



**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciência Política**

Letícia Tegoni Goedert

*COMPLIANCE ENQUANTO MECANISMO DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NO  
COMBATE À CORRUPÇÃO*

Brasília  
2016

**LETÍCIA TEGONI GOEDERT**

***COMPLIANCE ENQUANTO MECANISMO DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL  
NO COMBATE À CORRUPÇÃO***

Monografia apresentada para obtenção do grau de bacharela em Ciência Política na Universidade de Brasília.

Professora orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Graziela Dias Teixeira

Examinador: Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon

**Brasília**

**2016**

**LETÍCIA TEGONI GOEDERT**

**13 0031224**

***COMPLIANCE ENQUANTO MECANISMO DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL  
NO COMBATE À CORRUPÇÃO***

Monografia submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de bacharela em Ciência Política, apresentada à seguinte banca examinadora.

---

**Professora Graziela Dias Teixeira  
(Universidade de Brasília)**

---

**Paulo Du Pin Calmon  
(Universidade de Brasília)**

**Brasília**

**2016**

“A corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção de seus princípios”

**Montesquieu**

## AGRADECIMENTOS

É difícil agradecer a todas as pessoas que de algum modo, nos momentos serenos e ou apreensivos, fizeram ou fazem parte da minha vida.

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Moacira e Elsion, pela determinação e dedicação na minha formação e do meu irmão. Obrigada pela compreensão e paciência durante os momentos difíceis e exaustivos dessa trajetória.

Agradeço ao meu irmão, Guilherme, meu protetor, conselheiro e exemplo.

Agradeço aos familiares, que mesmo distantes se fizeram presentes durante essa trajetória.

Agradeço aos colegas e amigos de trabalho, pelo carinho e convivência, sempre enriquecedora.

Agradeço aos colegas de curso e com certeza futuros excelentes profissionais. Obrigada pela amizade e pelo companheirismo nestes 3 anos e meio, fosse para um cafezinho no meio da manhã ou para estudar para os que pareciam infinitos trabalhos e provas. Fico imensamente grata por ter trilhado meu caminho acadêmico ao lado de pessoas tão especiais.

Aos amigos, que não precisam ser citados para saberem sua importância, agradeço sobretudo pelo carinho e pela compreensão nos momentos de ausência. Independentemente do tempo de amizade, estejam certos que foram e são essenciais, cada qual a sua maneira, para as conquistas na minha vida.

Agradeço aos docentes pelas matérias ministradas e por terem me inspirado na escolha da minha área de atuação. Aos professores Nascimento, Calmon, Graziela, Leandro, Mathieu, Ricardo Caldas, Suely e Rafael, obrigada por terem se tornado exemplos na Academia.

Agradeço à minha querida professora e orientadora, Graziela, pela disponibilidade, paciência e carinho. Obrigada por ser uma excelente profissional, a qual me espelho, e por ter incentivado e apoiado minhas ideias, dando-me liberdade para desenvolvê-las.

À Universidade de Brasília, agradeço por todo o conhecimento, pelas experiências vividas e pelos encontros que me proporcionou.

## RESUMO

O presente trabalho propõe uma reflexão sobre a possibilidade de *compliance* e *accountability* se relacionarem de modo que o primeiro atue fortalecendo a *accountability* em sua dimensão horizontal, sobretudo enquanto mecanismo no combate à corrupção. A reflexão dar-se-á a partir da digressão conceitual dos principais termos concernentes ao objetivo deste trabalho. À luz da dinâmica entre pessoas jurídicas e a Administração Pública no Brasil, também é feita uma breve análise do conteúdo jurisprudencial brasileiro existente no trato à prática de atos ilícitos contra a Administração Pública até a criação da Lei Anticorrupção e suas inovações para o combate à corrupção no país. Ainda, recorre-se à um programa de *compliance* consolidado no Brasil e reconhecido pela sua eficácia para demonstrar, a partir de aspectos tidos fundamentais pela CGU para a estruturação de programas de *compliance*, a possível existência da relação apresentada.

Palavras-chave: Corrupção. Lei Anticorrupção. Accountability. Accountability horizontal. Compliance.

## ABSTRACT

This thesis proposes a reflection on the possibility of *compliance* and *accountability* relate so that the first concept act strengthening *accountability* in its horizontal dimension, especially as a mechanism to combat corruption. The reflection will be given from a conceptual digression of the main terms concerning the objective of this thesis. In light of the dynamic between legal entities and public administration in Brazil, it will also be made a brief analysis of the existing Brazilian jurisprudential content concerning the practice of unlawful acts against the Public Administration up to the creation of the Anti-Corruption Law and its innovations to combat corruption in the country. Also, it resorts to a consolidated *compliance* program in Brazil, recognized for its effectiveness, to demonstrate, from fundamental aspects taken by CGU for structuring *compliance* programs, the possible existence of the presented relationship.

Key words: Corruption. Anti-Corruption Law. Accountability. Horizontal Accountability. Compliance.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABBI – Associação Brasileira de Bancos Internacionais

AP – Ação Penal

AS – *Australian Standart*

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CEIS - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas

CGR – Corregedoria-Geral da União

CGU – Controladoria Geral da União

CMN - Conselho Monetário Nacional

CNEP - Cadastro Nacional de Empresas Punidas

COSO - *Committee of Sponsoring Organizations*

DOJ - *Department of Justice*

FCPA - *U.S. Foreign Corrupt Practices Act of 1977*

FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos

FMI - Fundo Monetário Internacional

IPC – Índice de Percepção da Corrupção

MTFC - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU – Ouvidoria Geral da União

PAR - Processo Administrativo de Responsabilização

PIB – Produto Interno Bruto

SBDC - Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

SEAE - Secretária de Acompanhamento Econômico

SEC - *Securities and Exchange Commission*

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SOX - Lei Sarbanes Oxley

SPCI - Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

STF – Superior Tribunal Federal

STPC - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>10</b>
<b>1. Corrupção .....</b>	<b>14</b>
1.1. Conceituação e causas .....	14
1.2. Corrupção no Brasil: culturalismo e fraqueza institucional.....	17
1.3. Consequências da corrupção.....	20
<b>2. <i>Accountability</i> .....</b>	<b>22</b>
2.1. Conceituação .....	22
2.2. Desafios para consolidação da <i>accountability</i> horizontal.....	25
2.3. <i>Accountability</i> horizontal no Brasil .....	27
<b>3. A Lei Anticorrupção.....</b>	<b>32</b>
3.1. Influências para a formulação da Lei Anticorrupção .....	33
3.2. Inovações da Lei Anticorrupção para a jurisprudência brasileira .....	36
<b>4. <i>Compliance</i> .....</b>	<b>38</b>
4.1. Conceituação, objetivos e desenvolvimento.....	38
4.2. <i>Compliance</i> enquanto mecanismo de controle interno.....	41
4.3. Estrutura de um programa de <i>compliance</i> .....	42
4.4. <i>Compliance</i> no Brasil .....	45
<b>5. <i>Compliance</i> enquanto mecanismo de <i>accountability</i> horizontal no combate à corrupção .....</b>	<b>50</b>
5.1. Caso Siemens.....	52
5.2. A maturidade do <i>compliance</i> no Brasil .....	54
<b>Conclusão.....</b>	<b>58</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>11</b>

## Introdução

Com o final da II Guerra Mundial, a agenda global sofreu alterações possibilitando que novos temas a compusessem e, no cenário internacional, a corrupção ganhou destaque por influenciar direta ou indiretamente outros inúmeros itens da agenda, além da observância de que este fenômeno acontece em diferentes escalas e intensidades ao redor do mundo.

A corrupção é um problema recorrente no Brasil, conforme análise de Taylor e Buranelli (2005). Desde a redemocratização, o país deparou-se com diversos escândalos envolvendo de alguma forma a Presidência da República - dentre os ex-presidentes, cita-se Lula, Fernando Henrique Cardoso, Fernando Collor e Itamar Franco – e outras instituições políticas.

Diante disto, a confiança da população nas instituições públicas, sobretudo de controle interno, e nas leis acabou prejudicada. Como reflexo, o Brasil ocupou a 76ª posição no Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional (*Transparency International's 2015 Corruption Perception Index*) em relação ao ano de 2015, sendo a excessiva burocracia do sistema brasileiro e a fraca fiscalização sobre os processos fatores que favoreceram a existência de atividades ilícitas no país.

É inegável o impacto que escândalos de corrupção em grandes corporações empresariais tem sobre a situação política e econômica dos países nos quais atuam. No Brasil, recentes fatos expuseram os problemas com a atuação de agentes de empresas em relação aos códigos de conduta adotados pelas próprias instituições e os princípios de atuação do Estado brasileiro.

Como um reflexo à deflagração de escândalos de corrupção no país, cresce a tendência da adoção de mecanismos de monitoramento e controle interno em empresas, sobretudo após a publicação da Lei Anticorrupção, que traz à jurisprudência brasileira a responsabilização objetiva administrativa e civil de empresas que atuarem contra a administração pública, nacional ou estrangeira; até então apenas pessoas físicas eram responsabilizadas pela prática de atos ilícitos. É válido explicar que, com a responsabilização das pessoas jurídicas, não é extinguida a responsabilidade individual daqueles envolvidos nos atos ilícitos.

A Lei Anticorrupção também apresentou um fator que mudou significativamente a legislação acerca do tema no Brasil: a valorização da "cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações" e de programas de *compliance* efetivos nas empresas.

Também compreendidos como programas de integridade, os programas de *compliance* buscam adequar o comportamento dos funcionários públicos e privados aos princípios de atuação da Administração Pública, a fim de impedir a prática de corrupção. Assim, tem-se que o *compliance* objetiva auxiliar órgãos reguladores dentro das instituições a monitorarem suas atividades, a fim de preservar a reputação e o respeito às normas que as regem.

Este conceito é fortemente ligado à atuação de mecanismos de monitoramento previstos pela *accountability*, que se refere à responsabilização pessoal de agentes pelos atos praticados e exige que seja apresentada prestação de contas referente a eles, tanto no âmbito público quanto privado (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Conforme será exposto no desenvolvimento do trabalho, a *accountability* pode manifestar-se de diferentes formas e por meio de distintas dimensões, entre as quais damos ênfase à dimensão horizontal, apresentada por O'Donnell (1998), segundo a qual o monitoramento de atos públicos se dá por agências e instituições com poder legal de agir sobre outras agências e instituições.

Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é refletir a partir do cenário brasileiro, sobre a possibilidade da relação entre a *compliance* e a *accountability* horizontal se desenvolver de modo que a *compliance* atue como um mecanismo da *accountability* horizontal no combate à corrupção.

Para tal, como metodologia de pesquisa, adotou-se a pesquisa bibliográfica, a fim de apresentar conceitos bem fundamentados que permitissem o desenvolvimento da possibilidade de haver relação entre a *accountability* horizontal e o *compliance*.

O trabalho realiza, portanto, uma digressão conceitual que pretende apresentar os aspectos fundamentais relacionados aos termos norteadores desse trabalho, analisando-os à luz da realidade brasileira. Inicialmente, aborda-se a definição de corrupção, apresentando possíveis causas e respectivas consequências, além de apresentar um panorama deste fenômeno no Brasil. Em seguida, após apresentar a conceituação de *accountability*, pretende-se mostrar os desafios para sua consolidação e como tem sido aplicada no país.

O terceiro capítulo analisa a Lei Anticorrupção de forma mais detalhada, expondo as principais legislações internacionais que influenciaram sua elaboração e apontando as inovações trazidas para a jurisprudência brasileira no combate à corrupção. Adiante, trata-se sobre os programas de *compliance*, elucidando seus princípios e sua estruturação, essa abordada neste trabalho a partir do entendimento da Controladoria Geral da União.

Por fim, apresenta-se a reflexão pretendida neste trabalho, ou seja, a possível relação entre *compliance* e a *accountability* visando o combate à prática da corrupção. Para fortalecer as ideias apresentadas ao longo do trabalho, é apresentado ainda o Caso Siemens. A partir da deflagração do esquema de corrupção desta empresa em nível mundial, as suas filiais ao redor do mundo, inclusive no Brasil, adotaram programas de *compliance* com o intuito de reestruturar e melhorar a imagem da Siemens no mercado e com os países em que atuava.

Relacionando o programa de *compliance* implementado pela Siemens no Brasil em 2008 - que se tornou referência enquanto programa de sucesso para o combate a práticas ilícitas na empresa e em suas relações com a Administração Pública-, à estrutura de programas de *compliance* sugerida pela CGU, pretende-se apresentar um exemplo de possibilidade da relação apresentada.

A escolha deste caso para fins deste trabalho, justifica-se por ter sido um dos primeiros a trazer o *compliance* para o cenário político e econômico do Brasil, e por trazer exemplos concretos acerca dos reflexos do programa de *compliance* para a relação entre as empresas e a Administração Pública.



# 1. Corrupção

## 1.1. Conceituação e causas

Definir “corrupção” é algo complexo, como prevê Kimberly Elliot (2002); a maioria das pessoas reconhece a corrupção ao vê-la, mas tal conceito trata de um processo social e político, o que faz com que a corrupção seja vista e interpretada de diferentes maneiras. Entretanto, há comportamentos e traços tidos universais quando tratamos de corrupção.

Algumas considerações acerca da corrupção, realizadas principalmente na área econômica, davam este fenômeno como um “lubrificante” para o funcionamento da máquina estatal ou uma “acidentalidade pouco importante na ordem das coisas e para alguns benéfica para a eficiência econômica” (ABRAMO, 2005, p. 33).

Todavia, essa interpretação tem sido refutada conforme a corrupção torna-se um assunto mais difundido, o que teve do início no século XXI. Utilizando como premissas fundamentais para analisar a corrupção os escândalos deflagrados e expostos pela mídia; condenações judiciais relativas a casos de corrupção; e pesquisas realizadas com os cidadãos, desenvolveram-se três gerações de pesquisas sobre corrupção (SPECK, 2000).

A primeira dedica-se a analisar o fenômeno com a preocupação de formarem-se modelos e definições teóricas que expliquem a corrupção. A segunda geração tem como foco a avaliação dos riscos econômicos gerados pela prática de corrupção, bem como o desenvolvimento de métodos que identifiquem riscos de investimentos. A terceira geração, por sua vez, tem como foco mecanismos de combate à corrupção, por meio de reformas institucionais e da administração pública (SPECK, 2000).

De modo simplificado, Klitgaard (1994) dita que a corrupção engloba acordos entre partes corruptoras e corruptas visando interesses privados em detrimento do interesse público, o que proporciona benefícios ilícitos que não se limitam ao caráter financeiro, mas também à influência política ou favorecimento social, prejudicando assim esferas política, econômica e social (KLITGAARD, 1994, p. 40).

Klitgaard propôs a explicação da corrupção a partir da fórmula:

$$\text{MONOPÓLIO} + \text{DISCRECIONARIEDADE} - \text{TRANSPARÊNCIA} = \text{CORRUPÇÃO}$$

Nessa interpretação, é defendido que a corrupção existe a partir da igual existência de fatores que incentivam sua prática; assim, a presença de um monopólio econômico e discricionariedade dos agentes públicos criam um cenário favorável à prática da corrupção, aliando-se a isso a falta de transparência dos processos entre instituições públicas e privadas (KLITGAARD, 1996).

Complementarmente, Silva (2001) discorre que a corrupção

É uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem (SILVA, 2001, p. 6).

Essa conceituação corrobora para a visão de Shleifer e Vishny (1993), que definem um governo corrupto pela “venda” de bens públicos por funcionários ligados ao governo visando o próprio ganho (SHLEIFER e VISHNY, 1993, p. 599), podendo esse ganho ser o enriquecimento ilícito, bem como o aumento de influência política ou econômica, por exemplo.

Paolo Mauro discorre sobre causas da corrupção, por meio de uma ótica mais voltada à economia. O autor trata de causas governamentais e não governamentais para o problema, e no primeiro grupo de variáveis, destaca a abundância de recursos naturais, que levam a um contexto de “rendas improdutivas”, classificadas como “lucros que ultrapassam um retorno normal em mercados competitivos” (ELLIOT, 2002, p. 265).

Entre as variáveis que levam à corrupção, relacionadas à estrutura governamental, encontra-se, por exemplo, a política adotada pelo governo vigente ou perpetuada durante diferentes gestões. Para Mauro (2002),

Nos casos em que as leis possuem grande alcance e os agentes do governo possuem amplos poderes para sua aplicação, é possível que grupos privados estejam dispostos a pagar subornos a representantes do governo para obter quaisquer rendas improdutivas que possam ser gerados pelas leis (MAURO, 2002, p. 137).

Citando Ades e Di Tella (1994), é exposta a ideia de que a posição do governo em relação à economia também age sobre os índices de corrupção, de modo que quanto maior a abertura da economia – analisada pelas importações e exportações na composição do PIB -, menor o índice de corrupção no país.

O controle de preços e o sistema de câmbio monetário igualmente podem produzir rendas improdutivas. Os baixos salários no funcionalismo público (em detrimento da remuneração no setor privado), o que tornam atrativas práticas ilícitas de enriquecimento, fazendo com que o agente público, no uso de sua posição, favoreça determinada empresa ou indivíduo em troca de dinheiro, principalmente quando as chances de flagrante são baixas.

A institucionalização também é um fator analisado quando discutimos a corrupção. Para Huntington (1975), esse problema decorre da falta de institucionalização política ou ineficácia dos métodos existentes, o que é resultante do processo de modernização do Estado e de suas estruturas sem a devida adaptação à realidade política, econômica e social do país. Nesse sentido, espera-se que em países com baixa institucionalização, a corrupção tenda a ser um fenômeno mais corrente, influenciado pela não rigidez na delimitação das esferas pública e privada e concorrência dos atores.

Rose-Ackerman (1999) debate a corrupção a partir da ótica neoliberalista e argumenta que o excesso de burocracia age como instigador à prática de corrupção, uma vez que, para reduzir os entraves vinculados a tramitação de documentos, os atores praticam o suborno. Segundo a autora, esse comportamento acaba instigando maior burocratização, associada a ideia de que quanto mais burocracia, mais chances os atores têm de obter subornos, o que, segundo Rose-Ackerman, torna a corrupção um “fenômeno endêmico” (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Para Hope (1987), além da burocracia e expansão do papel do Estado, a corrupção se propaga, em uma interpretação melhor aplicável a países em desenvolvimento, devido à ausência da noção de ética de trabalho no serviço público; à pobreza e desigualdade, que levam os indivíduos a buscar capital por vias escusas, o que estimula a tolerância à prática de corrupção; lideranças fracas e ineficientes, bem como uma opinião pública apática (HOPE, 1987).

Argumenta-se também que fatores sociológicos tendem a influenciar o comportamento dos indivíduos quando expostos à possibilidade de se beneficiar com as rendas improdutivas. Filgueiras (2006) defende que os valores adotados pela sociedade são

importantes para definir seu comportamento diante da corrupção, motivando ou combatendo-a. Citando Putman (1998), expõe-se que a corrupção, portanto, está vinculada à elementos e comportamentos tradicionais que perpetuam o nepotismo, a patronagem, o clientelismo e a prevalência de interesses particulares em detrimento do interesse público, motivada pela busca de vantagens e privilégios individuais (FILGUEIRAS, 2006, p. 7).

## **1.2. Corrupção no Brasil: culturalismo e fraqueza institucional**

É entendido que a corrupção no Brasil possui caráter histórico e, na literatura existente, há uma percepção corrente de que a corrupção no país se perpetuou em diferentes esferas ao longo de seu desenvolvimento e tem suas raízes ligadas a colonização e a formação do país pelos moldes ibéricos, fortemente caracterizados pela indistinção entre esferas pública e privada e pela predominância de relações sociopolíticas carregadas de aspectos patrimonialistas.

Parte da literatura argumenta que no Brasil não houve de fato uma organização estatal e social aos moldes do feudalismo europeu e isso influenciou diretamente sua transição para o Estado moderno, além de criar características ainda perpetuadas no país. Como espelho de seu colonizador, o Brasil reproduziu essa mesma política de centralização adotada em Portugal.

Helena Regina Lobo da Costa (2013) expõe que o arranjo institucional adotado no Brasil colonial era complexo e confuso, se comparado à organização atual. Assim, era recorrente que atos informais, fundamentados em características herdadas do modelo medieval ibérico e em preceitos religiosos, fossem mais valorizados que atos formais; além da notória sobreposição dos poderes e órgãos do Estado em relação à realização de determinadas funções (COSTA, 2013, p. 3-4).

Os sistemas adotados durante o processo de colonização do território brasileiro – Capitânicas Hereditárias e Governos-Gerais – agiram, de certo modo, como perpetuadores da noção de não distinção entre público e privado, visto que, enquanto figuras públicas detentoras de poder em seus respectivos domínios territoriais, os responsáveis por administrar as Capitânicas Hereditárias ou Governos-Gerais aproveitavam-se de pouca fiscalização da Metrópole para determinar o funcionamento desses territórios e para satisfazer seus interesses pessoais.

O funcionalismo público, à época do Brasil colonial, dependia de indivíduos com formação acadêmica, o que conseqüentemente fazia com que portugueses assumissem cargos na administração pública, geralmente encarando isso como uma oportunidade de crescimento profissional e uma plataforma para regresso breve a Portugal. Ainda, os oficiais públicos, diante da baixa remuneração dada pelo governo português, aceitavam complementações por vias escusas, o que foi justificado pelo fato desses detentores de ofícios públicos não possuírem qualquer vínculo com a colônia e buscarem nela o enriquecimento (COSTA, 2013, p. 10-11).

Raimundo Faoro (2001) explica que o federalismo, implementado no Brasil em 1889 com a Proclamação da República, trouxe consigo a ideologia liberal, que paradoxalmente consolidou o regionalismo coronelista e a política protecionista existentes nos períodos anteriores. O autor retorna à estrutura do sistema feudal para explicitar como o patrimonialismo, existente em Portugal na época e regido de forma centralista caracterizada pela convergência de poder político e econômico na figura do monarca, foi reproduzido no Brasil.

Portugal, segundo Faoro, não adotou a estrutura feudal tal qual esperado para dar margem ao desenvolvimento do capitalismo<sup>1</sup>, logo a sua economia mercantilista era controlada pelo próprio Estado e, diante da ausência de separação entre as esferas pública e privada, usada para o enriquecimento da nobreza (FAORO, 2001).

O patrimonialismo no Brasil, segundo Filgueiras (2009), reafirmou sua principal característica, a não separação entre as esferas pública e privada, ou seja, entre “os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tenham acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos” (FILGUEIRAS, 2009, p. 388) em um Estado altamente interventor na organização econômica da sociedade.

Sérgio Buarque de Hollanda (1995) diz que a colonização portuguesa favoreceu o personalismo, o que resultou na frouxidão dos laços sociais e valorização da autonomia. A partir disto e considerando uma cultura de personalidade como fator influente, Hollanda apresenta o “homem cordial” e defende que, na política, o comportamento cordial fortalece o patrimonialismo e sua indistinção entre público e privado, uma vez que a escolha de

---

<sup>1</sup> O feudalismo que dá origem ao Capitalismo, de acordo com a interpretação de Faoro, necessita de um aspecto militar – serviço militar pago e relações de suserania e vassalagem que regulam a proteção territorial -, aspecto econômico, sendo a economia limitada neste contexto, político – poder centralizado justificado pelo direito romano – e social, marcado pela dependência dos servos regularizada a partir de um contrato.

funcionários pelo empregador pautava-se fortemente nas relações pessoais, o que reflete “(...) certa incapacidade, que se diria congênita, de fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal, como o são as que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade” (HOLLANDA, 1995, p. 137).

É inegável que as raízes históricas da sociedade brasileira têm grande importância e não devem ser desconsideradas quando analisamos a corrupção enquanto fenômeno sociopolítico e econômico, porém, a fim de não nos prendermos a concepções fatalistas, pelas quais a corrupção no Brasil não teria como ser combatida, devemos ir além das raízes históricas, dada a mutação e movimento das instituições, das percepções culturais e da própria definição do que constitui corrupção (FAUSTO, 2009).

A mudança semântica em relação ao termo corrupção é ressaltada por José Murilo de Carvalho (2008), que afirma que o significado atribuído ao termo se relaciona diretamente aos “alvos” das críticas feitas. Durante o Império e a Primeira República, por exemplo, as acusações eram direcionadas aos sistemas, tido como corrupto devido seus caracteres não democráticos e de não favorecimento do bem-estar da população. A ascensão de Getúlio Vargas à Presidência, segundo o autor, é o marco histórico para a mudança semântica; a oposição udenista julgava corruptos o então Presidente e todos seus aliados políticos, acusados de se favorecerem às custas do dinheiro público (CARVALHO, 2008, p. 207).

Filgueiras observa que o Estado, a partir da década de 30, assumiu “o papel de sujeito republicano, capaz de criar uma ordem pública e um projeto de democracia que passasse pela transformação da sociedade” (FILGUEIRAS, 2009, p. 391), o que levou à vinculação da corrupção a uma visão que relaciona os atos ilícitos praticados pelo homem público brasileiro à estrutura da máquina administrativa, responsabilizando ambos pela propagação da corrupção.

A corrupção no Brasil ainda deve ser analisada a partir de sua estruturação institucional do país – junto a fatores culturais e externos – que, segundo Filgueiras (2006), favorece as práticas de corrupção, apesar do caráter republicano adotado pelo Estado e em detrimento das normas instituídas por esse modelo de governo. De acordo o autor, o período de redemocratização após a ditadura militar falhou no firmamento das instituições que garantissem o exercício da democracia, sobretudo em relação à tomada de decisões, que continuou restrita a uma classe política dominante (FILGUEIRAS, 2006, p. 4).

### 1.3. Consequências da corrupção

Atualmente, um dos principais mecanismos utilizados para se mensurar o nível de corrupção de um país é o Índice de Percepção da Corrupção (*Corruption Perception Index*), promovido pela organização não-governamental Transparência Internacional. O IPC é calculado anualmente desde 1996 e apresenta uma estimativa sobre a percepção de corrupção em cada país, baseando-se em diversas variáveis subjetivas. Ao longo dos anos, percebeu-se um nível relativamente alto de corrupção. Em 2014, o Brasil ocupou a 69ª posição no Índice de Percepção de Corrupção e, segundo o relatório referente ao ano de 2015, o país caiu sete posições, passando a 76ª posição (INTERNATIONAL TRANSPARENCY, 2016).

Essa alta percepção sobre a prática de corrupção no país pode, de certo modo, ser relacionada com a naturalização do fenômeno e consequente tolerância à prática da corrupção. Avritzer (2010) argumenta que essa naturalização é vista como causadora do “engessamento crítico das instituições políticas” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010, p. 9) e interfere na legitimidade da democracia. Segundo os autores:

Essa visão do problema da corrupção [...] ocorre a partir de uma perspectiva moralista por parte da sociedade e das elites políticas. A corrupção, no Brasil, tem produzido um tipo de histeria ética calcada em um clamor por maior moralização da política e da sociedade no Brasil. Se a corrupção for algo natural ao caráter do brasileiro, esse clamor moral promove um estado de paralisia, uma vez que a consequência desse tipo de leitura é não refletir a respeito da mudança. O moralismo contribui à deslegitimação da própria democracia no Brasil, ao não permitir a produção de consensos em torno de princípios e regras institucionais da política (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010, p. 8).

Há uma vertente da literatura que defende que a corrupção pode trazer benefícios ao sistema, como o desenvolvimento econômico, a integração nacional e o aumento da capacidade do governo, uma vez que possibilita transpassar burocracias e circular capital, segundo visão de Nye (1967).

Entretanto, a grande maioria dos autores tem a corrupção como um fenômeno negativo, corrosivo e desestabilizador. Rose-Ackerman (1999) afirma que a corrupção tem impacto sobre investimentos, dada a falta de confiança no Estado, o que prejudica o desenvolvimento econômico. A cultura de cobrança de propinas dentro da máquina estatal maximiza os custos da corrupção repassados aos cidadãos e, em decorrência disso, dá margem

para o aumento das desigualdades sociais derivadas da distribuição de renda (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Corroborando a hipótese posta por Rose-Ackerman, Hope (1987) indica que há uma propagação da prática da corrupção entre as instituições, além da elevação de custos de programas executados pelo Estado. Ainda, é posto que a corrupção na Administração Pública, direta ou indireta, é nociva ao profissionalismo e tem impactos sobre a produtividade e eficiência do serviço público (HOPE, 1987).

Em estudo realizado pela Federação das Indústrias de São Paulo (2006) aponta-se que a corrupção também leva à diminuição efetiva de gastos sociais; à perda de arrecadação fiscal, considerando que a sonegação de impostos é impulsionada pela prática de corrupção; ao desestímulo de investidores externos na economia e à prejudicilização da competitividade do país no mercado, devido à instabilidade no cenário empresarial; e à redução da produtividade do investimento público, uma vez que, sendo necessário o pagamento de capital extra a fim da continuidade de determinado programa ou contrato de prestação de serviço, por exemplo, espera-se que o retorno esperado em relação aos lucros investidos seja menor (FIESP, 2006).

## 2. *Accountability*

### 2.1. Conceituação

O termo *accountability*, segundo Sacramento e Pinho (2009), traz em seu significado a responsabilização pessoal de agentes pelos atos praticados e exige que seja apresentada prestação de contas referente a eles, tanto no âmbito público quanto privado. Os autores alertam que traduzir *accountability* para o português é algo complexo, mas sintetizam a interpretação como a responsabilidade e obrigação dos agentes públicos de apresentarem a justificção de seus atos conforme parâmetros legais, sob o risco de serem punidos caso não o façam (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347).

Compreende-se que a prestação de contas relativa aos atos públicos é tão importante quanto os atos realizados, visto que

Se determinado agente público ou privado (CF, art. 70, parágrafo único) recebe a incumbência de aplicar ou de administrar recursos públicos, ele deve ser capaz de fazer a prova, nos termos da lei ou do instrumento contratual que lhe delegou a competência para aplicar referidos recursos, da sua correta aplicação (FURTADO, 2013, p. 524).

Isto é, os agentes públicos são responsáveis não apenas pela correta aplicação dos recursos públicos, mas devem igualmente ser capazes de fazer a demonstração dessa correta aplicação.

A *accountability*, na visão de Taylor e Buranelli (2005), é um processo dinâmico, constituído por três etapas:

I) supervisão dos agentes públicos, cuja ênfase deve ser detectar comportamentos nocivos e baixas performances antes que esses se perpetuem;

II) investigação de denúncias contra agentes públicos, com o objetivo de revelar a profundidade e extensão dos atos praticados;

III) sanção mediante comprovação de delito por parte do agente público.

Os autores defendem sua importância dizendo que a *accountability* afeta o grau de confiança da sociedade nas instituições e nos critérios adotados para a realização das políticas públicas, além de influenciar a estabilidade das instituições democráticas e a relação entre essa estabilidade e o crescimento do país. No que tange a relação entre democracia e

*accountability*, temos que o funcionamento correto da primeira garante o monitoramento sobre os agentes e instituições públicas e seus atos.

As instituições de monitoramento interno devem agir conjuntamente de modo a formar uma rede de *accountability* que produza resultados efetivos. Taylor e Buranelli afirmam que essa interação é essencial para o funcionamento da *accountability*, uma vez que, considerando sua dinamicidade, divide-se em distintas dimensões de atuação, cada qual com estágios e objetivos igualmente distintos.

Nesse sentido, é necessário atentar-se à interação das instituições, porquanto

A sobreposição das áreas de responsabilidade, ou contrariamente, lacunas entre áreas de responsabilidade, e a extrema independência das instituições podem combinar-se para criar um sistema marcado por notável desempenho institucional em alguns níveis, mas ineficiência geral. (BURANELLI; TAYLOR, 2005, p. 63)

Schedler (1999) defende que o significado de *accountability*, enquanto a continua preocupação de monitoramento institucional, apresenta “fronteiras indefinidas e estrutura interna confusa” e está em constante mutação, buscando adequar-se à realidade a qual se aplica. Nesse sentido, são apontadas três prerrogativas para que exista, de fato, *accountability*: informação, no sentido de haver a publicidade dos atos realizados; justificação, que complementa a aplicação da informação, declarando as motivações para a realização dos atos; e punição, na forma de sanções (SCHEDLER, 1999, p. 21).

Analisando esses três pontos, obtemos uma visão bidimensional da *accountability*, na qual informação e justificação relacionam-se à ideia de *answerability*, enquanto a punição liga-se ao *enforcement*. *Answerability*, como pontua Schedler, refere-se à divulgação, explicação e resposta pelos atos realizados pelos agentes públicos, visto que a *accountability* presume o direito de receber informações e o dever de fornecê-las quando requisitado. Temos, portanto, *answerability* em duas vertentes: informacional, relativa à informação das decisões, e argumentativa, referente à necessidade de os atores explicarem suas decisões (SCHEDLER, 1999, p. 15).

O exercício da *accountability* não se limita somente à esfera da *answerability*, no sentido de obterem-se informações e justificativas sobre os atos vinculados à Administração Pública, direta ou indireta. Para Schedler, é prevista também a reação ao comportamento dos atores envolvidos, gratificando-os ou punindo-os conforme a adequação ou não de seus atos aos preceitos adotados para a função ocupada.

O *enforcement*, nesse sentido, representa as penalidades aplicáveis aos atores que não atuam em conformidade com o estabelecido no que diz respeito à prestação de contas acerca dos atos realizados (SCHEDLER, 1999, p. 15). A corrente neoinstitucionalista defende haver uma relação direta entre *accountability* e sanções, uma vez que, para existirem instituições com poder efetivo, são necessários o monitoramento e a sanção diante de atos irregulares.

O'Donnell (1998) também interpreta a *accountability* a partir de uma ótica bidimensional, entretanto a classifica de acordo com o posicionamento dos atores no processo de monitoramento e prestação de contas. A análise do autor tem foco nas democracias políticas, ou poliarquias, caracterizadas por eleições livres, sufrágio inclusivo, liberdade de expressão e de associação, respeito às autoridades eleitas e aos seus respectivos mandatos, direito de candidatura garantido aos cidadãos e acesso à informação.

Todos os aspectos supracitados permitem identificarmos, nas poliarquias, a presença da *accountability* na dimensão vertical, que remete ao monitoramento dos representantes ou detentores de cargos estatais por meio de ações individuais ou coletivas. O'Donnell argumenta que a *accountability* vertical poder ser melhor percebida em períodos eleitorais, uma vez que a escolha dos eleitores representa uma punição ou gratificação pela atuação dos representantes políticos.

Para fins deste trabalho será utilizado o conceito de *accountability* horizontal apresentado por O'Donnell, segundo o qual a responsabilização e prestação de contas também são realizadas horizontalmente, ou seja, por meio da existência de agências que possuem poder legal de agir sobre outros órgãos, entidades ou agentes públicos que não exercem suas funções em conformidade com a lei, aplicando a eles sanções previstas em lei diante de omissões ou atos ilegais (O'DONNELL, 1998, p. 29).

Define-se, portanto, que a *accountability* horizontal é realizada por agências estatais e constitui-se no monitoramento e fiscalização, bem como na aplicação de sanções àqueles considerados delituosos. Ainda, O'Donnell defende que o sucesso da *accountability* horizontal não depende apenas de uma agência, mas de uma “rede de poderes autônomos”, reconhecendo que as agências não são eficazes atuando de forma isolada, mas que, atuando juntas, são capazes de influenciar, por exemplo, a percepção dos cidadãos sobre as instituições e atores políticos. O autor aponta que as agências que integram essa rede de atuação são caracterizadas por terem decisões tomadas por um conselho ou corte superior, que

exerça o monitoramento característico da *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998, p. 38).

A atuação dessas instituições e agências autorizadas a monitorar outras instituições e agências estatais depende da autoridade legal para exercer o poder de supervisão, controle e punição, além da autonomia suficiente em relação aos alvos dessas ações, sendo essa autonomia ditada por fronteiras “reconhecidas e respeitadas por outros atores relevantes, devendo haver ainda atores dispostos a defender e se necessário reafirmar essas fronteiras se elas forem transgredidas” (O'DONNELL, 1998, p. 43).

As instituições formais do Estado são resultado da interação de três tradições políticas, Democrática, Republicana e Liberal, que são ora conflitantes ora complementares. A existência de *accountability* vertical simboliza a tradição democrática das poliarquias, visto que é assegurado aos cidadãos o direito à participação na escolha de seus representantes políticos, enquanto as vertentes republicana, no sentido de que o exercício de funções públicas exige obediência à lei e busca pelo bem comum; e liberal, com a ideia de que há direitos fundamentais que se sobrepõem ao Estado, relacionam-se à *accountability horizontal*.

## **2.2. Desafios para consolidação da *accountability* horizontal**

Segundo o entendimento de O'Donnell, a fragilidade da *accountability* horizontal, dimensão foco deste trabalho, nas democracias políticas relaciona-se diretamente à fraqueza das vertentes republicana e liberal nesses cenários, em detrimento da forte vertente democrática.

Há ainda grande dependência do Estado em relação às decisões dos Tribunais, sendo a efetividade de determinado ato comprovada mediante deliberação das Cortes Superiores, o que nos mostra que, posta a atuação dessa rede de agências autônomas, ela encontra barreiras e não se dá de forma totalmente independente de todos os poderes que compõem o Estado.

A relação entre os poderes estatais também pode apresentar um desafio para a consolidação da *accountability* horizontal. No Brasil, por exemplo, é irrefutável a importância concedida ao Executivo ao qual, constitucionalmente, foram garantidas prerrogativas que o

permitem legislar e influenciar a agenda do Congresso Nacional, por exemplo, interferindo nas atribuições do Legislativo.

O'Donnell (1998) refere-se a essa interação como “democracia delegativa<sup>2</sup>”, na qual a *accountability* horizontal é seriamente debilitada em detrimento de uma *accountability* vertical atuante, e que, apoiada por outros agentes e em acordo com a opinião pública, leva o Executivo a expandir progressivamente sua área de atuação, tornando-se “inatingível” à *accountability* horizontal, uma vez que acaba neutralizando as agências que deveriam monitorar seus atos. Entretanto, o enfraquecimento da *accountability* horizontal consequentemente tem impacto negativo sobre os partidos políticos, o que é refletivo sobre a *accountability* vertical e, por fim, em todo o sistema, o que gera janelas de oportunidade para a prática da corrupção (O'DONNELL, 1998, p. 43).

Ainda, à luz da interação entre as três correntes que formam a poliarquia (Republicanism, Liberalismo e Democracia), Kenney (2000) aponta que, em defesa à democracia, atores legitimam-se como figurais mais democráticas que as instituições as quais correspondem, e essa ideia acaba apoiada pelos cidadãos diante da desconfiança e insegurança para com as instituições representativas. Desse modo, atores políticos tomam decisões independentemente da atuação das instituições estatais, que, enquanto elemento essencial para a democracia representativa moderna, acabam pormenorizadas (KENNEY, 2000, p. 10). Esse comportamento é percebido, por exemplo, na atuação apagada do Legislativo em relação ao Executivo durante muitos anos.

Segundo O'Donnell (1998), a *accountability* horizontal pode ser corrompida quando há usurpação de agências de monitoramento por parte de outras agências ou instituições, o que é temido visto que, direta ou indiretamente, atenta contra as leis e a proteção das garantias individuais dos cidadãos., além de dificultar a autonomia das agências devidamente institucionalizadas conforme esperado pelas poliarquias. O autor chega a afirmar que a usurpação tem o poder de liquidar com a poliarquia (O'DONNELL, 1998, p. 47). A corrupção também é um meio de fragilizar a *accountability* horizontal, dentro de um ciclo no qual é consequência da fraca *accountability* horizontal e alimenta esse estado. Ainda, aponta-se que a corrupção deteriora a poliarquia e suas instituições.

---

<sup>2</sup> As democracias delegativas, para O'Donnell (1991), são um fenômeno comum na América Latina, caracterizado pela realização de eleições, elemento essencial para o caráter representativo da democracia, entretanto, com a centralização do poder no Executivo, outros poderes e instituições são enfraquecidos, o que gera um aspecto delegativo de funções e atribuições nessas democracias fracamente institucionalizadas.

### 2.3. *Accountability* horizontal no Brasil

Como posto anteriormente, entende-se que a *accountability* horizontal prevê o monitoramento das instituições relacionadas ao Estado, internas ou externas aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a fim de garantir a responsabilização dos agentes pela prática de atos ilegais ou desconformes com os preceitos predeterminados para a atuação do Estado e seus relacionados.

Pinho e Sacramento (2009) apontam para a existência de marcos legais que reconhecem a necessidade de mecanismos que controlem o Estado e, segundo os autores, esse controle se dá com a o fortalecimento das instituições junto a conscientização dos cidadãos sobre o seu papel enquanto atores de controles sobre os atos público (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1355).

Para tratar do período pós-redemocratização, Pinho e Sacramento (2009) recorrem a análise de Mota (2006) sobre a Constituição Brasileira de 1988; segundo a autora, a Constituição de 1988 garantiu o direito de monitoramento dos atos públicos aos cidadãos por meio de dispositivos que garantem a publicidade e transparência (MOTA, 2006 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1354), permitindo a manifestação da *answerability* conforme entendimento de Schedler.

A ação popular, por exemplo, prevista no Art 5º, LXXIII, prevê que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo [...] à moralidade administrativa” (BRASIL, 1988), ou seja, é dada aos cidadãos a capacidade de agir contra o Estado a fim de garantir a defesa do interesse coletivo.

Igualmente, a Constituição Federal assegura, em seu Art. 37, § 3º, que os cidadãos podem participar da Administração Pública, direta e indireta, conforme lei específica, de modo a terem acesso “a registros administrativos e informações sobre atos do governo” (BRASIL, 1988), complementarmente o Art. 5º, XXXIII prevê “o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no praz da lei, sob pena de responsabilidade” (BRASIL, 1988).

A partir de interpretação do Art. 70, depreende-se que diante da transgressão de normas de atuação da Administração Pública por parte do agente público, ou da inadequação ou ilegitimidade da prestação de contas apresentada pelo agente público no âmbito das suas

atribuições, cabe ao órgão ou agência de controle interno garantir a prestação de contas (FURTADO, 2013).

No contexto eleitoral, apesar de notória e importante, a participação civil não é capaz, por si só, de monitorar os atores políticos, por exemplo, tampouco impedir que aqueles que não tiveram boa atuação durante seu mandato sejam reeleitos. Assim, fazem-se necessárias normas que impeçam a candidatura daqueles que não sejam reconhecidos como aptos a exercer cargos eletivos, de modo a incentivar o fomento da *accountability* em seu caráter preventivo, ou seja, de supervisão anterior à prática de atos ilícitos (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1357).

Taylor e Buranelli (2005) voltam sua análise, no contexto brasileiro, a *midlevel institutions of accountability*, ou seja, instituições que possuem relação delegativa ao invés de representativa (por meio do voto) com os cidadãos, no sentido em que foram autorizadas a atuarem no monitoramento e investigação dos agentes e ações públicas, além de terem prerrogativa para aplicarem sanções em caso de transgressões das normas. Esses três elementos, como apontado anteriormente, constituem a *accountability* para os autores. (BURANELLI; TAYLOR, 2005, p. 62)

O Ministério Público Federal (MPF), o Tribunal de Contas da União (TCU), a Polícia Federal e as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) atuam, cada qual em sua respectiva esfera, como instituições de *accountability*, segundo Taylor e Buraneli, sendo que a preponderância de monitoramento, investigação e aplicação de sanções varia conforme a atribuição de cada instituição.

Apesar da existência de instituições que, teoricamente, exerçam *accountability horizontal* no Brasil, é observado que há falhas em sua institucionalização. Ao analisarem casos impactantes para o cenário brasileiro<sup>3</sup>, Taylor e Buraneli indicam a fraqueza da fiscalização característica da *accountability* e argumentam que a atuação das instituições e agências de monitoramento no Brasil é, majoritariamente, *ex post*, ou seja, após cometida a transgressão das normas. Ainda é criticada a não interação entre essas agências no que se refere às investigações e aplicação de sanções.

---

<sup>3</sup> Em seu artigo "Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil", Taylor e Buraneli analisam casos de corrupção em nível federal de grande repercussão, como os envolvendo o ex-Senador Luiz Otávio (acusado de fraudes contra o BNDES), no Tesouro Nacional, na SUDAM e na SIVAM, por exemplo.

Campos (1990) argumenta que esse cenário de debilidade das instituições junto à desorganização da sociedade civil colabora para um sistema precário de divulgação de informações e monitoramento no cenário brasileiro, o que contribui para a firmação de instituições e agentes imunes a controles externos e aumenta a ineficiência e corrupção da máquina estatal (CAMPOS, 1990, p. 42).

O Brasil ratificou três importantes tratados internacionais que preveem a cooperação entre países contra a corrupção: a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA); e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção<sup>4</sup>.

Dentre diversos aspectos tratados pela Convenção da OCDE, entidade com grande influência no desenvolvimento de políticas anticorrupção no Brasil, destacamos o que é disposto em seus artigos 2º e 3º, que preveem, respectivamente, a implementação de medidas que garantam a responsabilização das pessoas jurídicas em casos de prática de corrupção junto a funcionários estrangeiros, e a aplicação de penas cíveis e administrativas complementarmente a sanções penais relativas à prática de corrupção no país.

Diante desse cenário, entendeu-se a necessidade de atividades de controle interno para a manutenção da máquina estatal e combate à corrupção. Controle interno, neste contexto, refere-se ao monitoramento que a própria agência ou instituição exerce sobre seus atos, a fim de preservar a integridade de seu patrimônio e obedecer aos princípios de atuação determinados (SPINELLI, 2008).

A partir dessa percepção, foi criada, com a publicação da Lei nº 10.683, em 28 de maio de 2003, a Controladoria Geral da União (CGU), que passou a executar funções anteriormente desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Conforme disposto no art. 17 da redação original Lei 10.683/03, cabia à CGU:

Assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à

---

<sup>4</sup> Tratados ratificados, respectivamente, pelos Decretos nº 3.678/2000, nº 4.410/2002 e nº 5.687/2006.

corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. (BRASIL, 2003)

Ainda concernia à CGU, por meio da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI)<sup>5</sup>, segundo o Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, acompanhar a implementação de convenções e tratados internacionais cujos objetivos sejam a prevenção e o combate à corrupção.

Para fins deste trabalho, damos destaque à importância da CGU no contexto de combate à corrupção e da criação da Lei Anticorrupção, a ser tratada posteriormente. De forma inovadora para o cenário brasileiro, a CGU pode atuar *ex ante* denúncias de corrupção, desenvolvendo meios de prevenção. Estruturalmente, a CGU estruturou-se em Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG) e Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Por meio da CGU, tem-se acesso a informações sobre processos e atos públicos, principalmente em relação a repasses de recursos federais. Pinho e Sacramento lembram que tange à CGU provocar “a atuação de órgãos importantes para a realização da dimensão de *enforcement* da accountability, fundamentais para a punição daqueles que transgridem as regras da *res publica*, tais como os tribunais de contas e o Ministério Público” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1359).

A CGU articula-se, como aponta Pizzolato, para desenvolver “habilidades específicas por parte dos agentes públicos locais, tentando inibir o comportamento oportunista deliberado dos gestores públicos” (PIZZOLATO, 2012, p. 11), atuando por meio da CRG, responsável pela apuração de irregularidades cometidas por servidores públicos e imposição de penalidades; da OGU, que recebe, examina e encaminha as solicitações por informação, denúncias e reclamações em relação a atos dos representantes políticos; da SFC, cujas atribuições relacionam-se ao monitoramento da execução dos programas de governo, além de realizar atividades e apoio externo; e da STPC, que formula e coordena programas e ações de combate à corrupção na administração pública e na relação com o setor privado (CGU, 2016).

---

<sup>5</sup> A partir do Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) começou a ser denominada Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC).

Por meio do Medida Provisória nº 726, de 2016, as competências concernentes à CGU foram transferidas para o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), criado por meio da mesma norma<sup>6</sup>.

Abrucio e Loureiro (2004) argumentam que uma a transparência governamental é condição *sine qua non* para o êxito dos mecanismos de controle interno pertinentes à *accountability* horizontal, sendo que, sem a transparência, não é possível analisar o desempenho do poder público.

O movimento de transparência na administração pública e fortalecimento da *accountability* horizontal deu um passo importante com a criação da Lei Complementar Nº 131/2009, de 27 de maio de 2009, oriunda de um projeto apresentado pelo senador João Capiberibe (PSB-AP); a LC 131/09, conhecida como Lei da Transparência, alterou a já existente Lei da Responsabilidade Fiscal e determinou que fossem disponibilizados, em tempo real, dados orçamentários e de execuções fiscais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Até a conclusão deste trabalho, a Medida Provisória ainda tramitava no Congresso Nacional, o que não garante a continuidade das medidas adotadas a partir da norma caso seu prazo expire.

<sup>7</sup> Conforme consta no *caput* da LC 131/2009.

### 3. A Lei Anticorrupção

Buscando fortalecer o combate à corrupção e a *accountability* no país, a CGU levou à Câmara dos Deputados, em 2010, o Projeto de Lei 6.826/2010, que foi aprovado na Casa no ano seguinte, mas permaneceu estagnado no Senado até 2013, onde respondia por PLC 39/2013. Em julho do mesmo ano, recebeu prioridade de tramitação e, após aprovação dos senadores, foi sancionado pela Presidente Dilma Rousseff.

Em 1º de Agosto de 2013, foi promulgada a Lei 12.846, de 2013, que dispõe sobre a “responsabilidade administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira” (BRASIL, 2013), popularmente conhecida como Lei Anticorrupção, que surgiu como uma resposta do Congresso Nacional às manifestações realizadas no mesmo ano.

Conforme disposto em seu texto, são considerados atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira:

- 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:
  - 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. (BRASIL, 2013)

### 3.1. Influências para a formulação da Lei Anticorrupção

A formulação da Lei Anticorrupção seguiu tendências já consolidadas em jurisdições estrangeiras, como a lei anticorrupção dos Estados Unidos da América, o *U.S. Foreign Corrupt Practices Act of 1977* (FCPA), e o *UK Bribery Act of 2010*, do Reino Unido.

Publicado em 1977, o FCPA foi o primeiro documento a prever a responsabilização de pessoas jurídicas sobre atos ilícitos contra a administração pública, todavia é um documento com valor extraterritorial, ou seja, sua aplicabilidade se dá quando a vítima da ação corrupta é uma autoridade governamental estrangeira. A edição do FCPA deu-se como resposta ao escândalo de Watergate, episódio marcante da história norte-americana no qual foram descobertos esquemas de doações de empresas feitas a funcionários públicos estrangeiros para que determinados objetivos políticos fossem atingidos.

O FCPA, alterado em 1988 e 1998, determina como crime a prática de suborno de funcionários públicos estrangeiros, entendendo-se como suborno a oferta de pagamento ou o pagamento de dinheiro ou a concessão de algum benefício a um funcionário estrangeiro, objetivando influenciar a tomada de decisões deste funcionário estrangeiro ou buscando ganho de vantagens, por exemplo.

Assim, os Estados Unidos da América agiram a fim de buscar proteção aos países nos quais seus agentes econômicos mantêm relações e manter a confiança de investidores e empresários cujas empresas atuavam fora do país. Torna-se necessário esclarecer que a corrupção dentro do território norte-americano é comedida pelas legislações estaduais e pelo *case law* do país, em vigência antes da criação do FCPA.

É importante apontar que o FCPA engloba aspectos legais, ao prever sanções cíveis e criminais contra os autores de atos ilícitos, bem como aspectos ligados ao controle contábil da entidade envolvida e mecanismos de controle interno. Para garantir o cumprimento das disposições do FCPA, existem o *Department of Justice* (DOJ) e a *Securities and Exchange Commission* (SEC); o primeiro é responsável por investigar os casos de

corrupção, aplicando aos responsáveis sanções cíveis e criminais, enquanto a segunda liga-se a sanções cíveis e administrativas, visto que apura violações contábeis.

No Reino Unido vigora o *UK Bribery Act of 2010* se destaca como uma das legislações mais severas contra a corrupção e considera os atos lesivos a partir de distintas perspectivas, dentre as quais destacamos duas:

- a) Em relação ao autor do ato, que pode oferecer, prometer e pagar vantagem, seja financeira ou de outra espécie; e subornar funcionário estrangeiro, a fim de induzir um funcionário público a agir inadequadamente ou recompensá-lo pelo ato ilícito;
- b) Em relação ao receptor do ato, no caso deste ter requerido, concordado em receber ou aceitado a vantagem oferecida, seja financeira ou de outra espécie, o que leva o receptor a agir ilicitamente; e diante de falha na prevenção de corrupção.

Assim como o FCPA, o *UK Bribery Act* prevê sanções administrativas sobre pessoas jurídicas e multas diante da condenação pelos atos acima dispostos, sendo as penas não limitas, como determina o FCPA. Além do alcance da lei britânica ser maior, o *Bribery Act* também engloba atos ilícitos praticados na esfera privada e criminaliza corrupção ativa e passiva.

Apesar das semelhanças, o FCPA, o *UK Bribery Act* e a Lei Anticorrupção distinguem-se em alguns aspectos, como se observa no quadro a seguir:

	<i>FCPA</i>	<i>UK Bribery Act</i>	Lei Anticorrupção
Age sobre Funcionários Públicos Nacionais	Não	Sim	Sim
Age sobre Funcionários Públicos Estrangeiros	Sim	Sim	Sim
Responsabilidade Objetiva	Não	Sim (falha na prevenção de corrupção)	Sim

Sanções	Multa civil para pessoas físicas e jurídicas envolvidas, além da suspensão ou proibição de firmar contratos com o governo americano	Multas de valores ilimitados para pessoas físicas e jurídicas e até 10 anos de prisão para pessoas físicas	Multa no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto e, na impossibilidade de aplicação do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 a R\$ 60.000.000,00, além da obrigação de reparação integral do dano causado e perdimento dos bens, direitos ou valores que representam a vantagem obtida pela infração.
---------	---	--	---

Fonte: Quadro elaborado pela autora deste trabalho a partir da leitura e interpretação das três normas citadas.

No Brasil, além da aplicação de multas, a condenação pela Lei 12.846/2013 prevê a suspensão ou interdição parcial das atividades da pessoa jurídica; dissolução compulsória da pessoa jurídica; proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo de 1 a 5 anos.

Em relação à aplicação de sanções, a Lei Anticorrupção considera alguns fatores para estipular o “peso” da punição a ser aplicada, como a gravidade da infração; a vantagem que o infrator recebeu ou desejava; a consumação ou não da infração; o grau de lesão, e o efeito negativo produzido pela infração; por exemplo.

No que tange à dimensão de *enforcement* abarcada pela *accountability*, punições aplicadas a crimes praticados contra a Administração Pública por pessoas físicas já eram previstas no Código Penal brasileiro, criado a partir do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940. O Título XI do Código Penal tem como foco os crimes praticados contra a Administração Pública, sendo seu primeiro capítulo destinado aos crimes cometidos por funcionário públicos, do quais destacamos:

- Peculato (art. 312), quando há apropriação de dinheiro, valor ou bem móvel público para benefício próprio ou de terceiros;
- Emprego irregular de verbas ou rendas públicas (art. 315);
- Excesso de exação, que se refere a exigência indevida de tributo ou contribuição social, ou desvio destes (art. 316, § 1º);

- Corrupção Passiva (art. 317), relacionada a solicitação ou recebimento, em benefício próprio ou de terceiros, vantagem indevida.

O Capítulo II do mesmo Título do Código Penal dispõe sobre crimes contra a Administração Pública praticados por particulares, dentre os quais ressaltamos:

- Tráfico de Influência (art. 332), que consiste no exigência, cobrança e obtenção de benefícios para si ou outrem a partir da atuação de funcionário público;

- Corrupção Ativa (art. 333), compreendida como oferecer ou prometer vantagens materiais ou de quaisquer outras espécies a funcionário público, a fim de usurpar sua atuação conforme interesse do autor do crime (BRASIL, 1940).

Também recorreremos à Lei 8.429/1992, conhecida como Lei da Improbidade Administrativa, quando discorreremos sobre jurisprudência que prevê punições a atos contra a Administração Pública. Esta lei elucida as espécies de atos cometidos contra a Administração Pública, classificando-as conformes os resultados provocados. Assim, tem-se atos de improbidade que implicam enriquecimento ilícito, que causam prejuízos ao erário e que atentam contra os princípios da Administração, elencados nos art. 9º, 10 e 11 da norma, respectivamente.

### **3.2. Inovações da Lei Anticorrupção para a jurisprudência brasileira**

A Lei Anticorrupção destacou-se ao trazer novos aspectos para a jurisprudência brasileira no combate à corrupção; além do reconhecimento da responsabilidade objetiva da pessoa jurídica e decorrentes sanções – aspecto já abrangido pelo *FCPA* e pelo *UK Bribery Act* –, inclui-se a celebração de acordos de leniência entre as pessoas jurídicas responsáveis pelos atos ilícitos e autoridades máximas de órgãos ou entidades públicas, e o incentivo à adoção por parte das empresas de programas *de compliance*.

Os acordos de leniência no Brasil foram previstos pela primeira vez na Lei 8.884/94, que dispõe sobre a transformação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autarquia; o art. 35, que previa a celebração do acordo em caso de crime contra a ordem econômica, foi revogado em 2011 pela Lei 12.529/11, que dispõe sobre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

O SBDC, formado pelo CADE e pela Secretária de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda, prevê a celebração de acordos de leniência no contexto de crimes contra a ordem econômica objetivando “a identificação dos demais envolvidos na infração e a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação” (BRASIL, 2011). Apesar da necessidade de consentimento do Ministério Público para sua realização, o acordo é firmado com o CADE, o que impede que o crime seja analisado na esfera penal.

A Lei Anticorrupção expandiu a aplicabilidade dos acordos de leniência no cenário jurisdicional brasileiro, representando uma espécie de delação premiada com pessoas jurídicas responsáveis por atos lesivos previsto na Lei Anticorrupção. Cabe à CGU, atual MTFC, celebrar os acordos diante da manifestação obrigatória por parte da empresa de realizá-lo, fornecendo informações e identificando demais envolvidos no ato. Ainda, deve haver comprometimento para que seja cessada a prática de atividades irregulares na empresa e para a implementação ou melhoria de programas de interno de integridade, conhecidos como programas de *compliance*.

Além de garantir a isenção da obrigatoriedade de publicação da punição e de receber incentivos do Governo Federal, a empresa pode ter atenuação de até 2/3 da multa e do tempo de proibição para realizar contratos com a Administração Pública. Entretanto, é importante ressaltar que o acordo de leniência não extingue a obrigatoriedade da empresa de reparar integralmente o dano causado (CGU, 2015).

Os programas de *compliance*, ou programas internos de integridade, ganharam destaque no Brasil a partir da Lei Anticorrupção, apesar de serem citados apenas brevemente enquanto aspecto atuante para a aplicação de sanções às pessoas jurídicas autoras de atos ilícitos. Conforme previsto no art. 7º, VII, da norma, para a aplicação de sanções é levada em consideração “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (BRASIL, 2013).

## 4. *Compliance*

### 4.1. Conceituação, objetivos e desenvolvimento

No que tange à conceituação de *compliance*, tem-se que o termo “origina-se do verbo inglês *to comply* que significava cumprir, executar, obedecer, observar, satisfazer o que lhe foi imposto” (COIMBA; MANZI, 2010, p. 2). Manzi (2008) defende que *compliance* caracteriza-se por ser uma função independente e com responsabilidades, que deve atender a regras específicas e objetivas ou subjetivas, além de regras ou princípios gerais (MANZI, 2008, p. 39-42). Deste modo, o *compliance* auxilia órgãos reguladores dentro das instituições a monitorar suas atividades, a fim de preservar a reputação e o respeito às normas que as regem.

Citando Fuher (2008), Santos (2011) explica que a sociedade se estrutura sobre normas e leis que possibilitam a convivência dos indivíduos e as empresas privadas desenvolvem códigos de ética e regulamentações que replicam as normas da sociedade, a fim de homogeneizar os valores de atuação, mas reforça que os códigos de ética empresariais têm valor regulamentador, especificando as condutas impróprias e as punições decorrentes da transgressão das normas impostas (SANTOS, 2011, p. 192).

Quando não há conformidade da atuação da empresa com as normas e regulações, ou seja, quando não há *compliance*, assume-se o “risco de *compliance*”, ou risco legal, que decorre de falhas no cumprimento das determinações impostas pelas fontes de regulação estabelecidas por órgãos regulatórios e códigos de conduta (MANZI, 2008, p. 2). O risco legal compreende prejuízos para a empresa como danos a sua reputação no mercado de atuação; má distribuição de recursos; comprometimento do nível de eficiência da empresa; sanções administrativas, pecuniárias e até mesmo criminais (MANZI, 2008, p. 4), conforme já é previsto pela Lei Anticorrupção.

O *compliance* tem como função

Assegurar, em conjunto com as demais áreas, a adequação, fortalecimento e o funcionamento do sistema de controles internos da instituição, procurando mitigar os riscos de acordo com a complexidade de seus negócios, bem como, disseminar a cultura de controles para assegurar o cumprimento de leis e regulamentos existentes (ABBI; FEBRABAN, 2003 apud MANZI, 2008, p 4)

Manzi (2008) ressalta que é importante evitar conflitos de interesses dentro das instituições em que são aplicados programas de *compliance*, reconhecendo a existência de outros mecanismos de controle interno, como auditoria interna e gestão de riscos, e agindo a fim de maximizar os resultados diante da cooperação entre todos os mecanismos. A auditoria interna, conforme aponta a autora, é complementar ao programa de *compliance*, que monitora a identificação e reparação das falhas identificadas pela auditoria, e caracteriza-se como um mecanismo independente, que atua periodicamente com o objetivo de verificar o cumprimento das normas e a eficiência do controle interno (MANZI, 2008, p. 32-34).

Maeda (2013) destaca que, apesar ter como um de seus objetivos a redução de riscos de ocorrência de atos ilícitos, os programas de *compliance* não são capazes de impedir totalmente que eles aconteçam apesar dos meios de prevenção adotados pela empresa, entretanto a existência de programa de *compliance* permite que esses atos ilícitos sejam identificados e combatidos mais rapidamente (MAEDA, 2013, p. 171).

Postas as conceituações de *compliance* e de termos diretamente relacionados a sua execução, observamos que o *compliance* evoluiu conforme foi sendo percebida a necessidade de regular o funcionamento das instituições a partir de diversos acontecimentos. Inicialmente relacionado ao setor financeiro, o *compliance* surgiu como resultado de acordos internacionais e resoluções, e da criação de instituições como o FMI e o BIRD, em 1944, que tinham, entre vários propósitos, o objetivo de monitorar o Sistema Monetário Internacional e garantir sua estabilidade.

Posteriormente, o Comitê da Basileia dedicou-se a estipular normas que regulassem a atividade monetária, das quais, para o contexto analisado, destacamos os princípios fundamentais 17 e 18, que respectivamente preveem que:

Os supervisores devem se assegurar de que os bancos adotam controles internos adequados ao porte e complexidade de seus negócios [...] Isso deve incluir regras claras para [...] funções de auditoria interna independente e de verificação de conformidade apropriadas para testar a aderência a esses controles bem como a leis e regulamentos aplicáveis.

Os supervisores devem se assegurar de que os bancos adotam políticas e processos adequados [...], que promovem altos padrões éticos e profissionais no setor financeiro e evitam que o banco seja usado, intencionalmente ou não, para atividades criminosas (BCB, 2006, p. 9).

A partir da década de 60, a demanda por controles internos em instituições financeiras deu início a mecanismos que acompanhamento e monitoramento que foram

fortalecidos. Em 1992, o COSO, da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros, dos Estados Unidos, apresentou um modelo denominado “*Internal Control – Integrated Framework*”, conhecido como COSO I, que englobava meios de aperfeiçoar mecanismos de controle interno.

Segundo o modelo, controle interno é um processo que visa garantir que os objetivos da entidade estão sendo alcançados no que se refere à eficácia e eficiência, confiabilidade e *compliance*. O COSO I teve grande repercussão ao estipular que o controle interno deveria atuar de forma a prever riscos para entidades, ou seja, acontecimentos que ameçassem seus respectivos objetivos, expandindo o conceito, até então aplicado ao setor financeiro, e ligando-o à governança corporativa.

Em 2002, foi aprovada nos Estados Unidos da América a lei *Sarbanes Oxley*, conhecida como SOX, com o objetivo de “regulamentar de forma rigorosa a vida corporativa, destacando as regras de conformidade (*compliance*), prestação responsável de contas (*accountability*) e transparência (*disclosure*)” (MANZI, 2008, p. 69). Posteriormente, a SOX tornou-se referência mundial de modelo de boa governança e cultura ética e, a partir de sua incorporação em negociações internacionais – para além da necessidade dessas negociações serem realizadas com empresas norte-americanas -, o mercado percebeu que não havia mais como desconsiderar a gestão de riscos, inclusive de *compliance*, em seus processos (MANZI, 2008, p 70).

Em conformidade com a SOX, o COSO II foi publicado em 2004, englobando aspectos do COSO I e inovando ao sugerir, por meio de um modelo tridimensional, objetivos, componentes e objetos do controle interno, dentre os quais destacamos as atividades de controle e o monitoramento. As atividades de controle, nesse contexto, referem-se as políticas e procedimentos de caráter preventivo adotadas pela entidade a fim de mitigar práticas irregulares.

Vale ressaltar que é a ilusória a ideia de um sistema que evite totalmente a existência de práticas ilícitas e entende-se que qualquer empresa está sujeita a ter funcionários que não ajam em conformidade com as normas de conduta previamente estabelecidas, porém a existência de um sistema de controle interno e de mecanismos que objetivem a mitigação de riscos legais e de práticas ilícitas é importante para o posicionamento adotado pela empresa e seus funcionários diante das transgressões, além de influenciar a aplicação de penalidades (MAEDA, 2011, p. 174).

#### **4.2. Compliance enquanto mecanismo de controle interno**

Citando Spinelli, Avritzer (2010) aponta que controle interno, conforme citado anteriormente, “refere-se às práticas que a própria organização exerce sobre seus atos, sendo entendidas como o conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas” (AVRITZER, 2010, p. 14).

O Tribunal de Contas da União (2009) destaca que essas práticas não podem ser confundidas com o próprio sistema de controle interno, uma vez que este também inclui demais formas de resposta e riscos. O monitoramento, por sua vez, compreende práticas de avaliação e revisão do controle interno, que podem ser realizadas de forma contínua ou pontual (TCU, 2009, p. 16).

O controle, segundo Chiavenato (1993), pode ser consolidado de forma restritiva ou coercitiva, no sentido de limitar comportamentos que não se adequem a preceitos institucionais previamente adotados; de forma regulatória, a fim de garantir o funcionamento do sistema em que se insere, identificando irregularidades e corrigindo-as; e de forma administrativa, ou seja, enquanto parte do processo administrativo (CHIAVENATO, 1993, p. 262).

Um sistema de controle engloba, em sua estrutura, variáveis que se relacionam ao contexto social e da estratégia da organização em questão, além de considerar as responsabilidades de cada funcionário na empresa e incluir meios de divulgação de informações e de concessão de incentivos (GOMES; AMARAT, 1999, p. 9-11).

Nesse sentido, Gomes e Amarat (1999) defendem que o controle

É fundamental para assegurar que as atividades de uma empresa se realizem da forma desejada pelos membros da organização e contribuam para a manutenção e melhora da posição competitiva e a consecução das estratégias, planos, programas e operações, consentâneos com as necessidades identificadas dos clientes. (GOMES; AMARAT, 1999, p. 2).

São apontados como objetivos do controle interno a otimização dos processos internos das organizações e decorrente minimização de riscos legais, além da racionalização desses processos, o que permite acabar com barreiras de produtividade e eficiência. Deste modo, espera-se que riscos legais sejam efetivamente mitigados, além da preservação da

reputação da empresa e da garantia de cumprimento das normas estabelecidas para sua atuação (MANZI, 2008, p. 40).

Dentre os riscos analisados e monitorados pelo programa de *compliance*, temos os referentes ao pagamento de propina ou à suborno, envolvendo processos licitatórios, concessão de licenças, fiscalizações, regulações, transações financeiras, fusões e reestruturação da empresa, por exemplo.

Os objetivos e resultados do sistema de controle interno apresentados por Manzi (2008) nos permitem considerar o *compliance* enquanto mecanismo de controle interno ao percebermos a similaridade entre os objetivos e resultados relacionados ao controle interno e ao *compliance*, expostos anteriormente.

#### **4.3. Estrutura de um programa de *compliance***

Programas de *compliance*, conforme posto anteriormente, pretendem detectar, de modo preventivo, e corrigir danos causados por atos ilícitos praticados por pessoas físicas e jurídicas, em âmbito privado, contra a Administração Pública. É importante ressaltar que o programa de *compliance* deve adequar-se à realidade da empresa a qual é aplicado, analisando, por exemplo, sua dimensão de atuação, no sentido de considerar as especificidades do país no qual a empresa está instalada, respeitando a cultura local; sua relação com os objetivos da empresa, respeitando objetivos globais previamente adotados pela empresa; a estrutura organizacional da empresa; e os instrumentos a serem utilizados na aplicação do *compliance* (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 21-23).

Um programa de *compliance* efetivo requer a definição de padrões de conduta, a criação de um comitê de *compliance*, o treinamento para fornecer conhecimento aos profissionais, a criação de um canal de comunicação anônima de eventuais problemas de *compliance*, o monitoramento contínuo de processos, a comunicação efetiva e a adoção de ações disciplinares e ações corretivas (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 54).

A AS 3806:2006, na Austrália, foi a primeira norma pública no mundo a estabelecer princípios para a estruturação de programas de *compliance*, bem como para sua implementação e manutenção. Os princípios podem ser analisados a partir de quatro grupos: comprometimento, implementação, monitoramento e manutenção, ou melhoria contínua (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 55).

<b>Comprometimento</b>
Princípio 1: comprometimento da alta direção
Princípio 2: alinhamento aos objetivos da empresa
Princípio 3: alocação dos recursos necessários para o programa
Princípio 4: aprovação do programa e seus objetivos pela alta direção
Princípio 5: identificação e tratamento das obrigações de <i>compliance</i>

<b>Implementação</b>
Princípio 6: responsabilidade pelo <i>compliance</i> atribuída a toda a estrutura organizacional
Princípio 7: identificação de competências e necessidades dos funcionários para a execução das obrigações de <i>compliance</i>
Princípio 8: estimulação da sustentabilidade do <i>compliance</i>
Princípio 9: existência de controles para o gerenciamento das obrigações de <i>compliance</i>

<b>Monitoramento</b>
Princípio 10: monitoramento, mensuração e divulgação do desempenho do programa
Princípio 11: apresentação do programa por meio de documentação ou prática

<b>Melhoria Contínua</b>
Princípio 12: análise crítica regular do programa para promover melhora contínua

Fonte: Esquema elaborado pela autora deste trabalho a partir do que é posto por Coimbra e Manzi (2010, p 55-56) e do AS 3806:2006.

A CGU publicou em 2015 uma cartilha na qual discorre sobre os “pilares dos programas de integridade”, a saber, comprometimento e apoio da alta direção da empresa; instância responsável pelo programa; análise de perfil e riscos; estruturação das regras e instrumentos; e estratégias de monitoramento contínuo, tópicos adotados para a consideração acerca da estrutura do programa de *compliance* para fins deste trabalho.

#### 4.3.1. Apoio da alta direção:

O comprometimento da alta direção da empresa tem grande importância para a consolidação e efetividade dos programas de *compliance*, uma vez que os funcionários refletirão o comportamento de seus superiores em respeito à hierarquia do ambiente de trabalho.

A CGU (2015) afirma que os membros da alta direção devem, inclusive, declarar publicamente a importância da aplicação do programa de *compliance* e dos valores e normas

referentes a ele, tanto para o público externo quanto interno, fomentando uma cultura de ética e respeito às normas dentro da instituição (CGU, 2015, p. 8-9).

#### 4.3.2. Instância responsável pelo programa de *compliance*:

Faz-se necessária a criação de um *compliance office* ou comitê de *compliance*, sendo autônomo, independente e imparcial e dispondo de recursos materiais, humanos e financeiros que garantam seu devido funcionamento. Vale ressaltar que essa instância tem acesso a todos os níveis organizacionais da instituição, inclusive à alta direção (CGU, 2015, p. 9-10).

#### 4.3.3. Análise de perfil e riscos:

A análise de perfil e riscos está diretamente ligada ao conhecimento da empresa acerca dos processos e atos realizados. Ainda, deve-se identificar a área e a extensão da atuação da instituição, avaliando os riscos de transgressões das normas que acarretem qualquer ato ilícito previsto na Lei Anticorrupção.

Entende-se que deve ser realizado um mapeamento periódico dos riscos a fim de detectar possíveis alterações decorrentes de mudanças em regulamentações, por exemplo. Nesse sentido, a gestão de riscos compreende três aspectos básicos: a identificação da situação de risco, a partir do mapeamento; a criação de políticas para a diminuição dos riscos; e atualização das políticas já implementadas, além da criação de novas, em resposta ao mapeamento realizado (CGU, 2015, p. 10-11).

#### 4.3.4. Estruturação de regras e instrumentos:

A elaboração de regras e de código de conduta em uma empresa deve adequar-se ao perfil e possíveis riscos relacionados a sua atuação (nisto, destaca-se a importância do tópico 4.3.3 na estrutura de um programa de *compliance*). O código de conduta, por exemplo, “abrange – além de normas e diretrizes sobre valores éticos que devem ser seguidos – os comportamentos que a empresa espera de seus funcionários em situações específicas” (SANTOS, 2011, p. 222).

Ainda, o código de conduta funciona como um instrumento de comunicação da empresa com seus funcionários e a sociedade (CGU, 2015, p. 14) e, assim, permite a divulgação de seus padrões éticos e estimula a reprodução desses padrões em comportamentos individuais dos funcionários e *stakeholders*, o que conseqüentemente reduz a prática de atos ilícitos na instituição (MANZI, 2008).

Complementarmente aos aspectos apontados por Coimbra e Manzi (2010) como essenciais ao programa de *compliance*, aconselha-se a adoção de ações disciplinares e corretivas, além de treinamento, para aumentar o conhecimento e capacitação dos profissionais, e a criação de um canal de comunicação anônima de eventuais problemas de *compliance*, servindo para que sejam reportadas violações ao programa e deve ser baseado no respeito à confidencialidade e à confiabilidade (SANTOS, 2011, p. 196).

#### 4.3.5. Estratégias de monitoramento contínuo:

Determina-se que sejam criados mecanismos que monitorem continuamente os processos realizados e o sistema, a fim de detectar as irregularidades e corrigi-las, de modo que sirvam como base para a realização de melhorias e aperfeiçoamento. Entre os mecanismos de monitoramento a serem utilizados, tem-se relatórios sobre o programa de *compliance*, informações oriundas do canal de denúncia, reclamações dos clientes e relatórios de agências reguladoras ou instituições com as quais a empresa possui contratos de serviço (CGU, 2015, p. 23-24).

### 4.4. Compliance no Brasil

Maeda (2013) prevê que empresas que possuem programas de *compliance* anteriores à descoberta de práticas de corrupção podem utilizá-lo a fim de identificar e reparar mais prontamente os danos decorrentes dos atos ilícitos, além de, caso provada a existência de boa-fé no combate a irregularidades por parte da empresa por meio da adoção de mecanismos de prevenção, o programa de *compliance* atua como “fator mitigador de responsabilidade” (MAEDA, 2013, p. 171).

Esse caráter mitigador do programa de *compliance* foi abarcado pela Lei Anticorrupção, que estipulou que “a existência de mecanismos e procedimentos internos de

integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (BRASIL, 2013) é fator a ser considerado na aplicação de sanções, ou seja, programas de *compliance*, atuam como atenuantes de sanções e agem em benefício da pessoa jurídica, seguindo tendências adotadas pelo *FCPA* e pelo *UK Bribery Act*.

No Brasil as primeiras regulamentações apresentadas sobre mecanismos de controle interno foram em 1998, seguindo o exemplo de outros países e devido à globalização e consequente abertura de mercado e maior circulação de capital no país. Dentre estas, destacamos a Lei 9613/98, que dispõe sobre crimes de lavagem ou ocultação de bens e que criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

Ainda em 1998, o Conselho Monetário Nacional publicou a Resolução nº 2554/98, que dita sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos, em concordância com os 13 princípios apresentados pelo Comitê da Basileia. A referida resolução dispõe que

Art. 1º [...]

Parágrafo 1º Os controles internos, independentemente do porte da instituição, devem ser efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações por ela realizadas.

Parágrafo 2º São de responsabilidade da diretoria da instituição: I – a implantação e a implementação de uma estrutura de controles internos efetiva mediante a definição de atividades de controle para todos os níveis de negócios da instituição; II - o estabelecimento dos objetivos e procedimentos pertinentes aos mesmos; III - a verificação sistemática da adoção e do cumprimento dos procedimentos definidos em função do disposto no inciso II. (CMN, 2009)

Durante o julgamento da Ação Penal 470, referente ao Mensalão, no Supremo Tribunal Federal (STF), em 2012, os ministros discorreram acerca do *compliance*; a AP em questão analisava a atuação dos dirigentes do Banco Rural à época em que era ativo o esquema de lavagem de dinheiro e fraudes contratuais, que resultou em cerca de R\$ 170 milhões desviados.

O ministro Celso de Mello, na ocasião, apontou que o *compliance* destaca-se pela sua finalidade de combate à corrupção, portanto deveria ser encarada como “atividade central e necessária ao gerenciamento de risco das instituições financeiras e das empresas em geral, o que impõe aos administradores que atuem com ética, que ajam com integridade profissional e

que procedam com idoneidade no desempenho de suas funções” (STF, 2012). Devido ao debate sobre *compliance* no STF, o tema começou a ganhar maior notoriedade nos cenários empresarial e jurídico brasileiro.

O projeto de lei que originou a Lei Anticorrupção, como já posto neste trabalho, foi encaminhado ao Congresso Nacional em 2010, com o intuito de preencher lacunas existentes na legislação brasileira acerca do trato de empresas envolvidas em atos ilícitos, além de responder à necessidade de adequação aos tratados e normas ratificados pelo Brasil para o combate à corrupção.

No dia 8 de abril de 2015, foram publicadas no Diário Oficial da União duas portarias e duas instruções normativas que, complementando o Decreto 8.420/2015, definiram de forma mais clara os critérios utilizados pela CGU para avaliação dos programas de *compliance* adotados pelas empresas.

O Decreto 8.420/2015 regulamentou, após mais de um ano da data de sua publicação, a Lei Anticorrupção e, conseqüentemente, trouxe mais segurança jurídica aos atos vinculados a sua aplicação, como os critérios para o cálculo da multa, parâmetros para avaliação de programas de *compliance*, regras para a celebração dos acordos de leniência e disposições sobre os cadastros nacionais de empresas inidôneas ou suspensas, e de empresas punidas.

Conforme apresentado na Portaria 909, caso o programa de *compliance* tenha sido criado somente após o início da prática do ato lesivo pelo qual a empresa está sendo investigada, não será considerado para o cálculo da pena a ser aplicada, bem como programas vistos como “meramente formais” e “absolutamente ineficazes”, pois não conseguirão comprovar se houve, de fato, tentativa de se evitar ou corrigir atos ilícitos contra a Administração Pública. Assim, o caráter mitigador atribuído ao programa de *compliance* depende da análise da prestação e comprovação de informações, além da conformidade da atuação da empresa em relação ao programa adotado.

A Portaria 910 dispõe sobre o processo de apuração da responsabilidade administrativa pelo ato lesivo investigado e estabelece critérios para a realização de acordos de leniência. A apuração da responsabilidade administrativa se dá por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) e, em caso de insuficiência de indícios de autoria do ato por parte da empresa, pode ser instalada investigação preliminar, de caráter sigiloso e não punitivo.

Para a celebração de acordo de leniência, já citado, a pessoa jurídica interessada em fornecer informações úteis para a investigação à CGU deve manifestar-se diante do órgão, que cria uma comissão para negociar os termos do acordo. É válido declarar que o processo deve ocorrer de forma sigilosa e que a manifestação de interesse da empresa não garante sua aceitação por parte da CGU.

A Instrução Normativa 1/2015 aponta o entendimento adotado acerca do faturamento bruto, utilizado no cálculo da multa prevista diante da condenação da empresa. A saber, o faturamento bruto depende do perfil tributário de cada empresa.

Por fim, a Instrução Normativa 2/2015 versa sobre o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e seus respectivos processos de registro de informações.

Em 2015, pretendendo analisar o perfil do *compliance* no Brasil, a KPMG Consultoria, pertencente ao grupo suíço *KPMG International Cooperative*, realizou uma pesquisa com 200 empresas de 19 ares de atuação diferentes no país. Neste contexto, 17% das empresas afirmou não possuir código de conduta em conformidade com a Lei Anticorrupção, por exemplo, além de 40% das empresas não disporem de políticas anticorrupção e 43% não terem adotado programa de *compliance* em sua estrutura (KPMG, 2016, p. 12).

Segundo as empresas, a maior dificuldade para a implementação de programa de *compliance* no Brasil, à época, era a integração do *compliance* as demais áreas que compunham a estrutura das empresas. Ainda, como desafios, foram apontadas a garantia de independência e autonomia da área de *compliance*, e a disponibilização de recursos materiais, financeiros e humanos necessários à execução do programa (KPMG, 2016, p. 9).



## 5. *Compliance* enquanto mecanismo de *accountability* horizontal no combate à corrupção

Naves (2012), com base nas concepções de O'Donnell, aponta que “[...] a sujeição de administradores públicos à lei e a obrigação pessoal de prestar contas de seus atos, para que os cidadãos possam avaliar a gestão que desempenham” (NAVES, 2012, p. 25), são pontos fundamentais para a *accountability*.

Nesse sentido recorreremos ao já posto sobre *compliance*: este mecanismo pretende garantir o cumprimento das regras e das leis, sejam elas internas ou externas à empresa (GIOVANINI, 2014), o que corrobora ao primeiro ponto defendido por Naves. A prestação de contas, no âmbito do *compliance*, remete à *answerability* segundo Schedler (1999), compreendendo que as informações podem ser divulgadas em caráter informacional ou argumentativo, ou para entendimento simples, antes ou depois de denúncias de práticas ilícitas.

Vale ainda explicitar que *accountability* e *compliance* relacionam-se à ideia de governança corporativa, que adota como preceitos básicos a equidade, transparência e responsabilidade em relação às ações adotadas pela instituição, além de promover a atuação da empresa e de seus funcionários em consonância com os princípios adotados pela Administração Pública.

Ademais, a governança corporativa preocupa-se com

As formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113).

A estruturação de modelos de governança corporativa, portanto, é intimamente ligada ao *compliance*, que por sua vez é conexo à *accountability* horizontal, o que nos permite inferir que o *compliance*, por conseguinte, age como um mecanismo de *accountability* horizontal no contexto em que se insere.

Tal afirmativa sustenta-se a partir da análise da aplicação prática dos programas de *compliance*. O programa de *compliance* adotado pela Siemens em 2008<sup>8</sup>, por exemplo,

---

<sup>8</sup> O referido programa será abordado em tópico posterior.

demonstra que a prestação de contas pertinente à *accountability* é feita continuamente por meio dos instrumentos de monitoramento interno adotados e geridos pelo programa.

O canal de comunicação, elemento essencial ao programa de *compliance*, garante que a realização de denúncias seja feita anonimamente, o que dá maior segurança ao funcionário que eventualmente detecte irregularidades ou transgressões de normas e conduta na empresa, independentemente de sua posição na estrutura organizacional. Assim, admite-se a possibilidade de ser criada uma relação entre iguais típica da *accountability* horizontal, de acordo com O'Donnell, na empresa na qual existe programa de *compliance*

Direcionemos essa relação para a dinâmica existente entre pessoas jurídicas e a Administração Pública. Consoante aos princípios presumidos constitucionalmente para a atuação da Administração Pública<sup>9</sup>, as empresas que celebram contratos ou convênios para a prestação de serviços ou execução de atribuições públicas, além de devem atuar embasadas no interesse público, precisam responder aos deveres de eficiência, de probidade e de prestar contas.

Como já apresentado anteriormente, o dever de prestar contas, que se destaca no tema abordado, está íntima e diretamente relacionado à *accountability*, considerando que “o agente [...] privado que administre recursos públicos deve aplicar corretamente esses recursos, o que pressupõe a observância dos deveres de eficiência e de probidade, e ser capaz de demonstrar essa correta aplicação” (FURTADO, 2013, p. 525).

Depreende-se que, agindo de forma a obedecer estes deveres e outras normas, o agente público ou privado com relação com a Administração Pública desenvolveria um comportamento que dificultasse ou até impedisse a prática de atos ilícitos.

Infelizmente, ao atentarmos a fatos recentes, observamos grandes escândalos de corrupção em empresas privadas que celebraram contratos com a Administração Pública, em empresas públicas ou em sociedades de economia mista<sup>10</sup>, sendo, esses escândalos, resultado de posturas que favorecem a propagação da corrupção nas esferas pública e privada, em proveito da fraca institucionalização das instituições de controle e seus respectivos mecanismos.

---

<sup>9</sup> A Constituição Federal de 1988 estabelece, no Art. 37, os princípios da Administração Pública, a saber: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

<sup>10</sup> Sociedade de economia mista refere-se a empresas de personalidade de Direito Privado, estando, portanto, sujeitas ao regime próprio de empresas privadas, com derrogação parcial pelo Direito Público. A mesma concepção aplica-se a empresas públicas e entidades por meio das quais o Estado atua na economia, desde que se limitem a essa esfera e não haja monopólio (FURTADO, 2013).

## 5.1. Caso Siemens

Em 2006, foi descoberta uma rede de corrupção envolvendo a empresa Siemens e suas filiais ao redor do mundo. A principal empresa de engenharia da Alemanha foi acusada de pagar propina a funcionários públicos e políticos em mais de 10 países para garantir contratos referentes a transporte, redes de telefonia celular e sistemas de controle de tráfico, por exemplo.

Diante disso, a Siemens adotou um programa de *compliance* que promoveu a reestruturação da empresa, substituindo funcionários e promovendo investigações para identificar e combater a prática de corrupção.

No Brasil, o programa de *compliance* foi implementado pela empresa em 2008 e foi responsável por dezenas de investigações, entre elas a que levou a descoberta de envolvimento da empresa na formação de cartel e fraude em processos licitatórios para metrô e trens em São Paulo. A própria Siemens delatou o esquema para autoridades brasileiras e colaborou com as investigações, assim como ocorrera na Alemanha e nos Estados Unidos.

Ainda, a empresa celebrou acordo de leniência com o CADE, considerando que à época ainda não havia sido criada a Lei Anticorrupção e o mecanismo era aplicado em casos de crime contra a ordem econômica pela entidade, e a Justiça Federal determinou a proibição de participação da Siemens em licitações no país por 5 anos.

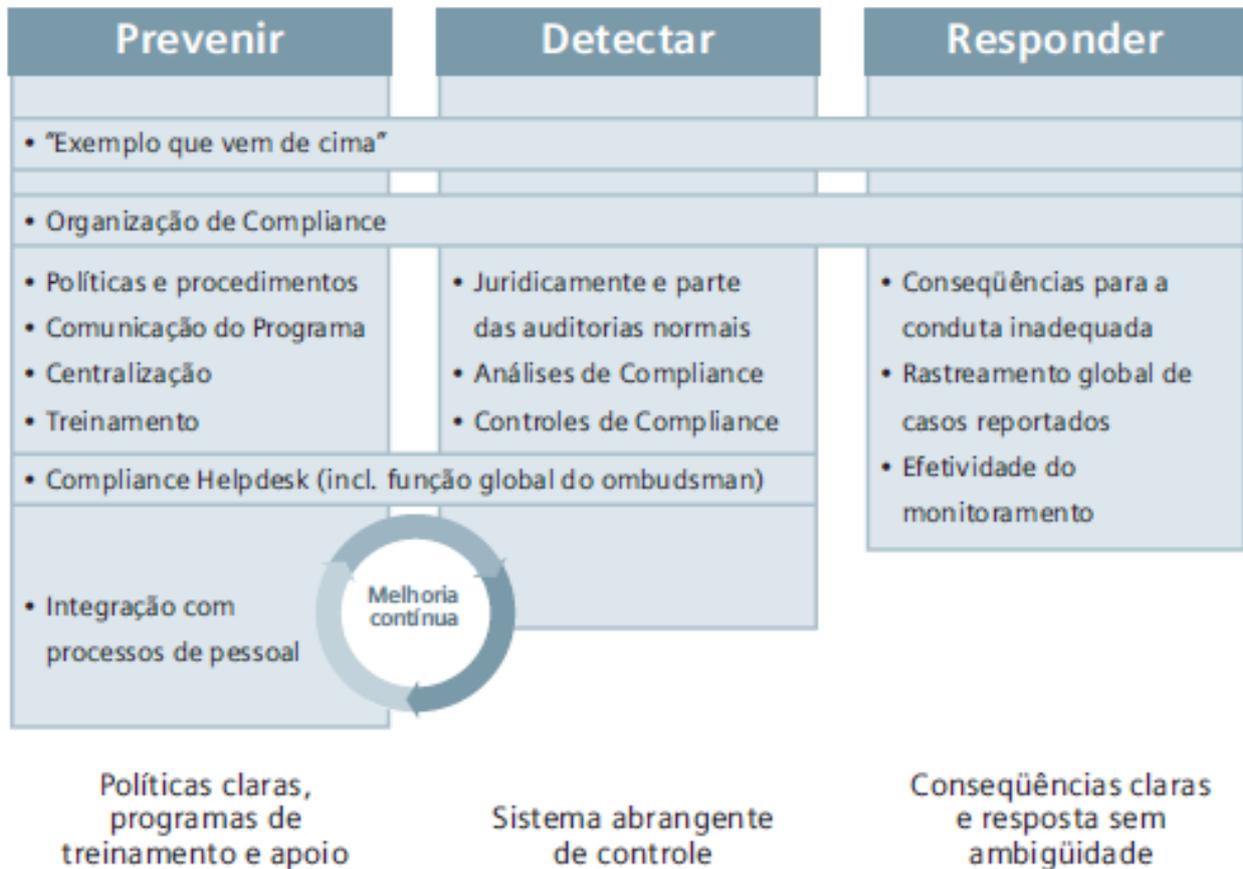
Atualmente o programa de *compliance* da Siemens é considerado referência mundial entre políticas de monitoramento e combate à corrupção, ao passo em que as empresas, nacionais e internacionais, reconhecem que fraudes e práticas ilícitas tem sido cada vez mais punidas pela legislação, o que gera altos custos às empresas, além de prejudicar sua reputação no mercado.

Conforme divulgado pela própria Siemens, seu programa de *compliance* é baseado em quatro elementos, sistematização, medição, governança e ferramentas, que norteiam a atuação da empresa diante de práticas ilícitas. Observa-se que o programa adotado pela Siemens atua em consonância com os princípios básicos elencados pela CGU para um programa de *compliance*.

Recordemos os elementos considerados como fundamentais a um programa de *compliance* de acordo com a CGU: Apoio da alta direção; Instância responsável pelo programa de compliance; Análise de perfil e riscos; Estruturação de regras e instrumentos; e

estratégias de monitoramento contínuo. A Siemens, conforme consta no guia de seu programa de *compliance*, atua baseada em três pilares, apresentados e explorados abaixo:

## Programa de Compliance da Siemens



Fonte: Guia de *Compliance* da Siemens sobre Anticorrupção. 2016.

Percebe-se, portanto, a importância dada pela empresa ao apoio da alta direção, uma vez que considera que o “exemplo vem de cima”. É a partir do exemplo dado pela alta direção que a cultura de *compliance* é fomentada e difundida na empresa, o que leva cada funcionário ou agente que se relaciona com a empresa a agir de forma ética e em conformidade com as normas de atuação.

Ainda, garante-se a existência de *Compliance Offices* em todas as regiões ou grupos nos quais a Siemens atua, o que assegura o monitoramento e cumprimento das normas adotadas. Também é dado grande destaque para o treinamento dado a todos os colaboradores afetados pelas políticas e mecanismos englobados pelo programa de *compliance*, além da

instauração de instrumentos que permitam a realização de denúncias diante de possíveis irregularidades.

A partir destas denúncias, a Siemens aciona os responsáveis pelas investigações de irregularidades que, já cientes dos riscos existentes devido a análise previa e continuamente realizada, é capaz de responder rapidamente, evitando que o ato ilícito atinja outras esferas.

O comportamento adotado pela Siemens em suas relações com a Administração Pública e os mecanismos de controle interno implementados para combater a prática de atos ilícitos na empresa são uma representação de como o *compliance*, enquanto política adotada a nível privado, influencia os cenários econômico e político do país. A Siemens defende que “embora alguns dos requisitos possam parecer um fardo pesado, pelo menos a princípio, eles foram projetados para proteger funcionário e empresa” (SIEMENS, 2008, p. 12).

Giovanini, diretor de *compliance* na Siemens à época da implementação do programa no Brasil, defende que o programa de *compliance* influi diretamente no comportamento da Administração Pública com a empresa, que passou a ser vista pelo mercado econômico como “blindada” à prática de corrupção (EXAME, 2013).

## **5.2. A maturidade do *compliance* no Brasil**

A maturidade de programas de *compliance* foi o foco de uma pesquisa realizada pela KPMG em 2015 e divulgada em 2016, conforme disposto anteriormente. As empresas consultadas para a realização do estudo responderam questões baseadas em elementos considerados importantes para a consolidação de um programa de *compliance*: desenho do programa, relacionando-o à governança corporativa e a cultura de *compliance* na empresa; construção de políticas, processos e procedimentos ligados ao *compliance*; manutenção de funcionários, no sentido de conceder treinamentos ou substituir o efetivo quando necessário; e a aderência ao programa de *compliance*, avaliada por meio de monitoramento e testes (KPMG, 2016, p. 6)

Segundo a KPMG, o nível de maturidade do programa de *compliance* pode ser mensurado em cinco níveis, conforme disposto a seguir:



Fonte: Maturidade do Compliance no Brasil – Desafios das empresas no processo de estruturação da função e do programa de compliance na prevenção, na detecção e no monitoramento dos riscos. 2016.

Ainda, são destacados na pesquisa os benefícios proporcionados por um programa de *compliance* efetivo e eficiente, como a detecção de riscos de *compliance* e consequente prevenção; proteção à imagem e reputação da empresa, bem como de seus funcionários; redução de perdas e fraudes em processos realizados pela empresa; confere maior competitividade à empresa no mercado; além de adequar a empresa a tendências mundiais de comportamento e atuação (KPMG, 2016, p. 5).

A partir dos resultados obtidos, inferiu-se a amplitude de adoção dos programas de *compliance* no Brasil ainda precisa ser aumentada, visto que 40% das empresas não dispõe de políticas anticorrupção e 43% não adotou, até o fim da pesquisa, programa de *compliance* em sua estrutura (KPMG, 2016, p. 20-21).

Em contrapartida, é importante observar que 83% das empresas afirmou possuir código de ética e conduta em conformidade com aspectos previstos pelo *compliance*, além de cerca de 58% aplicar ações disciplinares sobre os funcionários envolvidos em irregularidades, tanto em processos internos quanto externos. Ainda, há alto grau de conformidade dos funcionários em relação aos treinamentos sobre comportamento anticorrupção e *compliance*, cerca de 27%, o que representa mais de 90% dos funcionários das empresas questionadas (KPMG, 2016, p. 25).

Junto a esses dados, tem-se que aproximadamente 25% das empresas que possuem programas de *compliance* reporta-se mensalmente à instância responsável pelo programa acerca de seus atos e processos, e cerca de 21% o faz trimestralmente. (KPMG, 2016, p. 28).

Assim, refletimos que a adoção de programa de *compliance*, apesar de modesta dentro da amostragem analisada na pesquisa, tem seguido tendências mundiais e espera-se que empresas que ainda não implementaram tais programas o façam em breve, visto que já defendem em sua organização políticas e comportamentos semelhantes aos defendidos pelos programas de *compliance*, buscando melhor adequação ao cenário político e econômico em seus respectivos países.



## Conclusão

Traçado o panorama institucional e jurisprudencial brasileiro, é possível observarmos que a corrupção no país, apesar de intrinsecamente ligada a fatores culturais, perpetuou-se pelas esferas pública e privada devido a brechas na jurisprudência concernente a prática de atos ilícitos e devido à fraca institucionalização das instituições de controle e seus respectivos mecanismos.

Indubitavelmente, a corrupção traz grandes riscos às empresas, considerando que afeta sua reputação, compromete a produtividade dos funcionários, gera queda na arrecadação fiscal e prejudica sua competitividade no mercado econômico. Ao Estado, a corrupção traz impacto negativo para a percepção dos investidores, ou seja, reduzem-se os investimentos no Brasil devido a falta de confiança e a instabilidade geradas tanto na economia quanto na política do país.

A fim de refrear a prática de corrupção, faz-se necessária uma reavaliação da estrutura organizacional da Administração Pública e das empresas com as quais se relaciona a partir da adoção de políticas e mecanismos que garantam não a extinção de atos ilícitos, dado o caráter utópico dessa possibilidade, mas o monitoramento efetivo e eficaz e a prestação de contas dos atos públicos.

É importante ressaltar, apesar das críticas existentes e do reconhecimento da necessidade de aperfeiçoamento da jurisprudência própria ao trato da corrupção, que o Brasil apresentou avanços nesse sentido. A Lei Anticorrupção destacou-se ao preencher uma lacuna jurisprudencial que limitava a responsabilização da prática de corrupção às pessoas físicas, fossem elas funcionárias públicas ou de empresas envolvidas em esquemas de corrupção. Ainda, contemplou importantes pontos há muito considerados em outros países, o que permitiu a adequação da jurisprudência brasileira a convenções e tratados assumidos até então.

A *accountability* horizontal, conforme enunciada ao longo deste trabalho, remete ao dever do Estado prestar contas de seus atos, respondendo a agências ou instituições legalmente autorizadas a requerer tal prestação. A partir disso, é possível atribuir a responsabilidade de atos ilícitos aos seus respectivos autores, após ter havido a investigação das irregularidades detectadas, e aplicar sanções proporcionais aos danos decorrentes.

Entende-se, por conseguinte, que as relações e atos da Administração Pública precisam estar em conformidade com seus princípios e observando seus deveres. Essa ideia de conformidade é o eixo central do conceito de *compliance*, originalmente aplicado no setor privado – sobretudo em instituições financeiras -, mas que tem ganhado importância no setor público.

A função de *compliance* diz respeito a manter a atuação da instituição a qual se aplica em consonância com as normas e códigos de conduta previamente adotados, buscando fortalecer o sistema de controle interno e monitoramento de processos e riscos que possam possibilitar a prática de corrupção.

Os programas de *compliance* englobam, enquanto mecanismo de controle interno, práticas, métodos e procedimentos aplicados sobre a própria instituição. Conforme defendido por Coimbra e Manzi (2008) e exposto no desenvolvimento do trabalho, são essenciais a um programa de *compliance* a adoção de padrões de conduta e política; a criação de um comitê de *compliance*, capaz de atuar de forma autônoma pelos diversos níveis organizacionais da instituição; o treinamento dos funcionários, incentivando a propagação da cultura de *compliance*; a criação de um canal de comunicação anônima para denúncias diante de transgressões ao programa; o monitoramento contínuo de processos; a comunicação efetiva; e a execução de ações disciplinares e corretivas.

O presente trabalho pretendeu apresentar a possível relação entre a *accountability* horizontal e o *compliance*, demonstrando como o segundo conceito atua de forma a fortalecer o primeiro. A partir da revisão bibliográfica realizada, foi possível inferir que o *compliance* colabora para o fortalecimento do controle interno em empresas e na Administração Pública, de modo a fomentar padrões éticos de conduta e uma cultura de atuação dos agentes que vise à redução de riscos que causem desgaste ou denegrição da imagem do Estado, o que influencia a economia e, conseqüentemente, as esferas política e social.

Logo, o *compliance* atua auxiliando a *accountability* horizontal no combate à corrupção, ao passo que, aplicado no setor público tal qual no privado, pode fortalecer a cobrança a cerca da prestação de contas e esclarecimento sobre os atos e processos públicos, o que representa a atuação *ex post* prevista por Schedler. Ainda, o *compliance* possibilita a detecção de falhas e riscos, o que leva as agências ou instituições responsáveis pela *accountability* a atuarem de modo preventivo à prática de atos ilícitos.

Ambas perspectivas atribuídas à *accountability* – informacional e explicativa – Schedler harmonizam com a concepção de *accountability* horizontal trazida por O’Donnell, no sentido em que os comitês de *compliance*, fundamentais a efetividade e eficiência dos programas de integridades possuem poder legal de agir sobre os órgãos, entidades ou agentes públicos com os quais se relacionam, tendo garantida sua autonomia de atuação, ao passo em que atuam integralmente no combate à corrupção.

A exploração da estrutura de programas de *compliance* alinhada à observação de um programa efetivamente implementado no Brasil permite a atribuição de maior facticidade à reflexão desenvolvida ao longo do trabalho, porquanto consegue-se observar a possibilidade de que a implementação de programas de *compliance* colabore com a *accountability* horizontal, conferindo-lhe mecanismos que permitam melhor e maior monitoramento sobre processos e atos pertinentes à relação entre pessoas jurídicas e a Administração Pública, o que consequentemente influencia uma prestação de contas mais efetiva e propicia o desenvolvimento de uma cultura na qual agentes públicos e privados atuem conscientes dos riscos e danos gerados a partir da prática de atos ilícitos.



## Referências Bibliográficas

ABRAMO, Cláudio. **Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção**. Novos Estudos Cebrap, n.3., 2005.

ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. **Competition and Corruption**. Institute of Economics and Statistics Discussion Papers 169. Oxford, UK: University of Oxford, 1994.

BRASIL. Banco Central Do Brasil. **Princípios Fundamentais para uma Supervisão Bancária Efetiva - Comitê da Basiléia para Supervisão Bancária**. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/fis/supervisao/docs/Core\\_Principles\\_Traducao2006.pdf](http://www.bcb.gov.br/fis/supervisao/docs/Core_Principles_Traducao2006.pdf)> Acesso em: 13 de maio de 2016

\_\_\_\_\_. Conselho Monetário Nacional. **Resolução nº 2.554, de 24 de setembro de 1998**. Disponível em:

<<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=098186548&method=detalharNormativo>>. Acesso em: 23 de maio de 2016

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988) da República Federativa do Brasil**. 48. ed. Brasília. Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2015.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Competências da CGU**. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/competencias>>. Acesso em: 15 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Lei Anticorrupção – Acordo de Leniência**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/imagens/infografico/acordo-de-leniencia.png/view>> Acesso em: 30 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade – Diretrizes para empresas privadas**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>> Acesso em: 30 de maio de 2016

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial da União nº 66, de 8 de abril de 2015**. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/novas-regras-anticorrupcao-cgu.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2016

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)> Acesso em: 5 de maio de 2016

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.** Disponível em  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8884.htm)> Acesso em: 30 de maio de 2016

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Disponível em  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm#art127](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm#art127)>  
Acesso em: 30 de maio de 2016

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013.** 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: 18  
de maio de 2016

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ministro Celso de Mello vota pela condenação de três dirigentes do Banco Rural e absolve Ayanna Tenório.** Disponível em  
<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=217450>> Acesso em:  
31 de maio de 2016

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países.** Tribunal de Contas da União, 2009. Disponível em:  
<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF>> Acesso em: 18 de abril de  
2016.

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, fev./abr. 1990.

CARVALHO, José Murilo de. **Passado, presente e futuro da corrupção à brasileira.** In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração.** 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

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

COSTA, Maria Regina Lobo da. **Corrupção na História do Brasil: reflexões sobre suas origens no Período Colonial**. In: DEL DEBBIO, Alessandra et al. (Org.). Temas de Anticorrupção e Compliance. Editora Forense, 2013.

ELLIOT, Kimberly Ann. **A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações**. In: ELLIOT, Kimberly Ann. A Corrupção e a Economia Global, Brasília: Editora UnB, 2002.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **U.S. Foreign Corrupt Practices Act of 1977**.

FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, IPEA, Coleção Perspectivas do desenvolvimento brasileira, vol. 1, 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. **A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas**. Cadernos Cedes, IUPERJ, nº 5, 2006.

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

GIOVANINI, Wagner. **Compliance: a excelência na prática**. 1ª Ed. São Paulo. 2014.

GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. Amat. **Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HUNTINGTON, Samuel P. Huntington. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: Forense-Universitária, 1975.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1994.

\_\_\_\_\_. **Cleaning Up and Invigorating the Civil Service**. World Bank Operations Evaluation Department, November 1996.

KPMG Consultoria. **Maturidade do Compliance no Brasil – Desafios das empresas no processo de estruturação da função e do programa de compliance na prevenção, na detecção e no monitoramento dos riscos**. 2016. Disponível em:  
<[https://www.kpmg.com/BR/PT/Estudos\\_Analises/artigosepublicacoes/Documents/Advisory/pesquisa-compliance-no-brasil.pdf](https://www.kpmg.com/BR/PT/Estudos_Analises/artigosepublicacoes/Documents/Advisory/pesquisa-compliance-no-brasil.pdf)> Acesso em: 2 de junho de 2016

MAEDA, Bruno Carneiro. **Programas de Compliance Anticorrupção: importância e elementos essenciais**. In: DEL DEBBIO, Alessandra et al. (Org.). Temas de Anticorrupção e Compliance. Editora Forense, 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **A Governança Corporativa aplicada no Setor Público Brasileiro**. Revista APGS: Administração Pública e gestão social, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO\\_GovernancaCorporativaAplicada.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf)>. Acesso em: 1 de junho de 2016

MANZI, Vanessa A. **Compliance no Brasil – Consolidação e Perspectivas**, São Paulo, 2008.

MAURO, Paolo. **Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos**, In: ELLIOT, Kimberly Ann. A Corrupção e a Economia Global, Brasília: Editora UnB, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia Delegativa?** Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 31, p. 25-40, 1991.

\_\_\_\_\_. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, n. 44, 1998, pp. 27-52.

PINHO, José Antônio Gomes de.; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?**, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

PIZZOLATO, Bruna. **O papel da Controladoria Geral da União como mecanismo de Controle Interno**. Temas de Administração Pública. v. 4, n. 7, 2012. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6188/4653>>. Acesso em: 12 de maio de 2016

REINO UNIDO. **UK Bribery Act of 2010**. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>> Acesso em: 25 de abril de 2016

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing Accountability**. In DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F; SCHEDLER, Andreas. *The Self Restraining State: power and Accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers: 1999.

SIEMENS. **Guia de Compliance da Siemens sobre Anticorrupção**. 2008. Disponível em: <<http://w3.siemens.com.br/home/br/pt/cc/Compliance/Documents/GuiaAnticorruptaoComplianceSiemens.pdf>> Acesso em: 15 de junho de 2016

SILVA, Marcos F. G. **A economia política da corrupção**, Transparência Brasil, São Paulo, 2001. Disponível em: <[https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2824/1/a\\_economia\\_politica\\_da.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2824/1/a_economia_politica_da.pdf)> Acesso em: 10 de abril de 2016

TAYLOR, Matthew; BURANELLI, Vinicius. **Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil**. *Latin American Politics & Society*, v.49, N. 1, Spring 2007, p. 59-87.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2015**. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2015/>>. Acesso em: 21 de abril de 2016