

019

TRANSPARÊNCIA, CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

III **ENEPCP** ANAIS

COMPLIANCE: MECANISMO DE CONTROLE DAS ATIVIDADES INTERNAS DA ORGANIZAÇÃO

Daisy Lima de Souza Santos (UNEB)
Ricardo Cosme Jesus dos Santos (ESTÁCIO FIB)
Dericio de Sousa Filho (ESTÁCIO FIB)
Adaias Lima de Souza (ESTÁCIO FIB)

RESUMO

Esse trabalho têm o objetivo de analisar de que forma os programas de *compliance* podem auxiliar no controle interno das organizações. A pesquisa teve uma abordagem qualitativa e bibliográfica, foram pesquisados artigos em revistas científicas especializadas na área. Os resultados demonstraram o dever das empresas em cumprir o que foi determinado por Lei, principalmente pelo setor jurídico da organização. Entretanto, percebeu-se também um aumento no número de indiciados, condenados e valores bloqueados pela justiça através do não cumprimento dos controles internos do programa de *compliance* e/ou em muitos casos a inexistência desses controles. Ficou evidenciado que a prática de *compliance* contribui para o enfrentamento do problema da corrupção, sobretudo no que se refere a ética e a transparência. Como sugestão de mecanismos do *compliance* alinhados aos resultados encontrados, sugere-se que as organizações que implementarem o programa de *compliance* tenham a observância dos programas que irão auxiliar o sistema de controle interno, quais sejam: elaboração de código de conduta, comunicação permanente, recrutamento centrado na ética, abertura de um comitê de ética e controle interno.

Palavras-Chave: Compliance. Gestão Pública. Instrumento de controle.

INTRODUÇÃO

Assume-se por *compliance*, o dever de uma organização em cumprir as normas a que se sujeita em relação às suas atividades, sejam elas emanadas de leis (tributárias, contábeis, ambientais, dentre outras), regulamentos ou políticas internas, contemplando sempre uma atitude ética e transparente. O *compliance* tem se tornado uma das maiores preocupações dos órgãos de governança corporativa, dos governos e da sociedade, materializada, de forma geral, através da edição de normas regulatórias e anticorrupção, por todo o mundo.

No Brasil, com o advento da Lei nº 12.846/14, denominada Lei Anticorrupção Empresarial, os esforços no combate a corrupção foram robustecidos, trazendo, em última instância, a obrigatoriedade para as empresas, principalmente aquelas pertencentes a setores com forte regulação estatal ou que possuem negócios com instâncias governamentais, de adotarem programas de conformidade.

No que se refere ao setor público, a Lei Federal nº 13.303/2016 trata exclusivamente dos órgãos públicos, prevendo benefícios com a implantação de um programa de *compliance* anticorrupção, principalmente empresas que participam de licitações e/ou mantêm contratos com a Administração Pública.

CORRUPÇÃO

Estudos sobre corrupção vem sendo objeto de interesse por pesquisadores em todo o mundo. De acordo com o dicionário Aurélio de língua portuguesa, corrupção é definida como: ato ou resultado de corromper; corrompimento; alteração das características de algo; adulteração; degradação de valores morais ou dos costumes; devassidão, depravação; ato ou efeito de subornar alguém para vantagens pessoais ou de terceiros e; uso de meios ilícitos, por parte de pessoas do serviço público, para obtenção de informações sigilosas, a fim de conseguir benefícios para si ou para terceiros. Etimologicamente, a palavra corrupção é originada do latim *corruptions*, remetendo a ideia de rompimento total (LEAL; SILVA, 2017).

A corrupção não é um caso isolado, nem é característica somente da cultura brasileira, ela se dá em qualquer parte do mundo. “É uma das maiores ameaças à boa governança e ao desenvolvimento político e econômico dos Estados. Além de afetar, de modo geral, o desenvolvimento econômico, a corrupção também acarreta danos às empresas que valorizam práticas justas em suas transações comerciais” (CGU, 2007). Alguns acordos de combate a corrupção foram firmadas na escala global, vejamos,

Quadro 2 – Casos por país na América Latina

Âmbito	Nome	Informações
ONU	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção ¹	Oriunda da Resolução nº 55/61, de 4 de dezembro de 2000, da Assembléia Geral das Nações Unidas, a assinatura da Convenção da ONU contra Corrupção deu-se em 15 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida (México) e entrou em vigor em 14 de dezembro de 2005. Nesse mesmo ano o Brasil passou a ser signatário.
OCDE	Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais ²	A finalidade desta Convenção é a de adotar medidas, de forma efetiva e coordenada entre os Estados Parte, para prevenir e reprimir a corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera das transações comerciais internacionais. Firmada em 17 de dezembro de 1997, entrou em vigor em 1999. O Brasil é signatário desde o lançamento.
OEA	Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA) ³	Os propósitos desta Convenção, explicitados em seu art. II, consistem em promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Parte, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, bem como adotar ações que assegurem a cooperação entre os mesmos. Firmada em 29 de março de 1996, foi aprovada no Brasil em 2002.

Fonte: Sacramento (2011).

No Brasil, o Código Penal, no artigo 333, encontra-se a criminalização para a corrupção, e também define juridicamente o termo: “ato de oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

Dados do relatório da Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) sobre fraudes corporativas em 2018 (ACFE Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse), forneceu uma análise global dos custos e feitos da fraude profissional (ou seja, a fraude cometida contra organização por seus próprios diretores, diretores ou funcionários). O Relatório se baseou em 2.690 casos de fraude registrados em 125 países, e destacou o impacto corporativo que a fraude tem sobre organizações em todo o mundo. Na América Latina, o estudo foi baseado em 110 casos, vide quadro 2.

Quadro 2 – Casos por país na América Latina

Country	Number of cases
Antigua and Barbuda	1
Argentina	8
Bahamas	3
Belize	1
Brazil	22
Chile	8
Colombia	10
Costa Rica	1
Curaçao	2
Grenada	1
Haiti	1
Honduras	1
Jamaica	6
Mexico	29
Nicaragua	3
Peru	5
Saint Kitts and Nevis	1
Trinidad and Tobago	7
Total cases:	110

Fonte: ACFE (2019).

Dos países listados na América Latina, o Brasil está em segundo lugar, perdendo apenas para o México. O mais comum dos tipos de corrupção é apropriação indébita de ativos com 82%. De acordo com Castro, Amaral e Guerreiro (2019), apropriação indébita de ativos é quando o indivíduo se utiliza de atos/funções com a finalidade de furtar e/ou usar indevidamente os ativos da organização, podendo ser financeiros (caixa) ou não financeiros (estoque, entre outros).

Ainda de acordo com o relatório da ACFE, 14% das empresas detectaram casos de corrupção com a auditoria interna, outros 56% dos casos foram detectados por denúncia. As empresas utilizaram da implementação de *hotline*, uma linha direta para receber denúncias sobre má conduta. Os dados também apontaram que das organizações pesquisadas, 45% eram empresas privadas, 29% sem fins lucrativos e 13% públicas. Nesse sentido, o controle interno desempenha um papel importante na proteção das organizações contra a corrupção. Aliado a esse contexto, um dos mecanismos utilizados para diminuir as práticas de fraude é o *compliance*.

COMPLIANCE

A termo *compliance* vem do inglês *to comply*, traduzido em português significa obedecer, cumprir e observar a regra estabelecida. Nesse sentido, pode-se dizer que *compliance* é o ato de cumprir, de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos buscando mitigar os riscos (VASCONCELOS, 2017). Pode-se dizer também que o *compliance* está relacionado diretamente com os conceitos de ética, integridade, gestão de riscos e governança. Dessa forma, procura reduzir a incidência das irregularidades e as práticas de corrupção, evitando que o interesse privado prevaleça em relação ao interesse público.

No Brasil, a ideia do *compliance* foi inserida na Lei nº 12.846/14, denominada Lei Anticorrupção Empresarial que estabelece em seu artigo 7º, VIII, a existência de procedimentos e políticas de integridade, como balizadores da aplicação de sanções administrativas às referidas instituições privadas. Em 2015, o Decreto nº 8420, em seu artigo 41, regulamentou o assunto, com o texto falando que o programa de integridade “consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta”.

Ainda no âmbito federal, foi instituída a Lei nº 13.303/16, denominada Lei das Estatais, a qual exige a elaboração e a divulgação do Código de Conduta e Integridade no âmbito das empresas estatais, no seu artigo 9º:

- I. - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;
- II. - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;
- III. - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;
- IV. - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação à pessoa que utilize o canal de denúncias;
- V. - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;
- VI. - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.

No contexto do setor público, os esforços para mitigar as práticas de corrupção vem se construindo ao longo dos anos, conforme exposto no quadro 1,

Quadro 1- Histórico da legislação voltadas para integridade e antifraude

LEGISLAÇÃO	ATOS
Lei nº 8.112/1990	Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União
Lei nº 8.429/1992	Sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito
Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994	Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal
Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998	Lei contra os Crimes de Lavagem de Dinheiro
Exposição de motivos nº 37/2000	Código de Conduta da Alta Administração Federal
Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000	Lei de Responsabilidade Fiscal
Decreto nº 7.203/2010	Vedação do nepotismo
Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000	Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	Lei do Acesso a Informação
Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013	Lei de Conflito de Interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal
Lei n.º 12.846 de 1º de agosto de 2013	Lei Anticorrupção
Decreto regulamentador de nº 8.420 de 18 de março de 2015	Regulamentou a responsabilização pela prática de atos contra a administração pública tratada na lei anticorrupção.
Lei nº 13.303/2016	Lei das Estatais

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Neste contexto, Castro, Amaral e Guerreiro (2019) discutem que o Brasil vem aumentando nos últimos anos de forma mais intensiva os mecanismos de combate a corrupção por meio de leis, devido à crescente relevância global da economia brasileira, o aumento do investimento estrangeiro direto no país e os recentes escândalos envolvendo empresas nacionais e o sistema político do país.

O Decreto nº 8420/2015, especificou cinco medidas a serem adotadas contra corrupção: responsabilização administrativa; sanções administrativas e encaminhamentos judiciais; acordo de leniência; programa de integridade; e cadastro nacional de empresas inidôneas e suspensas e cadastro nacional de empresas punidas. Dentre as cinco medidas específicas, o programa de integridade é a única com a finalidade de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública. As outras quatro medidas são de caráter punitivos e são celebrados após as práticas de corrupção (CASTRO; AMARAL; GUERREIRO, 2019).

MECANISMOS DE CONTROLE NO SERVIÇO PÚBLICO

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conceitua governança corporativa como um conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas.

No que se refere a governança no serviço público, Coelho (2016, p. 9) corrobora dizendo que é um conjunto de mecanismos práticos de controle que envolvem “liderança, estratégia e informação com o objetivo de executar quatro etapas: a) Identificar as questões sensíveis; b) Tratar as dados (informações) obtidos; c) Redimensionar o sistema corrigindo as falhas e implementando os modelos pendentes; d) Monitoramento periódico”.

Neste sentido, pode-se inferir que *Accountability*, processo pelo qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas suas decisões e ações, sobretudo, no que diz respeito aos recursos públicos, são submetidos a um controle externo, constitui-se uma prática na gestão pública de controle e combate a corrupção.

Outro mecanismo é a auditoria interna, apontada pelo relatório da Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) em 2018, como um forte mecanismo de medidas e controle das práticas corruptas. Entretanto, foi o canal de denúncia que representou uma maior significância nos processos de fraude e corrupção. A Lei nº 13.303/16 prevê que a empresa pública e a sociedade de economia mista precisam adotar medidas e práticas de gestão de riscos e controle interno que contemplem:

- I. - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;
- II. - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos; III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

A Lei em seu sentido específico, prevê a criação do programa de compliance, do código de conduta e integridade e da auditoria interna. Também é previsto que o estatuto social das estatais deverá prever a possibilidade de que a área de Compliance se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se tenha suspeita de envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se negar a adotar medidas necessárias em relação a situação a ele relatada (COELHO, 2016).

De acordo com a ACFE, a presença de vários controles internos teve relação com reduções de pelo menos 40% tanto nas perdas, como nas práticas de corrupção nos casos apurados. O mesmo relatório apontou que 76% daqueles que cometeram atos/práticas de corrupção na América Latina foram denunciados, demitidos ou pediram demissão, desse percentual 49% dos casos foram encaminhados para o processo criminal.

Nesse contexto, aliado às investigações de práticas de corrupção, a Operação Lava Jato, iniciado em 2014, foi considerada pelo Ministério Público Federal como a maior investigação sobre corrupção conduzida até hoje no Brasil. A operação descobriu a existência de um grande esquema de corrupção na Petrobras, envolvendo políticos de vários partidos e algumas das maiores empresas públicas e privadas do país, sobretudo empreiteiras. Desde sua instauração até o ano de 2019, já foram 2.476 procedimentos instaurados; 1.237 mandados de buscas e apreensões; 227 conduções coercitivas; 161 prisões preventivas; 155 prisões temporárias; 6 prisões em flagrante; 754 pedidos de cooperação internacional, sendo 334 pedidos ativos para 45 países e 420 pedidos passivos com 36 países; 184 acordos de colaboração premiada firmados com pessoas físicas; 11 acordos de leniência e 1 termo de ajustamento de conduta; 99 acusações criminais contra 438 pessoas, sendo que dessas pessoas, 50 foram condenadas por: corrupção, crimes contra o sistema financeiro internacional, formação de organização criminosa, lavagem de ativos, entre outros; 244 condenações contra 159 pessoas; 10 acusações de improbidade administrativa contra 63 pessoas físicas, 18 empresas e partidos políticos. O valor total do ressarcimento pedido é de R\$ 40,3 bilhões (incluindo multas) e R\$ 3,2 bilhões de bens de réus já bloqueados (MPF, 2019).

Embora as políticas de citadas na Lei Federal nº 13.303/2016 possam trazer benefícios a todas as organizações, a implantação de um programa de *compliance* anticorrupção é principalmente relevante para aquelas empresas que participam de licitações e/ou mantêm contratos com a Administração Pública. Contudo, a política de controle e conformidade brasileira, ainda tem seu foco na penalidade, deixando de focar na causa das práticas (SCHRMMAM, 2018).

Em 2010, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Instituto Ethos criaram o programa “Pró-Ética”. A iniciativa surgiu para fomentar a adoção voluntária de medidas de integridade pelas empresas, por meio do reconhecimento público daquelas que, independentemente do porte e do ramo de atuação, mostram-se comprometidas em implementar um Programa de *Compliance* voltado para a **prevenção, a detecção e a remediação de atos de corrupção e fraude**. Anos depois, foi montado um comitê, composto por entidades dos setores público e privado: CNI, Febraban, BM&F Bovespa, Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio, Apex, Ibracon, SEBRAE e Instituto ETCO.

Entretanto, deve-se ter cuidado com a transparência e ética exigida, pois conforme atesta Schramm (2018, p. 277) “a exigência de um programa de *compliance* anticorrupção só faria sentido se a Administração Pública pudesse aferir a efetividade do mecanismo, sob pena de privilegiar indevidamente empresas que apenas simulam sua existência”, o que nesse contexto, não traduziria benefício ao interesse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como objetivo de analisar de que forma os programas de *compliance* podem auxiliar no controle interno das organizações. Os resultados demonstraram que as empresa devem cumprir o que foi determinado por Lei, sobretudo para n. Entretanto, percebeu-se também não sofrer penalidades criminais e financeiras.

Foi constatado também um aumento no número de indiciados, condenados e valores bloqueados pela justiça brasileira através do não cumprimento dos controles internos do programa de *compliance* e/ou em muitos casos a inexistência desses controles. Ficou evidenciado que a prática de *compliance* contribui para o enfrentamento do problema da corrupção, sobretudo no que se refere a ética e a transparência.

Como sugestão de mecanismos do *compliance* alinhados aos resultados encontrados, sugere-se que as organizações que implementarem o programa de *compliance* tenham a observância dos programas que irão auxiliar o sistema de controle interno, quais sejam: elaboração de código de conduta, comunicação permanente, recrutamento centrado na ética, abertura de um comitê de ética e controle interno.

REFERÊNCIAS

- ACFE – Association of Certified Fraud Examiners. **Report to the nations 2018 global study on occupational fraud and abuse**. <Disponível em: <<https://www.acfe.com/report-to-the-nations/2018/>>. Acesso em: 20 jul. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.
- BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- CASTRO, Patrícia R.; AMARAL, Juliana V.; GUERREIRO, Reinaldo. Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos. **R. Cont. Fin.** – USP, São Paulo, v. 30, n. 80, p. 186-201, mai./ago. 2019.
- COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA NECESSIDADE PARA O BRASIL. **RDFG – Revista de Direito da Faculdade Guanambi** v. 3, n. 1, julho-dezembro 2016.
- CGU - Controladoria-Geral da União. **Convenção da OCDE/Presidência** – 1º Edição – Brasília: CGU, 2007.
- LEAL, R. G.; SILVA, I. S. **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. E-Book. ISBN: 978-85-7578-392-4. Disponível em: <<http://www.unisc.br/portal/pt/editora/ebooks/389/as-multiplas-faces-da-corrupcao-e-seus-efeitos-na-democraciaincontemporanea.html>>. Acesso em: 06 maio.2018.
- MPF – Ministério Público Federal. **A lava jato em números no Paraná**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atualizacao-na-1a-instancia/parana/resultado>. Acesso em: 20 de jul. 2019.
- SACRAMENTO, Ana Rita. **Accountability no Brasil: um estudo sobre o papel de organizações da sociedade civil para combater e controlar a corrupção**. Salvador, Universidade Federal da Bahia -UFBA, 2011. Tese (Doutorado em Administração).
- SCHRAMM, FERNANDA S. **O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas**. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2018. Dissertação (Mestrado em Direito).