poderes Públicos a observância dos interesses individuais, coletivos e difusos dos membros da sociedade.

Nesse sentido, o Ministério Público, ao requisitar informações e documentos às autoridades públicas no âmbito de inquérito civil que haja instaurado, rende ensejo a que a Administração Pública, nessa oportunidade, possa analisar o ato administrativo investigado e, lançando mão de seu poder de autotutela, o desfazer; caso a Administração Pública defenda seu ato, o Órgão Ministerial entenda tratar-se de ato administrativo ilegal, recomende o seu desfazimento ou outra forma de retificação e a Administração Pública não o faz, é dado ao MP promover o ajuizamento de ação civil pública com vistas à declaração de nulidade de tal ato. Merece registro que o inquérito civil não é condição de procedibilidade para a propositura de ação civil pública.

Por todo o exposto, resta incontestado a relevância institucional do Ministério Público na tutela do patrimônio público, da moralidade administrativa, da transparência pública e, por desbordamento, da defesa da ordem jurídica e do regime democrático; tutelas das quais decorre a verificação da conformação dos atos administrativos ao ordenamento jurídico e aos valores por ele protegidos. A concretização das suas elevadas funções institucionais relevantes ao controle da Administração Pública, foram conferidas prerrogativas e instrumentos jurídico-processuais aos Órgãos Ministeriais.

#### 4.2.4.4 Controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário

A apreciação de qualquer ato administrativo de todos os Poderes do Estado e dos órgãos independentes pelo Judiciário decorre do próprio texto constitucional, de modo que o controle externo da Administração Pública por esse Poder é incontestável. Trata-se de controle eminentemente repressivo, haja vista que incidente sobre atos que já produziram seus jurídicos efeitos, sendo apenas excepcionalmente preventivo, como nos casos de *habeas corpus* e mandando de segurança preventivo.

Já alertava Seabra Fagundes (1957, pp. 127-128) que “a finalidade essencial e característica do contrôle jurisdicional é a proteção do indivíduo em face da Administração Pública”, já que, ela, em virtude de sua condição de órgão ativo do Estado, “tem freqüentes oportunidades de contato com o indivíduo, nas quais lhe pode violar os direitos, por abuso ou erro na aplicação da lei”. Nos dizeres de Gasparini (1995, p. 545),

o objetivo do controle jurisdicional é o exame da legalidade do ato ou atividade administrativa, confirmando um e outra, se legais, ou os desfazendo, se contrários ao Direito. Não lhes cabe, portanto, qualquer apreciação de mérito, isto é, de conveniência, oportunidade ou economicidade da medida ou ato da Administração Pública.

Daí que, em princípio, o controle jurisdicional da Administração Pública somente alcança os casos concretos, aqueles oriundos da própria aplicação da lei, de modo que lhe escaparia o controle das leis em tese. Excetua-se da limitação ao controle jurisdicional os atos normativos de efeitos concretos, os quais podem ser sindicados.

Em sentido oposto, posiciona-se França (2010, p. 127), para quem a insindicabilidade do mérito do ato administrativo deveria ser uma excepcionalidade, dado que, hodiernamente, o dever de motivar os atos administrativos permite ao Poder Judiciário a adoção de instrumentos “objetivadores do mérito”, notadamente os critérios de razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, finalidade e motivação consistente, sem que isso implique em ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Nos dias em que se vive, pois, não há margem para a defesa de uma insindicabilidade irrestrita do mérito administrativo, já que somente seriam efetivamente insindicáveis as hipóteses em que o ordenamento jurídico confere legitimamente ao gestor público margem técnica de discricionariedade dentro da qual pode ele agir, desde que motive sua decisão.

De qualquer forma, quer se compreenda que ao Poder Judiciário é proscrito o ingresso no mérito do ato administrativo para desconstituí-lo, quer se entenda que é dado a esse Poder, a partir de elementos objetivadores do mérito, analisá-lo, a fim de verificar a sua conformidade com o ordenamento jurídico e os valores por ele tutelados – especialmente a moralidade administrativa, a probidade, a transparência e a economicidade das decisões concretas da Administração Pública –, inarredável a relevância jurídico-política da atuação controladora do Poder Judiciário. Até porque somente o Poder Judiciário pode prover “a decisão constritiva final” capaz de constranger qualquer pessoa, física ou jurídica – de direito público interno ou de direito privado –, a fazer ou deixar de fazer alguma coisa exigida em lei, aqui incluída a invalidação de ato administrativo (MOREIRA NETO, 2001, p. 225).

### 4.3 OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Desde o advento da Lei n. 12.846/13, o termo *compliance* passou a figurar nas discussões sobre o enfrentamento à corrupção. Num primeiro momento, limitando-se apenas à iniciativa privada; com o passar dos dias e a elevação do entusiasmo acerca dos programas de integridade, a própria Administração Pública passou a ser vista como candidata à destinatária desses programas.

A verdade é que não se percebe, em todos os textos que se propõem a discutir os programas de integridade, qualquer interesse pela indagação central que redundou nesta pesquisa: afinal de contas, a Administração Pública, cercada por mecanismos de controle externo, social e – muito especial – interno, os quais põem em constante fiscalização a sua atuação, ainda precisaria de *compliance*? O que seria, então, o *compliance* público considerando-se todo o arcabouço jurídico-institucional que conforma o agir da Administração Pública? São perguntas que todos os articulistas que se dedicaram a falar sobre *compliance* no Setor Público não responderam.

Os defensores da adoção de programas de *compliance* pela Administração Pública o definem como um “programa de integridade pública”, que preveja a criação de medidas institucionais, mecanismos e procedimentos de integridade capaz de permitir a análise e gestão de riscos, comunicação, controles, auditoria, monitoramento e denúncia (NASCIMENTO, 2016), favorecendo, assim, a criação de um ambiente de “cumprimento espontâneo de normas” (MEDONÇA, 2019). A vantagem principal dos programas de *compliance* consistiria no fato de que sua função precípua é o combate à corrupção “pela via preventiva” (ZIMMER JÚNIOR, 2018, p. 519).

Hodiernamente, é imposto às estatais – empresas públicas e sociedades de economia mista – vinculados qualquer dos Entes Políticos, por força do disposto no art. 9º, da Lei n. 13.303/16, a criação de programas de integridade no âmbito de seu controle interno. Os Municípios de Ponta Grossa, São Paulo e Jaraguá do Sul estão em processo de implantação de programas de *compliance* em sua Administração Pública; idêntica iniciativa pode ser observada no Município de Santa Catarina. Em comum, todos esses Municípios alocam os programas de *compliance* dentro de seus sistemas de controle interno e os identificam com os programas de boas práticas de gestão.

Mas, afinal de contas, a Administração Pública carece de programas de integridade? Já não bastam os mecanismos de controle interno, externo e social da Administração Pública?

Já não seriam suficientes as auditorias constantes realizadas pelos órgãos responsáveis pelo controle interno e também pelos Tribunais de Contas?

Antes de mais nada, é necessário retomar as noções de gestão no setor privado e sua inter-relação com a governança corporativa e a respectiva distinção relativamente à administração pública e à governança pública.

Como já se disse no primeiro capítulo, a governança corporativa surge na iniciativa privada a partir de uma necessidade das entidades empresariais de demonstrarem-se fiáveis a seus *stakeholders*, isto é, aos que, por alguma razão jurídica ou econômica, tenham interesse pelos resultados da pessoa jurídica. É que, no setor privado, como se sabe, não existem propriamente mecanismos de controle externo das sociedades empresárias e, da mesma forma, não pode qualquer do povo provocar o seu controle interno, senão apenas as pessoas que lhe integram a estrutura administrativa.

Nesse contexto, a governança corporativa permitiu a abertura dos resultados e a transparência na gestão dos negócios corporativos e o fez seguindo cinco pilares: (i) transparência e publicidade dos atos praticados pela diretoria, executivos e demais representantes legais (*disclosure*); (ii) integridade ou equidade no tratamento dispensado aos *stakeholders* (*fairness* ou *equity*); (iii) prestação de contas e dever de diligência e responsabilidade dos administradores e acionistas/cotistas (*accountability*); e (iv) responsabilidade corporativa, que alberga a observância e o controle de legalidade (*compliance*), bem como o respeito à ética (*ethics*).

Veja-se que um dos pilares que sustentam esse processo de abertura da empresa para os *stakeholders* é o *compliance*, que visa ao estabelecimento de um ambiente de responsabilidade corporativa, pugnando pela observância dos instrumentos normativos e preceitos éticos aplicáveis à atividade econômica. Para concretizar seus objetivos, o *compliance* compõe-se de cinco elementos, como já exposto: (i) *suporte da administração e liderança*; (ii) *mapeamento e análise de riscos*; (iii) *desenvolvimento de políticas, controles e procedimentos*; (iv) *comunicação e treinamento*; e (v) *monitoramento, auditoria e remediação*.

Já com a Administração Pública não sucede da mesma forma. Primeiro porque, por se tratar de uma das funções do Estado, pressupõe o elemento democrático, o qual, de seu turno, reivindica maiores espaços de participação social no seu processo político decisório e, por isso mesmo, mais transparência. E mais: para que os atos administrativos, que materializam a vontade impessoal da Administração Pública, sejam válidos e produzam seus jurídicos efeitos, terão de ser publicados; ou seja, é impositivo que os destinatários do ato administrativo tomem ciência dele. Logo, o segredo na Administração Pública é a exceção.

Essa transparência, à qual se coliga o dever de prestação de contas – que formula uma conduta proativa dos agentes públicos –, permite a qualquer do povo, ao Ministério Público, ao Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas, ao Poder Judiciário e à própria Administração que provoquem ou promovam os controles interno e externo da Administração Pública. Justamente a possibilidade de participação popular e da fiscalização por vários órgãos no controle da Administração Pública é que diferencia a administração pública da gestão privada.

Mas não é só isso: o sistema de controle interno tal como desenhado pela Constituição da República, bem assim o vasto arcabouço jurídico-institucional de prevenção e repressão a ilícitos de corrupção são voltados à proteção do patrimônio e da moralidade públicos. O mesmo não ocorre no setor privado: não houvesse a criação, por cada uma das pessoas jurídicas, de mecanismos de fomento à cultura de integridade, à prevenção e à repressão de ilícitos, seus próprios agentes poderiam obter vantagens extrapositionais em detrimento dos interesses da pessoa jurídica e não haveria qualquer órgão externo a olhar pela sua gestão.

Vale notar que a Administração Pública só admite pessoal em caráter definitivo mediante concurso público (art. 37, inc. II, da CRFB); só contrata através de prévia licitação (art. 37, inc. XXI, da CRFB), procedimento administrativo que visa a assegurar a amplitude competitiva e que permite à Administração a seleção da proposta mais vantajosa técnica e financeiramente, isto é, somente é adjudicado o objeto licitado ao disputante que, tendo oferecido o melhor preço, ainda demonstrou ter aptidão técnica para o cumprimento do futuro contrato; submete seus servidores e os particulares contratados para execução de obra, prestação de serviços ou fornecimento de bens ao rígido regramento de direito público; permite a quem tenha interesse acesso a informações não sigilosas de interesse geral; submete-se à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, quer quanto à legalidade, quer quanto à legitimidade dos gastos públicos; etc. A toda evidência a Administração Pública já se cerca de inúmeros mecanismos e procedimentos de controle de sua atuação.

Será que isso é suficiente? Por que razão há, ainda, tanta corrupção pública no Brasil?

Evidentemente há uma legislação de enfrentamento à corrupção razoavelmente vasta, como deixa claro o capítulo 2 desta pesquisa, e foram elaboradas algumas cartilhas por órgãos de controle, como as Coleções “Programas de Integridade” e “Transparência Pública”, da Controladoria-Geral da União, que prestam importante serviço no enfrentamento à corrupção. Contudo, é necessário articular os mecanismos e procedimentos de controle interno com os dispositivos normativos de combate à corrupção; parece que, nesse ponto, resida a principal contribuição dos programas de *compliance* ao controle interno da Administração Pública.

Cabe à Administração Pública elaborar Códigos de Ética e de Conduta, o que já foi por vários Entes Políticos, como os Município de Canoas e a União, para ficar em apenas dois exemplos. Esses Códigos visam a delinear clara e objetivamente as vedações e os deveres que incumbem aos agentes públicos, bem assim a difundir os deveres de honestidade e responsabilidade entre esses agentes (GARCIA; ALVES, 2013, p. 185).

Carece a Administração Pública de levar a efeito o monitoramento da evolução patrimonial de seus agentes, tal como disposto no art. 13, da Lei n. 8.429/92, estendendo-o a outras pessoas além daquelas elencadas no art. 1º, da Lei n. 8.370/93. Não é possível conceber que somente os agentes políticos e os titulares de cargos de provimento em comissão ou ocupantes de funções comissionadas de maior exposição política possam envolver-se em esquemas de corrupção; ao revés, até mesmo o mais humilde dos servidores públicos, no âmbito de suas competências, pode praticar atos visando à obtenção de vantagem extrapositional em detrimento da Fazenda Pública que o remunera.

É impositivo que a Administração Pública proceda com a análise e a gestão dos riscos a que se submete e adeque os mecanismos de tutela do patrimônio público, como forma de preservá-lo; promova o treinamento periódico de seu pessoal – especialmente, dos agentes que estejam em posições de maior exposição a desvios de conduta –; monitore e audite seus atos administrativos; e crie os órgãos de ouvidoria, se ainda não existirem. Não faltam à Administração Pública instrumentos jurídicos a fundamentar esses monitoramento e auditoria constantes, aí estão à disposição o poder de autotutela e o dever de diligência. E não basta monitorar e auditar seu agir, cumpre à Administração Pública remediar os efeitos nocivos de seus atos administrativos, revendo-os para sustar-lhes os seus efeitos, promovendo a responsabilização dos agentes, na hipótese de ter sido praticado com a deliberada intenção de produzir o efeito nocivo, e, quando for necessário, indenizando os administrados prejudicados.

Devem os Entes Políticos modificar os Estatutos Jurídicos de seus servidores públicos, a fim de permitir a denúncia anônima do servidor que tenha receio de sofrer perseguição política e funcional e de viabilizar a colaboração premiada, com a fixação de critérios de atenuação das sanções administrativas e de validação da colaboração. Faz-se necessário atualizar as sindicâncias de investigação e os processos administrativos sancionadores a esses instrumentos.

O enfrentamento à corrupção passa pela prevenção e pela criação de um ambiente institucional em que o cumprimento das normas seja espontâneo pelos agentes. “A mais efetiva abordagem no combate à corrupção não é aquela que tem por foco a repressão dessas condutas, mas a que se centra na implantação de mecanismos de prevenção nas estruturas sujeitas a atos ilícitos da espécie” (ZIMMER JÚNIOR, 2018, p. 519).

O que se deseja da Administração Pública é que ela atue de forma diáfana, de modo a permitir que a comunidade política tome conhecimento de suas decisões e possa fazer o respectivo controle, uma vez que a transparência é condição essencial ao Estado Democrático de Direito (SUNDFELD, 2005, p. 178). Nesse sentido, qualquer esforço da Administração Pública no sentido de criação de uma cultura de boa gestão, de fomento à criação de cultura de integridade e de intolerância à corrupção e a ampliação das possibilidades de controle, quer pela sociedade, quer pelos órgãos de fiscalização a isso vocacionados, são muito bem-vindos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hodiernamente, tem-se debatido se estaria faltando à Administração Pública a adoção de programas de *compliance*. De plano, uma tal afirmação, reclama um questionamento preambular: ora, se a Administração Pública se submete a um rigoroso regramento público, o cognominado regime jurídico de direito público, que lhe impõe a prática de atos administrativos em estrita conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, os quais se acham previstos na cabeça do art. 37, da Constituição da República, por força dos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público, tem ela de dispor de um conjunto de elementos que lhe propicie os seus controles.

A possibilidade de controle, que pode ser interno, externo ou social, constitui também fundamento de legitimação da própria Administração Pública, na medida em que ela, tomada como a pessoa política que exercita as competências administrativas do Estado, é a responsável pela gestão de bens e de direitos que não lhe são privados, têm titulares difusos, e, por isso mesmo, são direitos indisponíveis ao agente administrativo que vier a lhe fazer as vezes. Disso resulta que o controle da Administração Pública conforma juridicamente o seu agir, pautando-o pelos limites que lhe foram impostos pelo ordenamento jurídico.

Como exemplo desses mecanismos de controle, pode-se mencionar, no âmbito do controle interno, a verificação da legalidade e da legitimidade dos atos administrativos, sendo permitido à Administração Pública a revogação dos atos que entender impertinentes ou inoportunos e a anulação daqueles eivados de vício de legalidade, podendo, ainda, deflagrar procedimentos administrativos sancionadores; sem falar que o sistema de controle interno pressupõe a existência das funções de ouvidoria, auditoria e corregedoria. No plano do controle social, é assegurado aos administrados a defesa contra arbitrariedades do Poder Público através do direito constitucional de petição, do mandado de segurança, da ação popular, dentre outros mecanismos; no controle externo, há as Cortes de Contas, a fiscalização política e orçamentária que realizam os Paramentos e o próprio Ministério Público, propondo ações civis públicas e ações de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Veja-se, portanto, que a Administração Pública está submetida a uma vasta gama de mecanismos e procedimentos de controle e que, em muitas medidas, agem preventivamente.

Ainda assim, é evidente, na prática, a falta de cultura de integridade. Isso porque os agentes públicos, cotidianamente, violam os deveres de transparência e de prestação de contas, os quais formulam a exigência de condutas proativas por parte desses agentes, com vistas a



permitir a participação da comunidade politicamente organizada no processo político-decisório, no controle das decisões da Administração. A construção de uma cultura de integridade é o maior desafio da Administração Pública; aliás, sempre o foi, como deixa perceber o Visconde do Uruguai, em seu clássico Ensaio Sobre o Direito Administrativo.

Nesse sentido, pode-se identificar, *prima facie*, que ainda haveria razoável espaço para a implantação de programas de integridade no âmbito da Administração Pública, nem que seja atualizando e aprimorando os seus mecanismos de controle interno. Daí a dizer-se que o tema em discussão reivindica uma atenta análise, a fim de se determinar se há diferenças entre os mecanismos e procedimentos de controle interno da Administração Pública e aqueles típicos dos programas de integridade; se houver, quais são as discrepâncias entre eles e como os programas de integridade podem melhorar os controles da Administração Pública.

Sabe-se que administrar é gerir um conjunto de coisas próprias ou de terceiros, tomando as decisões necessárias quanto à aplicação dos recursos disponíveis, com vistas ao atendimento de algum fim. A administração é considerada como um processo sempre dinâmico, através do qual são tomadas decisões sobre o emprego de recursos financeiros, humanos ou tecnológicos para a consecução de objetivos.

Administrar os bens da comunidade, contudo, é diferente de fazê-lo em relação aos bens de uma sociedade, fundação ou associação privadas. É que, enquanto a administração no setor privado visa à satisfação dos interesses particulares do empresário, social ou individual, que sempre deseja auferir lucro, a administração pública, desempenhada pelo Estado, encarna a realização do interesse público. A diferença de objetivos entre uma e outra revela o ponto de partida para a investigação a respeito da possibilidade, ou não, de se aplicarem programas de *compliance* na Administração Pública.

Embora a administração de organizações privadas sirva aos interesses de seus donos, os quais visam à obtenção do lucro com a alocação de seus recursos numa dada atividade econômica, identificou-se, especialmente na década de 90 do século passado, a existência de muitos esquemas de corrupção no setor privado, o que, invariavelmente, contribuiu para a deterioração da imagem de várias sociedades empresárias. Esse fenômeno acabou impactando diretamente na captação de recursos por qualquer entidade: com o maior acesso à informação por parte da sociedade e das instituições financeiras, tanto as entidades filantrópicas quanto as empresariais, passaram a ter a necessidade de demonstrar sua idoneidade, aos efeitos de acessarem os recursos disponíveis para a aplicação em seus projetos.

O mecanismo encontrado pelo setor privado foi a “governança corporativa”, que consiste num conjunto de mecanismos e práticas de relacionamentos estabelecidos entre os

diferentes grupos de investidores, os conselhos de administração e fiscal, a direção executiva, os organismos de controle interno e a auditoria independente, tudo com vistas a melhorar a eficiência e eficácia da empresa na alocação dos recursos captados no mercado e propiciar maior facilidade na busca por novos ingressos de capital. A ideia por trás da governança corporativa é, pois, a criação de um ambiente negocial probo, transparente e responsável; pretende-se com ela que os gestores de recursos privados, assim como ocorre no setor público, tenham responsabilidade por seus atos, inclusive pelas consequências deles.

A governança corporativa, para cumprir com sua finalidade, impõe, para além da adoção de boas práticas, o respeito a princípios éticos, como forma de atender aos melhores interesses dos interessados na organização, sejam eles acionistas/cotistas, administradores, controladores, credores em geral ou empregados. Nesse contexto, são princípios fundantes da governança corporativa: (i) transparência e publicidade dos atos praticados pela diretoria, executivos e demais representantes legais (*disclosure*); (ii) integridade ou equidade no tratamento dispensado aos *stakeholders* (*fairness* ou *equity*); (iii) prestação de contas e dever de diligência e responsabilidade dos administradores e acionistas/cotistas (*accountability*); e (iv) responsabilidade corporativa, que alberga a observância e o controle de legalidade (*compliance*), bem como o respeito à ética (*ethics*).

É no contexto da governança corporativa que o *compliance* ganha corpo. Trata-se de um conjunto de mecanismos e procedimentos de controle interno que intui satisfazer às exigências de cumprimento das disposições normativas. Os programas de *compliance* ou de integridade têm a pretensão de criar uma cultura de integridade, de estabilidade ética, a partir do fomento ao cumprimento espontâneo das normas e da comunicação de denúncias de irregularidade.

Para se criar uma cultura de integridade no ambiente corporativo, os programas de integridade precisam contar com o apoio da alta administração; mapear e analisar rotineiramente os riscos à que a atividade econômica está sujeita; desenvolver políticas e procedimentos de controle interno; estabelecer mecanismos de comunicação e promover treinamentos periódicos; e monitorar e auditar as atividades de controle interno e retificar suas falhas. Os programas de *compliance*, pois, pressupõem a implantação de mecanismos de controle interno e de monitoramento constante de seu funcionamento, bem como a respectiva correção.

A corrupção, como se sabe, não afeta só o setor privado; ao contrário, pode ser identificada também na esfera de atuação do Poder Público. Há muito, a prática de atos de desvio dos deveres posicionais com o intuito deliberado de obtenção de vantagem

extrapositional assola a Administração Pública. No Brasil, sabe-se que, já no Período Colonial, a Administração Pública era marcada pelo exercício de ofícios públicos por servidores ávidos por vantagens econômicas pessoais: vários foram os casos de Governadores-Gerais que causaram tanto prejuízo ao erário, o que lhes redundou o confisco de bens, a deposição e a expulsão.

Visando ao enfrentamento da corrupção, o ordenamento jurídico brasileiro criou um amplo conjunto de mecanismos de controle social, interno e externo da Administração Pública, bem assim previu sanções penais, administrativas, cíveis e políticas aos agentes públicos que cometerem atos ilícitos em detrimento da Administração Pública. O controle social, interno e externo é marcado por instrumentos jurídicos-processuais e por procedimentos de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, os quais alcançam a legalidade e legitimidade dos atos administrativos.

Ou seja, a Administração Pública, em princípio, tem a vantagem de já contar com vasto arcabouço normativo de tutela do patrimônio e da moralidade públicos, bem como dispõe de mecanismos de controle, tanto interno, quanto realizado por órgãos alheios a sua estrutura administrativa e por qualquer do povo. Disso resulta que há um cenário diferente no setor público relativamente ao visto no privado.

Primeiro porque a Administração, por se tratar de uma das funções do Estado, pressupõe o elemento democrático, o qual, de seu turno, reivindica maiores espaços de participação social no seu processo político decisório e, por isso mesmo, mais transparência. E mais: para que os atos administrativos, que materializam a vontade impessoal da Administração Pública, sejam válidos e produzam seus jurídicos efeitos, terão de ser publicados; ou seja, é impositivo que os destinatários do ato administrativo tomem ciência dele. Logo, o segredo na Administração Pública é a exceção.

A transparência, como já se disse no capítulo anterior, que se coliga ao dever de prestação de contas – de modo a exigir uma conduta proativa dos agentes públicos –, permite a qualquer do povo, ao Ministério Público, ao Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas, ao Poder Judiciário e à própria Administração que provoquem ou promovam os controles interno e externo da Administração Pública. Justamente a possibilidade de participação popular e da fiscalização por vários órgãos no controle da Administração Pública é que diferencia a administração pública da gestão privada.

A Administração Pública, também como já referido no capítulo antecedente, adota procedimentos específicos para a admissão de seus servidores, para a contratação de obras, serviços ou fornecimento de bens, dentre outros. Daí a dizer-se que ela já promove, na forma

da lei, a devida diligência (*due diligence*, na linguagem própria dos que escrevem sobre *compliance*) antes de estabelecer qualquer relação jurídica; a lei dispõe sobre os requisitos a serem observados por aqueles que desejem entreter vínculo jurídico com o Estado, de modo que cumpre a este a verificação do adimplemento de todas as condições.

Por certo, a adoção desses procedimentos e a atuação dos mecanismos de controle, até a atualidade, não foram suficientes para a erradicação da corrupção. Isso, porém, não diminui o fato de que existe uma legislação de combate à corrupção extensa, o que é digno de encômios.

Ocorre que, a despeito da existência desse arcabouço normativo de tutela do patrimônio e da moralidade públicos contra os desvios típicos classificáveis como atos de corrupção, a transparência dos atos administrativos e a consciência da opinião pública só começaram a se intensificar com a Constituição da República. Aliás, muitos normativos relevantes e que hoje parecem óbvios, como a Súmula Vinculante n. 13, do Supremo Tribunal Federal, cujo objeto é a vedação ao nepotismo em todos os Poderes do Estado, foram editados nos anos 2000; ou seja, ainda é muito recente.

De todo modo, parece que, a partir da revelação de grandes esquemas de corrupção no governo federal, notadamente os famosos “Mensalão” e “Lava Jato”, a opinião pública começou a se preocupar com a probidade, a ética, a lisura e a transparência na gestão da coisa pública. Esse fenômeno de recobrimento coletivo da consciência quanto à necessidade de mais transparência e menos corrupção na atividade administrativa parece ser um dos elementos que justificam o apego de muitos a ideia de que o que faltava à Administração Pública eram os programas de integridade.

Na verdade, de tudo o quanto se expôs resta bastante evidente que há um amplo arcabouço normativo de enfrentamento à corrupção, que a Administração Pública se submete a mecanismos de controle interno, externo e social, que existem órgãos comprometidos com a fiscalização dos atos administrativos e que a participação popular tem se tornado uma aliada de primeira hora no descortinamento dos desvios por ventura cometidos por agentes públicos no desempenho de suas funções – o que importa, evidentemente, no desatendimento ao interesse público –. Da mesma forma, é inegável que há um longo percurso a ser trilhado para a concretização de uma Administração Pública pautada por boas práticas. Um bom início passa por reconhecer que se faz necessário articular os diversos mecanismos e procedimentos de controle interno com os dispositivos normativos de combate à corrupção: nisso podem contribuir ao controle interno da Administração Pública as estruturas teorizadas para os programas de *compliance*.

Nesse passo, deve a Administração Pública, antes de mais nada, elaborar Códigos de Ética e de Conduta, o que já foi promovido por alguns Entes Políticos, como o Município de Canoas e a União, para ficar em apenas dois exemplos. Esses Códigos visam a delinear clara e objetivamente as vedações e os deveres que incumbem aos agentes públicos, bem assim a difundir os deveres de honestidade e responsabilidade entre esses agentes.

Embora os Entes Políticos já obriguem seus agentes públicos a fornecerem declarações de bens anualmente, carece a Administração Pública de levar a efeito um monitoramento efetivo da evolução patrimonial de seus agentes, tal como disposto no art. 13, da Lei n. 8.429/92, inclusive estendendo-o a outras pessoas além daquelas elencadas no art. 1º, da Lei n. 8.370/93. Não é possível conceber que somente os agentes políticos e os titulares de cargos de provimento em comissão ou ocupantes de funções comissionadas de maior exposição política possam envolver-se em esquemas de corrupção; ao revés, até mesmo o mais humilde dos servidores públicos, no âmbito de suas competências, pode praticar atos visando à obtenção de vantagem extraposicional em detrimento da Fazenda Pública que o remunera.

É impositivo que a Administração Pública proceda com a análise e a gestão dos riscos a que se submete periodicamente, promova o treinamento periódico de seu pessoal – especialmente, dos agentes que estejam em posições de maior exposição a desvios de conduta –, monitore e audite seus atos administrativos e crie os órgãos de ouvidoria, se ainda não houverem sido instituídos. Como já se disse, não faltam à Administração Pública instrumentos jurídicos a fundamentar esses monitoramento e auditoria constantes, aí estão à disposição o poder de autotutela e o dever de diligência. E não basta monitorar e auditar seu agir, cumpre à Administração Pública remediar os efeitos nocivos de seus atos administrativos, revendo-os para sustar-lhes os seus efeitos, promovendo a responsabilização dos agentes, na hipótese de terem sido praticados com a deliberada intenção de produzir o efeito nocivo, e, quando for necessário, indenizando os administrados prejudicados.

Por isso mesmo, seria adequado que os Entes Políticos reformassem os Estatutos Jurídicos de seus servidores públicos, de modo a autorizar a denúncia anônima do servidor que tenha receio de sofrer perseguição política e funcional e de viabilizar a colaboração premiada, mediante o estabelecimento de critérios de abrandamento das penalidades administrativas e de validação da colaboração. Para tanto, devem ser modificados os ritos processuais das sindicâncias de investigação e dos processos administrativos sancionadores com vistas a alinharem-se a esses instrumentos.

O que se deve fomentar é a prevenção aos atos de corrupção, o que, realmente, não é feito pela Administração Pública, haja vista que considerável parcela dos mecanismos de

controle atua de forma repressiva. A longo prazo, a prevenção à corrupção cria um ambiente institucional de cumprimento voluntário das normas jurídicas e dos preceitos éticos pelos agentes públicos.

Para tanto, é imperioso que a Administração Pública se abra à transparência, que é condição necessária à existência do próprio Estado Democrático de Direito. Deve-se buscar que a atuação da Administração Pública se dê de forma diáfana, que permita à comunidade política que tomar conhecimento e participar do seu processo decisório, a fim de viabilizar o respectivo controle.

Nesse contexto, qualquer esforço da Administração Pública no sentido de criação de uma cultura de boa gestão, de fomento à criação de cultura de integridade e de intolerância à corrupção e a ampliação das possibilidades de controle, quer pela sociedade, quer pelos órgãos de fiscalização a isso vocacionados, são muito bem-vindos. Por decorrência, o aprimoramento do sistema de controle interno da Administração Pública, com vistas a implantar os elementos dos programas de integridade de que ainda não dispõe, tais como esses elencados acima, é medida impositiva. Daí a dizer-se que os programas de *compliance*, na medida em que se propõem à criação de uma cultura de integridade, isto é, de cumprimento espontâneo do ordenamento jurídico e dos valores éticos que norteiam a atividade, contribuem no melhoramento do sistema de controle interno da Administração Pública, alinhando-se a estrutura hoje já existente.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Henrique Mendes de. **Dos crimes contra a Administração Pública**. São Paulo: Saraiva, 1955.

ARISTÓTELES. **Política**. 6 ed. São Paulo: Martin Claret, 2011.

AUDI, Amanda; DEMORI, Leandro. **Deltan Dallagnol usou fama da Lava Jato para lucrar com palestras e livros**. São Paulo: The Intercept, 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/07/14/dallagnol-lavajato-palestras/>>. Acesso em: 23 out. 2019.

AUDI; *et al.* **Áudios**: Corregedor-geral do MPF acobertou confissão de procurador da Lava Jato que pagou por outdoor ilegal. São Paulo: The Intercept. 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/08/26/lava-jato-procurador-audios-outdoor/>>. Acesso em: 23 out. 2019.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

BENEDETTI, Carla Rahal. **Criminal Compliance**: instrumentos de prevenção criminal corporativa e transferência de responsabilidade penal. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

BERNARDES, Cyro. **Teoria Geral da Administração**: a análise integrada das organizações. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1993.

BERTONI, Felipe Faoro. O delito de lavagem de capitais e o desenvolvimento do Criminal Compliance. *In: Revista Arquivo Jurídico*, Teresina, v. 1, n. 3, - jul-dez. 2012.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: parte especial - dos crimes contra a Administração Pública e dos crimes praticados por prefeitos. v. 5. 7 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

BITTENCOUT, Sidney. **Comentários à Lei Anticorrupção**: Lei 12.846/2013. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. V. 1. 11 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Ato Institucional n. 1, de 9 de abril de 1964. **Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa**. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968. **São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; o Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais, municipais, e dá outras providências**.

Brasília. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspiração da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas, resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País.** Rio de Janeiro. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **O Congresso Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte Constituição do Brasil.** Brasília. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos, sob a proteção de Deus, em Assembléia**



**Constituinte para organizar um regime democrático, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. **Manda observar a Constituição Política do Imperio, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador.** Rio de Janeiro. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Convenção da OCDE contra o suborno transnacional.** Brasília: CGU, 2016. Disponível em: < <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. Decreto n. 3.591, de 6 de setembro de 2000. **Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.** Brasília. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm)>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Decreto n. 7.203, de 4 de junho de 2010. **Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal.** Brasília. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7203.htm)>. Acesso em: 06 out. 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal.** Rio de Janeiro. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.** Brasília. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 14 de janeiro de 1967.** Brasília. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978. **Altera dispositivos da Constituição Federal.** Brasília. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm)>. Acesso em: 05 de out. 2019.

BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. **Da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado.** Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.** Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 3.164, de 1º de junho de 1957. **Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências.** Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L3164impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3164impresao.htm)>. Acesso em 05 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 3.502, de 21 de dezembro de 1958. **Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função.** Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L3502impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3502impresao.htm)>. Acesso em 05 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. **Regula a ação popular.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm)>. Acesso em: 06 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível na Internet via URL: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm)> Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Institui o Código de Trânsito Brasileiro.** Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9503Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503Compilado.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.** Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/19605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19605.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.** Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm)>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 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 n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.**

**11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 06 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei n. 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.** Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm)>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 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. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12846.htm)>. Acesso em: 06 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017. **Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública.** Brasília. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm)>. Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Resolução n. 7, de 18 de outubro de 2005. **Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargo de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências.** Brasília. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/187>>. Acesso em: 06 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PESSOA JURÍDICA. SUJEIÇÃO ATIVA EM RELAÇÃO AO ATO DE IMPROBIDADE. POSSIBILIDADE, EM TESE. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. PESSOA JURÍDICA COMO LESADA.** Recurso Especial n. 886.655/DF. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Brasília, 21 de setembro de 2010. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=886655&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. IMPROBIDADE. PESSOA JURÍDICA. LEGITIMIDADE PASSIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. PROVA EMPRESTADA. SEQUESTRO CAUTELAR DOS BENS. POSSIBILIDADE. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL.**

**NÃO CONFIGURADA. SÚMULA 83/STJ.** Recurso Especial n. 1.122.177/MT. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, 03 de agosto de 2010. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1122177&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC INOCORRENTE. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. LEGITIMIDADE PASSIVA.** Recurso Especial n. 970.393/CE. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Brasília, 12 de junho de 2012. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=970393&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE NULIDADE PROCESSUAL. PESSOA JURÍDICA. LEGITIMIDADE PASSIVA. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. PRESCRIÇÃO. NÃO-OCORRÊNCIA.** Recurso Especial n. 1.038.762/TJ. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, 18 de agosto de 2009. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1038762&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. PESSOA JURÍDICA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. IN DUBIO PRO SOCIETATE. INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. POSTERGAÇÃO PARA A SENTENÇA DE MÉRITO. POSSIBILIDADE.** Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 826.883/RJ. Rel. Min. Sérgio Kukina. Brasília, 12 de junho de 2018. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=826883&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SÚMULA N. 473.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SÚMULA VINCULANTE N. 13.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 06 out. 2019.

CABETE, Eduardo Luiz Santos; NAHUR, Marcius Tadeu Maciel. **Criminal Compliance e Ética Empresarial: novos desafios do Direito Penal Econômico.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

CALAME, Pierre; TALMANT, André. **Questão do Estado no coração do futuro.** Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional.** 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 17 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHOSA, Modesto. **Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas: Lei 12.846/2013.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CHAVES, Raul. **Crimes de responsabilidade.** Salvador: S.A. Artes Gráficas, 1960.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 9 ed. Barueri: Manole, 2014.

CHILE. Ley n. 20.393, de 25 de noviembre de 2009. **Establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho que indica.** Santiago. Disponível em: <[https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1008668&idParte=0&a\\_int\\_=True](https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1008668&idParte=0&a_int_=True)>. Acesso em: 12 out. 2019.

CIRNE LIMA, Ruy. **Princípios de Direito Administrativo brasileiro.** 3 ed. Porto Alegre: Revista Sulina, 1954.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; BINDER, Vanessa Alessi Manzi. **Manual de Compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações.** São Paulo: Atlas, 2010.

COMISSÃO NACIONAL DE BOLSAS. **Mercado de capitais: o que é, como funciona.** 6 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CONTREIRAS DE CARVALHO, A. A. **Estatuto dos funcionários públicos interpretado.** V. II. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1955.

CORRÊA FILHO, Ruy Barbosa. **Dos crimes contra a Administração e o Decreto-Lei n. 201/67.** São Paulo: Vellenich, 1974.

COSSÍO, José Ramón. Transparencia y Estado de Derecho. *In:* ACKERMAN, John H. [coord.]. **Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho.** Mexico: Siglo XXI, 2008, pp. 100-118.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dicionário de Direito Administrativo.** São Paulo: José Bushatsky, 1978.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz; et al. **Lei Anticorrupção: apontamento sobre a Lei n. 12.846/2013.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DE CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público: integração das áreas do ciclo de gestão - contabilidade, orçamento, auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DE OLIVEIRA, Alexandre Martins Silva; *et al.* **Contabilidade Internacional: gestão de riscos, governança corporativa e contabilização de derivativos.** São Paulo: Atlas, 2008.

DE SOUSA, Paulino José Soares. Ensaio sobre o Direito Administrativo. *In:* DE CARVALHO, José Murilo. **Visconde do Uruguai.** São Paulo: Editora 34, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público. *In*: SOUSA, Olga M. A. [Coord.] **Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, ano 11, n. 56, jul./ago. 2009, pp. 35-54.

DUPUIS, Georges; GUÉDON, Marie-José; CHRÉTIEN, Patrice. **Droit Administratif**. 9 ed. Paris: Armand Colin, 2004.

ESPAÑA. Ley Orgánica 3/2000, de 11 de enero de 2000. **De modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales**. Madrid. Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2000/01/12/pdfs/A01139-01139.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Public Law 107-204, enacted July 30, 2002. **To protect investor by improving and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws, and for other purposes**. Washington. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-116/pdf/STATUTE-116-Pg745.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2019.

FAYOL, Jules Henri. **Administración industrial y general**. Buenos Aires: Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1942.

FELLET, João. **Prisão de Odebrecht é ‘duro golpe’ para maior multinacional brasileira**. Washington: BBC News, 2015. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150620\\_perfil\\_odebrecht\\_jf\\_cq](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150620_perfil_odebrecht_jf_cq)>. Acesso em: 23 out. 2019.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. 6 ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

FORSTHOFF, Ernst. **Tratado de Derecho Administrativo**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958

FOX, Jonathan. Transparencia y rendición de cuentas. *In*: ACKERMAN, John H. [coord.]. **Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho**. Mexico: Siglo XXI, 2008, pp. 174-198.

FRANÇA. Code Pénal, promulgué le 22 juillet 1992. **Code Pénal**. Paris. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20160611>>. Acesso em: 12 out. 2019.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da Administração Pública: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FRIEDRICH, Carl. J. Corruption concepts in historical perspective. *In*: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael. **Political corruption: concepts and contexts**. 3 ed. Piscataway: Transaction Publishers, 2002, pp. 15-24.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 10 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 4 ed. rev. e amp. São Paulo: Saraiva, 1995.

GERMANO, Paulo. **Especialistas respondem: o brasileiro é corrupto?** Porto Alegre: Zero Hora, 2015. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/02/especialistas-respondem-o-brasileiro-e-corrupto-4699991.html>>. Acesso em: 23 out. 2019.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa**. 2 ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

GREENWALD, Glenn; REED, Betsy; DEMORI, Leandro. **As mensagens secretas da Lava Jato**. São Paulo: The Intercept, 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/>>. Acesso em: 23 out. 2019.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação criminal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOUAISS, Antônio. **Houaiss de língua portuguesa**. 1 ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Inglês-Português**. 11 ed. atual. Rio de Janeiro: Record, 2000.

HOPT, Klaus. Deveres legais e conduta ética de membros do Conselho de Administração e de profissionais. *In*: **Revista de Direito Mercantil**. Malheiros: São Paulo, pp. 107-119, n. 144, out.-dez. de 2006.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. **Corruption Perceptions Index 2018**. Berlin, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5 ed. São Paulo: IBGC, 2015.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 2002.

- KLITGAARD, Robert. **Controlling corruption**. Berkeley: University of California, 1991.
- KWASNICKA, Eunice Lacava. **Teoria Geral da Administração: uma síntese**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- LAMEIRA, Valdir de Jesus. **Governança Corporativa**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.
- LEDESMA, Thomás Henrique Welter; RODRIGUES, Maria Lúcia de Barros. Implementação do compliance na Fundação Nacional do Índio (FUNAI). *In: LEAL, Rogério Gesta; GAVIÃO FILHO, Anizio Pires [Org.]. Bens jurídicos indisponíveis e direitos transindividuais: percursos em encruzilhada*. Porto Alegre: FMP, 2018, pp. 577-600.
- LEITE, Celso Barroso. Desonestidade de pessoas honestas. *In: LEITE, Celso Barroso [org.]. Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987, pp. 35-60.
- LOBO DA COSTA, Helena Regina. Corrupção na História do Brasil: reflexões sobre suas origens no período colonial. *In: DEL DEBBIO, Alessandra; et al. [coord]. Temas Anticorrupção & Compliance*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 1-20.
- LOFÊGO, Eliseu. **Crimes de responsabilidade dos prefeitos**. Vitória: Eliseu Lôfego, s/d.
- LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- MAEDA, Bruno Caneiro. Programas de *Compliance* Anticorrupção: importância e elementos essenciais. Esforços globais anticorrupção e seus reflexos no Brasil. *In: DEL DEBBIO, Alessandra; et al. [coord]. Temas Anticorrupção & Compliance*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 167-202.
- MAFFINI, Rafael da Cas. **Direito Administrativo**. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MALEM SEÑA, Jorge F. La corrupción. Algunas consideraciones conceptuales. *In: Illes i imperis: estudios de historia de las sociedades en el mundo colonial y post-colonial*, Barcelona, n. 16, 2014, pp. 169-180.
- MARTINS-COSTA, Judith. O exercício disfuncional e os contratos interempresariais. Notas sobre os critérios do artigo 187 do Código Civil. *In: JORGE JUNIOR, Alberto Gosson. [Coord.] Revista do Advogado*. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, pp. 48-58, n. 96, março 2008.
- MARTINS, Rafael Moro; *et al.* **Exclusivo: chats privados revelam colaboração proibida de Sergio Moro com Deltan Dallagnol na Lava Jato**. São Paulo: The Intercept, 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/06/09/chat-moro-deltan-telegram-lava-jato/>>. Acesso em: 23 out. 2019.
- MARTINS, Rafael Moro; NEVES, Rafael. **Deltan avaliou concorrer ao Senado, deixou em aberto tentar em 2022 e via necessidade de o MPF 'lançar um candidato por Estado'**. São



Paulo: The Intercept, 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/09/03/deltan-senado-candidato/>>. Acesso em: 23 out. 2019.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 11 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração: da Escola Científica à competitividade na economia globalizada**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEDONÇA, Gracie Maria Fernandes. Protocolos de compliance na administração e a necessária descorrupção. **Consultor Jurídico**, 20 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-20/grace-mendonca-protocolos-compliance-administracao-publica>>. Acesso em: 16 out. 2019.

MÉXICO. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Publicas, expedida en 08 de junio de 2012. **Se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas**. Ciudad de México. Disponível em: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo71424.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2019.

MODUGNO, Franco. In: **Enciclopedia del Diritto**. Vol. XVII, Milão: Giuffré, 1964, verbete “Funzione”.

MOREIRA, José Manuel; ALVES, André Azevedo. **Gestão pública e teoria das burocracias: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da governação pública**. Oeiras: Ina Papers, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

**MORO decreta prisão de Lula**. São Paulo: BBC News, 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43663767>>. Acesso em: 23 out. 2019.

MOTTA, Fernando C. Prestas; DE VASCONCELLOS, Isabella F. Gouveia. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Thomson, 2002.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Compliance público: o caminho para a integridade na Administração Pública. **Legal Ethics Compliance**, 23 set. 2016. Disponível em: <<http://www.lecnews.com/artigos/2016/09/23/compliance-publico-o-caminho-para-a-integridade-na-administracao-publica/>>. Acesso em: 16 out. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance**. Paris, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 5 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PAGOTTO, Leopoldo. Esforços globais anticorrupção e seus reflexos no Brasil. *In*: DEL DEBBIO, Alessandra; *et al.* [coord]. **Temas Anticorrupção & Compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 21-44.

PEREL, Vicente L. **Teoria e Técnicas de Administração**. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1978.

PEREIRA, Rodolfo Viana. Controle e legitimidade democrática. *In*: PINTO E NETTO, Luísa Cristina; BITENCOURT NETO, Eurico. **Direito Administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 279-298.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. São Paulo: Saraiva, 2014.

PINTO COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra. Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil. *In*: **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Guanambi, v. 3, n. 1, jul./dez. 2016, pp. 75-95.

PINTO E NETTO, Luísa Cristina. Procedimentalização e participação – imposições jusfundamentais à atividade administrativa. *In*: PINTO E NETTO, Luísa Cristina; BITENCOURT NETO, Eurico. **Direito Administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 215-248.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar Municipal n. 625, de 3 de julho de 2009. **Institui o Sistema de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo Municipais e cria a Controladoria-Geral do Município de Porto Alegre (CGM)**. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030514.DOCN.&l=20&u=%2Fnethtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 15 out. 2019.

PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. **O povo do Município de Porto Alegre, por seus representantes, reunidos em Câmara Constituinte, com os poderes outorgados pelas Constituições da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, e o pensamento voltado para a construção de uma sociedade soberana, livre, igualitária e democrática, fundada nos princípios da justiça, do pleno exercício da cidadania, da ética, da moral e do trabalho, promulga, sob a invocação de Deus, esta LEI ORGÂNICA**. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022938.DOCN.&l=20&u=/nethtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 05 out. 2019.

REINO UNIDO. Bribery Act 2010 - Chapter 23, enacted 8th April, 2010. **An Act to make provision about offences relating to bribery; and for connected purposes**. London. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23>>. Acesso em: 12 out. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual n. 50.063, de 8 de fevereiro de 2013. **Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Rio Grande do Sul de que trata o art. 76 da Constituição Estadual.** Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2050.063.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar Estadual n. 13.451, de 26 de abril de 2010. **Dispõe sobre a Lei Orgânica da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, órgão central do sistema de controle interno do Estado do Rio Grande do Sul, disciplina o regime jurídico do cargo da carreira de Auditor do Estado e dá outras providências.** Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lec%20n%C2%BA%2013.451.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 12.036, de 19 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções públicas.** Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.036.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2019.

RIOS, José Arthur. A fraude social da corrupção. *In:* LEITE, Celso Barroso [org.]. **Sociologia da corrupção.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987, pp. 83-123.

ROCHA, Daniel Machado da; LUCARELLI, Fábio Dutra; MACHADO, Guilherme Pinho. **Comentários à Lei do Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis da União:** Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social e outros escritos.** 3 ed. São Paulo: Cultrix, 1987.

SEÑA, Jorge F. Malem. La corrupción. Algunas consideraciones conceptuales. *In:* **Corrupción, codicia y bien público en el mundo hispánico (siglos XVIII-XX).** Illes i Imperis, n. 16, pp. 169-178, 2014.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário.** 3 ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1957.

SÉRVULO CORREIA, José Manuel. **Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos.** Coimbra: Almedina, 1987.

SHORE, Cris; HALLER, Dieter. Sharp practice: Anthropology and the study of corruption. *In:* SHORE, Cris; HALLER, Dieter. **Corruption: anthropological perspectives.** London: Pluto Press, 2005, pp. 1-28.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 36 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVEIRA, Alexandre de Miceli. **Governança corporativa: desempenho e valor da empresa no Brasil.** São Paulo: Saint Paul, 2005.

SOUZA, Robson Sávio Reis. Alguns apontamentos sobre corrupção. *In*: GUIMARÃES, Raquel Beatriz Junqueira; *et. al.* **Ética e corrupção: dilemas contemporâneos**. Belo Horizonte: PUCMinas, 2013, pp. 13-34.

STASSINOPOULOS, Michel. **Traité des Actes Administratifs**. Atenas: [s.ed.], 1954.

STEINBERG, Herbert. **A dimensão humana da governança corporativa: pessoas criam as melhores e as piores práticas**. 3 ed. rev. São Paulo: Gente, 2006.

SUIÇA. Code Pénal, du 21 décembre 1937. **L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'art. 123, al. 1 et 3, de la Constitution, vu le message du Conseil fédéral du 23 juillet 1918, arrête**. Berne. Disponível em: <<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19370083/index.html>> Acesso em: 12 out. 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4 ed. 6 tir. São Paulo: Malheiros, 2005.

TABORDA, Maren Guimarães. Administração fiscal na sociedade complexa: o caso da constituição dos créditos não tributários no Município de Porto Alegre. *In*: GESTA LEAL, Rogério, GAVIÃO FILHO, Anízio. [Org.] **Coleção tutelas à efetivação de direitos indisponíveis**. Porto Alegre: FMP, 2016, pp. 235-264.

TABORDA, Maren Guimarães. Função administrativa e função de governo: "o giro do carteiro" e a condução política do Estado. *In*: ÁVILA, Humberto [Org.]. **Fundamentos do Estado de Direito: estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva**. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 262-292.

TABORDA, Maren Guimarães. **O princípio da publicidade e a participação na administração pública**. 2006. 217 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

TABORDA, Maren Guimarães. Em quais condições é possível a compatibilidade entre ética e política?. *In*: GESTA LEAL, Rogério; GAVIÃO FILHO, Anízio [Org.]. **Coletânea III Seminário Nacional Tutelas à Efetivação de Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: FMP, 2017, pp. 81-100.

TABORDA, Maren Guimarães. Reflexões sobre o preceito da publicidade como condição de validade e eficácia dos atos administrativos. *In*: GESTA LEAL, Rogério; GAVIÃO FILHO, Anízio [Org.]. **Coleção tutelas à efetivação de direitos indisponíveis**. Porto Alegre: FMP, 2017, pp. 97-120.

TABORDA, Maren Guimarães; BORGES, Gamaliel Valdovino. Transparência, direito fundamental de acesso e participação na gestão da coisa pública: exposição de motivos ao Projeto de Lei de processo administrativo no município de Porto Alegre. *In*: LEAL, Rogério Gesta; GAVIÃO FILHO, Anízio Pires [Org.]. **Bens jurídicos indisponíveis e direitos transindividuais: percursos em encruzilhada**. Porto Alegre: FMP, 2018, pp. 260-281.

TABORDA, Maren Guimarães; WEBER, Guilherme Oliveira Weber. Fundamentação racional dos atos administrativos como dever constitucional. *In*: **XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS, 2018, PORTO ALEGRE**, pp. 26-44.

TANZI, Vito. Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. *In*: ABED, George T.; GUPTA, Sanjeev. **Governance, corruption and economic performance**. Washington: International Monetary Fund, 2002, pp. 19-58.

TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade civil objetiva e risco**: a teoria do risco concorrente. São Paulo: Método, 2011.

VAZ, José Carlos. Administração pública e governança eletrônica: possibilidades e deságios para a tecnologia da informação. *In*: CUNHA, Maria Alexandra; FREY, Klaus; DUARTE, Fábio. **Governança local e as tecnologias de informação e comunicação**. Curitiba: Champagnat, 2009, pp. 195-206.

WEBER, Max. **O Direito na economia e na sociedade**. 1 ed. São Paulo: Ícone, 2011.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Corrupção e improbidade administrativa**: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.