

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

EUMAR ROBERTO NOVACKI

**COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:
O CASO DO PACTO PELA INTEGRIDADE NO MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**

**BRASÍLIA-DF
2018**

EUMAR ROBERTO NOVACKI

**COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:
O CASO DO PACTO PELA INTEGRIDADE NO MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**

Trabalho de Dissertação apresentado ao
Curso de Pós-Graduação em
Administração Pública como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre
em Administração Pública.

Orientadora: Professora Doutora Leany
Lemos

BRASÍLIA-DF
2018

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA E CATALOGAÇÃO

NOVACKI, E.R. **Compliance na administração pública brasileira: o caso do pacto pela integridade no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Administração de Brasília, 2018, 66 p. Dissertação de Mestrado.

FICHA CATALOGRÁFICA

NOVACKI, EUMAR ROBERTO
COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: O
CASO DO PACTO PELA INTEGRIDADE NO MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO / EUMAR ROBERTO
NOVACKI. -- BRASÍLIA, 2018.
66 f.

Orientador: Leany Lemos.
Dissertação (Mestrado - Pós-Graduação em Administração
Pública) -- INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO, 2018.

1. Agronegócio. 2. Compliance. 3. Lei Anti
corrupção. 4. Integridade. 5. Políticas públicas. I.
Lemos, Leany. II. Título.

Dedico este trabalho a minha família
por todo amor, compreensão e suporte
ao longo dessa jornada.

RESUMO

Trata-se sobre a implementação do *compliance* na administração pública e, por meio de uma abordagem qualitativa descritiva, abordou sobre o programa de integridade em execução no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Programa Agro+ Integridade, desenvolvido como uma resposta ao quadro nacional de corrupção na pasta. Uma das atividades desenvolvidas foi a criação do Selo Agro+ Integridade, uma premiação para as empresas do agronegócio que se comprometeram a colaborar com práticas anticorrupção, ética e desenvolvimento sustentável. Ao todo, 1.276 empresas concorreram à premiação, 23 empresas cumpriram os requisitos para a fase de análise e avaliação e destas, 11 cumpriram todos os requisitos e foram premiadas. Tratar sobre o Plano de Integridade de uma entidade pública é a oportunidade de demonstrar como essa ferramenta pode contribuir para minimizar os riscos de corrupção e desvios de conduta e servir de exemplo para outros órgãos da administração pública, entretanto, percebe-se, ainda, a necessidade de criar uma cultura de procedimentos a serem seguidos dentro das instituições, visando evitar atos lesivos de conduta que comprometam a imagem das instituições perante o mercado.

Palavras Chave: Agronegócio. *Compliance*. Lei Anticorrupção. Integridade. Políticas públicas.

ABSTRACT

The present work deals with the implementation of compliance in public administration, and, through a descriptive qualitative approach, the Agro + Integrity Program, developed as part of the Integrity Program under execution in the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply (MAPA). Response to the national framework of corruption in the portfolio. One of the activities developed was the creation of the Agro + Integrity Seal, an award for agribusiness companies that have pledged to collaborate with such anticorruption, ethics and sustainable development practices. In all, 1,276 companies competed for the award, 23 companies met the requirements for the analysis and evaluation phase and 11 of them fulfilled all the requirements and were awarded. Addressing the Integrity Plan of a public entity is the opportunity to demonstrate how this tool can contribute to minimizing the risks of corruption and misconduct and serving as an example for other public administration bodies. to create a culture of procedures to be followed within institutions, to avoid harmful acts of conduct that jeopardize the image of institutions before the market.

Keywords: Agribusiness. Compliance. Law Anti-corruption. Integrity. Public policy.

LISTA DE SIGLAS

- ACAs – Agências Anticorrupções (Europa)
- ACLEI – Comissão Australiana para a Integridade das Autoridades Legais
- AFA – Agência Francesa de Anticorrupção (França)
- ANTI-CORRUPTION PLAN – Plano Anticorrupção do Reino Unido (UK)
- BACEN – Banco Central do Brasil
- CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CCC – Comissão de Crimes e Corrupção
- CGU – Controladoria-Geral da União
- CNA Brasil – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- DNA – Direção Nacional Anticorrupção (Romênia)
- DOJ – *Department of Justice*
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FCPA – *Freign Corrupt Practices Act*
- FEBRAN – Federação Brasileira de Bancos
- FIFA – Federação Internacional de Futebol
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GIPs – Grupos de Interesse Público
- GRI – Global Reporting Initiative
- GTD/Ouvidoria – Grupo de Tratamento de Denúncias
- IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
- IFAC – *Internacional Federation Accountants*
- IMMC – Instituto Mineiro de Mercado de Capitais
- IPC – Índice de Percepção da Corrupção
- IPSASs - Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público
- KNAB – Gabinete de Combate à Prevenção e Combate à Corrupção (Croácia)
- MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
- NCA – Agência Nacional de Crimes
- OAB/MG – Ordem dos Advogados do Brasil (Minas Gerais)

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PAD – Processos Administrativos Disciplinares

PAR – Processo Administrativo de Responsabilização

PEPs – Pessoas Politicamente Expostas

PGRCI – Política de Gestão de Riscos e Controles Internos

PIB – Produto Interno Bruto

PROFIP – Programa de Fomento à Integridade Pública

PSC – *Public Sector Committee*

RAF – Relatório de Análise Final

RAF's – Relatórios de Avaliação Final

SCPC – Central de Prevenção da Corrupção (França)

SEC – *Security and Exchange Commission*

SECG – Secretaria-Executiva do Comitê Gestor

SeCI – Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesse

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

STT – Serviços Especiais de Investigação Lituano (Lituânia)

TCA – Termos Circunstanciados Administrativos

TCE – Tomadas de Contas Especial

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Transparência Internacional

USKOK – Gabinete de Prevenção da Corrupção e Crime Organizado (Croácia)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	13
2.1 Conceitos e causas da corrupção	13
2.2 O histórico da corrupção no Brasil e no mundo.....	16
2.3 Os esforços para acabar com a corrupção	18
3. As Leis e os Programas de Anticorrupção no mundo	27
3.1 As Legislações Brasileiras e a Lei Anticorrupção - Lei 12.846/13	35
3.2 Políticas Públicas e Privadas: Lei Anticorrupção (nº 12.846/13) e os Programas de Integridade (<i>Compliance</i>) no Brasil	38
4. A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO MAPA	43
4.1 Histórico – Operação “Carne Fraca”	43
4.2 Fases da implantação do programa Agro+ Integridade no MAPA	45
4.3 Pacto pela Integridade no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	47
4.4 Selo Agro+ Integridade: Anticorrupção, Responsabilidade Ambiental e Responsabilidade Social.....	48
4.5 Funcionamento do Plano de Integridade MAPA e o Selo Agro+ Integridade	50
4.6 Resultados obtidos com Plano de Integridade do MAPA e o Selo Agro+ Integridade.....	55
5. CONCLUSÃO.....	57
6. REFERÊNCIAS	59
6.1 Referências Bibliográficas	59
6.2 Fontes	63
ANEXO I.....	67

1. INTRODUÇÃO

O termo corrupção advém da palavra latina *corruptio*, que traz a ideia de degradação, decomposição, rompimento, presentes no conceito apresentado por Aristóteles, em que a corrupção constitui na mudança que vai de algo ao não ser desse algo (ARISTÓTELES, 2001). Esse termo é de difícil entendimento, pois envolve inúmeras perspectivas. Segundo o professor Jorge Barrientos-Parra¹, uma simples definição para corrupção seria: “a livre adesão a condutas que violem normas éticas e/ou jurídicas, visando um benefício indevido para si ou para outrem”. Os efeitos gerados pela corrupção representam a forte preocupação que se tem em torno do tema. De uma forma geral, a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional, trazendo graves problemas e ameaças para a estabilidade e a segurança das sociedades, por ter essa constatação latente em suas realidades (HUBER & SILVA, 2016).

O objetivo do presente trabalho é descrever o papel de programas de integridade no setor público e seus efeitos mitigadores a práticas de corrupção, não somente no sentido de fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades de uma instituição, mas também seu necessário alinhamento com as políticas de *compliance* do setor privado, e especialmente sua ação propulsora de uma nova cultura na administração pública.

Esta dissertação descreve e analisa o modelo em implementação, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), chamado de “Programa Agro+ Integridade”, com o intuito de demonstrar, por meio da análise do modelo instituído pelo Programa de Integridade do Ministério, cujo plano de ação de curto e médio prazo já se encontram operacionais, o desenvolvimento e aplicação de efetivas ações de integridade de repercussão interna à administração pública, e externa, no âmbito das empresas do agronegócio, respectivas associações e fornecedores do MAPA, como medida efetiva de mitigação aos riscos de corrupção. Com o reconhecimento das boas práticas de produção pelos diversos setores do Agronegócio, sob a ótica da responsabilidade social e sustentabilidade, e ainda com o esforço na mitigação das práticas de fraude, suborno e corrupção, o Ministério criou o Programa e o Selo Agro+ Integridade, que poderá ser utilizado nos produtos e no marketing das empresas, como futuro diferencial para o

¹ <http://www.unesp.br/aci/debate/221010-jorgebarrientosparra.php>

mercado, para destacar as empresas éticas, que primam pela qualidade e pela sustentabilidade.

Este trabalho se justifica pela necessidade de demonstrar os impactos oriundos da criação de mecanismos jurídicos para prevenção à corrupção nas instituições, os quais passam, necessariamente, pela mudança de cultura a partir da implementação, com apoio da alta administração, de ações de integridade pública.

Tais ações poderão demonstrar como a ferramenta pode servir de paradigma para que o tema possa se difundir para outros órgãos da administração, podendo, assim, contribuir para uma mudança cultural, com correção de comportamentos e meio de adesão a padrões éticos na atividade pública, sendo o presente trabalho instrumento de contribuição com esse processo.

Este estudo traz consigo a importância de mostrar os pontos necessários para implantação de um programa de integridade, visando evitar atos lesivos de conduta que prejudiquem o Estado e danifiquem a imagem das instituições perante o mercado.

O programa de integridade surgiu como reação imediata à deflagração da “Operação Carne Fraca”, pela Polícia Federal, em 17 de março de 2017, que investiga empresas do ramo de frigoríficos acusadas de cometer crimes, tendo sido o Ministério da Agricultura mencionado nos autos da investigação, num esquema de propina que envolvia servidores da pasta (G1 GLOBO 2015).

Assim, uma das tentativas para gerar um ambiente mais seguro, foi a criação de ferramentas de *compliance* dentro no Ministério, com o objetivo de forçar os agentes a agirem de acordo com uma regra, ou comando. Conforme Morais, 2005, *compliance* é o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades da organização.

Uma entidade em *compliance* é aquela que, por cumprir e observar rigorosamente a legislação à qual se submete e aplicar princípios éticos nas suas tomadas de decisões, preserva ileso sua lisura e sua retidão, bem como de seus colaboradores (RIBEIRO & DINIZ, 2015). Manter a entidade em *compliance* significa que as atividades rotineiramente desenvolvidas estão de acordo com o que pregam os normativos dos órgãos reguladores e os regulamentos internos, principalmente aqueles inerentes ao seu controle interno. O *compliance* é a ação da empresa e de todos os seus colaboradores no sentido de cumprir as leis e regulamentos internos, trazendo benefícios, vez que a conformidade interna é eficiente na prevenção de problemas ligados à corrupção. Tem, ainda, o efeito de aumentar a credibilidade por parte dos clientes, qualidade do produto e

no retorno de investimentos e nos níveis de governança corporativa. Devido aos benefícios e ao estímulo a um mercado honesto, a adoção do *compliance* no Brasil tende a aumentar e ser uma nova perspectiva da legislação brasileira, servindo de instrumento para enfrentar a corrupção nacional (RIBEIRO & DINIZ, 2015).

Em termos de enquadramento metodológico, foi utilizada a abordagem qualitativa que, segundo FACHIN (2003), é caracterizada pelos seus atributos e relaciona aspectos não somente mensuráveis, mas também definidos descritivamente. De fato, este estudo se caracteriza como um estudo de caso descritivo, no que tange aos objetivos, uma vez que tem como finalidade “averiguar a relação entre características observáveis das práticas de integridade pública e a aplicação” no Ministério da Agricultura (RICHARDSON, 1999).

Para RICHARDSON (1999), a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas.

Utilizaram-se dados primários, como relatórios técnicos do Ministério da Agricultura, documentos publicados, palestras e atas de reunião. Toda essa gama de material de consulta se consubstancia em um conjunto suficiente para manifestação sobre como foi idealizado, implementado e quais resultados do programa em tela, bem como propiciará uma projeção futura para os próximos passos. Serão também referências a Lei Anticorrupção, o respectivo Decreto regulamentador, e as normas sobre o tema integridade, publicados pelo Governo Federal, Controladoria-Geral da União (CGU) e MAPA.

Este trabalho está subdividido em 5 partes. Na próxima, será apresentada a revisão de literatura quanto ao tema *compliance* e programas de integridade, seguido de uma revisão sobre legislações anticorrupção. Na quarta, é descrito o estudo de caso. A quinta parte traz as considerações finais.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Conceitos e causas da corrupção

Historicamente, a ideia de corrupção esteve associada à participação do Estado e à atuação criminosa dos agentes públicos ou às condutas descritas nos tipos penais dos crimes contra a administração pública (FURTADO, 2015). Entretanto, a corrupção política é apenas um dos tipos de corrupção conhecido, embora seja o mais popular (MACEDO & LEITE, 2017). Essa está associada intimamente com o poder, exemplificada com práticas de suborno ou extorsão ligadas a interesses próprios e a condutas egoístas (GRANOVETTER, 2006).

A corrupção possui um impacto tão abrangente que pode influenciar até o desenvolvimento-social de todo um país (LUZ, 2011). Ela pode englobar desde ganho ilícito, fraude, falsificação, peculato, suborno, clientelismo, entre outros atos, e, pode ir de pequenos descumprimentos cotidianos, como infringir uma fila, a crimes organizados (BREI, 1999).

Desde a Época Moderna se estuda o conceito e as origens da corrupção. A palavra corrupção, proveniente do latim, *corruptio*, significa putrefação, decomposição e adulteração. Corrupção foi definida por Bluteau em 1728 como “suspensão do concurso conservativo, e introdução de qualidades alterantes, e destrutivas”, o que faz alusão à corrupção da justiça. Em textos antigos os atos corruptos aparecem pela palavra “peita”, traduzido também por Bluteau como “qualquer coisa que se dá para subornar o juiz e corromper a justiça” (ROMEIRO, A. 2015).

Em 1982, Johnston levantou três possíveis causas para explicar a corrupção: explicações personalísticas, explicações institucionais e as explicações sistêmicas. A primeira possui foco na investigação psicológica ou na ganância e racionalização humanas como causa das ações corruptas, a segunda associa a corrupção a má administração devido líderes corruptos, e a última sugere que a corrupção surge devido a interação do governo com o público (BREI, 1996).

Os estudos sobre a corrupção começaram a aparecer a partir da década de 50, principalmente produzidas nos EUA. Inicialmente o problema estava na conceituação da corrupção, podendo ela existir justamente pela divergência entre a ordem-legal e a cultura político-administrativa real. Estudiosos como Merton, em 1957, realizaram uma análise funcional da conduta do homem na sociedade, de modo que a corrupção pode ser vista como ponto positivo em uma sociedade, pois aparece como resultado de pressões da

própria estrutura social e cultural e, dessa forma, serve como um estímulo ao processo de desenvolvimento e pode ser vista como uma atividade política. Entretanto, deve estar em equilíbrio com o desenvolvimento político de forma que a corrupção é reduzida quando o estado se moderniza, e com o avanço da democracia, então, torna-se rara, não sendo necessárias soluções específicas para sua resolução (BREI, 1996).

A outra linha de estudo, desenvolvida por pesquisadores como Medard e Johnston (1986), focaram nos aspectos funcionais e disfuncionais da corrupção, sendo o governo representado como possuidor de grande poder, o que causa disputas entre os indivíduos por benefícios desse poder, tais como fonte de bens e serviços, recursos, decisões e autoridade. Neste caso as ações corruptas aparecem por não haver barreiras entre serviços e recompensa. Práticas corruptas levam a destruição da legitimidade das estruturas políticas e ocorre a perda de confiança (BREI, 1996).

Por fim, a terceira linha de pesquisas desses estudiosos seria o oportunismo *versus* racionalização do funcionalismo. A crença de que pessoas no poder podem explorar as outras em razão de interesses próprios cria o meio propício para corrupção, a falta de confiança no poder e no Estado. Desta forma, campanhas anticorrupção surgem para retratar a imagem dos funcionários públicos, meio encontrado para amenizar o problema da confiança.

Não havia, de fato, uma forma de casar os atos corruptos praticados com uma lei e, observando tal fato, Heidenheimer em 1970 sugeriu classificar a sua linha de investigação como: “corrupção preta” — quando lei e norma social coincidem; “corrupção cinza” — quando os atores avaliam determinado comportamento de forma controversa; e “corrupção branca” — quando a lei reprova, mas a maioria da população ou se mostra tolerante ou sequer reconhece determinado comportamento como moralmente questionável. Essa classificação foi de extrema importância para iniciar o entendimento da sua origem e, enfim, definir o que é a corrupção (SPECK, 2000).

Outro fato importante foi a pesquisa realizada em 1994 com funcionários públicos na Austrália de modo que esses deveriam responder se uma determinada situação era considerada ou não corrupção, e as respostas obtidas foram analisadas juntamente com a posição desses agentes na hierarquia, a sua função na administração, o seu papel ativo ou passivo no esquema, o volume dos ganhos financeiros, o benefício direto ou indireto e a frequência da conduta. Foi constatado que esses aspectos influenciam a avaliação social do ato supostamente corrupto (SPECK, 2000).

Segundo Hoetjes (1986) os fatos que aumentam a probabilidade da ocorrência da corrupção se devem entre o estreito contato entre os funcionários e o público, em que se envolve gratificações a certos trabalhos e até decisões que afetam interesses econômicos vitais do cidadão. Os países subdesenvolvidos estão mais propícios a sofrerem com corrupção e atos ilícitos e dentre as causas para proliferar a corrupção em países em desenvolvimento estão:

- a) ausência de uma ética do trabalho no serviço público, falta de comprometimento e responsabilidade, ocorrendo desrespeito a regras e regulamentos;
- b) pobreza e desigualdade, forçando indivíduos a tolerarem ou até a se envolverem com ações corruptas;
- c) liderança e disciplina ineficientes por parte dos políticos, pela fraca noção do que seja o interesse nacional;
- d) expansão do papel do Estado e da burocracia, com crescimento do poder discricionário do funcionário, o que possibilita abusos;
- e) atitudes culturais e padrões de comportamento que privilegiam as orientações tradicionais ao invés das modernas;
- f) a existência de uma opinião pública fraca e apática, que não funciona como uma contra força (Hoetjes, 1986).

Outros pesquisadores sugerem outras causas para o estabelecimento da corrupção como o nível institucional, quando uma organização se torna corrupta ou quando são aceitas práticas corruptas em um órgão, o que acaba com a credibilidade pública (CAIDEN & CAIDEN, 1977). A corrupção neste ponto tem que ser corrigida, pois a perda da confiança amplia a oportunidade de ocorrência de crimes organizados, atos violentos, uso indevido do poder e, assim, prejudica a sociedade.

Em uma revisão bibliográfica, BREI (1996) descreve as soluções para a corrupção proposta por diversos autores. O que irá depender das práticas sugeridas advém da forma que o pesquisador encara a corrupção. Aos que acreditam que essa prática não é exclusivamente prejudicial a uma sociedade, são previstas estratégias que atuam tanto no regime do estado, quanto na sociedade em particular. Outra estratégia seria exterminar a corrupção pela participação das organizações políticas, ou descentralizar o poder da burocracia com desenvolvimento de políticas competitivas.

TIMOTHY & GONZALEZ (2003) em uma investigação comparada sobre a corrupção, relata que a corrupção tende a ser mais endêmica nos países pobres, não democráticos ou politicamente voláteis, e ainda, associada aos fatores sociais, econômicos e políticos que podem, ou não, ser independentes da cultura do Estado. Nesse

caso, a corrupção deve ser combatida e as campanhas contra corrupção tornam-se o primeiro passo.

A partir desses diversos estudos para entender como ocorre a corrupção e a disposição da corrupção no mundo, mostrou-se necessária a criação de um fator que pudesse representar, a nível mundial, especificamente a questão da corrupção nos países. Desenvolveu-se então um indicador incorporado pela Transparência Internacional (TI), organização não-governamental dedicada ao combate à corrupção, chamado de Índice de Percepções da Corrupção (IPC). O IPC representa um valor único, atualizado anualmente, em uma escala que vai de zero (“absolutamente corrupto”) a 10 (“absolutamente íntegro”). O grande ponto positivo desse indicador é a atenção colocada no assunto da corrupção na agenda política internacional, sendo possível melhorar a qualidade dos números e instigar, orientar e monitorar políticas de reformas institucionais (SPECK, 2000).

2.2 O histórico da corrupção no Brasil e no mundo

Desde os anos de 1970 as pressões para trazer o tema da corrupção as agendas internacionais estavam latentes. No processo de globalização, a liderança ao combate à corrupção coube aos Estados Unidos, pela FCPA (*Foreign Corrupt Practices Act* em 1977 - Lei contra Práticas de Corrupção Estrangeira), iniciarem os atos combatentes a corrupção interna para definir as condutas de seus agentes que praticavam corrupção ou suborno. Tendo em vista a melhora interna, os EUA passaram então a patrocinar e estimular tais atos em todo o mundo, juntamente com iniciativas de instituições internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (ROSA, 2004).

Outros casos de corrupções foram primordiais para criação e revisão de leis voltadas à corrupção. Um caso recente, de nível mundial ocorreu com a FIFA, Federação Internacional de Futebol, em 2015, que possuía esquemas de corrupção há 24 anos no futebol internacional e foi investigada por um Tribunal de Nova Iorque. Este caso foi importante para o movimento de expansão das leis voltadas a combater infrações de ordem econômica, principalmente aos cartéis (MENDES, 2017).

No Brasil a corrupção é um problema que aparece desde o início da sua história. No próprio Brasil Colonial já havia relatos de corrupção uma vez que ocorria o comércio

ilegal de produtos brasileiros, como o pau-brasil, devido à falta de fiscalização e a distância com Portugal (MACEDO & LEITE, 2017).

Segundo FILGUEIRAS et al. (2009), o patrimonialismo é mal da corrupção. Desde a construção da República não ocorreu a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, deste modo o Estado intervém na sociedade, oprimindo-a, e explorando as posições e cargos privilegiados dos governantes. O resultado desse estamento burocrático é a corrupção no país com clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo se tornando práticas comuns presentes no Estado. Enfatiza FILGUEIRAS (2009), “A herança deixada na organização do Estado e da atividade econômica por Portugal explica a corrupção do presente”.

DAMANIA et al. (2004) ressalta que é necessário o entendimento do “porque” da persistência da corrupção no Estado, uma vez que é de conhecimento público as consequências de atos corruptos e é necessário tomar conhecimento dos fatores políticos, econômicos e históricos que passa no Estado.

Desde o século XX o Brasil vem adotando medidas políticas de intervenção do Estado na economia, controlando preços em diferentes setores, o estímulo de grandes empresas estatais, abertura de setores de iniciativa privada, privatização de estatais, além da elaboração de leis como a Lei de Defesa da Concorrência - 8.884/94 (MENDES, 2017).

Entretanto o cenário brasileiro ainda se apresenta numa posição susceptível a corrupção, tradicionalmente a administração pública e a economia nacional são alvos de práticas anticompetitivas acompanhadas de grandes prejuízos. O caso da Operação Lava Jato, em 2014, é um exemplo da corrupção dos agentes de governo, fraudes fiscais e em licitações, contrabando e desvio de dinheiro público (MENDES, 2017).

Desde então inúmeras medidas foram criadas a fim de diminuir os casos de fraudes e corrupção no Brasil, segundo a avaliação da Transparência Internacional, divulgada em fevereiro de 2018, o Brasil teve uma piora no ranking mundial da percepção da corrupção no mundo, avaliado pelo Índice de Percepção da Corrupção (IPC), ferramenta abrangente e duradoura que mede o índice de corrupção pública no mundo. O País caiu 17 posições, em comparação com o ano anterior, e ocupa o 96º lugar na lista de 2018, entre os 180 países avaliados.

O site da Transparência Internacional² ainda traz cinco recomendações para o combate à corrupção, a primeira delas é pela utilização da mídia para promover uma

² https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

política anticorrupção dentro das empresas e no governo através de mídias independentes. Cabe ao governo promover também a segurança aos jornalistas para que possam trabalhar sem medo de denunciar práticas corruptas e garantir a liberdade de imprensa. O acesso à informação é o terceiro ponto recomendado, sendo de responsabilidade da sociedade civil e do governo a promoção de leis de acesso à informação, de modo a aumentar a transparência e a responsabilidade relacionada à corrupção. Outra recomendação seria se beneficiar dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) recomendado pelas Nações Unidas, para pressionar reformas a nível nacional e mundial no governo, por fim, divulgar os resultados e informações que aparecem dentro da empresa ou do governo, com uma divulgação proativa de dados relevantes, incluindo orçamentos governamentais, propriedade da empresa, aquisições públicas e finanças de partidos políticos, permite que jornalistas, sociedade civil e comunidades afetadas identifiquem padrões de conduta corrupta com mais eficiência.

Segundo DAMANIA et al. (2004), o combate a corrupção administrativa pode ser realizado por meio de reformas institucionais pelo governo, a fim de melhorar a eficiência do judiciário e o nível de conformidade regulatória. Para acabar com a corrupção deve-se entender a atual fase que o País está vivendo, pois, as reformas são graduais e há a necessidade de investimento em uma infraestrutura legal e administrativa para a eficácia de plano *compliance*.

2.3 Os esforços para acabar com a corrupção

Mundialmente, o movimento anticorrupção consiste na concentração de esforços de organismos internacionais, atos transnacionais e locais em busca de soluções de combate à corrupção.

Nos Estados Unidos, o movimento anticorrupção veio se consolidando ao passar dos anos desde a criação do SEC (*Security and Exchange Commission*), em 1934, passando por momentos como o Crash da bolsa de Nova Iorque, Segunda Guerra mundial. Entretanto a prática anticorrupção começou a chamar a atenção com a queda do governo de Richard Nixon, em 1970, que representou um dos principais marcos neste cenário de corrupção, o escândalo de *Watergate* em 1972, nos Estados Unidos. O episódio envolvia o presidente da Casa Branca (Richard Nixon) do partido Republicano e ações de espionagem a um partido adversário, o que rendeu um processo de *impeachment* e sua

renúncia. Este foi o estopim para criar a FCPA em 1977, a lei americana anticorrupção (JÚNIOR. J.W, 2017).

O tema ganhou força com a publicação das Diretrizes Federais de Sentenciamento, em 1987, consideradas a principal origem básica de elementos para constituir um programa efetivo de *compliance* e iniciou-se uma doutrina que se propagou para outros países, devido à força no mercado que as empresas americanas possuíam e a elaboração dos tratados e convenções ao combate à corrupção.

No cenário mundial, vários países se mobilizaram contra a corrupção em resposta aos casos no final dos anos 80 e início dos anos 90 e criaram formas de combatê-la, como ocorrido na Austrália, em 1988, com a Comissão Independente Australiana de Nova Gales do Sul contra a Corrupção, em Malta em 1988 com a Comissão Maltesa Permanente Contra a Corrupção, a Unidade de Combate à Corrupção e Crime Financeiro do Serviço Policial e de Investigação Criminal em 1991 e a França com a Central de Prevenção da Corrupção (SCPC) em 1993. Após a adesão da União Europeia outros países também se juntaram para eliminar as práticas corruptas, como a Lituânia com os Serviços Especiais de Investigação Lituano (STT) em 1997, o Gabinete Croata para a Prevenção da Corrupção e Crime Organizado (USKOK) em 2001, o Gabinete de Combate à Prevenção e Combate à Corrupção (KNAB) em 2002 e a Direção Nacional Anticorrupção (DNA) da Romênia em 2002. A corrupção tornou-se global e os esforços anticorrupção também (SOUSA, 2009).

No final do século XX, o mercado internacional tornou-se mais exigente, práticas corruptas como o suborno e a formação de cartéis, antes vistas como “necessárias” passaram a ser combatidas, com a atuação de organizações não governamentais como a Transparência Internacional, assinaturas de importantes acordos como da Convenção Interamericana contra a corrupção em 1996, Convenção sobre o Combate a Corrupção de Funcionário públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais realizado pela OCDE em 1997, e por fim, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em 2003 (MENDES, 2017).

A Convenção da ONU sobre a corrupção teve alcance jurídico-político global e contou com o apoio de 178 Estados signatários e conteve 71 artigos, divididos em oito capítulos e desses, quatro apresentavam condutas para evitar a corrupção com destaque para o tópico “Prevenção” que incentiva a criação de entidades de combate à corrupção, promoção da transparência na gestão pública e o desenvolvimento de um código de ética para os servidores, princípios dos programas de integridade - *Compliance*.

No Brasil houve uma promoção da política contra corrupção nas últimas décadas, desenvolvendo algumas leis como a da Improbidade Administrativa (8.429/92), Lei Geral de Licitações e Contratos (8.666/93), Lei de acesso a informação (12.527/2011) e por fim a Lei Anticorrupção (12.846/2013), sendo que esta última, criada juntamente com a criminalização da corrupção internacional do Código Penal, são desdobramentos da Convenção sobre o Combate a Corrupção de Funcionários públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais realizado pela OCDE, que trouxe para o Brasil inúmeras inovações jurídicas para o combate à corrupção, como: responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas; acordos de leniência; programas de *compliance*; dentre outras.

No Brasil os programas de integridade, voltados às empresas, se iniciaram em 1998, com a publicação da Resolução nº 2.554 do Banco Central do Brasil (Bacen), que incorporou as regras trazidas da Europa e dos Estados Unidos. Isso se deu visto a preocupação dos governos, empresas e da própria sociedade quanto a prática da corrupção e seus efeitos ameaçadores à estabilidade política e ao desenvolvimento social, uniram esforços para a criação de diplomas legais nacionais e transnacionais, como tratados e convenções internacionais, para combater tal prática (ANDRADE, 2016).

Entretanto, por volta de 1998, esses programas foram estabelecidos pela Lei de Lavagem de Dinheiro nº 9.613, que já previa a adoção de programas de *compliance*. Todavia, limitava-se a exigir apenas das instituições financeiras a criação de programas desse tipo (ANSELMO, 2017).

Segundo Ricardo Brier (2018), os programas (*compliance*) são desenvolvidos a partir de um mecanismo regulatório que visa, entre tantos objetivos, a prevenção dos atos ilícitos praticados por funcionários, tanto no interior quanto no exterior de uma empresa. Ele se dá pelos denominados códigos de condutas, e por recompensar a cultura do cumprimento de regras no interior da empresa, abrangendo desde o mais alto escalão até o menor no processo hierárquico corporativo, a denominada “prática da boa governança corporativa”.

Os programas de *compliance*, também conhecidos como Programas de Integridade têm, no Brasil, previsão expressa no artigo 7º, inciso VIII, da Lei nº 12.846/2013, e seu respectivo Decreto de Regulamentação sobre a matéria – Decreto nº 8.420/2015, que preceituam que serão levados em consideração, na aplicação das sanções, 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.

Assim, como parte do cenário atual, os programas de integridade desempenham relevante papel nas organizações. Do ponto de vista econômico, o *compliance* converte-se em vantagem competitiva, haja vista que, a cada dia, cresce o número de consumidores críticos que, além dos bens de consumo, procuram os valores e comportamentos éticos das organizações que os produzem (COIMBRA et al., 2010).

COIMBRA (2010) também relata que, para a eficácia dos programas de conformidade ou *compliance*, é necessário integrar a metodologia às decisões da empresa e aos objetivos estratégicos. Ou seja, não basta a criação de normas internas ou um código de ética para tornar-se uma organização ética, é preciso estar baseada em valores éticos. São a ética e a integridade, embutidas em toda cultura organizacional, que farão com que um programa de *compliance* funcione com excelência.

Os programas de integridade têm obtido mais espaço nas entidades, principalmente aquelas que possuem relações com a administração pública. Esses programas se baseiam em uma política que promove a transparência na condução dos negócios, evita demandas judiciais e os conflitos de interesse pessoal, a lavagem de dinheiro e, por fim, divulga a prática organizacional por treinamentos e educação dos valores da *compliance* (RIBEIRO & DINIZ, 2015). O agir ético sustenta a construção de um sistema de integridade empresarial e orienta todas as ações das instituições, em especial as ações de prevenção e de combate à corrupção. Para alcançar tais propósitos, espera-se que os administradores, servidores e colaboradores atuem como propagadores dessa mentalidade (KEMPFER & BATISTI, 2017).

Os anseios da população pelo combate às más condutas dos agentes públicos passaram a demandar que a atividade de *compliance* esteja além das normas e políticas, se tornando uma atividade inerente à entidade. A existência de um sistema de controle interno alicerçado em uma estrita política de gestão de risco, que ofereça segurança às informações e o mínimo de apetite ao risco legal e financeiro poderá contribuir para o combate à corrupção, mediante a melhoria dos processos desenvolvidos com a função de monitorar e assegurar que todos os envolvidos estejam de acordo com as práticas de conduta da entidade, que devem ser orientadas pelo Código de Conduta, cujas ações estão especialmente voltadas para a prevenção à corrupção.

Além de manter as atividades sempre funcionando, conforme as diretrizes do programa, as entidades precisam mostrar e comprovar que estão adotando as boas

práticas. Ao estar em *compliance* com as boas práticas e padrões existentes atualmente, a entidade destaca-se e recebe o reconhecimento do mercado, além da maior valorização da organização e outros benefícios próprios de cada programa.

Conforme *Compliance* – Guia para as Organizações Brasileiras, elaborado pela Comissão de Estudos Permanentes sobre *Compliance* da OAB/MG e pelo Instituto Mineiro de Mercado de Capitais – IMMC, as organizações que aderem a essa conduta agregam vantagens extremamente significativas a toda a sua cadeia de valores, tais como, preservação da integridade civil e criminal, aumento de eficiência, vantagem competitiva e ganhos de produtividade.

O *compliance* atua na preservação da integridade civil e criminal, de modo a prevenir e reduzir os riscos dos atos não conformes, detectando comportamentos irregulares em potenciais, o que implica na diminuição da responsabilidade da alta administração sobre os seus colaboradores. Além de tornar a gestão mais eficiente com maior desempenho da entidade, pois reduz o acontecimento de fraudes e desconformidades, evita riscos e perdas financeiras. Outro ponto que o *compliance* cria é uma vantagem competitiva, pois a sociedade passa a valorizar as empresas que possuem a certificação de uma política anticorrupção. Por fim, gera ganhos na produtividade “A difusão de boas práticas de governança corporativa amplia a coesão do público interno, gerando uma melhoria de produtividade contínua” (OAB MG, 2016).

Programas de integridade possuem enfoque preventivo, pois visam, de maneira precípua, à diminuição dos riscos de corrupção em dada organização. Caso haja algum desvio ou quebra de integridade, o Programa deve atuar de maneira a identificar, responsabilizar e corrigir tal falha, de maneira célere e eficaz.

São inúmeras as ferramentas utilizadas dentro de um programa de *compliance*, dentre elas destaca-se o mapeamento dos riscos, utilizado para a manutenção de um programa eficaz de modo a identificar, avaliar, priorizar e gerir os riscos de corrupção dentro da empresa ou órgão. O mapa de riscos pode ser realizado em 6 passos (AFA, 2017):

O primeiro passo é esclarecer papéis e responsabilidades para elaborar, implementar e atualizar o mapa de riscos. Assim, é papel da alta administração a responsabilidade pela decisão da organização de tomar medidas para combater os riscos de corrupção. Essa responsabilidade não pode ser delegada. Garante que os recursos destinados ao combate à corrupção sejam proporcionais aos riscos. Assegura que os

membros da equipe de conformidade anticorrupção tenham recursos humanos e financeiros suficientes para desempenhar suas funções.

O diretor de conformidade, indicado pela alta gerência tem como papel supervisionar a implantação e implementação do mapa, avaliação e atualização do programa de conformidade anticorrupção, trabalhando em estreita colaboração com as partes interessadas da organização.

Os responsáveis pelos processos gerenciais, operacionais e de suporte, devem participar da elaboração e atualização do mapa de riscos. Informar sobre os riscos específicos em suas áreas de responsabilidade para que as probabilidades, potenciais fatores agravantes e classificações de risco possam ser avaliados.

O segundo passo tem como finalidade a identificação de riscos inerentes às atividades das organizações. Não é uma classificação de risco, mas deve-se descrever a situação real que pode ser usada para detalhar e documentar os riscos específicos que acontecem.

No terceiro passo, vem a necessidade de avaliar a exposição a riscos de corrupção, por meio de uma análise de fatores de risco ou fontes, análise das probabilidades determinadas utilizando a informação mais abrangente e apropriada para a natureza específica do risco identificado, e da avaliação dos fatores agravantes.

Quanto ao quarto passo, é importante avaliar a adequação e eficácia dos meios de gestão desses riscos e no quinto passo, priorizar e abordar riscos “líquidos” ou “residuais”. Definir para determinar as medidas de estratégias de gerenciamento de risco e remediar as deficiências do sistema de prevenção de forma a limitar a probabilidade de ocorrência e falha antecipar fatores agravantes.

O sexto e último passo do mapa de riscos é oficializar e atualizar o mapa, visto que são inúmeras as atividades realizadas dentro de uma empresa ou órgão que zelam para o bom funcionamento do plano de conformidade. Dentre estas pode-se destacar as funções de prevenção com uma elaboração de um código de conduta e ética, monitoramento das áreas de riscos e das estratégias adotadas, a implantação de um canal de denúncias para que os próprios funcionários possam identificar e relatar situações possíveis de corrupção, auditorias internas, investigações dos casos, dentre outros. O *compliance* é uma importante ferramenta para o auxílio ao combate a corrupção.

Foi nos anos de 1980 e 1990, que se deu o início de um movimento global contra a corrupção. Anteriormente, eram escassos os pedidos contra corrupção por parte da sociedade civil e empresas, pois não havia estratégias ou políticas voltadas a este

movimento. O controle e as competências desta posição eram compartilhados entre os órgãos, mas havia pouca comunicação ou cooperação entre eles (SOUZA, 2010).

A partir dos inúmeros acontecimentos vivenciados na década de 1990, o mundo se viu diante da necessidade de combater a corrupção a nível internacional. Foram criadas organizações governamentais como a Organização dos Estados Unidos, da União Europeia, União Africana, o Conselho da Europa, a OCDE, FMI e o Banco Mundial. Iniciou um movimento que propunha orientações e por meio de convenções internacionais, os países abordavam condutas contra suborno de funcionários públicos, cooperação em crimes na fronteira, e ainda na elaboração de leis e processos penais (SOUZA, 2010).

De modo a combater a corrupção de um país, o governo pode instituir reformas a níveis judiciário e regulatórios. Desde o final da 2ª Guerra Mundial foram estabelecidas as agências anticorrupções (ACAs) na Europa, e posterior a Guerra Fria elas se expandiram no mundo todo. “Agências anticorrupção são organismos públicos (financiados) de natureza durável, com uma missão específica para combater a corrupção e reduzir as estruturas de oportunidade propícias para a sua ocorrência na sociedade através de meios preventivos e/ou repressivos” (tradução livre de SOUZA, 2009).

Existem várias limitações para as ACAs que prejudicam os resultados de suas ações, como dificuldades técnicas, estruturais e culturais, nas denúncias por corrupção, dificuldade na obtenção de informações e na comunicação de outros órgãos / agências estaduais, implicando no resultado da relação com a esfera política (SOUZA, 2009).

Neste mesmo período inicia-se a preocupação com a governança pública devido os escândalos de corrupção ligados ao setor financeiro nos EUA. Segundo a OECD (1999) governança corporativa é um sistema que dirige e controla as corporações de negócios. A sua estrutura distribui direitos e responsabilidades dentro de toda a corporação, além de estabelecer regras e procedimentos para a tomada de decisão em relação a questões corporativas.

O *Public Sector Committee (PSC)*, da *Internacional Federation Accountants (IFAC)*, foi criado para atender as necessidades da coordenação mundial no envolvimento do setor público nos relatórios financeiros, na contabilidade e na auditoria. O comitê PSC/IFAC possui como base os pilares: Transparência (*openness*), Integridade (*integrity*) e a Prestação de contas (*accountability*), por parte dos gestores públicos, e ainda estabelece os padrões recomendados as entidades públicas pelas Normas Internacionais

de Contabilidade do Setor Público (IPSASs), para serem aplicadas ao regime de competência (IFAC, 2001).

A transparência, possui importante papel para passar confiança para as partes interessadas, de modo que os processos e tomadas de decisões se tornem públicos, com a comunicação de informações completas, precisas e claras. Já a parte da integridade engloba a objetividade, “depende da eficácia da estrutura de controle e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da entidade” o que resulta em melhores tomadas de decisões e na qualidade de relatórios tanto financeiros quanto de desempenho. Por fim, a prestação de contas, função atribuída pela administração de fundos públicos, as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas para uma análise de desempenho apropriada (IFAC, 2001).

No Brasil o movimento tomou força em 1995 com a criação do IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), o qual teve o objetivo de proteger os investidores e fortalecer a atuação dos conselhos de Administração que orientam, supervisionam e controlam as empresas. A primeira edição do IBGC foi em 1999, focada somente no Conselho de Administração e em 2001, passou a incluir recomendações para os demais agentes de Governança Corporativa, como sócios, gestores, auditorias e Conselho Fiscal (IBGC, 2009).

O IBGC foi o primeiro passo para a implantação da boa governança no setor público no Brasil, ele atribui responsabilidades ao conselho de administração tal como a discussão, aprovação e monitoramento de estratégias, auditoria independente, fusões e aquisições, implantação do código de conduta, etc.

Segundo o IBGC (2017), o *compliance* implica em, coordenar canais de denúncias, discutir o grau de exposição e evolução dos riscos de *compliance*, conscientiza a organização sobre a aderência aos princípios éticos, normas de conduta e obrigações aplicáveis, liderando o processo de disseminação da cultura de *compliance*, executar o monitoramento integrado das atividades de *compliance*, colaborar na elaboração de um plano de treinamento para todos os colaboradores e partes interessadas, coordenar as iniciativas de comunicação voltadas para disseminar o tema pela organização, coordenar a realização de controles e testes para verificar a aderência às políticas e aos procedimentos da organização, colaborar no processo de investigação de irregularidades, com amplo acesso a documentos e informações de diferentes áreas da organização, de acordo com a política aprovada pelo conselho de administração, sugerir, em conjunto com o comitê de conduta, a aplicação de sanções previstas em política de consequências,

participar das reuniões do comitê de conduta, assegurar que as sanções determinadas sejam aplicadas (IBGC, 2017).

Dentro das dimensões estabelecidas pela PSC/IFAC (2001) para o setor de governança pública destaca-se o “Controle”, que visa a confiabilidade (*compliance*) estabelecida pela alta administração, a fim de monitorar a eficácia e eficiência das operações, a confiabilidade dos relatórios internos e externos, a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, e as políticas internas. Esse engloba ações como a elaboração de um Gerenciamento de Risco que são atribuídos aos órgãos governamentais de entidades do setor público como uma estrutura de controle, de uma Auditoria Interna também como parte da estrutura de controle, os Comitês de Auditoria que são responsáveis por revisar a estrutura de controle e são compostos por membros não executivos, o Controle Interno que deve funcionar de forma eficiente e relatada no relatório anual de entidade. Já o Orçamento, Gestão Financeira e Treinamento de Pessoal devem ser realizados sob supervisão de entidades do setor público dos órgãos diretivos para garantia que tenham resultados eficientes e eficazes, e que os funcionários estejam aptos a realizar a tarefa em questão (IFAC, 2001).

Outra resposta contra a corrupção na década de 1990, além da criação das agências reguladoras, o EUA criou "*Foreign Corrupt Practices Act of 1977*", a Lei Americana Anticorrupção, o que impulsionou as empresas a criarem seus próprios programas de conformidade, uma vez que esta Lei possuía sanções cíveis, administrativas e penais para empresas que comercializam no âmbito internacional. O Ministério Público dos Estados Unidos publicou diretrizes para o combate à corrupção nas empresas e impactou em todo o mundo. No Brasil, impactou nas empresas que possuíam negócios com empresas norte-americanas, as que eram subsidiárias ou listadas na bolsa de valores norte-americana, as empresas prestadoras de serviços, e ainda as empresas e indivíduos que efetuam um pagamento indevido em território Americano (PwC, 2013).

Anos depois, o Reino Unido publicou a “UK Bribery Act”, Lei do Suborno, em 2010, que possui as penalidades de níveis cíveis e criminais, tanto para a pessoa física quanto para a jurídica (PwC, 2013). No Brasil a resposta veio com a Lei 12.846/13, Lei Anticorrupção, que dita a responsabilidade (civil e administrativa) da pessoa jurídica pela prática de atos lesivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Essa Lei prevê sanções administrativas ao seu não cumprimento, e para apuração das infrações considera-se a existência de Programas de Integridade (*Compliance*) nas empresas (PwC, 2013).

O *Compliance* criado inicialmente para regulamentar as empresas privadas logo começa a ser utilizado no setor público, inicialmente introduzido por um de seus principais pilares pela Lei nº 13.303 e pelo Decreto nº 8.945, ambos de 2016, com a consolidação da transparência (COELHO, 2016). Logo, em 2015, o CGU publicou um manual sobre a implantação do *Compliance* no setor público, O Guia de Integridade Pública. Ele detalha sobre o programa de conformidade e orienta os gestores públicos sobre questões éticas e implementação de uma política anticorrupção, com o apoio dos quartos pilares fundamentais: Comprometimento e apoio da alta direção; Instância responsável pelo Plano de Integridade; Análise de Risco e Monitoramento contínuo (CGU, 2017). Com um programa de integridade no serviço público há o aumento no nível de confiança da sociedade no Estado e em suas instituições.

3. As Leis e os Programas de Anticorrupção no mundo

Na literatura internacional pode-se encontrar diversas Leis que atuam na esfera anticorrupção de forma a punir os responsáveis pelos crimes de corrupção. A Lei 20.931, de 05 de julho de 2016, estabelecida no Chile, refere-se à responsabilidade criminal de pessoas jurídicas nos crimes de lavagem de dinheiro, financiamento de terrorismo e delitos criminais indicados. Essa Lei traz um modelo para prevenção de crime em que compete a designação de um oficial de prevenção, definição de meios e faculdades da pessoa encarregada de prevenção, estabelecimento de um sistema de prevenção para crimes e a supervisão e certificação do sistema de prevenção de crimes, além de descrever as penalidades, que vão desde a perda parcial ou total de benefícios fiscais à proibição absoluta de recepção dos mesmos por um período determinado, e o modo de proceder a uma denúncia é por meio de investigação.

Na Espanha, a Lei Orgânica 5, de 22 de junho de 2010, foi criada em resposta a um processo incessante de harmonização internacional de direito penal e a necessidade de avanços no sistema legal para dar uma resposta mais eficaz ao avanço da criminalidade empresarial, principalmente no âmbito da criminalidade econômica. Essa Lei Orgânica estabelece a responsabilidade penal das pessoas jurídicas, o resultado tanto do incessante processo de harmonização internacional do Direito Penal quanto da necessidade sentida de proporcionar uma resposta mais efetiva ao avanço da criminalidade negócios, principalmente no contexto do crime econômico.

A Lei Orgânica 5/2010 se aplica sobre crimes jurídicos cometidos pelo próprio funcionário, em seu benefício direto ou indireto, pelos seus representantes legais ou por aqueles que, individualmente ou atuando como membro de um órgão jurídico, estão autorizados a tomar decisões em nome da entidade legal ou ter faculdades organizacionais e de controle dentro dela.

Em uma Circular lançada em 2016 pela Promotoria Geral do Estado, na Espanha, foram analisadas as mudanças da Lei Orgânica de 2010 com a Lei Orgânica de 2015, que alterou realizou importante modificação do artigo 31, parcialmente no artigo 66, e introduziu três novos itens, nos artigos 31 terceiro, quarto e quinto que, com a única novidade estender o regime de responsabilidade para as empresas públicas.

No México, foi criado em 2015 seu Plano de Prevenção e Combate à Corrupção, afirmando que o Governo da Cidade do México não irá tolerar qualquer ato de corrupção ou conflito de interesses no serviço público e ainda reafirma o seu compromisso com o dever de atender a qualquer demanda dos cidadãos em uma forma clara e transparente. O plano de ações possui foco em cinco áreas estratégicas: a profissionalização dos funcionários públicos, fortalecimento do controle interno, a melhoria regulatória e simplificação administrativa, cidadania ativa para um melhor exercício do Governo e inovação tecnológica. Importante que destacar nas ações do Plano é oferecido um curso de Ética Pública online e uma carta de obrigações aos funcionários públicos.

O governo britânico criou o Plano Anticorrupção do Reino Unido após a avaliação estratégica nacional de 2014, quando foi observado o impacto dos atos corruptos no setor público e privado. “O impacto da corrupção é desproporcional ao nível e à frequência em que ocorre e, muitas vezes, tem sérias ramificações em termos de confiança pública em todos os setores público e privado.” (UK ANTI-CORRUPTION PLAN, 2014).

Dentre as inúmeras medidas de controle estipuladas estão medidas contra a corrupção ligada a funcionários eleitos e políticos que prejudicam a integridade do parlamento e os processos democráticos; medidas contra crimes que procuram corromper os sistemas de aquisição para obter ganhos financeiros, contra profissionais corruptos do setor privado que podem fornecer acesso à economia legítima; e, ainda, crimes em benefícios próprios.

A primeira ação do Plano Anticorrupção foi reunir informações de inteligência sobre a corrupção e o estabelecimento de uma Agência Nacional de Crimes (NCA) que tem a função de liderar e a avaliar práticas de suborno e corrupção pelo crime organizado e gerar relatórios regulares sobre esse tema. Uma série de pontos são avaliados na

Avaliação de Riscos, dentre eles pode-se destacar o “programa de prevenção à corrupção” e estratégias voltadas ao setor público, através de treinamentos para combate de fraudes e corrupção e orientações às autoridades.

Foi criado em 2012 pelo governo da Inglaterra e Países de Gales treinamentos sobre como combater a corrupção e fraude nos departamentos e agências do governo, direcionados aos servidores públicos, disponíveis online no site do Serviço Público, enquanto que na Escócia, o governo fornece um *e-learning* para aquisições do setor público (Plano Anticorrupção do Reino Unido, 2014).

A Austrália, uma das nações menos corrupta do mundo (*transparency internacional*), vem desenvolvendo planos contra a corrupção desde 2006. Estabelecido pelo *Law Enforcement Integrity Commissioner Act de 2006*, a Comissão Australiana para a Integridade das Autoridades Legais (ACLEI) junto com o escritório do *Integrity Commissioner* desenvolveram uma série de funções no plano de integridade. A ACLEI fica responsável pela investigação das questões de corrupção relacionadas à aplicação da lei, dando prioridade à corrupção séria e sistêmica, além de buscar a corrupção e preveni-la, enquanto que o *Integrity Commissioner* procura a natureza e o escopo da corrupção revelada pelas investigações, e relata anualmente todos os padrões e tendências de corrupção nas agências de aplicação da lei do governo australiano e outras agências do governo que tenham funções policiais.

A Comissão de Crimes e Corrupção (CCC) da Austrália foi criada em 2015 com a Lei do MCP que dispõe sobre Corrupção, Crimes e Conduta incorreta (2003). A CCC trabalha em conjunto com outras agências (PSC – Public Sector Commission) a fim de auxiliar as autoridades públicas a prevenir, identificar e lidar de maneira efetiva e apropriada com a má conduta.

Conforme já citado no trabalho, nos Estados Unidos da América, foi criado um programa anticorrupção pelo FCPA (*Foreign Corrupt Practices Act*) como resposta a subornos generalizados por empresas estrangeiras dos EUA. Em 1977 o Congresso promulgou a Lei de Práticas de Corrupção no Exterior dos EUA (FCPA), a lei destina a deter as práticas corruptas, criar condições equitativas para empresas honestas e restaurar a confiança do público na integridade do mercado (FCPA, 2012).

A FCPA aborda o problema da corrupção internacional com as disposições antissuborno, e com as provisões contábeis. O não cumprimento da FCPA pode levar a processos civis e penalidades criminais, sanções e recursos, incluindo multas, restituição e/ou prisão.

O guia publicado pela FCPA em 2012 traz informações para implantação de um programa de *Compliance* nas empresas privadas, avaliados pelo DOJ (*Department of Justice*) e SEC (*Securities and Exchange Commission*).

A França também criou um programa anticorrupção através da Lei de Transparência, Anticorrupção e Modernização Econômica de 9 de dezembro de 2016, pela Agência Francesa de Anticorrupção (AFA) qual estabeleceu um documento em 2017 que coloca em passo a passo os processos necessários para a manutenção de um ambiente de trabalho profissional e protegido de efeitos negativos de ações de corrupção. O documento abrange tanto o setor privado como o público, sendo os processos praticamente os mesmos.

As diretrizes descritas no documento são aplicadas a todas as entidades do setor público abrangendo o governo Central (autoridades públicas constitucionais, administrações centrais, departamentos com abrangência nacional, como autoridades administrativas independentes, etc.), os governos locais e grupos de governos locais, e os grupos de interesse público (GIPs), a fim de ajudar as entidades do setor a prevenir e detectar a corrupção, o tráfico de influências, extorsão por parte de funcionários públicos, tomada de interesse ilegal, apropriação indébita de fundos públicos e favoritismo. As diretrizes são publicadas no Jornal Oficial, mas não são juridicamente vinculativas. Elas fornecem as instruções para as organizações definirem seus programas de conformidade anticorrupção como parte de sua estratégia de gerenciamento de riscos, incluindo o gerenciamento de risco de reputação e risco de negócios.

A AFA destaca que a implementação de uma estratégia de gerenciamento de riscos e um programa de conformidade anticorrupção depende do comprometimento da alta gerência em estabelecer uma cultura de integridade, transparência e conformidade, compromisso assumido em forma de aprovação de um sistema de prevenção e detecção de corrupção, bem como de um código de conduta corporativo.

O código de conduta anticorrupção de acordo com a AFA (2017), “atesta a decisão da alta gerência de comprometer a organização a prevenir e detectar a corrupção. Este código deve ser claro, incondicional e inequívoco”. Além disso, deve dar exemplos dos tipos de comportamento a serem barrados como prováveis sinais de corrupção.

Dessa forma, o código de ética é responsabilidade da alta gerência e deve definir os valores e compromissos da organização em relação à prevenção e detecção da corrupção, devem lidar com os tipos de comportamento que os funcionários provavelmente encontrarão como resultado das atividades empresariais da organização,

além de descrever situações e comportamentos proibidos. O código deve ser aplicado a todos os funcionários da organização e incorporado ao treinamento fornecido a eles, sendo que antes de assumir qualquer posto um novo funcionário deve ter recebido, lido e assinado com a concordância com o código e estar cientes de seus direitos e deveres perante o mesmo.

O comprometimento da alta gerência deve se basear em alguns pilares, sendo a prevenção e detecção da corrupção uma prioridade, assim como o acompanhamento de um mapeamento de risco, a realização de punições frente ao caso de corrupção, afirmação e divulgação do compromisso de combater a corrupção interna e externamente e, por fim, estipular no código de conduta que recorrer à corrupção não é uma das práticas da organização em seus negócios, relações com parceiros do setor público e privado ou em suas relações com clientes. Garantir por meio de indicadores e relatórios de auditoria que o sistema anticorrupção seja organizado, efetivo e atualizado (AFA, 2017).

Uma forma estabelecida para manter o controle da corrupção dentro da empresa/órgão é por meio de denúncia interna. “O sistema interno de denúncia é um corolário do Código de Conduta Anticorrupção. Como tal, reúne divulgações de funcionários sobre condutas ou situações que não estão em conformidade com o Código e que provavelmente constituirão corrupção” (AFA, 2017).

Um sistema eficiente de denúncias, coleta informações sobre os funcionários e condutas ou situações que não estão em conformidade com o Código. O sistema desenvolvido pela AFA permite que funcionários revelem comportamentos e situações potencialmente corruptas a um oficial anticorrupção, para eliminar esses comportamentos e situações e para impor sanções quando apropriado.

As denúncias internas têm que ser um ambiente favorável e seguro para as pessoas que queiram informar um ato de transgressão e no manual de procedimentos devem estar as disposições legais aos denunciantes, os procedimentos, e as proteções necessárias.

Dentro da estratégia de empresa ou entidade pública, é importante ter um correto entendimento e um mapeamento de onde estão os riscos para uma gestão efetiva e processos robustos anticorrupção, para isso realiza-se o mapeamento de risco, uma ferramenta essencial para o monitoramento de riscos de corrupção e constitui a base para a estratégia de gestão de risco. Organizações usam mapeamento de risco para entender os fatores que são susceptíveis de afetar a sua atividade e a sua competitividade a fim de se protegerem das consequências legais, humanas, econômicas e financeiras da vigilância deficiente.

Comumente as empresas utilizam de serviços terceirizados para realização de atividades, sejam clientes, fornecedores, agentes e contratados, e deve ser justificada a utilização destes serviços para que atenda a uma necessidade real, além das razões que levaram a escolha desses terceiros. Esta relação deve ser encaixada no mapeamento de risco, pois a empresa ou entidade pode estar indiretamente envolvida em atos de corrupção sem o devido conhecimento. Esta ação se enquadra no mapeamento de riscos em avaliações referidas como "due diligence" (AFA, 2017).

Os gerentes de linha que realizam são responsáveis por reunir as informações e documentos relativos dos terceiros. Esses gestores deverão apresentar suas conclusões preliminares e esses resultados podem constituir a decisão final em casos de baixo risco. O responsável pela conformidade (ou qualquer outro gestor designado) deve fornecer conhecimentos e conselhos para os gerentes de linha. Esse oficial deve fornecer aos gerentes de linha suporte a casos de maior risco, por fim, a alta gestão deve tomar a decisão final nos casos notificados pelos gerentes de linha com o mais alto risco.

É necessário que as organizações consigam justificar o uso de terceiros. Esses devem atender uma necessidade realmente precisa. Existem inúmeros pontos quais devem ser verificados, dentre eles, destaque ao *compliance*: As organizações devem verificar se terceiros desenvolveram sistemas de conformidade anticorrupção. O fato de terceiros não mencionarem ou documentarem a implementação de tal sistema pode ser visto como um fator agravante na avaliação do risco de terceiros (AFA, 2017).

É papel das organizações verificar os nomes e sobrenomes dos principais acionistas e os beneficiários efetivos, ou seja, os indivíduos e entidades que direta ou indiretamente possuem mais de 25% das ações ou dos direitos de voto ou, na sua falta, o indivíduo ou entidade que dirige e administra os organismos de investimento coletivo.

Outro risco avaliado é o que se refere ao risco de corrupção específico para diferentes países. Esse deve ser avaliado com base em experiências da organização. Além disso, esse risco pode ser avaliado usando uma lista publicada pelos ministérios da economia e finanças sobre países sujeitos a sanções financeiras e internacionais, outro recurso é pela OECD, por acompanhamento de relatórios sobre a implementação da Convenção sobre o combate ao suborno de funcionários estrangeiros nas transações de negócios internacional nos países signatários e, ainda, pelas percepções Index (CPI) publicado anualmente pela ONG, transparência internacional.

As organizações também devem estabelecer um procedimento para avaliação do nível de risco de corrupção por segmento de atividade. Esse mapa deve ser atualizado

periodicamente, dependendo do mapa de risco de corrupção e as experiências de negócios próprios das organizações. Além disso, as organizações devem verificar se terceiros têm desenvolvido sistemas de conformidade anticorrupção. É necessário definir os requisitos para a execução do contrato precisamente já que o nível de risco de terceiros irá variar dependendo da natureza e a finalidade da relação contratual. Alguns tipos de relacionamentos envolvem agudos níveis de risco de corrupção, tais como terceiros envolvidos empenhados a ajudar a organização a ganhar contratos: por um lado, a organização pode incentivar os terceiros a participar de atividades não conformes a fim de contornar seu próprio programa de conformidade anticorrupção e, por outro lado, o terceiro pode se envolver em tais atividades por iniciativa própria, sem informar a organização.

As relações com funcionários do governo e pessoas politicamente expostas (PEPs) também se encaixa em uma situação de risco elevado. Cabe a organização identificar os negócios que terceiros possam ter com funcionários do governo, observando o seu primeiro e últimos nomes, especialmente quando eles são PEP. Procedimentos de pagamentos e a localização de contas bancárias de terceiros pode ser um fator agravante a ser considerado ao avaliar o nível de risco de terceiros (por exemplo, uma conta bancária em um paraíso fiscal). As organizações também devem assegurar que os procedimentos de pagamento solicitado são consistentes com as práticas habituais.

É responsabilidade da organização determinar medidas para prevenir e detectar a corrupção e adaptá-las para o ambiente específico de cada organização. Para esse efeito, as organizações podem considerar uma ou mais opções, como notificar o terceiro do seu programa de luta contra a corrupção, fornecendo uma cópia do código de conduta, por exemplo; fornecer treinamento de risco de corrupção ou de sensibilização para o terceiro; ou exigir aos terceiros fornecer um compromisso escrito de combate à corrupção.

Um recurso para prevenir a corrupção é o controle de contabilidade. Essa é uma ferramenta de registro contábil, realizada pelas organizações que preparam, classificam, reapresentam e agregam as contas para produzir declarações que forneçam uma representação verdadeira de suas operações. Auxilia a gerenciar o risco em geral e o risco de corrupção em particular com importante papel na prevenção e detecção da corrupção, eles devem fazer parte da estratégia de gerenciamento de risco de uma organização.

Esse é um conjunto de procedimentos internos documentados, permanentes, empregado pela gestão em todos os níveis de uma organização, para gerenciar os riscos inerentes às suas operações e para ajudar a garantir que a informação financeira

apresentada seja fiel. As auditorias são avaliações independentes, destinadas a verificar se a organização está a gerir suas operações corretamente e aconselhá-la sobre melhorias para garantir que os procedimentos de controle sejam robustos e eficientes.

Um treinamento de risco deve ser passado, principalmente, ao chefe de recursos humanos, juntamente com o diretor de conformidade para que possam identificar quais gerentes e outros funcionários estão mais expostos ao risco de corrupção (processos de alto risco), conforme determinado pelo mapeamento de risco da organização, sendo os treinamentos realizados separadamente.

Por fim, após estabelecidos todos esses critérios, deverá ter um sistema interno de monitoramento e avaliação das medidas de prevenção e detecção da corrupção, alinhadas ao mapeamento de risco. A verificação é validada por nível, sendo que no primeiro se limita a uma pessoa operacional, de suporte ou por gerentes de linha. O segundo nível tem que garantir a funcionalidade do primeiro nível e do todo, este é monitorado por um chefe de conformidade, que elabora um plano e define quais verificações são necessárias nesse nível de controle. O terceiro e último nível é o de auditoria interna, realiza uma avaliação contínua para determinar se as medidas de prevenção e detecção de corrupção são eficazes.

Entidades públicas têm a liberdade de construir diretrizes anticorrupção ou requisitos na sua agenda de obrigações para ajudar a garantir que todas as partes se comportem com integridade. O programa deve ser adotado antes e durante o desempenho das obrigações. Além disso, a introdução de requisitos obrigatórios pode fornecer uma base jurídica para subseqüentes sanções em caso de violação.

Como no Brasil o combate à corrupção e à fraude se dá pela atuação de diversos órgãos dentro de sua esfera e limitações, o TCU, em 2016, considerou necessária a elaboração de um material que faz referência ao combate de fraudes e corrupção aplicável a órgãos e entidades da administração pública, para contribuir com os gestores, com orientação, e assim prevenir os desvios. Esse está dividido em prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento.

A prevenção é composta por conjunto de práticas políticas, processos, capacitação e comunicação para evitar que a fraude e corrupção ocorram, por meio de uma boa gestão da ética, controles preventivos, transparência e *accountability*, uma vez que um ambiente ético reduz a ocorrência de condutas corruptas, o controle faz com que haja a diminuição do risco de exploração das fraquezas pelos corruptos, e por fim, a transparência e

accountability atuam como mecanismos de observação dos atos e fatos na gestão pública (TCU, 2016).

Já detecção conta com técnicas para identificar e evidenciar quando uma fraude ou corrupção ocorreu, ou se está acontecendo. Dentro das ações realizadas pode-se destacar o estabelecimento do canal de denúncias, auditorias interna para uma avaliação da política, do plano, e da gestão de risco de fraude e corrupção e os controles internos da organização (TCU, 2016).

A investigação dos casos, realizada pela própria administração do órgão, é realizada para apurar ou comprovar incidentes específicos, irregularidades de corrupção detectados em cargos ou funções ocupadas, e não são de caráter punitivos. Utiliza-se de entrevistas, exame de documentações, e reunir todas as informações em um relatório (TCU, 2016).

Posteriormente ocorre a correção, esta etapa realiza a resolução do problema encontrado, não necessariamente resultando punição, entretanto, são tomadas providências aos agentes corruptos de forma a estabelecer a moral, ética e confiança no órgão. São realizadas sindicâncias, processos administrativos disciplinares (PAD), termos circunstanciados administrativos (TCA), tomadas de contas especial (TCE) e processo administrativo de responsabilização (PAR), (TCU, 2016).

O monitoramento é uma prática realizada em todas as etapas. Deve-se atentar em monitorar todos recursos colocados, deve ser feito de forma continua para garantia do funcionamento de cada passo (TCU, 2016).

3.1 As Legislações Brasileiras e a Lei Anticorrupção - Lei 12.846/13

Visando reduzir as condutas de corrupção no Brasil, foram criadas diversas leis e decretos que visam regular a conduta do agente público.

A primeira delas foi a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Logo em seguida veio a Lei nº 8.027, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, e dá outras providências. O Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de

mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Já lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências, complementado pela Resolução nº 16 do CADE, de 9 de setembro de 1998 que disciplina e orienta o comportamento ético dos servidores do CADE. O Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002 já institui o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República, enquanto que o Decreto nº 4.187, de 8 de abril de 2002, regulamenta os arts. 6º e 7º da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, que dispõem sobre o impedimento de autoridades exercerem atividades ou prestarem serviços após a exoneração do cargo que ocupavam e sobre a remuneração compensatória a elas devida pela União, e dá outras providências.

A resolução nº 1, de 13 de setembro de 2000 estabelece procedimentos para apresentação de informações, sobre situação patrimonial, pelas autoridades submetidas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal e a resolução nº 2 de 24 de outubro de 2000 regula a participação de autoridade pública abrangida pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal em seminários e outros eventos. A Resolução nº 3 de 23 de novembro de 2000, trata sobre regras sobre o tratamento de presentes e brindes aplicáveis às autoridades públicas abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal. Enquanto que a Resolução nº 4, de 7 de junho de 2001 que aprova o Regimento Interno da Comissão de Ética Pública. Resolução nº 5, de 7 de junho de 2001 que aprova o modelo de Declaração Confidencial de Informações a ser apresentada por autoridade submetida ao Código de Conduta da Alta Administração Federal, e dispõe sobre a atualização de informações patrimoniais para os fins do art. 4º do Código de Conduta da Alta Administração Federal.

A Resolução nº 7, de 14 de fevereiro de 2002 regula a participação de autoridade pública submetida ao Código de 86, Conduta da Alta Administração Federal em atividades de natureza político-eleitoral. A resolução nº 8, de 25 de setembro de 2003 identifica situações que suscitam conflito de interesses e dispõe sobre o modo de preveni-los. Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965 que dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal.

Diante das manifestações de junho de 2013 contra a corrupção, visando principalmente os gastos públicos desnecessários com a Copa do Mundo de 2014 enquanto que o país necessitava de investimento em serviços públicos básicos como

saúde, transporte e educação (ANDRADE, 2018), o governo se viu pressionado e então houve a criação da Lei nº 12.846/13, denominada Lei Anticorrupção, que entrou em vigor em 29 de janeiro de 2014, que trata da responsabilidade civil e administrativa de organizações em território brasileiro envolvidas em atos fraudulentos contra a administração pública, seja ela nacional ou estrangeira. Essa Lei trouxe para o país inúmeras inovações jurídicas para o combate à corrupção, essa, dispõe-se sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Posteriormente foi regulamentada pelo Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que teve por objetivo preencher uma lacuna histórica do marco jurídico brasileiro, que até então não existia, concretizando-se como uma legislação específica na punição de pessoas jurídicas por ilícitos (HUBNER & SILVA, 2016). A Lei ressaltou a importância das políticas de integridade como instrumento de mitigação à fraude e à corrupção, traduzindo os diversos acordos internacionais anticorrupção assinados pelo Brasil (ONU, OEA e OCDE) e já no Decreto nº 8.420/2015 (BRASIL) é discorrido sobre os princípios dos programas de integridade como os critérios elaborados para garantir a conformidade e o comprometimento da alta direção, padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos e quando necessário, estendido a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados, realização de treinamentos periódicos sobre o programa de integridade, controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica, canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé, procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados e monitoramento contínuo do programa de integridade visando a seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos.

A confiança é fundamental para o mercado, as leis agem para estabelecer controles e transparência, e o *compliance* vem para garantir que todos colaborem com ética e idoneidade em todas as atividades, além das atribuições bem executadas da Alta Administração, principalmente em apoiar a disseminação da política de *compliance* (ABBI, 2016)

Outra medida importante para acabar com as práticas corruptas foi realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) com a edição da Portaria nº 784, de 2016, e mais recentemente a Portaria nº 1827, de 2017, que implementaram os eixos de atuação do “Programa de Fomento à Integridade Pública – Profip”, sendo pilares normativos das ações do Governo Federal nessa seara.

A Lei 12.846/13 foi criada para evitar práticas corruptas contra a Administração Pública, nacional e estrangeira, assegurando ainda que as empresas privadas possuam sua própria política de *compliance*, uma vez que concessões somente serão dadas àquelas que provem que possuam controle de riscos em sua gestão. Dessa forma a Lei assegura credibilidade e transparência de modo a proteger o interesse público de contratação de empresas corruptas para atuar no serviço público (BREIER, 2018).

3.2 Políticas Públicas e Privadas: Lei Anticorrupção (nº 12.846/13) e os Programas de Integridade (*Compliance*) no Brasil

A Lei 12.846 criada em 2013, entrou em vigor em janeiro de 2014, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Anteriormente a essa Lei, o País possuía uma deficiência legislativa para punir empresas responsabilizadas de cometer atos corruptos, havia a Lei nº 8.666/93, entretanto essa não abrangia atos como pagamentos de propinas, e não gerava um processo administrativo de uma pessoa jurídica (CGU, 2016).

Foi uma série de acontecimentos internacionais visando o fim da corrupção que impulsionou a criação da Lei 12.846 de 2013. O primeiro desses foi a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), qual conta com a participação de 29 Estados-membros de importante participação no comércio internacional e fluxo de investimentos. Em 1997, em Paris, foi criado o termo de ação anticorrupção, estabelecendo que os Estados-membros adotassem medidas anticorrupções ligadas principalmente aos funcionários públicos, conhecido como Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. O Brasil mais cinco outros países não-membros (Argentina, Bulgária, Chile e Eslováquia) adotaram essa Convenção que entrou em vigor no ano de 1999 (RAMINA, 2003). No

Brasil, foi incorporada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 e posteriormente resultou na alteração da Lei nº 10.467, de junho de 2002.

A partir desses artigos foi observada a criação das Política de Integridade, ou também chamada de *compliance*.

Uma das tentativas para gerar um ambiente mais seguro e ético foi a utilização de ferramentas de *compliance*, termo anglo-saxão originário do verbo *to comply*, cujo sentido é agir de acordo com uma regra, um pedido ou um comando. Conforme Moraes, 2005, *compliance* é o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades da organização.

Uma entidade em *compliance* é aquela que, por cumprir e observar rigorosamente a legislação à qual se submete e aplicar princípios éticos nas suas tomadas de decisões, preserva ilesa sua lisura, sua retidão e sua resiliência, bem como de seus colaboradores, e manter a entidade em *compliance* significa que a continuidade das atividades rotineiramente desenvolvidas está de acordo com o que pregam os normativos dos órgãos reguladores e os regulamentos internos, principalmente aqueles inerentes ao seu controle interno.

Em suma, *Compliance* é a ação da empresa e de todos os seus colaboradores em cumprir as leis e regulamentos internos, trazendo benefícios, vez que a conformidade interna é eficiente na prevenção de problemas ligados à corrupção, e ainda aumenta a credibilidade por parte dos clientes, qualidade do produto e no retorno de investimentos e nos níveis de governança corporativa (IBGC, 2017).

Devido aos benefícios e ao estímulo a um mercado honesto, a adoção do *compliance* no país tende a aumentar e ser uma nova perspectiva da legislação brasileira, servindo de instrumento para enfrentar a corrupção nacional.

Programas de integridade (ou *compliance*), no âmbito institucional e corporativo, traduzem uma demonstração da preocupação da alta administração de uma empresa em aferir, por meio de um programa específico, o cumprimento de leis, normas, políticas e diretrizes estabelecidas para o respectivo empreendimento, assim como detectar, prevenir, mitigar e dar tratamento próprio a qualquer tipo de desvio de conduta ou inconformidade, mediante regramento interno ou externo. A abrangência desse termo foi mudando com o tempo, sendo que atualmente significa não somente cumprir as leis, mas principalmente a lei anticorrupção.

Nesse sentido, um programa de integridade existe para que a empresa crie mecanismos capazes de evitar a prática de atos de corrupção, suborno ou fraude.

Segundo a CGU (2015), para um programa de integridade funcionar devidamente, deve-se atentar aos principais pilares, que são: comprometimento e apoio da alta direção, definição de instância responsável pelo Programa de Integridade, análise de perfil e riscos, estruturação de regras e instrumentos e estratégias de monitoramento contínuo.

Segundo o CGU (2017), são cinco as etapas para a elaboração de um Plano de Integridade para o serviço público: Aprovação da alta direção; ambiente para implantação, identificação e avaliação dos riscos; identificação, avaliação e adequação de medidas; implantação do Plano.

Inicialmente é necessária a assinatura de um Termo de Adesão pela alta direção, para afirmar que está de acordo e irá colaborar para o plano de integração. Posteriormente, inicia-se o planejamento do ambiente adequado para garantir sua implementação, composta por um grupo técnico que irá elaborar o plano, planejamento das atividades a serem executadas e um levantamento prévio das informações, desde uma análise minuciosa de casos anteriormente reportados de quebra de integridade (CGU, 2017).

Criar um ambiente para a implantação consiste em identificar e avaliar os riscos de modo a encontrar áreas e processos mais vulneráveis e registrar em um mapa para avaliações periódicas destes locais. Ao identificar o risco deve ser realizada a probabilidade de ocorrência e as consequências para a instituição caso ocorra (CGU, 2017).

Durante fase de identificação e avaliações de riscos é realizado um levantamento dos riscos identificados mais relevantes para o órgão, uma relação das áreas mais vulneráveis, dos potenciais fatores de riscos, a sua relação com processos. Ao identificar e avaliar os riscos são propostas medidas de tratamento dos riscos de integridade mais relevantes na organização (CGU, 2017).

Por fim, na fase de implantação, é realizado um relatório de todas as atividades relacionadas aos riscos, as medidas de ações se iniciam com a aprovação do plano de integridade, primeiramente com a implantação de um código de conduta e ética estabelecido pelo órgão que deve abordar os princípios éticos e moral da organização, instruindo e orientando os funcionários para estarem cientes da ética.

Com um planejamento estratégico e gerenciamento de riscos, cabe avaliar processos e ações que a organização utiliza para alcançar certos níveis de rentabilidade, e ainda “levando em conta a responsabilidade social e ambiental, reduzindo impactos negativos e promovendo os positivos no âmbito social e ambiental no qual está inserida” (IBGC, 2017).

Todo sistema de *compliance* deve ter como base sólidos conceitos de identidade organizacional que transcendam as leis, as normas e os regulamentos externos a serem naturalmente obedecidos. A identidade organizacional se baseia na visão da responsabilidade ampla que vai além dos esforços para o fim da corrupção. As condutas básicas são a instituição de um Código de conduta e o planejamento estratégico e gerenciamento de riscos (IBGC, 2017).

O conselho de administração, escolhido pelos sócios, tem um papel fundamental no sistema de governança corporativa, o de monitorar as decisões empresariais e avaliar se essas estão de acordo com os princípios e valores (IBGC, 2017).

Quando se trata de *compliance*, as sugestões de avaliação são desde a definição do sistema, até a zelar para que o sistema de *compliance* seja coerente com a identidade da organização, como também, assegurar a disseminação de padrões de conduta e comportamento ético em todos os níveis da organização, aprovar e apoiar o sistema de *compliance* da organização com a definição dos papéis e responsabilidades, assegurando a segregação de funções, ratificar a escolha do responsável pela função de *compliance* (ou designá-lo, se for o caso) e assegurar a ele autoridade para agir de forma independente, certificar-se de que haja recursos necessários para que as atividades relacionadas ao sistema de *compliance* sejam exercidas adequadamente, aprovar e apoiar a implementação do código de conduta, dos canais de denúncias, do comitê de conduta e das políticas relacionadas ao sistema de *compliance* (IBGC, 2017).

Durante a execução do sistema de *compliance*, sugere-se que o conselho de administração seja responsável por aprovar a matriz de riscos desenvolvida pela diretoria, assegurando que o mapeamento regulatório e todas as atualizações sejam contemplados, e também verifique a efetividade do sistema de *compliance*, que pode se dar eventualmente por processo de certificação, avaliações externas ou outras metodologias de verificação independente, indique um comitê especial (que inclua especialistas externos e ao menos um membro do conselho de administração), de acordo com regras previstas, para conduzir investigações independentes, quando houver risco ou evidência de violação envolvendo a diretoria e membros do próprio conselho de administração, defina de forma exemplar, com robustez e diligência, sanções para eventuais violações do código de conduta, sobretudo as cometidas por membros da administração, que podem ter impacto não apenas na imagem, mas na própria sustentabilidade da organização (IBGC, 2017).

Quando se trata de monitoramento do sistema de *compliance* é importante avaliar o cumprimento de responsabilidades legais ou definidas pela organização em políticas internas, com destaque para o código de conduta, monitorar os resultados dos canais de denúncias e as decisões do comitê de conduta; zelar para que indicadores de avaliação do sistema de *compliance* sejam utilizados para melhoria contínua dos processos, avaliar se o treinamento sobre a cultura e o sistema de *compliance* é eficiente para conscientizar os públicos-alvo (IBGC, 2017).

São três pontos importantes que devem ser monitorados durante o sistema *compliance* para que esse seja efetivo: Prevenção, Detecção e Resposta.

Prevenção: Inicialmente realizada pela avaliação de riscos, que ocorre quando há descumprimento de leis, normas ou do código de conduta, e as consequências podem ser de perdas financeiras a reputação da empresa/órgão. Dentre as categorias de riscos se encontram: a corrupção e suborno, assédio, discriminação, vulnerabilidades cibernéticas, infração aos direitos humanos e trabalhistas, conflito de interesses, roubos, fraudes contábeis, lavagem de dinheiro, impactos socioambientais e evasão fiscal e tributária (IBGC, 2017). Ainda relacionado a prevenção, temos as políticas e procedimentos (associados ao cumprimento do código de conduta estabelecido pela organização); estrutura (conta com três linhas de defesa) e comunicação e treinamento (com o objetivo de habilitar as pessoas a executar essas atividades de forma mais segura).

Detecção: O monitoramento das atividades para avaliação da adequação e do cumprimento das políticas instituídas, abrangendo o público interno e externo. O monitoramento de atividades de serviços terceirizados também devem ser avaliadas, inclusive em relação à integridade dos terceiros e parceiros de negócios. Onde fica necessário a identificação, classificação, até o monitoramento dos contratos com terceiros (IBGC, 2017).

Os canais de denúncia funcionam como uma forma de monitoramento, atrás desse meio os funcionários podem relatar, de forma anônima, qualquer tipo de situação qual houve o desacordo com o código de conduta da organização.

Resposta: Ao identificar as deficiências, respostas como investigação, medidas disciplinares e remediação são tomadas. E por fim, o reporte.

Cada empresa, assim como o setor público, deve montar seu próprio programa de integridade, entretanto é fundamental que os cinco pilares estejam conectados e funcionando adequadamente. O compromisso deve abranger desde a Alta administração até os funcionários terceirizados, desde as obrigações até as punições.

É notório que a busca da transparência, na administração pública, é uma condição fundamental para que o Brasil possa avançar no processo de consolidação da ética e deve ser enfrentada como uma ação permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade a partir da percepção de que a prática da corrupção mina o respeito aos princípios democráticos e às instituições.

Um ponto positivo que se pode obter dessa amplitude de transparência é a existência de mais leis, tratados, convenções, sentenças judiciais e procedimentos administrativos ocupando-se do tema (LEAL, 2013).

Nessa linha o próprio Governo Federal tem destacado, no âmbito da mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional, anualmente, no Eixo de Gestão Pública, a importância da avaliação do grau de maturidade das políticas de integridade relacionadas à prevenção e contenção dos riscos associados à fraude e à corrupção.

Com referência expressa ao Decreto Anticorrupção, a Portaria nº 784 também indica que os programas de integridade no serviço público devem ser individualizados e estruturados, de acordo com as características de cada ente da administração federal, e baseados nas particularidades de suas atividades. Essa indicação é importante e solidifica o entendimento de que não há Programas de *Compliance* “de prateleira”. O desenvolvimento de um Programa de *Compliance* adequado deve levar em conta os riscos específicos de cada ente, bem como as particularidades de suas atividades (FCP Américas LLC).

Ocorre a grande preocupação em contratar empresas privadas que estejam de acordo com a Lei Anticorrupção, entretanto, o grande desafio encontra-se em desenvolver um *compliance* na administração pública, com a criação de uma estrutura responsável pela educação efetiva de todo setor público, com a criação da cultura de boa governança (BREIER, 2018).

4. A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO MAPA

4.1 Histórico – Operação “Carne Fraca”

O Brasil vivenciou, no ano de 2015, o início de uma investigação contra possíveis crimes ocorridos dentro do setor agropecuário, onde suspeitava-se que diversas empresas haviam cooptado fiscais agropecuários mediante corrupção, levando a liberação irregular de carnes sem a fiscalização adequada, bem como o comércio de carnes com prazo de

validade expirado e com a adição de substâncias proibidas, tudo com o silêncio e a colaboração dos agentes estatais. A “Operação Carne Fraca” se iniciou a partir de denúncias de um fiscal federal agropecuário no Paraná e tomou uma proporção nacional, atingindo grandes empresas no setor alimentício em todo o País (G1 GLOBO 2015).

Em 17 de março de 2017 a operação foi deflagrada, 33 servidores públicos acusados foram afastados, os que ocupavam cargos de chefia foram exonerados e os acessos bloqueados aos sistemas informatizados do MAPA. Inúmeras ações para conter a crise foram implementadas com total transparência. Houve a suspensão da produção e exportação dos 21 estabelecimentos citados e análises laboratoriais foram realizadas em amostras dos produtos desses estabelecimentos. Dessas análises, 762 amostras, 98,68%, não apresentavam irregularidades (BRASIL, 2017).

A Operação abalou o mercado internacional, foi estruturada a maior operação de contenção de crise na história do Brasil, sob a liderança do Presidente da República e do Ministro da Agricultura, que dois dias depois (19/03), reunia no Palácio do Planalto mais de 80 embaixadores representantes dos maiores compradores de carne brasileira, para explicação da falha pontual, e não generalizada, como foi divulgado na mídia.

Vinte e uma empresas, de um universo de quase cinco mil do ramo frigorífico, foram acusadas de adulterar os produtos que vendiam no mercado interno e externo. Trinta e três, de mais de onze mil servidores do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, foram acusados de prevaricação, não fiscalização a possíveis irregularidades mediante recebimento de propina, prejudicando as vendas de carne, principalmente carne bovina (DIEESE, 2017).

Na tarde de 17 de março, o MAPA atendia em coletiva, o maior número de veículos de imprensa, nacional e internacional, já registrado em sua história. Ainda com poucas informações, a única certeza naquele momento era que o sistema de inspeção federal brasileiro funcionava, e, por essa razão, estavam presentes em mais de 150 países, de onde missões técnicas vinham, conheciam e auditavam o SIF brasileiro.

Nesse contexto, percebeu-se a necessidade da criação de um Programa de Integridade para o Ministério da Agricultura, com objetivo de implementar medidas de prevenção à corrupção e desvios de conduta de servidores. Devido à interface direta dos servidores do MAPA com as empresas privadas do agronegócio, entendeu-se que seria imprescindível que as empresas também tivessem fomentadas ações de integridade, em franca sintonia com o MAPA, para que se alcançasse maior ética e correlação na relação entre o setor público e privado no âmbito do agronegócio nacional.

4.2 Fases da implantação do programa Agro+ Integridade no MAPA

A iniciativa do Ministério da Agricultura, com o Agro+ Integridade demonstrou uma preocupação com a corrupção e um mecanismo fundamental de prevenção às práticas ilegais e estímulo de mudança cultural, estendido às empresas que se relacionam com a Pasta.

Em 07 de abril de 2017, foi criada a Portaria nº 705, que instituiu o Programa de Integridade com o objetivo de implementar e aprimorar mecanismos de prevenção, detecção e remediação de fraudes, irregularidades e desvios de conduta, em consonância com o respectivo Plano de Integridade, realizando o seguinte conjunto de ações e atos: normas e procedimentos para o fluxo de pedidos de acesso à informação do sistema de “Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)”; criação do Comitê de Governança, Riscos e Controle; regulamentação de procedimentos para a consulta sobre a existência de conflito de interesses e para a formalização de pedido de autorização para o exercício de atividade privada em relação aos servidores; aprovação do regimento interno da Comissão de Ética; o estabelecimento de fluxo interno para o tratamento de denúncias; a instituição da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos (PGRCI); elaboração do Plano de Integridade; instituição do Selo Agro+ Integridade; e a publicação do código de conduta dos agentes públicos do MAPA.

A busca do programa é voltada para uma nova cultura, no âmbito interno ao Ministério, implementando práticas voltadas para o fortalecimento das unidades instrumentais de integridade da pasta, mas também no âmbito externo. Não bastava o órgão público atuar sozinho. Era preciso estimular que as instituições privadas tenham sua política de conformidade, para que, juntos, possam chegar ao objetivo de efetividade quanto ao combate de desvio de conduta, aprimoramento da transparência com a sociedade, a melhoria do clima organizacional e o fortalecimento da ética, estimulando uma nova cultura concorrencial.

A gestão da integridade é considerada componente fundamental da boa governança, condição que dá às outras atividades de governo não apenas legitimidade e confiabilidade, como também eficiência. Uma gestão da integridade bem desenvolvida, onde todos os sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, dentre outros) são bem coordenados, favorece aos agentes públicos tomarem decisões em função de critérios técnicos e não com base em interesses particulares, o que, por sua vez, aumenta a qualidade na prestação dos serviços públicos (CGU, 2016).

Totalmente alinhado ao “Programa de Fomento à Integridade do Governo Federal (Profip)” que cria o Comitê de Integridade do MAPA, responsável pela elaboração do plano de integridade, onde ficarão formalizadas as ações de integridade (e respectivos responsáveis), nos âmbitos interno e externo.

No ambiente interno, a política de integridade do MAPA está voltada para ações de curto, médio e longo prazos, nos tradicionais eixos de atuação do programa de integridade do Governo Federal, qual seja: definição das Unidades Instrumentais de Integridade; criação e aprimoramento de padrões de ética e de conduta, além de demais políticas, normas e procedimentos que forem necessários; aprimoramento e institucionalização de canais de denúncia e de fluxos e processos para seu tratamento; aprimoramento e institucionalização dos procedimentos e instâncias responsáveis pelas ações de responsabilização disciplinar; mapeamento de riscos de integridade; realização de ações de comunicação, cursos e treinamentos para disseminação das normas e conteúdo de que tratam os itens anteriores; e monitoramento contínuo das ações, viabilizando a elaboração de indicadores e divulgação dos resultados do Programa.

Divulgado na Portaria nº 2.462, de 12 de dezembro de 2017, a criação do Selo Agro+ Integridade destinou-se a premiar empresas do agronegócio que, reconhecidamente, desenvolvessem Boas Práticas de gestão de integridade, ética e sustentabilidade. O Selo consiste na premiação e divulgação anual de empresas do agronegócio que, além da atuação sustentável e responsável, adotam voluntariamente medidas de integridade relacionadas à prevenção e ao combate à corrupção, e tem por objetivos:

I – Fomentar, no âmbito das empresas do setor agropecuário nacional, a implementação de programas de integridade e de sustentabilidade, no seu amplo espectro, qual seja: econômico, social e ambiental;

II – Conscientizar empresas do agronegócio sobre seu relevante papel no enfrentamento a práticas concorrenciais corruptas e antiéticas;

III – Reconhecer em empresas do agronegócio, inclusive de modo a viabilizar a divulgação nos âmbitos nacional e internacional, adequadas práticas de integridade, ética, transparência e sustentabilidade, entre si e com o setor público; e

IV – Mitigar os riscos de ocorrência de fraudes, suborno e corrupção nas relações entre o setor público e as empresas do agronegócio.

As empresas interessadas podem se inscrever por meio de um questionário online e enviar documentações específicas que comprovem os requisitos de habilitação e dos

critérios de avaliação. A vantagem oferecida às empresas premiadas são: divulgação ampla de nome no site do MAPA e em outros canais de comunicação e publicidade e a permissão de utilizar o "Selo Agro+ Integridade" em seus produtos e em meios de comunicação e publicidade.

O programa de integridade e governança proposto pelo Governo Federal, publicação do Decreto nº 9.203, de 2017, 8 meses após a publicação do Programa Agro+ Integridade, ratificou em grau e gênero, as ações de integridade e governança em curso no MAPA, efetivas sob a ótica anti-suborno e anticorrupção, sendo o MAPA o primeiro Ministério a adotar um programa de integridade efetivamente alinhado aos eixos fundamentais do “Programa de Fomento à Integridade do Governo Federal (Profip)”, do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU).

4.3 Pacto pela Integridade no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Após a Operação Carne Fraca, que denegriu a imagem do Ministério e de toda cadeia agropecuária, foi percebida a necessidade de estimular ações anticorrupção e promoção da transparência. O MAPA apresentou o seu Programa de Integridade, entretanto, mesmo com o Plano de Integridade estabelecido, ainda existia uma necessidade de comprometer o setor produtivo com o Plano de *Compliance* do MAPA, visto que a pecuária no Brasil se destaca como um dos mais lucrativos componentes do agronegócio nacional (ABIEC, 2015). No ano de 2016 representou R\$ 504,86 bilhões de reais no PIB (Produto Interno Bruto) nacional (ABIEC, 2016). Neste mesmo ano o rebanho bovino brasileiro chegou a 218,23 milhões de cabeças e foram mais de 36,90 milhões de carcaças abatidas (IBGE, 2017). Desde o ano de 2016 o Brasil se manteve como maior exportador de carne bovina do mundo, em 2017 exportou 1.534.380 toneladas o que rendeu o faturamento próximo a US\$ 6,2 bilhões (ABIEC, 2017), destes, 76% foi atribuído a carne in natura com o faturamento de 4,7 bilhões de dólares (ABIEC, 2017).

Diante disso o MAPA elaborou uma política qual busca estimular as empresas do setor agropecuário a utilizarem das práticas anticorrupção e promoção da transparência. Foram realizadas diversas reuniões com os representantes do setor agropecuário a fim de conscientiza-los sobre a importância de se ter um programa de *Compliance* e que este esteja alinhado com as políticas estabelecidas pelo MAPA.

O resultado dessa atuação externa do Programa de Integridade do MAPA visa promover o desenvolvimento sustentável da agropecuária com a conservação dos recursos naturais e redução dos impactos ambientais, assim como alimentar a competitividade dos produtos agro, na perspectiva de ampliar o acesso ao mercado internacional para os produtos brasileiros, assim como agregar valor.

O Plano de Integridade também irá se aplicar sobre a segurança dos produtos agropecuários cabendo à Defesa Sanitária, de forma ética e transparente, reduzir os riscos sanitários e fitossanitários de fraude e, ainda, registrar, certificar e habilitar produtos e insumos agropecuários. Além do mais, irá estimular à inclusão produtiva de forma a melhorar a capacidade econômica e a qualidade de vida dos produtores rurais e, ainda, promover o incentivo econômico a fim de aprimorar os instrumentos econômicos de apoio ao produtor.

Outras ações do Plano de Integridade é o reconhecimento das boas práticas dos setores não somente com ações anticorrupção, mas também com responsabilidade social e responsabilidade ambiental, e essas ações são cobradas das empresas que buscam certificação e reconhecimento do MAPA.

Dando continuidade à linha de fomento às boas práticas na produção, o Selo Agro+ Integridade vem como uma premiação e certificação para aquelas empresas que além de instituírem seus programas de *Compliance* em adesão ao programa do MAPA, comprovem a produção de modo sustentável e com responsabilidade social respeitando a dura legislação trabalhista. O recebimento desse selo específico de qualidade, será um atestado ao mercado interno e aos países que comprem nossos produtos, assegurando que a empresa produz dentro dos mais rigorosos padrões de qualidade.

4.4 Selo Agro+ Integridade: Anticorrupção, Responsabilidade Ambiental e Responsabilidade Social

Dentro do Programa Agro+ Integridade foi criado o Selo Agro+ Integridade, aprovado pela Portaria MAPA nº 2.310, de 13 de novembro de 2017, que prevê a premiação de empresas que se comprovem comprometidas com a integridade, responsabilidade ambiental e social, assim como descrito nas disposições preliminares da Portaria nº 2.462, de 12 de dezembro de 2017.

O "Selo Agro+ Integridade" terá a validade anual e destina-se a premiar empresas do agronegócio que, reconhecidamente, desenvolvam boas práticas de gestão de

integridade, ética e sustentabilidade. Sua criação teve como objetivos, estimular a implementação de programas de integridade, ética e de sustentabilidade, em seu amplo espectro, qual seja: econômico, social e ambiental, conscientizar empresas do agronegócio sobre seu relevante papel no enfrentamento às práticas concorrenciais corruptas e antiéticas, reconhecer práticas de integridade, ética e sustentabilidade em empresas do agronegócio no mercado nacional, no relacionamento entre si e com o setor público e mitigar riscos de ocorrência de fraudes e corrupção nas relações entre o setor público e as empresas do agronegócio.

Além de identificar as boas práticas adotadas nas empresas, o Selo também serve como um benefício que poderá ser utilizado nos produtos e no marketing das empresas, como futuro diferencial para o mercado, destacando-se as empresas éticas que primam pela responsabilidade social e sustentabilidade. As empresas premiadas com o Selo Agro+ Integridade poderão ter maior visibilidade de seu produto no mercado, uma vez que o selo será a comprovação de que a empresa responsável pela produção se preocupa em mitigar os riscos de corrupção, possui responsabilidade social e ambiental, estimulando a concorrência leal dentro do mercado consumidor que se mostra cada vez mais exigente.

Essa será uma forma de estimular a atuação conjunta entre instituições privadas e o MAPA, dentro do escopo denominado “Pacto pela Integridade no Agronegócio”.

Após estarem de acordo com as disposições preliminares apresentadas, as empresas devem preencher um questionário de inscrição online (a participação é gratuita), e enviar a documentação necessária para validação das boas práticas adotadas sob o enfoque anticorrupção, trabalhista, sustentabilidade, exigências setoriais e avaliação.

Após enviados os documentos, eles serão avaliados por uma Unidade Técnica (Secretaria-Executiva do Comitê Gestor – SECG) com objetivo de acompanhar as inscrições e suprir dúvidas. A SECG irá realizar dentro de três meses um Relatório de Análise Final – RAF, e posteriormente será avaliado por um Comitê Gestor do Selo Agro+ Integridade, composto majoritariamente de Instituições Privadas, de âmbito nacional, com vínculo com o Agronegócio e Órgãos Públicos de ilibada reputação, com a função de homologação do resultado, conforme relatórios de avaliação produzidos pela referida Unidade Técnica.

As empresas consideradas aptas a obterem o "Selo Agro+ Integridade" deverão assinar o Pacto pela Ética, Integridade e Sustentabilidade, declaração pública da sua disposição para atuar e contribuir para um ambiente ético, transparente e sustentável no

setor privado e em suas relações com o setor público. Essas empresas ganharão o direito de ter seu nome divulgado no site MAPA e em publicidades, assim como a utilização do Selo para promover seus produtos.

Entretanto também receberão responsabilidades, tais como garantir a veracidade e atualização das informações, observar prazos para documentações, manter-se sob as condições de habilitada, responder e punir condutas antiéticas identificadas na empresa, utilizar da marca "Selo Agro+ Integridade" de acordo com o regulamento. Caso ocorra alguma infração ou descumprimento será suspenso o direito de uso.

4.5 Funcionamento do Plano de Integridade MAPA e o Selo Agro+ Integridade

Desde o ocorrido na Operação Carne Fraca em março de 2017, o MAPA viu a importância de extinguir os casos de corrupção no seu meio. Com isso iniciou-se uma série de eventos para implementar o *compliance* no ministério.

Para exercer a governança pública deve-se atentar a liderança composta pela integridade, competência, responsabilidade e motivação, a estratégia de definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, e por fim, o prezar pelo controle dos processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

O primeiro passo foi a criação da Portaria MAPA nº 705, em abril, que estabelece o Programa de Integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no mês seguinte veio a criação da Portaria MAPA nº 1008 e 1009, Código de Conduta para os Agentes Públicos do MAPA. Posteriormente, a Portaria MAPA nº 1434, Lei de acesso a informação e Portarias MAPA nº 1.680 e 1.687, Nova Composição e Novo Regimento Interno da Comissão de Ética do MAPA.

Buscando exercer uma boa governança pública, o MAPA analisou as portarias do CGU a base para implantação do seu programa de Integridade, como por exemplo a Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017, que aborda sobre o PROFIP – Programa de Fomento à Integridade Pública, que Institui o PROFIP do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, assim como a Portaria CGU Nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e

fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.

Continuando o fator comunicação e transparência, foi realizado o projeto de divulgação interna (ASCOM) com a inserção de notícias no site oficial do MAPA, banners espalhados pelas áreas do Ministério e folders de propaganda. A página online do MAPA foi atualizada (Lei de acesso a informação - Portaria MAPA nº 1434, de 3 de julho de 2017) em resposta ao Ofício 5937/2017/STPC-CGU que registrou a desconformidade de 80% das informações em Transparência Ativa na Página do MAPA e falta de preenchimento STA.

Os canais de ouvidoria foram elaborados para fortalecer os canais de comunicação, em novembro, com a sociedade e os servidores, com objetivo de dar efetividade às apurações dos fatos denunciados e tornar mais eficiente o processo de detecção de indícios de ilicitude nas práticas, procedimentos, processos, e também prevenir futuras ocorrências de irregularidades. A portaria institui a criação de um Grupo de Tratamento de Denúncias – GTD/Ouvidoria, incumbido de analisar fatos graves denunciados e de submeter ao Secretário Executivo proposta de encaminhamento para os casos de alto risco. Foi criado também o SeCI - Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesse, este canal serve para servidores que estejam com dúvidas ou queiram relatar algo relacionado a questões de ética e conflito de interesse.

Em relação a criação do Código de Ética e de Conduta, foram elaboradas as Portarias MAPA nº 1.680 e 1.687, de 24 de julho de 2017, que diz sobre a Nova Composição e Novo Regimento Interno da Comissão de Ética do MAPA. Além das Portaria MAPA nº 1008, de 03 de maio de 2017 que institui o Código de Conduta para os Agentes Públicos do MAPA e da Portaria MAPA nº 1009, de 03 de maio de 2017 com o Código de Conduta dos Servidores da Área de Fiscalização do MAPA. Ainda, a Portaria MAPA nº 249, de 22 de fevereiro de 2018 que aprova o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos do MAPA, dentre os princípios e valores éticos estabelecidos, estão:

- I – o interesse público e a preservação do patrimônio público;
- II – a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a economicidade e a eficiência;
- III – a honestidade, a dignidade, o decoro, o zelo, a probidade, o respeito à hierarquia, a dedicação, a cortesia, a assiduidade e a presteza;
- IV – a dignidade da pessoa humana, a cooperação, a criatividade e o orgulho profissional;
- V – a independência, a objetividade, a imparcialidade, a acessibilidade, a credibilidade, a efetividade, a modernidade e a probidade;
- VI – a responsabilidade socioambiental;

- VII – a integridade e transparência, assegurando a preservação da informação sigilosa;
- VIII – a competência e o desenvolvimento profissional; e
- IX – o respeito à diversidade político-partidária, religiosa, ideológica e de gênero.

No Plano de Integridade do MAPA, foi realizada a criação e aprimoramento dos padrões de ética e de conduta de acordo com a Portaria MAPA nº 249, de 22 de fevereiro de 2018, referente ao Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos do MAPA, e Portaria MAPA nº 1543, de 14 de julho de 2017 que regulamenta os procedimentos para a consulta sobre a existência de conflito de interesses e para a formalização de pedido de autorização para o exercício de atividade privada, em relação aos servidores em exercício no MAPA. Assim como o modelo implementado em outros países, sendo o Código de ética um dos pilares do plano de integração.

Para atingir um maior público de servidores MAPA e garantir que os mesmos estejam cientes do lançamento desta proposta, foi realizado no dia 24 de abril de 2018, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na Sede em Brasília, a cerimônia de lançamento do Painel Inaugural do Ciclo de Capacitação sobre o Código de Ética dos Agentes Públicos do MAPA.

No que abrange as ações no âmbito externo ao Ministério, ou seja, ações voltadas as empresas do agronegócio e fornecedores, foi lançada a Portaria nº 877, de 6 de junho de 2018, que torna obrigatório que os editais de licitação e os respectivos contratos, publicados pelas Unidades Gestoras do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em Brasília – DF ou nos Estados, cujo valor estimado seja igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), contenham cláusula específica que fixe o prazo de 9 (nove) meses, a contar da data da assinatura do contrato, para que as empresas prestadoras de serviço comprovem a implementação de Programa de Integridade. Por meio desta portaria, o MAPA encoraja a criação de programas de Integridade em empresas do agronegócio, estimulando a prática anticorrupção.

Em outubro de 2017 foi estabelecido a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos – PGRCI do MAPA, logo em seguida surgiu a Portaria MAPA nº 1879, para os Canais de ouvidoria, e no mesmo mês o Decreto nº 9.203, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e trata dos princípios da governança pública que são a capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e

transparência, que aprova o Plano de Integridade nos termos submetidos pelo Comitê de Integridade/MAPA.

Semelhante ao Programa Anticorrupção Francês (AFA), o Programa de Integridade do MAPA, também destaca que a implementação de uma estratégia de gerenciamento de riscos e um programa de conformidade anticorrupção depende do comprometimento da alta gerência em estabelecer uma cultura de integridade, transparência e conformidade, compromisso assumido em forma de aprovação de um sistema de prevenção e detecção de corrupção, bem como de um código de conduta corporativo.

No Plano de Integridade do MAPA, ocorre um monitoramento contínuo das ações, assim como o Programa Francês (AFA), viabilizando a elaboração de indicadores e divulgação dos resultados do Programa segundo a Portaria MAPA nº 2310, de 13 de novembro de 2017 que aprova o Plano de Integridade nos termos submetidos pelo Comitê de Integridade/MAPA e autorizar sua publicação na página oficial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento na rede mundial de computadores

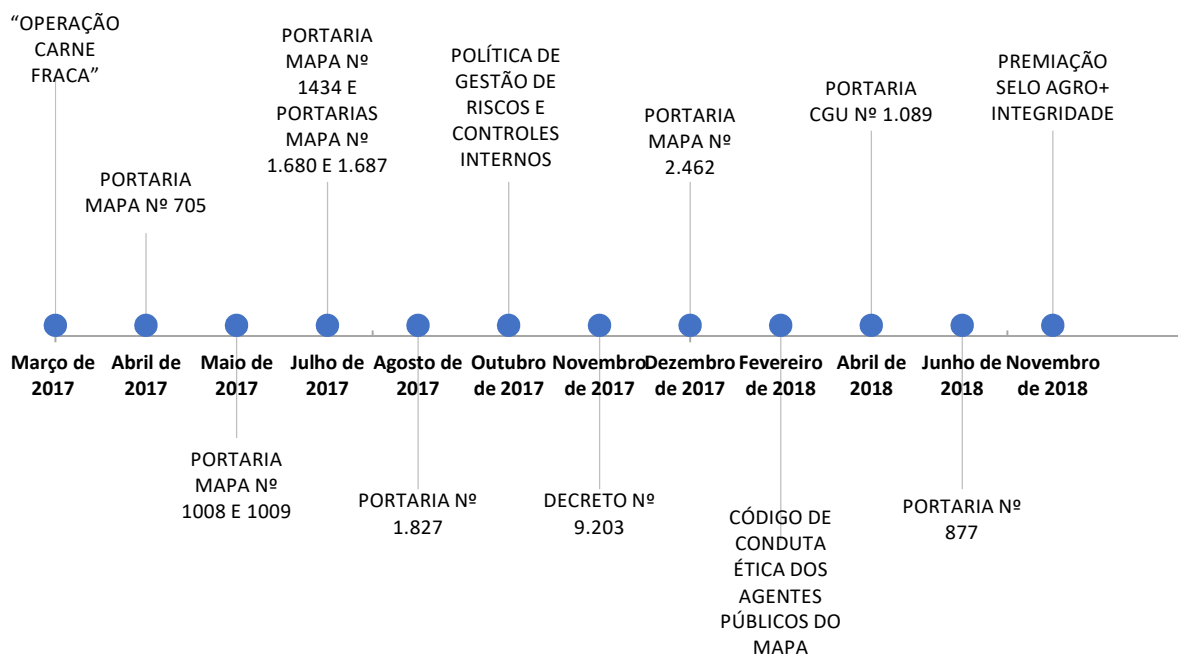
Buscando inovações, o MAPA criou dentro do seu Programa de Conformidade o Selo Agro+ Integridade, pela Portaria nº 2.462, em dezembro de 2017, destinado a premiar empresas do agronegócio que, reconhecidamente, desenvolvam Boas Práticas de gestão de integridade, ética e sustentabilidade.

Dentro do próprio ministério iniciou-se a implantação do *compliance*, com inúmeras medidas. A primeira foi estimular a comunicação e a transparências dentro do MAPA, através de uma avaliação do ambiente de integridade junto aos servidores por meio de um link disponibilizado online a todos os servidores MAPA no qual era possível realizar uma avaliação que englobava valores éticos, transparência, relacionamento com a sociedade e atividades correcionais. Avaliando o questionário, foi detectado que o MAPA possuía um índice de percepção da maturidade em integridade de nível intermediário, necessitando de ações corretivas e promissoras.

No Plano Agro+ Integridade, foi realizado o aprimoramento e institucionalização de canais de denúncias e de fluxos e processos para seu tratamento, assim como estabelece a Portaria MAPA nº 1879, de 1º de setembro de 2017 que estabelece o fluxo interno para tratamento de denúncias, além do aprimoramento e institucionalização dos procedimentos e instâncias responsáveis pelas ações de responsabilização disciplinar, semelhante a AFA.

A seguir, temos uma linha do tempo e uma tabela explicativa representando a cronologia das principais ações realizadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e abastecimento neste período de 2017-2018 no âmbito do *compliance*:

Linha do tempo – Programa Agro+ Integridade



17/03/17	Deflagração a “Operação Carne Fraca” pela Polícia Federal.
07/04/17	Portaria MAPA nº 705, Programa de Integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
03/05/17	Portaria MAPA nº 1008 e 1009, Código de Conduta para os Agentes Públicos do MAPA.
03/07/17	Portaria MAPA nº 1434, Lei de acesso a informação e Portarias MAPA nº 1.680 e 1.687, Nova Composição e Novo Regimento Interno da Comissão de Ética do MAPA.
23/08/17	Portaria nº 1.827, PROFIP - Programa de Fomento à Integridade Pública (CGU)
02/10/17	Política de Gestão de Riscos e Controles Internos – PGRCI do Ministério da Agricultura.
1/11/17	Portaria MAPA nº 1879, Canais de ouvidoria.
22/11/17	Decreto nº 9.203, Política de governança da administração pública; aprova o Plano de Integridade nos termos submetidos pelo Comitê de Integridade/MAPA
13/11/17	Portaria MAPA nº 2.310, a aprovação e publicação do seu plano de integridade, construído em parceria com a Diretoria de Promoção da Integridade da Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção (STPC/CGU).

12/12/17	Portaria nº 2.462; Selo Agro+ Integridade
22/02/18	Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos do MAPA.
24/04/18	Orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública em programas de Integridade e Painel Inaugural do Ciclo de Capacitação sobre o Código de Ética dos Agentes Públicos do MAPA.
25/04/18	Portaria CGU nº 1.089 que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.
06/06/18	Portaria nº 877, Editais de licitação e os respectivos contratos, publicados pelas Unidades Gestoras do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em Brasília.
13/11/18	Premiação do Selo Agro+ Integridade das empresas do setor agropecuário.

4.6 Resultados obtidos com Plano de Integridade do MAPA e o Selo Agro+ Integridade

As empresas interessadas em concorrer ao Selo Agro+ Integridade tiveram a oportunidade de enviar a documentação no período de fevereiro de 2018 a junho do mesmo ano. Após enviados os documentos, eles serão avaliados pela SECG e então elaborado um Relatório de Análise Final – RAF, e posteriormente avaliados por um Comitê Gestor do Selo Agro+ Integridade, composto pelo Instituto Ethos, CNA Brasil, CNI, FEBRAN, Embrapa, B³, Alliance for Integrity, Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria-Geral da União, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com a função de homologação do resultado, conforme relatórios de avaliação produzidos pela referida Unidade Técnica.

Mais de 1.276 empresas se interessaram pela oportunidade e acessaram o link disponível online, porém somente 45 empresas conseguiram finalizar o preenchimento do primeiro formulário e destas, 23 conseguiram alcançar o êxito maior de apresentar toda a documentação exigida no Regulamento, anexo I.

Destaca-se que das 23 concorrentes, 09 empresas tiveram documentações rejeitadas na análise técnica, sendo que as 14 restantes foram submetidas ao Comitê Gestor, na forma prevista em regulamento, por meio dos Relatórios de Avaliação Final (RAF's), e dessas, 11 foram premiadas com o Selo Agro+ Integridade, no dia 27 de novembro de 2018.

Após essa série de ações, o MAPA foi elogiado pelo presidente da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, Luís Navarro, pela criação do Selo Agro+ Integridade, em entrevista ao portal do MAPA em 19 de julho de 2018. O presidente afirmou que o MAPA “...assume uma posição de destaque, de vanguarda, e sinaliza algo muito positivo para o mercado ao dizer que valoriza as empresas que trabalham corretamente”. Destacou que “Somente a Controladoria Geral da União (CGU) tem algo semelhante, que é o Pró Ética”. E ainda, que “Nenhum outro Ministério tem algo específico como o Ministério da Agricultura para o setor do agronegócio.”.

5. CONCLUSÃO

Para a realização do presente estudo reuniu-se uma gama de informações provenientes de relatórios técnicos do Ministério da Agricultura, documentos publicados, palestras e atas de reunião, além de dados obtidos entre as empresas, introduzidas pelo Programa Agro+ Integridade. Ressalta-se que esta pesquisa foi de caráter descritivo,

O objetivo geral do presente estudo foi averiguar a relação entre as características observáveis das práticas de integridade pública e a aplicação no Ministério da Agricultura, além de demonstrar os efeitos mitigadores a práticas corruptas, inseridos nos programas de integridade implementados no âmbito do setor público. Foi possível perceber, através da revisão bibliográfica, que a corrupção é algo que afeta o mundo, e que suas práticas são mais comuns em países em desenvolvimento. Entretanto, este problema mundial está sendo combatido por diversas medidas, tanto em âmbito internacional quanto nacional. Os programas de integridade são um recurso encontrado dentro das diversas ações visando a anticorrupção. Através da pesquisa realizada, foram demonstrados os impactos oriundos da criação de mecanismos jurídicos para prevenção à corrupção nas instituições, os quais passam necessariamente, também pela mudança de cultura a partir da implementação, com apoio da alta administração, de ações de integridade pública.

Os programas de integridade foram criados como uma estratégia de prevenção a corrupção, em que, por meio de uma série de fatores e ferramentas é possível que uma empresa ou órgão previna, monitore e reaja a condutas antiéticas estabelecidas no local. Vários países estão buscando cada vez mais a prática anticorrupção através de leis e criação de agências ligadas a esses valores. Entretanto, para cada empresa ou órgão pode ser criado seu próprio programa de *compliance* a fim de ter suas próprias normas no combate à corrupção.

O *compliance* no serviço público é de extrema importância por aumentar a confiança da sociedade no Estado e órgãos, deve ser promovido e incentivado por governantes e gestores, uma vez que estes programas são baseados em uma cultura organizacional com valores padrões de conduta que constitui a política pública fundamental.

Tratar do Plano de Integridade de uma entidade pública é a oportunidade de demonstrar como essa ferramenta pode servir de paradigma para que o tema possa se expandir para outros órgãos da administração, podendo, assim, contribuir para uma

mudança cultural com correção de atitudes e ética na atividade pública, sendo o presente trabalho instrumento de contribuição com esse processo.

Este estudo demonstra a importância para implantação de um programa de integridade, bem como a utilidade de se criar uma cultura de procedimentos a serem seguidos dentro das instituições, visando evitar atos lesivos de conduta que danifiquem a imagem das instituições perante o mercado.

Esta dissertação analisa o modelo implementado, e em execução, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), chamado de “Programa Agro+ Integridade. Ao comparar com os diversos programas de integridade implementados no mundo, pode-se perceber que diversas ações correspondentes ao *compliance* internacional foram implementadas no órgão, resultando na criação do Selo Agro+ Integridade. O plano de ação de curto e médio prazo já se encontram operacionais, o desenvolvimento e aplicação de efetivas ações de integridade de repercussão interna à administração pública, e externa, no âmbito das empresas do agronegócio, respectivas associações e fornecedores do MAPA.

Entretanto, pode-se destacar ainda a necessidade da conscientização do consumidor em relação a importância de adquirir um produto com o selo, o papel de adquirir um produto proveniente de empresas comprometidas com o combate a corrupção que se buscam diferenciar com ações de *compliance* (foco anticorrupção), responsabilidade social (foco trabalhista) e práticas sustentáveis (foco ambiental).

6. REFERÊNCIAS

6.1 Referências Bibliográficas

ABBI – Associação Brasileira de Bancos Internacionais e FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos. Documento Consultivo: Função de Compliance. Disponível em: www.abbi.com.br/funcaoodecompliance.html.

ABIEC. Relatório das Exportações Brasileiras de Carne Bovina. Período: jan/2017 - out/2017.

ABIEC. Relatório das Perfil da Pecuária no Brasil. Relatório anual. Brasília, 2017.

ANDRADE, J. P. S. O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da Lei e celeridade do processo de responsabilização através do Acordo de Leniência. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 4, n. 1, p. 170-203, 2017.

ANDRADE, R.F. O combate à lavagem de dinheiro. Legiscompliance. Disponível em: <https://www.legiscompliance.com.br/colunistas/renata-andrade/79-o-combate-a-lavagem-de-dinheiro>. 2018.

ANSELMO, M. A. Lavagem de dinheiro e cooperação jurídica internacional. Editora Saraiva, 2017.

ARISTÓTELES. Da geração e da corrupção seguido de Convite à filosofia. Tradução Renata Maria Pereira CORDEIRO. São Paulo: Landy Editora, 2001. 181p

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. OPERAÇÃO CARNE FRACA - Balanço da Operação no âmbito do Ministério da Agricultura. Maio, 2017.

BREI, Z.A. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 30, n.3, p. 103-115, 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128/6943>.

BREIER, R. Implementação de programas de compliance no setor público é um desafio. Consultor Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-20/ricardo-breier-compliance-setor-publico-desafio-pais>. v. 19, n. 09, 2016.

BLUTEAU, R. Vocabulário português & latino: aulico, anatomico, architectonico ...
Coimbra: Collegio das Artes da Companhia de Jesu, 1712 - 1728. 8 v.

CGU - Controladoria-Geral da União. Manual de responsabilização administrativa de
pessoa jurídica. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da
União. 2016.

CAIDEN. E. G. & CAIDEN. N. Administrative corruption: Public Administration
Review. 37:301-8. 1977

COELHO, C. C. B. P. O COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A LEI
13.303/16. Revista de Direito da Faculdade Guanambi, v. 3, n. 01, p. 75-95, 2016

COIMBRA, M. A., BINDER V.A. Manual de *Compliance*: Preservando a Boa
Governança e a Integridade das Organizações. São Paulo: Atlas, 2010.

Compliance – Guia para as Organizações Brasileiras. Disponível em:
https://www.oabmg.org.br/pdf_jornal/Cartilha%20Compliance_cartilha%20vers%C3%A3o%20final_Impress%C3%A3o.pdf. Acesso em: 26 de março de 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Programa de Integridade. Diretrizes para
Empresas Privadas. Brasília. 2015.

DAMANIA, R; FREDRIKSSON, P. G.; MANI, M. The persistence of corruption and
regulatory compliance failures: theory and evidence. Public choice, v. 121, n. 3-4, p.
363-390, 2004.

DIEESE – Departamento Intersindical de estatística e estudos econômicos. Impactos da
operação carne fraca sobre o setor pecuário e os empregos. n 176. 2017

FACHIN, O. Fundamentos de metodologia. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003

FCP Américas Blog. A Controladoria Geral da União dá mais um passo no combate à
corrupção. Disponível em: <<http://fcpamericas.com/portuguese/controladoria-geral-da-uniao-da-mais-um-passo-combate-a-corrupcao/#>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas
morais e prática social. Opinião Pública, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.

FRENCH ANTI-CORRUPTION AGENCY - Guidelines to help private and public sector entities prevent and detect corruption, influence peddling, extortion by public officials, unlawful taking of interest, misappropriation of public funds and favouritism. v 12. 2017

FORTINI C. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017.

FURTADO, L. R. As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GRANOVETTER, M. A construção social da corrupção. Política & Sociedade, v. 5, n. 9, p. 11-38, 2006.

GIL, A. C. Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOODMAN. Manual de *Compliance* e Controles Internos. Maio 2016.

HOETJE, B. J. S. Administrative corruption in the Netherlands: recent cases and recent developments. Corruption and Reform. 1(2): 133--11. 1986

HUBER, B. H & SILVA, C. L. A corrupção como fenômeno mundial: breves apontamentos acerca da corrupção e das convenções internacionais que ensejaram a edição da lei federal n.º 12. 846/2013 – Lei anticorrupção brasileira, 2016.

IBC Compliance. Operação Carne Fraca e o sistema de gestão de Compliance/Antissuborno. Disponível em <http://ibcompliance.com.br/index.php/2017/03/22/operacao-carne-fraca-e-o-sistema-de-gestao-de-complianceantissuborno/>

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 4.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP : IBGC, 2009.

IBGC - instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Compliance à luz da governança corporativa / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2017. 56 p.

International Federation of Accountants (IFAC). Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective International Public Sector Study. Study 13. 2001.

JÚNIOR, J.W. O *compliance* e a mudança de paradigma entre o público e o privado. disponível em: <http://ibcompliance.com.br/index.php/2017/12/23/o-compliance-e-a-mudanca-de-paradigma-entre-o-publico-e-o-privado/>

KEMPFER, M; BATISTI, B. M. Estudos sobre o *compliance* para a prevenção da corrupção nos negócios públicos: ética, ciência da administração e direito. Revista do Direito Público, Londrina, v. 12, n. 2, p. 273-307, ago. 2017.

LEAL, R. G. Patologias Corruptivas nas relações entre estado, Administração Pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LUZ, Y. C. O combate a corrupção entre direito penal e direito administrativo sancionador. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 18, n. 89, 2011, mar., p. 429-470.

MACEDO, M. F.; LEITE, C. M. Corrupção Política: A Colonização do Brasil. Outras Palavras, V. 13, N. 1, 2017.

MENDES, F. S; CARVALHO, V. M. Compliance: concorrência e combate à corrupção. Editora Trevisan, 2017.

MORAIS, E. J. de. Controles Internos e Estrutura de Decisão Organizacional: O Caso da Contadoria do Banco do Brasil. Dissertação de Mestrado da Universidade Federal do Paraná, 2005.

PWC. FCPA, UK Bribery Act e Lei 12.846/13. Avanços e desafios. AMCHAM Rio. Novembro de 2013

RAMINA, L. O. Tratamento jurídico internacional da corrupção: a convenção interamericana contra a corrupção da O.E.A. e a convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais da O.C.D.E. Revista da Faculdade de Direito UFPR. v. 39, n. 0, 2003

RAMINA, L. A Convenção Interamericana Contra a Corrupção: uma breve análise. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 6, n. 6, 2009.

RICHARDSON, M. Fundamentos da metodologia científica. São Paulo: 1999.

RIBEIRO, M.C.P; DINIZ, P.D.F. *Compliance* e Lei Anticorrupção nas Empresas. Revista de Informação Legislativa. Ano 52 Número 205 jan./mar. 2015.

ROMEIRO, A. A corrupção na Época Moderna. Conceitos e desafios metodológicos. Revista Tempo, v. 21, n. 38, p. 1-22, 2015.

ROSA, M. F.E. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. Jus Navigandi, São Paulo, 2004.

SOUSA, L. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. Crime, Law and Social Change, Springer Verlag, 2009, 53 (1), pp.5-22.

SPECK, B. W. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Cadernos adenauer, v. 10, p. 9-45, 2000.

TIMOTHY, J; GONZÁLEZ, J. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. Revista de Sociologia e Política, n. 21, 2003.

UK ANTI-CORRUPTION PLAN.HM GOVERNAMENT. 2014.

ZANETTI, A. F. Lei Anticorrupção e Compliance. Revista Brasileira De Estudos da Função Pública. Belo Horizonte, ano 5, n. 15, p. 35-60, set./dez. 2016

Site do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/>>. Acesso em 06 de março de 2018.

Transparência Internacional. Índices de percepção. Disponível em: <<https://www.transparency.org/>>. Acesso em: 13 de março de 2018.

6.2 Fontes

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção) - 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.

Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015 - Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.

Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei de Conflito de Interesse) - Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.

Decreto nº 7.203, de 04 de junho de 2010 - Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal.

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2006 (Sistema de Correição do Governo Federal) - Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

Lei nº 8.027, de 12 de abril de 1990 - Dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, e dá outras providências.

Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 - Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

Decreto nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007 - Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

Resolução CEP nº 01, 13 de setembro de 2000 - Estabelece procedimentos para apresentação de informações, sobre situação patrimonial, pelas autoridades submetidas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal.

Resolução CEP nº 02, de 24 de outubro de 2000 - Regula a participação de autoridade pública abrangida pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal em seminários e outros eventos.

Resolução CEP nº 03, de 23 de novembro de 2000 - Regras sobre o tratamento de presentes e brindes aplicáveis às autoridades públicas abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal.

Portaria MAPA nº 705, de 07 de abril de 2017 – publicada no DOU de 12 de abril de 2017 – Institui o Programa de Integridade no âmbito do MAPA.

Portaria MAPA nº 1434, de 03 de março de 2017 publicada no DOU de 18 de julho de 2017 - Aprova normas e procedimentos para o Fluxo de Pedidos de Acesso à Informação do sistema de Serviço de Informação ao Cidadão – SIC.

Portarias MAPA nº 1008 e 1009, de 03 de maio de 2017 – publicadas no Boletim de Pessoal e Serviço nº054, de 05 de maio de 2017 – Institui Grupos de Trabalho para elaborar e submeter à aprovação superior ato normativo versando sobre o Código de Conduta dos servidores, dirigentes e agentes da área de fiscalização do MAPA.

Portaria MAPA nº 1543, de 14 de julho de 2017 - publicada no DOU de 19 de julho de 2017 - Regulamenta os procedimentos para a consulta sobre a existência de conflito de interesses e para a formalização de pedido de autorização para o exercício de atividade privada, em relação aos servidores em exercício no MAPA.

Portaria MAPA nº 1687, de 25 de julho de 2017 - – publicada no Boletim de Pessoal e Serviço nº098 de 27 de julho de 2018 - Aprova o Regimento Interno da Comissão de Ética do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Portaria MAPA nº 1879, de 1º de setembro de 2017 - publicada no Boletim de Pessoal e Serviço – Estabelece o fluxo interno para tratamento de denúncias encaminhadas ao MAPA, com objetivo de dar efetividade nas apurações e eficiência na detecção de ilícitudes, prevenindo ocorrências de futuras irregularidades.

Portaria MAPA nº 276, de 2 de fevereiro de 2017 – publicada no DOU de 03/12/2017 – Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controle - CGRC/MAPA.

Portaria MAPA nº 2042, de 02 de outubro de 2017 – publicada no Dou de 03 de outubro de 2017 – Institui a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos – PGRCI com capítulo específico voltado para os riscos de integridade.

Portaria MAPA nº 2310, de 13 de novembro de 2017 – publicada no Dou de 16 de novembro de 2017 – Aprovar o Plano de Integridade nos termos submetidos pelo Comitê de Integridade/MAPA e autorizar sua publicação na página oficial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento na rede mundial de computadores.

Portaria MAPA nº 2462, de 12 de dezembro de 2017 – publicada no DOU de 19 de dezembro de 2017 - Institui o "Selo Agro+ Integridade", destinado a premiar empresas do agronegócio que, reconhecidamente, desenvolvam Boas Práticas de gestão de integridade, ética e sustentabilidade.

Portaria MAPA nº 249, de 22 de fevereiro de 2018 – publicada no DOU de 05 de março de 2018 - Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos do MAPA

CIRCULAR 1, 26 de janeiro de 2016 - Sobre La Responsabilidad Penal De Las Personas Jurídicas Conforme A La Reforma Del Código Penal Efectuada Por Ley Orgánica 1/2015. Madrid. 2016

Lei 20.931 de 05 de julho de 2016 - Establece La Responsabilidad Penal De Las Personas Jurídicas En Los Delitos De Lavado De Activos, Financiamiento Del Terrorismo Y Delitos De Cohecho Que Indica. Chile. 2016

ANEXO I

I - Requisitos de Habilitação - Sob o enfoque anticorrupção:

- a) versão em PDF do Programa de *Compliance* da empresa - com documento (também em PDF) que comprove aprovação pelo Colegiado de Diretores da Empresa ou seu Conselho Administrativo Superior; e ainda, que o documento se encontra disponível na sua página da internet;
- b) versão em PDF do Código de Ética ou de Conduta aprovado, com comprovação de sua divulgação interna e externa à empresa;
- c) Canal de Denúncia Efetivo - com discriminação detalhada de seu local na rede mundial de computadores internet, a forma operacional de funcionamento e dados de desempenho (ex: quantidade de denúncias registradas; analisadas; investigadas e tratadas), para comprovação da efetividade do canal;
- d) documento em PDF comprovando a realização de treinamento de dirigentes e empregados nos temas relacionados ao programa de Compliance aprovado ou relativos ao Código de Ética ou Conduta, perfazendo:
- e) comprovar ser signatária do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, promovido pelo Instituto Ethos; e
- f) não constar na Lista de estabelecimentos que incorreram em adulteração ou falsificação comprovadas em processos com trânsito em julgado no âmbito administrativo, gerenciada pela Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA/MAPA, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses.

II - Requisitos de Habilitação - Sob o enfoque Trabalhista:

- a) não constar da Lista Suja do Trabalho Escravo ou Análogo ao Escravo previsto na legislação vigente do Ministério do Trabalho; e
- b) arquivo em PDF contendo o NADA CONSTA de Infrações Trabalhistas relacionadas ao trabalho infantil, retirado da página oficial do Ministério do Trabalho

III - Requisitos de Habilitação - Sob o enfoque da Sustentabilidade:

- a) arquivo em PDF contendo a Certidão Negativa de Crimes Ambientais, junto à Justiça Federal e à Justiça Estadual, onde a empresa é sediada, incluídos os demais estados em que tiver filial ativa, levando em consideração somente aqueles transitados em julgado nos últimos 24 (vinte e quatro) meses; e

b) arquivo em PDF contendo o NADA CONSTA (ou documentação similar) de infrações junto a Área de Fiscalização Agropecuária;

IV - Requisitos de Habilitação - Sob o enfoque das exigências setoriais:

a) Empresas do Setor do Algodão - relatório de sustentabilidade com certificação ABR/BCI;

V - Requisitos de Avaliação:

a) arquivo em PDF contendo relatório técnico denominado Programa de Gestão Sustentável (foco meio ambiente), especificando:

- 1) o cumprimento das ações sustentáveis de BOAS PRÁTICAS AGRÍCOLAS especificadas na página oficial do MAPA: conforme o seu setor de atividade;
- 2) no caso das empresas do agronegócio com atividades voltadas para produtos de origem animal e vegetal - demonstração de controle dos níveis de resíduos e contaminantes conforme legislação nacional vigente; e
- 3) grau de alinhamento e potencial contribuição do Programa de Sustentabilidade com identificação das Metas laboradas associadas aos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 (ONU).

Parágrafo único. As empresas do agronegócio poderão substituir o relatório denominado Programa de Gestão Sustentável, previsto na alínea a) do inciso V do art. 3º da seção II deste Anexo, por:

I - Relatório de Sustentabilidade referente ao último ano base, seguindo as normas GRI (Global Reporting Initiative), modelo reconhecido mundialmente, com Atestado de Conformidade às normas GRI fornecido por alguma instituição qualificada e reconhecida pela GRI para treinamentos oficiais no Brasil; ou

II - Relatório de Gestão Sustentável atestado por entidade certificadora de âmbito Nacional ou Internacional específica (Portaria nº 2.462, de 12 de dezembro de 2017).