

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

DANIEL BASTOS MARWELL

**ANÁLISE PREDITIVA DO *COMPLIANCE* NA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO
FEDERAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENÇÃO E
DE COMBATE À CORRUPÇÃO**

BRASÍLIA

2021

DANIEL BASTOS MARWELL

**ANÁLISE PREDITIVA DO *COMPLIANCE* NA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO
FEDERAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENÇÃO E
DE COMBATE À CORRUPÇÃO**

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, sob a orientação do professor Carlos Vinícius Alves Ribeiro, apresentado para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Brasília

2021

DANIEL BASTOS MARWELL

**ANÁLISE PREDITIVA DO *COMPLIANCE* NA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO
FEDERAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENÇÃO E
DE COMBATE À CORRUPÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa
de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito IDP,
como requisito para a obtenção do título de Mestre
em Direito.

15 de dezembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador Dr. Carlos Vinícius Alves Ribeiro
Universidade de São Paulo

Prof.^a Avaliadora Dra. Renata Vargas Amaral
American University Whashington College of Law

Prof. Avaliador Dr. Marcus Antônio Pereira Neves
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

É preferível prevenir os delitos a ter de puni-los; e todo legislador sábio deve antes procurar impedir o mal que repará-lo, pois uma boa legislação não é mais do que a arte de proporcionar aos homens a maior soma de bem-estar possível e livrá-los de todos os pesares que se lhes possam causar, conforme o cálculo dos bens e dos males desta existência.

Cesare Beccaria, 1764

“[...] Sobre os destroços do ontem, levanta a tua estrutura do amanhã. Lança fortes pedras angulares de determinação e prepara grandes blocos de sabedoria extraídos do antigo desespero. Constrói poderosas colunas de resolução assentadas na argamassa molhada de lágrimas de arrependimento. Trabalha com paciência. Embora a tua tarefa seja lenta, de dia para dia o edifício crescerá. Acredita em Deus – E em ti mesmo acredita. Conseguirás realizar tudo com que tens sonhado...”

(WILLCOX, Ella Wheeler).

AGRADECIMENTOS

Os dois anos do Mestrado foram de muito estudo, sacrifício, dedicação e renúncias. Diante disso, nada mais justo que agradecer a todas as pessoas que me acompanharam e foram fundamentais para tornar possível a realização deste sonho. Por isso, expresso aqui a importância que essas pessoas tiveram e ainda têm em minha vida.

Primeiramente, gostaria de agradecer a **Deus**, por tudo que Ele tem feito em minha vida. Sem essa força Divina, nada disso teria acontecido. Aos meus pais, **Rosária Marwell** e **Francisco Marwell**, por todo esforço que sempre fizeram, pela educação que me deram e por serem uma fonte inesgotável de afeto e carinho em minha vida. Eles foram a base de tudo. Em todos os momentos mais difíceis, sempre estiveram ao meu lado.

À minha esposa, **Adriana**. Meu exemplo, minha amiga, meu amor. Obrigado por todo o carinho. Obrigado por me incentivar naqueles dias em que o cansaço batia. Obrigado pela paciência. Obrigado por renunciar aos infundáveis fins de semana dedicados a esse nosso projeto. Obrigado por acreditar em mim. Obrigado por ter cruzado o meu caminho. Obrigado por ter me dado uma família linda. Amor verdadeiro e para o resto da vida.

Aos meus filhos, **João Pedro** e **Emanuela**. Amor infinito. A convivência diária com vocês faz de mim um ser humano cada vez melhor. Papai ama muito vocês.

Ao meu irmão, **Emmanuel** (*in memoriam*). Apesar de ter nos deixado tão cedo, não tenho dúvida de que sempre está ao meu lado.

À minha irmã **Michelle** e ao meu primo **José Luiz**.

Ao meu Tio **Ernesto**, conselheiro, amigo e grande incentivador. Homem de poucas palavras e de grandes ensinamentos. Mestre na arte de escrever com emoção. É um privilégio ser seu sobrinho.

Aos amigos **Leonardo Resende** e **Irapuan Borges**, que sempre estiveram presentes durante a confecção deste trabalho, tornando essa árdua jornada mais leve.

Aos Diretores da DICOE/PCDF, **Josafá** Leite Ribeiro e **Luís** Eduardo Monteiro. Bem mais que superiores hierárquicos, vocês foram e continuarão sendo verdadeiros amigos. Durante toda essa árdua trajetória, sempre me incentivaram e me ajudaram a conciliar as responsabilidades do trabalho com o estudo do Mestrado. Registro aqui a minha gratidão e o meu respeito pelo exemplo de retidão, caráter e integridade que sempre souberam transmitir, de forma muito serena, para todos os colegas da Divisão.

Ao meu orientador, Professor **Dr. Carlos Vinícius**, por todo apoio e dedicação. Desde o início, logo que teve o primeiro contato com o tema da minha dissertação, de imediato já teve

uma afeição pelo assunto, motivando-me ainda mais a continuar trilhando o caminho de escrever um trabalho de mestrado. Como dizia Cora Coralina: “Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina”. Mesmo com uma vida muito corrida, o Professor Carlos Vinícius não mediu esforços para me ajudar neste projeto. Registro aqui a minha gratidão.

À professora **Dra. Renata Vargas**, que desempenhou um papel de extrema importância para o desenvolvimento deste trabalho. Durante a qualificação, suas contribuições foram fundamentais para a reestruturação do sumário, ajudando-me a responder às seguintes principais indagações de um aluno de Mestrado: de onde partiu? Como desenvolveu? Onde quer chegar? Muito obrigado, Professora Renata.

Ao professor **Dr. Marcus Neves**. Posso dizer que nos tempos da Graduação em Direito tive a sorte e o privilégio de ter sido seu aluno na cadeira de Direito Administrativo. Apesar de naquela época não se falar em *compliance*, o Professor Marcus Neves já demonstrava fortes traços de caráter, ética e retidão. Além de Professor, também era Delegado da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, onde ocupou diversos cargos importantes dentro da instituição. Muito obrigado por tudo, Professor Marcus. O senhor sempre foi uma inspiração para mim.

Por fim, gostaria de agradecer à Polícia Civil do Distrito Federal, que nos últimos 15 anos tem sido a minha casa profissional tornando-se celeiro de aprendizados e inspiração para o desenvolvimento deste projeto.

Daniel Bastos Marwell

RESUMO

O trabalho ora apresentado analisa a possibilidade de aplicação das normas de *compliance* no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal, como instrumento de política pública de prevenção e de combate à corrupção. O tema é recente no Brasil e começou a ganhar fôlego a partir da edição da Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, da Controladoria Geral da União (CGU), que trouxe uma inovação jurídica no campo regulatório brasileiro, com a possibilidade de regulação das políticas públicas através dos programas normativos de integridade ou conformidade, também conhecidos por *compliance* público. Cabe ressaltar que, antes da Portaria mencionada acima, a Lei nº 13.303/2016, mais conhecida como Lei das Estatais, reforçou a importância do tema e estabeleceu a exigência de regras de governança corporativa e prática de *compliance* nas atividades de empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais deverão ser utilizadas não apenas em seus processos internos, mas também em suas relações com o público externo.

Palavras-chave: *Compliance*. Polícia Civil do Distrito Federal. Prevenção. Corrupção.

ABSTRACT

The work or presented a possibility of applying the compliance rules within the scope of the Civil Police of the Federal District, as a means and of preventing and combating corruption. The theme is recent in Brazil and started to gain a folio from the edition of Ordinance number 1.089, of April 25, 2018, by the Comptroller General of the Union (CGU), which launched a legal innovation in the Brazilian regulatory field, with a possibility regulating public policies through normative integrity or compliance programs, also known as public compliance. It should be noted that before the Ordinance mentioned above, Law number 13.303/2016, better known as the Statistics Law, reinforces the importance of the topic and defines rules of corporate governance rules and compliance practices in the activities of public companies with wrong economy, as which are used not only in its internal processes, but also in its relations with the external public.

Keywords: Compliance. Civil Police of the Federal District. Prevention. Corruption.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA	Amigos dos Amigos
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CADG/MPRJ	Coordenadoria de Análises, Diagnósticos e Geoprocessamento
Cenpe/MPRJ	Centro de Pesquisas
CGDF	Controladoria-Geral do Distrito Federal
CGov	Conselho de Governança Pública
CGU	Controladoria-Geral da União
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNP	cargos de natureza política
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
CPB	Código Penal Brasileiro
CPD	Comissão Permanente de Disciplina
CPPGG/DF	Conselho de Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo do Distrito Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSI/MPRJ	Coordenadoria de Segurança e Inteligência do Ministério Público do Rio de Janeiro
CV	Comando Vermelho
Decap	Divisão de Ensino de <i>Compliance</i> na Atividade Policial
DGPC	Delegacia Geral da Polícia Civil
Dicap	Divisão de Integridade e <i>Compliance</i> na Atividade Policial
Dicon	Divisão de Controle
Enagro	Escola Nacional de Gestão Agropecuária
E-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço Eletrônico ao Cidadão
E-SIC DF	Sistema Eletrônico de Serviço ao Cidadão do Distrito Federal
FDA	<i>Food and Drug Administration</i>
Fenapef	Federação Nacional dos Policiais Federais
FMI	Fundo Monetário Internacional
GABDG	Gabinete do Delegado Geral

Gate/MPRJ	Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público do Rio de Janeiro
GDF	Governo do Distrito Federal
GPGJ	Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça
GPS	<i>Global Positioning System</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Icap	Índice de <i>Compliance</i> da Atividade Policial
IGG	Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas
Inova/MPRJ	Laboratório de Inovação
IPC	Infraestrutura de Chaves Públicas
LEC	<i>Legal, Ethics & Compliance</i>
MP	Ministério Público
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
Paint	plano atual das atividades de auditoria interna
PCDF	Polícia Civil do Distrito Federal
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PJE	Processo Judicial Eletrônico
PNPC	Programa Nacional de Prevenção à Corrupção
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Sinpol-DF	Sindicato dos Policiais Cíveis do Distrito Federal
SSP DF	Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal Federal
Sugov	Subcontroladoria de Governança e <i>Compliance</i>
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
Unodc	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Metas Globais para o Desenvolvimento Sustentável.....	31
Figura 2 – Principais crimes relacionados à corrupção	57
Figura 3 – Ações de integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento...	103
Figura 4 – Organograma da PCDF	139
Figura 5 – Os 10 pilares de um programa de compliance	147

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Objeto de estudo	15
1.2 Justificativa	15
1.3 Metodologia	16
1.4 Estrutura e conteúdo	17
2 A CORRUPÇÃO NO SISTEMA POLICIAL BRASILEIRO	19
2.1 Conceito de corrupção	19
2.2 A origem da corrupção no Brasil	25
2.3 Os efeitos da corrupção no Brasil	28
2.4 A corrupção no âmbito da atividade Policial.....	32
2.5 A importância da participação do Estado no combate à corrupção na atividade policial.....	40
2.6 Novos mecanismos de combate à corrupção	44
2.7 A corrupção sob o ponto de vista da Teoria do Risco, de Ulrich Beck.....	46
2.8 Hassemer e a crítica ao Direito Penal Moderno	48
2.9 O Direito Penal e o Direito Administrativo como instrumento de combate à corrupção.....	50
2.9.1 Tipos penais relacionados à corrupção	56
2.9.2 O Direito Penal de riscos	64
2.10 O Direito de Intervenção Anticorrupção.....	66
2.11 As iniciativas internacionais de combate à corrupção	67
2.11.1 A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Unodc) e a sua relação com a implementação de um sistema de <i>compliance</i> na Polícia Civil do Distrito Federal.....	69
2.11.2 O Brasil e a cooperação internacional no combate à prática da corrupção	72
3 DEFINIÇÃO DE <i>COMPLIANCE</i>.....	76
3.1 Conceito de <i>compliance</i>	76
3.2 Origem do <i>compliance</i>	84
3.2.1 A existência do <i>compliance</i> no ordenamento jurídico brasileiro	84
3.2.2 A Secretaria de Governança e <i>Compliance</i> no âmbito do Governo do Distrito Federal (GDF)	89
3.3 O <i>compliance</i> como concepção de Direito Penal Preventivo.....	98

3.4 O <i>compliance</i> como forma de intervenção no Direito Penal.....	100
3.5 A eficácia de um bom plano de governança	101
3.6 A Aplicação de políticas públicas de prevenção à prática de corrupção no setor público	105
3.6.1 Análise preliminar da necessidade de aplicação de uma política pública	106
3.6.2 O diagnóstico do problema.....	107
3.6.3 A caracterização da política pública.....	108
3.6.4 A implementação estratégica de uma política pública	110
3.6.5 O monitoramento, a avaliação e o controle das políticas públicas	111
4 O RETRATO DA PRÁTICA DE INFRAÇÕES DISCIPLINARES NA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL E NAS POLÍCIAS CIVIS ESTADUAIS.....	112
4.1 Análise do questionário de integridade direcionado aos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal.....	112
4.2 Panorama das infrações disciplinares nas polícias judiciárias brasileiras.....	119
4.3 Análise estatística quantitativa dos procedimentos administrativos instaurados para a apuração de atos de corrupção ou de desvios de conduta	127
4.4 Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública, realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública	131
5 O <i>COMPLIANCE</i> COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À PRÁTICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL	133
5.1 A Polícia Civil do Distrito Federal e o seu vínculo legal com a União	134
5.2 Organograma da Polícia Civil do Distrito Federal e a criação da Divisão de <i>Compliance</i> da Atividade Policial (DICAP).....	135
5.3 Mapeamento das áreas mais vulneráveis da Polícia Civil do Distrito Federal.....	141
5.4 A implementação de um sistema de <i>compliance</i> como instrumento de combate ao sucateamento das polícias judiciárias brasileiras	142
5.5 Os principais pilares necessários para a implementação de um sistema de <i>compliance</i>	144
6 O FORTALECIMENTO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL ATRAVÉS DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE <i>COMPLIANCE</i>.....	151
6.1 A necessidade de um programa de <i>compliance</i> na Polícia Civil do Distrito Federal.....	154
6.2 A criação de um código de conduta e suas possíveis implicações.....	174
6.3 Estratégias para a redução da corrupção na atividade policial	176

6.3.1 A rastreabilidade de procedimentos policiais.....	178
6.3.2 Rastreabilidade de inquéritos policiais.....	179
6.3.3 Rastreabilidade de registro de ocorrências policiais.....	181
6.3.4 Rastreabilidade das denúncias anônimas.....	182
6.4 A figura do <i>compliance officer</i> na Polícia Civil do Distrito Federal	183
6.5 O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o controle externo da atividade policial e a relação com o sistema de <i>compliance</i> da Polícia Civil do Distrito Federal	191
6.6 Os rumos do sistema de <i>compliance</i> na Polícia Civil do Distrito Federal.	193
CONCLUSÃO.....	198
REFERÊNCIAS	201
ANEXO A – ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO	219
ANEXO B – ANÁLISE DAS POLÍCIAS DO BRASIL	241
ANEXO C – CÓDIGO DE ÉTICA E CONDUTA DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL	280

1 INTRODUÇÃO

1.1 Objeto de estudo

O termo *compliance* vem sendo cada vez mais utilizado, sempre com a intenção de demonstrar honestidade e confiança. Mais do que modismo, o *compliance* de fato tem o condão de prevenir, identificar e corrigir desvios de condutas e atos de corrupção. Antes aplicado apenas em empresas privadas, atualmente ele também vem sendo inserido no serviço público, sempre na forma de recomendação, e não de imposição por parte de seus governantes.

Os efeitos do *compliance* no serviço público podem ser muito positivos, criando órgãos mais sólidos e transparentes, o que faz com que toda a população seja a maior beneficiada, tendo em vista que passa a fazer uso de um serviço público com mais qualidade e credibilidade. O objetivo deste trabalho será analisar, de forma preditiva, uma possível aplicação das regras de *compliance* no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), como instrumento de política pública de prevenção e de combate à corrupção.

Espera-se que o estudo sobre a eventual aplicação dessas medidas seja capaz de fortalecer ainda mais a instituição, além de qualificar e aperfeiçoar todos os servidores que dela fazem parte. A Administração Pública precisa estar atenta aos novos mecanismos de combate à corrupção, utilizando-os em benefício da sociedade, que é a destinatária dos serviços públicos.

1.2 Justificativa

A importância do tema foi fundamental para a sua escolha. Implantar um sistema de *compliance* em uma instituição policial não é uma tarefa fácil, sendo necessária uma reestruturação da própria corporação, onde há a necessidade do desapego de velhos conceitos, que só prejudicam a complexa engrenagem que é a atividade policial. A justificativa para a escolha do tema também se faz presente. Depois de 15 anos de estrita atividade policial, já tendo trabalhado em diversas unidades, este pesquisador percebeu que o estudo do *compliance* pode ser, de fato, aplicado à estrutura orgânica da Polícia Civil do Distrito Federal.

Espera-se, então, que esta dissertação possa estimular o debate sobre o planejamento necessário para a implantação de um sistema de *compliance* na estrutura da Polícia Civil do Distrito Federal, estabelecendo orientações sobre a prevenção de riscos e o combate à corrupção no âmbito da atividade policial, tendo em vista que o principal objetivo deste trabalho é a

funcionalidade e aplicabilidade do conhecimento produzido. Além disso, também se almeja solucionar os problemas que possam vir a surgir na estrutura interna do órgão em análise, através da prática da governança, o que também contribuirá para a qualificação de profissionais com interesse em difundir o tema, fazendo com que essa cultura de integridade seja amplamente divulgada na instituição.

1.3 Metodologia

Além de utilizar a legislação brasileira que aborda o tema, a corrupção na atividade policial sob vários ângulos, demonstrando que essa prática sempre existiu e que persiste até hoje em vários setores da sociedade brasileira. Pelo fato de ser considerada um risco global, a corrupção foi analisada sob o ponto de vista da Teoria do Risco, de Ulrich Beck, sem deixar de lado o foco na corrupção na atividade policial, que é a problemática do objeto de estudo.

A importância do Estado no combate à corrupção no âmbito da atividade policial precisa ser estudada, através da abordagem nas iniciativas internacionais de combate à corrupção. Este estudo não poderia ser feito sem a análise do direito penal como instrumento de combate à corrupção, relacionando as normas penais que fazem esse tipo de abordagem.

O direito penal de riscos também é abordado sob o ponto de vista do Professor Alemão Winfried Hassemer, um dos mais importantes expoentes da crítica ao Direito Penal moderno. O direito de intervenção anticorrupção não foi deixado de lado, sempre fazendo uma comparação com os sistemas de *compliance*, que são considerados novos mecanismos de combate à corrupção.

A definição e a origem do *compliance* é estudada em conjunto com o questionamento sobre essa origem no ordenamento jurídico brasileiro, focando nas normas que estruturaram a Secretaria de Governança e *Compliance* do Governo do Distrito Federal. Outro enfoque necessário foi a análise da aplicação de políticas públicas de prevenção e corrupção na atividade policial.

Para que o trabalho obtenha o efeito esperado, a análise legislativa das normas que regulamentam a integridade na Polícia Civil do Distrito Federal precisa ser observada. O estudo do organograma da PCDF será de fundamental importância, tendo em vista ser esse o ponto chave para o mapeamento das áreas mais vulneráveis. Feitas essas observações, entrar-se-á no ponto central do trabalho, que será o estudo da aplicação de um sistema de *compliance* na estrutura da Polícia Civil do Distrito Federal, tentando demonstrar a importância da necessidade

do *compliance* e da criação de um código ou manual de conduta, com as suas possíveis implicações.

Tema interessante e de extrema importância para a análise do *compliance* na PCDF é a possibilidade de rastreabilidade de inquéritos policiais, de registros de ocorrências policiais e de denúncias anônimas. Outra questão que demanda uma análise muito criteriosa neste estudo é a figura do *compliance officer* da Polícia Civil do Distrito Federal. Tudo isso com foco na análise preditiva do *compliance* e nos rumos que um programa de integridade pode ter na PCDF.

Todos esses elementos são aqui estudados levando-se em conta a atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, uma vez ser o MPDFT responsável pelo controle externo da atividade policial, tendo como principal atribuição a realização de diligências investigatórias e de eventuais desvios de condutas que possam resultar em abuso de autoridade ou em atos de corrupção.

1.4 Estrutura e conteúdo

O presente trabalho foi estruturado com base em análises que demonstram a percepção do índice de integridade da Polícia Civil do Distrito Federal e a prática de crimes de corrupção ou desvios de condutas na própria instituição e nas demais Polícias Cíveis do Brasil. Durante os anos de 2020 e 2021, foram coletadas informações referentes a procedimentos administrativos instaurados em desfavor dos integrantes dessa Polícia, incluindo nesses números a quantidade de servidores demitidos.

Essas pesquisas foram feitas por intermédio de análise quantitativa de dados, pois houve coleta de números que podem comprovar a importância de um sistema de *compliance* como forma de prevenção e de combate à prática da corrupção, e análise qualitativa, o que permitiu compreender a complexidade e os detalhes das informações obtidas.

Inicialmente, a coleta dessas informações só seria feita no âmbito do Distrito Federal, incluindo a Polícia Civil do Distrito Federal, que é objeto de estudo desta dissertação. Devido à importância do tema, porém, esta pesquisa foi ampliada com o objetivo de demonstrar que as demais instituições policiais do Brasil também necessitam da implantação e implementação imediata de um sistema de *compliance*. Todas as pesquisas foram realizadas com base na Lei de Acesso à Informação e serão analisadas em conjunto com um interessante estudo de perfil das instituições de segurança pública, realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

A metodologia utilizada será demonstrada no resultado da aplicação de um questionário repassado aos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal, cujos questionamentos tiveram

como base a aplicação de um sistema de *compliance* na instituição. Espera-se que este trabalho possa ajudar a PCDF a continuar na busca por mecanismos de prevenção que fortaleçam as práticas já existentes, fazendo com que todos os servidores estejam em conformidade com a lei e com os dispositivos legais vigentes.

2 A CORRUPÇÃO NO SISTEMA POLICIAL BRASILEIRO

2.1 Conceito de corrupção

Todo tema que fale sobre a corrupção é uma questão fundamental para o Estado brasileiro. Por esse motivo, antes de conceituar corrupção, faz-se necessário mencionar que qualquer tema ao ser abordado no plano jurídico, deve necessariamente direcionar algumas considerações para o texto constitucional, mais especificamente para os conceitos de Estado e de República, adentrando, portanto, no conhecimento de conceitos básicos de Teoria Geral do Estado.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho,¹ “diversos são os sentidos do termo “estado”, e isso porque diversos podem ser os ângulos em que pode ser focado”. Tradicionalmente, pode-se definir Estado como instituição política e juridicamente organizada, portadora de soberania necessária para atingir a finalidade de um povo em determinado território.

Quando se lê o texto constitucional, é possível aferir que se observa a expressão República (*res publica*). Conforme nos ensina o Professor Celso Antônio Bandeira de Melo,² nesse princípio temos inseridos dois axiomas fundamentais para a interpretação do texto constitucional. Esses dois axiomas podem ser definidos como a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público. Tudo o que se discute em matéria de principiologia constitucional deve estar vinculado a esses dois axiomas.

No princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o interesse público, como o próprio nome diz, prevalece sobre o particular, depreendendo que a finalidade do Estado é a satisfação das necessidades coletivas. É por esse motivo que a Administração Pública se coloca em posição diferenciada quando se relaciona com o particular. Os sistemas de *compliance* podem ser enquadrados nesse princípio, já que a coletividade é a maior privilegiada pela criação de novos mecanismos de combate à corrupção.

No que diz respeito ao princípio da indisponibilidade do interesse público, o agente estatal, representante do Estado, deve atuar para atender às necessidades da coletividade, tendo em vista que a satisfação do interesse do povo sempre será prioridade. Pode-se afirmar, portanto, que esse princípio é um complemento do da supremacia do interesse público. O

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 1.

² MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 1000.

interesse público serve para balizar a atuação da Administração Pública que, por intermédio de seus agentes públicos, deve focar tão somente na coletividade, e não em seu próprio bem-estar individual. Além disso, como complementação do tema de estudo, cabe mencionar dois princípios constitucionais diretamente interligados com o assunto desta dissertação, que são os princípios da moralidade e da eficiência.

Pelo princípio da moralidade entende-se que a honestidade, a lealdade e a boa-fé devem sempre estar presentes na rotina daqueles que exercem funções públicas, exigindo uma série de padrões de integridade e a satisfação dos interesses coletivos. Esse princípio constitucional assegura que o administrador jamais poderá atentar contra a ética e a moralidade, não dando margem ao exercício da discricionariedade quando o assunto é a moralidade administrativa.

Da mesma forma que os demais princípios, o princípio da eficiência tem como principal objetivo a satisfação dos interesses coletivos. Aqui, porém, há uma exigência para que a Administração Pública exerça suas atividades dispondo de estrutura necessária para oferecer um serviço público adequado e que atenda de forma satisfatória aos anseios da sociedade. Essa eficiência pode ser atingida através do estabelecimento de metas e análise dos resultados obtidos.

José dos Santos Carvalho Filho,³ ao tratar do princípio da eficiência, apresenta um escalonamento, definindo-o como eficiência, eficácia e efetividade. Para o referido autor, a eficiência seria o modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa, podendo ser relacionada à conduta dos agentes públicos. Já a eficácia seria a relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes públicos no exercício de suas funções. Por fim, a efetividade seria voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas.

Os conceitos mencionados podem ser utilizados na realidade atual das polícias judiciárias brasileiras, incluindo a Polícia Civil do Distrito Federal, fazendo com que a implementação de um mecanismo preventivo de combate à prática da corrupção possa atender de forma satisfatória aos interesses da coletividade, resultando na eficiência dos serviços prestados, no comprometimento com a moralidade pública e no prevailecimento da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

Feitas essas observações, já se pode falar sobre o conceito de corrupção e sobre a origem da corrupção na história do Brasil. Descobrir a origem da corrupção do Brasil não é uma tarefa fácil, tendo em vista que são vários os autores que abordam esse tema. A grande maioria dos livros de história do Brasil relatam como foi a chegada dos portugueses ao Brasil, fazendo

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 19.

breves comentários sobre a origem da corrupção. O Professor e Jornalista Laurentino Gomes,⁴ define a corrupção da história do Brasil em duas palestras, tornando o entendimento do tema objetivo e de fácil compreensão. Os parágrafos a seguir foram escritos com base nos ensinamentos do referido autor.

Após uma simples pesquisa ao Minidicionário Aurélio,⁵ foi possível aferir que corrupção é a ação ou efeito de corromper, de adulterar o conteúdo original de algo. Também pode ser considerada a ação ou o resultado de subornar, de oferecer ou receber dinheiro ou vantagens a uma ou de várias pessoas, buscando obter algo em benefício próprio ou em nome de outra pessoa, caracterizando um desvirtuamento de hábitos ou devassidão de costumes.

Com essa definição, chega-se perto do conceito básico de corrupção que se pretende abordar neste trabalho, direcionando o foco do estudo para o tema principal, que está vinculado ao fato de um servidor público, integrante da Polícia Civil do Distrito Federal, quebrar pactos, desrespeitar regras, utilizando o seu cargo para receber, de forma ilícita, alguma vantagem indevida.

Para o aprendizado de alguns conceitos é necessário que se tenha uma visão do que seria o seu oposto. Diante disso, parte-se para a definição do que seria esse oposto da corrupção. Da mesma forma que se fez anteriormente, pode-se extrair de qualquer dicionário que o antônimo desse vocábulo abrange os seguintes termos: preservação, decência, integridade, probidade, retidão, respeitabilidade, seriedade, honradez, honestidade, dignidade, decoro, cautela e virtude.

Acredita-se que o principal antônimo da corrupção, que pode também ser visto sob um aspecto filosófico, é a virtude. Virtude é o estado ideal de algo que se decai pelo efeito da corrupção. Analisando novamente conceitos puros e simples, extraídos de qualquer dicionário, afere-se que virtude pode ser definida como um conjunto de características que contribuem para uma pessoa ter uma vida boa. Essas características são a sabedoria, a coragem, a resiliência, a temperança e a justiça, como se fossem “virtudes cardeais”,⁶ ou seja, a disposição de um indivíduo para praticar o bem.

Na mesma esteira de raciocínio, para um entendimento um pouco mais aprofundado do que é virtude, é preciso voltar dois mil e quinhentos anos atrás, à Grécia Antiga. Segundo

⁴ GOMES, Laurentino. **Semana da história da corrupção no Brasil, com Laurentino Gomes - Parte 1.** Youtube, 3 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NVmhfP1gxTk&t=2821s>. Acesso em: 1º out. 2021; GOMES, Laurentino. **Semana da história da corrupção no Brasil, com Laurentino Gomes - Parte 2.** Youtube, 3 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AgAKdBgeMSY>. Acesso em: 1º out. 2021.

⁵ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Aurélio, o Minidicionário da língua portuguesa.** 8. ed. rev. Ampl. do minidicionário Aurélio. Curitiba: Editora Positivo, 2018. p. 203.

⁶ JOHANN, Marcelo. **Virtudes.** Disponível em: <http://www.inf.ufrgs.br/~johann/home/virtudes.htm>. Acesso em: 30 set. 2021.

Aristóteles,⁷ não haveria virtudes inatas. Ele entendia que a virtude nada mais era que o resultado de uma prática ou esforço individual, deliberado ou contínuo.

Muito importante guardar esse conceito, porque certamente ele será utilizado quando a corrupção no âmbito da atividade policial for abordada. Essa definição aristotélica traz o principal objetivo que este trabalho visa alcançar, que é um esforço deliberado e contínuo de um sistema de *compliance*, com a intenção de reduzir ao mínimo possível o risco de corrupção ou desvio de conduta no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal. Aristóteles aduz, ainda, que a virtude não existe por si só, uma vez que ela requer um esforço contínuo, seja do indivíduo, seja da sociedade.

Tomás de Aquino, que para os Católicos é chamado São Tomás de Aquino,⁸ segue a mesma linha de Aristóteles, destacando, inclusive, que a prudência também faz parte da virtude. Para ele, essa prudência pode ser definida como retidão ou moderação dos apetites. Quando fala sobre moderação dos apetites, quis se referir aos apetites naturais e instintivos do ser humano, ou seja, o ser humano e seu estado natural estaria menos inclinado à virtude que à corrupção.

Diferentemente de Aristóteles e Tomás de Aquino, Jean-Jacques Rousseau⁹ entendia que o homem nasceria naturalmente virtuoso, em perfeita harmonia com a natureza, e seria corrompido pela civilização, fazendo referência ao mito do “bom selvagem”.¹⁰ Ainda de acordo com Rousseau, o remédio para os males da civilização seria a razão, entendida como meio necessário para restaurar o homem à sua forma virtuosa.

Depois de falar sobre corrupção e sobre as virtudes atribuídas ao ser humano, cabe indagar se essa mesma corrupção e essa mesma virtude podem ser transferidas ao Estado. Segundo Hely Lopes Meireles,¹¹ o conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Com base nisso, e visando uma definição mais abrangente, pode-se depreender que o Estado é constituído de três elementos que não se separam: povo, território e governo

⁷ ARISTÓTELES. **A Teologia.** Disponível em: <https://www.pucsp.br/pos/cesima/schenberg/alunos/paulosergio/teologia.htm>. Acesso em: 30 set. 2021.

⁸ MARTINES, Paulo. O ato moral segundo Tomás de Aquino. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 42, p. 249-264, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/trans/a/6c8G4JTJvp6JXqMqY7YPfPR/?lang=pt>. Acesso em: 30 maio 2021.

⁹ GUIA DO ESTUDANTE. Jean Jacques Rousseau. **Guia do Estudante**, 16 de agosto de 2017. Disponível em: <https://guiadoestudante.abril.com.br/especiais/jean-jacques-rousseau/>. Acesso em: 30 maio. 2021.

¹⁰ O mito do bom selvagem tem sua origem na obra do filósofo franco-suíço Jean-Jacques Rousseau e consiste na tese de que o ser humano era puro e inocente em seu estado natural, sendo a sociedade responsável por inculcar nele valores e hábitos que o conduziram ao conflito e aos problemas que, na visão de Rousseau, marcavam a sociedade (BERNARDES, Luana. O mito do bom selvagem. **Todo Estudo**. Disponível em: <https://www.todoestudo.com.br/historia/o-mito-do-bom-selvagem>. Acesso em: 8 ago. 2020).

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 60.

soberano. O Estado é basicamente um pacto coletivo e há uma série de regras para que esse Estado funcione, em busca de um Estado virtuoso.

A aspiração de uma sociedade é atingir um Estado virtuoso, onde tudo funcione com justiça social, equidade e de uma forma previsível, de modo a atingir o interesse geral dos cidadãos. Com o tempo, o Estado foi se legitimando mediante pactos coletivos, com o objetivo de atender ao interesse de todos. Reforça-se que o termo Estado brasileiro denota uma forma de governo na qual o povo é soberano, governando o Estado por meio de representantes investidos em suas funções pelo próprio povo.

Quando escreveu o livro *A República*,¹² Platão pensou e escreveu como seria uma sociedade ideal. Para Platão,¹³ uma sociedade ideal deveria ter as quatro principais virtudes: coragem, temperança, sabedoria e justiça. Ainda de acordo com o filósofo, os governantes deveriam agir na promoção do bem-estar geral e da justiça, de forma a criar harmonia e ordem entre as partes para o alcance de objetivos comunitários, fundamentais para a felicidade da República e de seus membros.

Platão também destacou um papel fundamental nessa República ideal, que seria o da educação. Ele dizia que o Estado justo não poderia existir sem que os cidadãos desenvolvessem suas capacidades, talentos e interesses, sobretudo no que diz respeito à justiça e às demais virtudes. Isso significa que um Estado onde não haja pessoas instruídas muito dificilmente será uma República ideal, pois esta exige que cada um dos seus membros desenvolva plenamente as suas capacidades. Platão afirmava que, sem educação, a chance de haver uma República ideal seria igual a zero.

Para o mesmo autor, nunca existirá um Estado virtuoso se o corpo social é corrupto. Da mesma forma, nunca haverá um Estado corrompido com um corpo social virtuoso. Isso fica muito evidente quando mencionou a seguinte frase: “tal homem, tal Estado”.¹⁴ O Estado corrompido seria um produto da sociedade pela qual ele é constituído; ademais, o Estado

¹² PLATÃO. *A República*. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2017.

¹³ MEDEIROS, Alexandro M. A Justiça e a constituição do Estado na República de Platão. **Sabedoria Política – Um site dedicado ao estudo da política**, 2014. Disponível em: <https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/a-justica-e-a-constituicao-do-estado-na-republica-de-platao/>. Acesso em: 8 ago. 2020.

¹⁴ “Tal homem, tal Estado”. “A República” fez o exercício de planejar um Estado ideal, provavelmente em resposta à decadência em que se encontrava a democracia ateniense desde a morte de seu mestre, Sócrates. Uma das grandes contribuições do diálogo platônico no que tange a ideia de Estado foi a de condicionar a qualidade do Estado à dos seus cidadãos: “as qualidades do Estado significam as qualidades dos indivíduos que o compõem”, assegura o pai da filosofia. A dialética de Platão n’A República visava eliminar a distância entre o Estado e os muitos estados dos seus cidadãos, senão porque o Estado é e deve ser a composição dos estados individuais de cada cidadão.” (DIÁRIO LIBERDADE. O Estado de Platão X os nossos estados. **Diário Liberdade**, 14 fev. 2016. Disponível em: <https://www.diarioliberalidade.org/artigos-em-destaque/414-batalha-de-ideias/60217-o-estado-de-platão-x-os-nossos-estados.html>. Acesso em: 8 ago. 2020).

corrupto não nasce por si só. Por isso pode-se afirmar que a corrupção seria uma espécie de falta de respeito às leis e às normas de convivência.

Também são sinônimos de corrupção as seguintes expressões: **propina**, **suborno**, **nepotismo** (benefícios indevidos em favor de seu grupo familiar), **compadrismo** (a mesma coisa que o nepotismo, porém, em um grupo um pouco mais estendido, tais como conhecidos, amigos, vizinhos), **clientelismo** (uma troca de benefícios entre pessoas que têm interesses comum e burlam as regras comuns), **favorecimento de amigos**, **tráfico de influência**, **abuso de autoridade**, **contrabando**, **sonegação de impostos**, **enriquecimento ilícito** e **impunidade**.

O principal vetor da corrupção é a impunidade. Conforme já foi mencionado anteriormente, segundo Aristóteles os seres humanos não nascem naturalmente virtuosos. Eles precisam se esforçar para vencerem os seus apetites. É necessário haver uma forma de controle social e legal, que impeça os participantes dessa República de favorecerem os seus apetites ao invés do bem comum. É preciso que haja mecanismos de controle, tais como o Ministério Público, as Polícias, os Tribunais de Conta Estaduais e da União, etc. A falta desses mecanismos de controle leva à impunidade e a impunidade realimenta a corrupção.

A corrupção pode ser resultado de uma sociedade que tem dificuldades em se organizar e pactuar seus caminhos em direção ao futuro, seja pela educação, seja pela construção da cidadania. A corrupção também pode ser entendida como um Estado dominado pelo excesso de burocracia, que cria embaraços para vender benefícios e privilégios. A corrupção também pode ser resultado de um ambiente em que leis e regulamentos são feitos para beneficiar os amigos (ou os poderosos) e punir os inimigos (ou os destituídos de meios para se defender). Por fim, a corrupção também é resultado de ausência de mecanismos eficazes contra o abuso de autoridade.

2.2 A origem da corrupção no Brasil

Para o entendimento da corrupção no Brasil, Laurentino Gomes,¹⁵ afirmar ser preciso voltar um pouco no tempo, com o intuito de entender o império colonial português, porque foi ele que deu origem ao Brasil. Entre os séculos XIV e XVI, Portugal criou o primeiro império global da história da humanidade, cuja característica, talvez a mais importante, era a grande centralização de poder.

Essa centralização de poder, porém, transformou-se, com o tempo, em um excesso de burocracia e em complexidade de leis e regulamentos. Além disso, a vastidão geográfica e territorial, denominada pelos próprios portugueses de “lonjuras do império”, havia começado a trazer dificuldades para fiscalizar as ações de seus agentes mais distantes. O principal fundamento da organização do Estado Português tinha como premissa a afirmação de que todo poder emanava do Rei e todos dele dependiam, sendo ele quem nomeava os membros das cortes, os padres, os bispos e os capitães das fortalezas.

Essa centralização do poder nas mãos do império português, criou monopólios e concessões, o que acabou refletindo no Brasil. Os monopólios incluíam o comércio de escravos, açúcar e sal, o quinto real na produção de ouro,¹⁶ a exploração das minas de diamantes, contratos de pesca de baleia na Bahia e no Rio de Janeiro, corte de madeiras com substâncias corantes e das árvores utilizadas na construção naval, a venda de certos cargos e comandos, como posto de capitão de uma fortaleza ou navio, além de diversas funções administrativas, como ocupantes de cartórios etc.

Essas concessões tinham o único objetivo de ajudar a enriquecer ainda mais a coroa portuguesa. Além disso, elas foram o pontapé inicial para o começo da corrupção no Brasil. Há relatos de que o capitão de uma das fortalezas que guarnecia a entrada da Baía da Guanabara cobrava propina de cada navio que passava pela frente de seus canhões.

A regra era a seguinte: propinas poderiam ser cobradas desde que o imposto real português fosse devidamente cobrado e desde que quem recebesse a propina fosse discreto na

¹⁵ GOMES, Laurentino. **Semana da história da corrupção no Brasil, com Laurentino Gomes - Parte 1.** Youtube, 3 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NvmhfP1gxTk&t=2821s>. Acesso em: 1º out. 2021.

¹⁶ O Quinto era um imposto cobrado pela Coroa de Portugal e as Casas de Contratações sobre o ouro encontrado em suas colônias. Corresponhia a 20% do metal extraído e sua forma de cobrança variou conforme a época e a Coroa Portuguesa era feita das primeiras doações das capitânias hereditárias por D. João III, em 1534. Mesmo antes do descobrimento de minas de ouro no Brasil, as “Ordenações do Reino” estabeleciam como direitos reais, entre outros, as minas de ouro e prata ou qualquer outro metal (BRITO, Karine Ferreira. Quinto do ouro. **InfoEscola**, 2016. Disponível em: <https://www.infoescola.com/brasil-colonia/quinto-do-ouro/>. Acesso em: 1º out. 2021).

acumulação de sua riqueza. Nessa época, os crimes mais comuns praticados por aqueles que recebiam propinas eram contrabando de ouro e prata, superfaturamento de obras, apropriação de recursos do tesouro real, cobrança ilegal de tributos, extorsão, abuso de autoridade e nepotismo.

Nesse contexto, merece destaque a participação de Salvador Correia de Sá e Benevides,¹⁷ considerado à época, um dos homens mais ricos do Brasil. Contra ele pesaram várias acusações pela prática reiterada das mais diversas formas de corrupção. Salvador de Sá acumulou a maior fortuna nos 300 anos do Brasil Colonial, foi três vezes Governador do Rio de Janeiro entre 1637 e 1661 e era dono de engenhos de açúcar, estaleiros navais e milhares de escravos. No século 17, chegou a construir o maior navio de todo o império português da época.¹⁸ No ano de 1648, comandou a armada brasileira que libertou Angola dos Holandeses.

O acúmulo dessa enorme fortuna teve consequências. Salvador Correia foi inúmeras vezes acusado formalmente de roubo e abuso de autoridade, chegou a ser condenado na África e ficou preso em Lisboa. Depois de ter sido liberado, em Lisboa, Salvador Correia, que possuía uma enorme influência política, foi nomeado para o Conselho Ultramarino,¹⁹ órgão responsável pelo seu próprio julgamento.

Outro que também ficou muito conhecido pela prática de atos de corrupção foi Dom Pedro Miguel de Almeida Portugal e Vasconcelos,²⁰ conhecido como Terceiro Conde de Assumar ou Primeiro Marquês de Alonar. Foi Governador de Minas Gerais entre 1717 e 1720 e também era conhecido como o Homem do Ouro. Contra ele pesavam acusações de contrabando de ouro e escravos, falsificação de barras e moedas de ouro, intermediação na venda de lavras e cobrança de propina na venda de contratos de mineração.

Dom Pedro Miguel foi nomeado para ser o responsável pela cobrança do quinto, imposto do Rei. Ao retornar para Portugal, em 1720, o Conde de Assumar desembarcou em Lisboa com o um baú contendo, em seu interior, o equivalente a 100 mil moedas de ouro, fortuna

¹⁷ AYER, Flávia. Corrupção está enraizada no Brasil desde o período colonial, revela historiadora. **Estado de Minas**, Política, 13 de agosto de 2017. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/08/13/interna_politica,891482/corruptao-esta-enraizada-no-brasil-desde-o-periodo-colonial-revela-hi.shtml. Acesso em: 1º out. 2021.

¹⁸ MESQUITA, João Lara. Maior navio do mundo, no século 17, construído no Brasil. **Estadão**, 13 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://marsefim.com.br/maior-navio-do-mundo-no-seculo-17/>. Acesso em: 26 maio 2021.

¹⁹ BICALHO, Maria Fernanda Baptista. Os Conselhos da Índia e Ultramarino, a Secretaria de Estado e a circulação de saberes no império português – séculos XVII e XVIII. **Reflexos – Revue Pluridisciplinaire du Monde Lusophone**, nº 5, 10 de novembro de 2020. Disponível em: <http://revues.univ-tlse2.fr/reflexos/index.php?id=741>. Acesso em: 1º out. 2021.

²⁰ APOSTOLADOS SAGRADO CORAÇÃO. **O Conde de Assumar**. Disponível em: <https://apostoladosagradoscaraes.angelfire.com/conde.html>. Acesso em: 11 out. 2021.

infinitamente superior aos seus vencimentos, o que o tornou um dos homens mais ricos de Portugal. Na época, o Rei Dom João V ficou muito irritado com a demonstração de riqueza de Dom Pedro Miguel. Dom João V, inclusive, sequer quis recebê-lo para a cerimônia do beijamão, como seria de praxe. Dom Pedro Miguel, porém, logo foi perdoado e nomeado vice-rei da Índia, de onde voltou ainda mais rico e ganhou o título de marquês.

Para compreender um pouco mais sobre o tema da origem da corrupção no Brasil é importante fazer a seguinte pergunta: o que levou uma Corte Europeia a fugir para o Brasil em 1807/1808? Para responder a essa pergunta, precisamos analisar, brevemente, o que estava acontecendo no mundo. No ano de 1776, foi proclamada a Independência Americana,²¹ no ano de 1789, ocorreu a Revolução Francesa,²² influenciada pela Revolução Americana. Já no ano de 1804, Napoleão Bonaparte colocou em prática as regras da Revolução Francesa.

Embora Portugal fosse um império muito grande, não havia exército nem pessoas para defendê-lo da França ou da Inglaterra, nações que pressionaram o Rei Dom João a escolher um dos lados. Sentindo-se ameaçado, Dom João decide vir para o Brasil. Não foi uma saída fácil, uma vez que, enquanto ele se preparava para deixar Portugal, os primeiros soldados enviados por Napoleão Bonaparte começavam a chegar.

No dia 29 de novembro de 1807, Dom João deixou Portugal com destino ao Brasil em 58 navios, com aproximadamente quinze mil pessoas. A corte Portuguesa chegou ao Brasil trazendo a esperança para um povo considerado selvagem, sem cultura, com precariedade na saúde e no saneamento, além dos problemas da escravidão, do analfabetismo e da pobreza.

Ainda de acordo com os ensinamentos de Laurentino Gomes,²³ após a chegada da Corte Portuguesa ao Brasil criou-se uma nova monarquia e essa Corte teve a prerrogativa de distribuir privilégios. Foi a partir daí que começou uma troca de favores em detrimento do recebimento de benefícios. Nos oito primeiros anos da colonização no Brasil, Dom João distribuiu mais títulos de nobreza do que em todos os 500 anos da história de Portugal. Bastava efetuar uma contribuição ao Rei para receber um título de Barão.

Assim que Dom João VI chegou ao Brasil, no dia 8 de março de 1808, ganhou de presente a melhor casa que existia no Rio de Janeiro, hoje o Palácio da Quinta da Boa Vista,

²¹ BEZERRA, Juliana. Independência dos Estados Unidos (1776). **Toda Matéria**, 18 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/independencia-dos-estados-unidos/>. Acesso em: 26 maio 2021.

²² BEZERRA, Juliana. Revolução Francesa (1789): resumo, causas e exercícios. **Toda Matéria**, 11 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/revolucao-francesa/>. Acesso em: 26 maio 2021.

²³ GOMES, Laurentino. **Semana da história da corrupção no Brasil, com Laurentino Gomes - Parte 2**. Youtube, 3 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AgAKdBgeMSY>. Acesso em: 1º out. 2021.

dado a ele por um dos maiores traficantes de escravos da época, identificado como Elias Antônio Lopes.²⁴ Durante os 13 anos de permanência da Corte de Dom João VI no Rio de Janeiro, Elias Antônio foi um dos homens que mais enriqueceu, tendo recebidos inúmeras honrarias, títulos e privilégios.

Foi um período de muita promiscuidade entre o interesse público e o privado, onde a corrupção reinava de forma absoluta. Conforme descrito nos parágrafos anteriores, inúmeros exemplos de casos de corrupção ocorreram com a chegada da Corte Portuguesa ao Brasil, demonstrando que a corrupção não é um problema exclusivo dos dias atuais. Dois anos antes da Proclamação da República, o Marechal Floriano Peixoto disse: “Nosso país encontra-se em avançado estado de corrupção moral e precisa de uma ditadura capaz de limpá-lo”.

Fica evidente que a corrupção também se manteve como uma marca do Estado republicano, tanto quanto era na época da monarquia. O fato é que existem, atualmente, entraves profundos, tanto de natureza estrutural quanto cultural, que acabam favorecendo a corrupção, o que significa dizer que definir as suas causas e sua origem é uma tarefa praticamente impossível.

Depreende-se, portanto, que a prática da corrupção possui várias conotações em vários momentos distintos da história do Brasil e da humanidade. Explicar a origem da corrupção é uma tarefa quase impossível, uma vez que essa expressão é repleta de definições sociológicas e até mesmo jurídicas. Feitas essas observações, já é possível abordar os desastrosos efeitos que a prática da corrupção pode ocasionar para a sociedade.

2.3 Os efeitos da corrupção no Brasil

Na mesma esteira de raciocínio do que foi dito nos parágrafos anteriores, o foco agora será os efeitos da corrupção nos dias de hoje. Segundo o Índice de Percepção da Corrupção mundial,²⁵ em artigo exposto no *site* Transparência Internacional, o Brasil ocupa a posição 106 no *ranking*. O IPC é considerado o principal indicador de corrupção no setor público do mundo.

²⁴ ELIAS ANTÓNIO LOPES. *In: Wikipédia, a enciclopédia livre*. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elias_Antônio_Lopes. Acesso em: 26 maio 2021.

²⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção - IPC 2019**. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm_source=Ads&utm_medium=Google&utm_campaign=Índice de Percepção da Corrupção&utm_term=Ranking da Corrupção&gclid=CjwKCAiArbv_BRA8EiwAYGs23GnwnxwTxIV51ij_AoS2HeRqkZxiw35qNyljwFyLw00CX8BfwQN-RoC45sQAvD_BwE. Acesso em: 1º jan. 2021.

De acordo com esse índice, o Brasil teve a segunda pior nota pelo segundo ano consecutivo, o que merece uma reflexão. Os efeitos da corrupção são devastadores em vários setores da sociedade, tais como saúde, educação, desenvolvimento social e segurança pública, que é o foco deste trabalho. Embora a corrupção atinja diversos setores da sociedade, para o tema em questão o importante é a abordagem dos efeitos que a prática dessa corrupção pode gerar no âmbito da atividade policial.

Comumente os atos de corrupção, ocorram eles no setor público ou no privado, geralmente só são descobertos depois que muitos prejuízos já foram causados. Identificar um ato de corrupção não é uma tarefa simples, tendo em vista que os autores desse tipo de delito agem comumente tomando todos os cuidados para que não sejam descobertos. A corrupção não é percebida no momento em que é feita, sendo notada por conta dos efeitos devastadores que surgem posteriormente.

Quando se fala em corrupção, imediatamente vem à mente a palavra ética. Para o escritor e filósofo Mario Sérgio Cortella,²⁶ “ética é um conjunto de valores e princípios que usamos para decidir nossa conduta. É um conjunto de princípios para decidir se aquilo que eu quero é aquilo que eu posso e aquilo que devo. Ética é acima de tudo uma escolha”. Para o mesmo autor, “a ocasião não faz o ladrão, mas apenas o revela. A decisão de ser ladrão ou não é anterior à ocasião”. Importante fazer essas observações, porque algumas profissões criam circunstâncias sedutoras para que ocorra a prática de um ato de corrupção. Embora essas circunstâncias aconteçam, ninguém é obrigado a praticar atos de corrupção; por mais que existam circunstâncias favoráveis, sempre existirá o livre arbítrio.

Durante congresso²⁷ realizado pela Controladoria-Geral da União, cujo objetivo foi apontar os efeitos nocivos da corrupção em uma sociedade, o Ministro da CGU, Wagner Rosário, mencionou:

O estado de direito é ligado ao respeito às normas e aos direitos fundamentais. Estado de Direito é aquele no qual até mesmo os mandatários políticos estão submissos à legislação vigente. Precisamos perseguir o afastamento da corrupção para gerarmos um real estado de direito em nossa sociedade. O combate à corrupção promove o crescimento econômico, gera empregos, diminui a desigualdade social e melhora a distribuição de renda, o que resulta no consequente fortalecimento do estado de direito.

²⁶ **MARIO SERGIO CORTELLA FALA sobre ética e corrupção.** YouTube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=BoPp_SLOm7k. Acesso em: 2 abr. 2021.

²⁷ CGU – Controladoria-Geral da União. **Ministro da CGU aponta os efeitos nocivos da corrupção em uma sociedade.** CGU, 4 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/10/ministro-da-cgu-aponta-os-efeitos-nocivos-da-corrupcao-em-uma-sociedade>. Acesso em: 17 jan. 2021.

Percebe-se, nos dias de hoje, que o Brasil tem se empenhado de forma muito árdua no combate à corrupção, seja através de criação de leis específicas, seja através de aumento de pena para quem pratica essa conduta tão reprovável. O fato é que talvez as penas impostas pelo legislador brasileiro não sejam tão suficientes, a ponto de fazer com que o infrator pense duas vezes antes da prática delituosa.

Apenas a título de exemplo, a Dinamarca, considerado o país com o menor índice de corrupção, adotou algumas boas práticas²⁸ que podem servir de inspiração para o Brasil, tais como: menos regalias para políticos, pouco espaço para indicar cargos, transparência ampla, baixa impunidade, confiança social, ouvidoria forte, empenho constante contra a corrupção e uma polícia confiável e preparada.

De todas essas boas práticas, as que mais chamam a atenção, tendo em vista ser o tema central deste trabalho, são a existência de uma polícia confiável e preparada e a implementação de uma ouvidoria forte. Na Dinamarca, são raros os casos de corrupção que envolvem as polícias. A confiança da população na polícia dinamarquesa atinge níveis muito elevados. Por conta disso, ser policial é um *status*, o que faz com que muitos jovens qualificados queiram trabalhar na instituição.

Essa é uma realidade possível porque as condições de trabalho oferecidas pelo governo dinamarquês estão diretamente ligadas à qualidade do serviço oferecido à população. Quando são aceitos para fazerem parte dos quadros das polícias os pretendentes passam, no mínimo, dois anos dentro de uma academia de polícia, recebendo treinamento e preparação adequada. Além de um bom salário, os policiais dinamarqueses também recebem seus proventos integrais ao se aposentarem.

As ouvidorias na Dinamarca costumam ser órgãos independentes, as quais empregam um número relativamente elevado de funcionários, que recebem milhares de reclamações contra o governo. Essas reclamações, ao invés de serem descartadas por ausência de provas, são utilizadas para a elaboração de críticas ou de recomendações, o que acaba promovendo verdadeiras mudanças nos mais diversos órgãos do governo dinamarquês.

A corrupção se tornou um problema mundial, que gera prejuízo em vários setores, seja na política, na educação, no meio ambiente, na segurança pública ou na economia. A corrupção pode estar vinculada a vários fatores, em vários tipos de lugares, sendo muito impreciso

²⁸ MILHORANCE, Flávia. Oito lições de combate à corrupção que a Dinamarca pode dar ao Brasil. **BBC News Brasil**, 27 de janeiro de 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160126_dinamarca_corrupcao_fm_ab. Acesso em: 18 jan. 2021.

informar qual é, de fato, a sua causa. O estudo de atos de corrupção, porém, pode resultar em um excelente material que servirá de leme para que se possa navegar no caminho do entendimento e da avaliação de que políticas públicas podem ser implementadas para ajudar a combater e a prevenir a prática da corrupção.

Segundo estudo²⁹ da United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC) Vienna, que publicou um manual de pesquisa sobre corrupção, prevenir e combater essa prática tornou-se um desafio muito complexo. Essa complexidade se deve a uma imensa dificuldade no conhecimento e na medição da prática da corrupção. Esses manuais contribuem de forma muito significativa para o combate à corrupção, seja produzindo estatística ou coletando informações relevantes.

Existe uma preocupação internacional com o Brasil quando o assunto é o combate à prática de corrupção. De acordo com o Fórum Econômico Mundial da Suíça,³⁰ que ocorreu no ano de 2016, de 141 países, o Brasil foi considerado o 4º país mais corrupto do mundo, ficando atrás de Venezuela, Bolívia e Chade. Diante da importância desse tema, a Organização das Nações Unidas (ONU) o incluiu como um dos dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável,³¹ merecendo atenção a meta número 16.5,³² que visa reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas.

Figura 1 – Metas Globais para o Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Agência Brasil.³³

²⁹ UNODC - United Nations Office on Drugs and Crimes. **Manual on corruption surveys: Methodological guidelines on the measurement of bribery and other forms of corruption through sample surveys.** [s.l.: s.n.], 2018. Disponível em: www.unodc.org. Acesso em: 2 abr. 2021.

³⁰ GOMES, Luiz Flávio. **Brasil é o 4º país mais corrupto do mundo (diz Fórum Econômico Mundial). Nossas lideranças políticas...** Disponível em: <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/392568696/brasil-e-o-4-pais-mais-corrupto-do-mundo-diz-forum-economico-mundial-nossas-liderancas-politicas>. Acesso em: 2 abr. 2021.

³¹ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 1º out. 2021.

³² IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes.** Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso em: 2 abr. 2021.

³³ DINIZ, Maiana. Líderes mundiais se reúnem na ONU para formalizar metas de desenvolvimento. **Agência Brasil**, 25 de setembro de 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-09/lideres-mundiais-se-reunem-na-onu-para-formalizar-metas-de-desenvolvimento>. Acesso em: 8 nov. 2021.

2.4 A corrupção no âmbito da atividade Policial

A corrupção no âmbito da atividade policial infelizmente sempre existiu. No Distrito Federal, talvez por uma série de fatores, sua Polícia Civil goza de boa reputação junto à sociedade, o que não afasta os casos de corrupção. Atualmente, o órgão responsável pela apuração de práticas ilícitas praticadas por integrantes da instituição é a Corregedoria-Geral de Polícia, que atua reprimindo os desvios de conduta praticados pelos policiais. Não existe, portanto, um sistema específico que vise prevenir a prática da corrupção, o que também acontece nas demais instituições policiais brasileiras.

Vários são os fatores que podem influenciar a prática da corrupção no âmbito da atividade policial. Pode-se mencionar a falta de uma capacitação adequada, os baixos salários, a falta de efetivo, a falta de estrutura física e, principalmente, a ausência de assistência do Estado. De acordo com muitos policiais, o perigo e os riscos inerentes à profissão não são reconhecidos pelo Estado, que tem a obrigação de zelar pelo bem-estar dos integrantes das forças de segurança

De qualquer forma, a corrupção na atividade policial existe, está presente em grande parte das instituições policiais do Brasil e precisa ser neutralizada. Outros questionamentos também são feitos quando o assunto é a corrupção no âmbito da atividade policial. Por que a incidência de corrupção é maior em alguns Estados? Existe algum corporativismo na investigação de crimes que envolvem policiais? As pessoas têm medo de procurar as corregedorias para denunciar práticas de abuso de autoridade e de corrupção?

A transformação da imagem que a sociedade tem da polícia passa pela análise de todos esses questionamentos. A prática de atos de corrupção não pode ser justificada pela baixa remuneração dos profissionais da segurança, pela falta de estrutura e pela ausência de reconhecimento do Estado. O processo de transformação na estrutura orgânica das polícias necessita passar por uma mudança de cultura e pela implementação de algum novo mecanismo de combate à corrupção.

No Brasil, a sociedade tem uma visão distorcida das instituições de segurança pública, o que não deixa de ser algo positivo para que seja possível caminhar na direção das transformações necessárias. No ano de 2013, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) elaborou um questionário³⁴ denominado de Pesquisa Nacional de Vitimização. No

³⁴ SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Pesquisa Nacional de Vitimização** – Questionário SENASP. [S.l.: s.n.], maio de 2013. Disponível em: https://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp_final.pdf. Acesso em: 6 nov. 2021.

referido relatório foram abordados vários tópicos importantes, merecendo destaque os itens que retratam a percepção da segurança pública por parte da sociedade, que trouxe resultados de pesquisas sobre a impressão que a população tem das polícias civil e militar. Embora a abordagem envolvendo as polícias militares brasileiras seja de extrema importância, por ora o foco permanecerá nos resultados obtidos sobre as polícias civis brasileiras.

Constou no referido questionário que as Polícias Civis do Brasil possuem um índice de confiança de 79,1% da população, o que parece ser um resultado muito positivo. No Distrito Federal, a população confia muito na Polícia Civil, com 24% de aprovação, retratando a maior taxa de confiança do País. No entanto, deve-se destacar que, por conta de atribuições legais, a presença desses policiais nas ruas é menor que a presença de policiais militares.

Durante uma entrevista³⁵ ao jornalista André Shalders, da BBC Brasil, o Procurador da República José Maria Panoeiro, responsável à época pela investigação na falha do enfrentamento das forças de segurança do Rio de Janeiro no combate à atuação das organizações criminosas que atuam no estado – como o Comando Vermelho (CV) e os Amigos dos Amigos (ADA) –, afirmou que o pano de fundo para a violência naquela unidade federativa está diretamente ligado à corrupção no âmbito da atividade policial.

Na mesma linha de raciocínio, em matéria jornalista publicada também no ano de 2013,³⁶ a então Secretária Nacional de Segurança Pública, Regina Miki, explicou que “o crime de corrupção tem o lado ativo e o passivo, não estou defendendo a polícia, mas a mesma sociedade que cobra que a gente melhore a polícia a corrompe”. A Secretária defendeu, porém, que a polícia tem o dever de defender o cidadão e que o policial deve ser punido com mais seriedade.

Lamentavelmente, as polícias brasileiras possuem um histórico muito grave de corrupção que precisa ser combatido pelos Estados. Não se pode olvidar que os desvios de conduta ocorrem em diversas outras profissões, mas quando esses mesmos desvios de conduta ocorrem no âmbito da atividade policial, a cobrança acaba sendo maior.

É preciso frisar que a atividade policial é uma profissão complexa, o que faz com que haja a necessidade de um critério rigoroso de seleção dos aspirantes aos cargos policiais. O policial precisa de uma formação qualificada, passando pelo direito, pela sociologia e pela

³⁵ SHALDERS, André. Corrupção policial viabiliza tráfico de armas e é central na crise, diz procurador que investiga escalada da violência no Rio. **BBC News Brasil**, 23 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43163790>. Acesso em: 19 jan. 2021.

³⁶ AMADO, Guilherme. Secretária Nacional de Segurança critica Polícia Militar do Rio por atos de corrupção. **Extra**, 6 de abril de 2013. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/secretaria-nacional-de-seguranca-critica-policia-militar-do-rio-por-atos-de-corrupcao-8044489.html>. Acesso em: 19 jan. 2021.

psicologia, ou seja, só deve fazer jus à posse do cargo depois avaliações aplicadas por intermédio de uma grade curricular própria e específica. Só assim será possível ter policiais preparados e qualificados para atender às demandas da sociedade.

O reconhecimento dessa transformação tão almejada pela sociedade precisa vir dos policiais, que devem levar suas demandas ao Estado para conscientizá-lo dos problemas enfrentados por cada corporação. Quando os gestores das polícias dão o famoso “jeitinho” para fazer a engrenagem continuar funcionando, tem se a impressão de que o Estado não precisa mais fazer a sua parte. Com isso, os gestores, conscientemente ou não, acabam prejudicando os próprios policiais por não reconhecerem que as polícias precisam, permanentemente, de investimentos.

Apenas para ilustrar o quão difícil é a atividade policial, em pesquisa realizada pelo Data Folha³⁷ no ano de 2016, a população entendeu que policiais são considerados violentos e também são vistos como vítimas. Foram ouvidos 3.625 brasileiros, com mais de 17 anos, em 217 municípios de todo o País. De acordo com a pesquisa, 53% da população tem medo de ser agredida pela Polícia Civil, ao passo que 59% teme sofrer violência física da Polícia Militar.

Segundo Ricardo Balestreri:³⁸

O agente de Segurança Pública é, contudo, um cidadão qualificado: emblematisa o Estado, em seu contato mais imediato com a população. Sendo a autoridade mais comumente encontrada tem, portanto, a missão de ser uma espécie de “porta voz” popular do conjunto de autoridades das diversas áreas do poder. Além disso, porta a singular permissão para o uso da força e das armas, no âmbito da lei, o que lhe confere natural e destacada autoridade para a construção social ou para sua devastação. O impacto sobre a vida de indivíduos e comunidades, exercido por esse cidadão qualificado é, pois, sempre um impacto extremado e simbolicamente referencial para o bem ou para o mal-estar da sociedade.

Continua ainda o mesmo autor:³⁹

O policial é, antes de tudo um cidadão, e na cidadania deve nutrir sua razão de ser. Irmana-se, assim, a todos os membros da comunidade em direitos e deveres. Sua condição de cidadania é, portanto, condição primeira, tornando-se bizarra qualquer reflexão fundada sobre suposta dualidade ou antagonismo entre uma “sociedade civil” e outra “sociedade policial”. Essa afirmação é plenamente válida mesmo quando se trata da Polícia Militar, que é um serviço público realizado na perspectiva de uma sociedade única, da qual todos os segmentos estatais são derivados. Portanto não há,

³⁷ CONJUR. Policiais são vistos como violentos e vítimas, diz Datafolha. **Consultor Jurídico**, 2 de novembro de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-02/policiais-sao-vistos-violentos-vitimas-datafolha>. Acesso em: 30 jan. 2021.

³⁸ BALESTRERI, Ricardo. **Direitos humanos: coisa de polícia**. Treze Reflexões sobre polícia e direitos humanos. Disponível em: <https://www.acadepol.ms.gov.br/artigos/direitos-humanos-coisa-de-policia/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

³⁹ Idem, *ibidem*.

igualmente, uma “sociedade civil” e outra “sociedade militar”. A “lógica” da Guerra Fria, aliada aos “anos de chumbo”, no Brasil, é que se encarregou de solidificar esses equívocos, tentando transformar a polícia, de um serviço à cidadania, em ferramenta para enfrentamento do “inimigo interno”. Mesmo após o encerramento desses anos de paranoia, sequelas ideológicas persistem indevidamente, obstaculizando, em algumas áreas, a elucidação da real função policial.

Para ratificar que a corrupção na atividade não é um problema existente somente no Brasil, basta analisar a matéria veiculada no site *Corruption Watch*,⁴⁰ uma organização sem fins lucrativos que começou a funcionar na África do Sul no ano de 2012 e fez a seguinte indagação:⁴¹ “o que fazemos quando as pessoas encarregadas de nos proteger estão servindo a outros interesses além da segurança pública? (tradução nossa). Essa organização conta com a ajuda da população para receber denúncias que envolvam corrupção na atividade policial de todo o país.

O sistema funciona como uma espécie de plataforma específica para o relato de casos de corrupção. As denúncias podem ser feitas de forma anônima e com segurança, havendo a coleta e posterior análise de informações que identifiquem padrões e pontos críticos da prática de corrupção, culminando na busca de soluções para o fim da corrupção sistêmica. Além da disponibilização desses canais de denúncias, também são feitas campanhas que mobilizam as pessoas a se posicionarem contra a corrupção.

Conforme relatório⁴² publicado pela própria organização, há um quadro sombrio e muito preocupante da corrupção na polícia da África do Sul. Foram analisados 1.440 relatórios, que apontam para a corrupção no âmbito da atividade policial. Foi observado que os três principais delitos praticados pelos integrantes da corporação foram: suborno (33%), abuso de poder (23%) e omissão de ação (18%). Para 40% dos entrevistados sul-africanos, alguns policiais são corruptos, enquanto 30% acredita que a maioria deles é.

O mesmo relatório também demonstrou que 19% dos entrevistados sul-africanos pagaram suborno a um policial, seja apenas uma vez, ocasionalmente ou frequentemente. Importante salientar que essa experiência foi aplicada em 35 países pesquisados, com os cidadãos identificando a polícia como a instituição mais corrupta, com quase metade (47%) acreditando que a maioria ou todos os policiais são corruptos.

⁴⁰ MOTALA, Sabeedah. The terrible consequences of police corruption. **Corruption Watch**, 12 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.corruptionwatch.org.za/the-terrible-consequences-of-police-corruption/>. Acesso em: 1º fev. 2021.

⁴¹ Idem, ibidem.

⁴² CORRUPTION WATCH. **Corruption in uniform: when cops becomes criminals**. Disponível em: <https://www.corruptionwatch.org.za/wp-content/uploads/2019/06/Police-sectoral-report-June2019.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2021.

Eventual aplicação dessa pesquisa em uma das instituições policiais brasileiras não traria resultados muito diferentes. Esses dados precisam ser estudados aqui no Brasil para que sejam utilizados como forma de conscientizar os gestores sobre a importância da criação de boas práticas de conduta no âmbito das instituições policiais. O pontapé inicial para isso, quem sabe, pode ser a extinção de nomeações por questões políticas, passando-se a valorizar mais a meritocracia.

Outro ponto importante seria a criação de um mecanismo que possibilite ao cidadão avaliar os servidores da polícia por intermédio do atendimento recebido nas Delegacias. A participação pública e o engajamento da sociedade serão fundamentais para que essa transformação aconteça. É um direito do cidadão receber um serviço público de qualidade, prestado por uma polícia que tenha como missão o simples objetivo de respeitar as leis.

Para que essa mudança ocorra também será preciso compreender que medidas precisarão ser adotadas para que seja feita uma reforma policial. O que faz surgir a corrupção no âmbito da atividade policial? Será que um guia prático pode afastar quaisquer eventuais desvios de conduta? As instituições policiais internacionais podem servir como exemplo? Como países mais evoluídos fizeram para erradicar a corrupção em suas polícias? São questões que necessitam de um debate profundo e fundamental para que as instituições policiais caminhem rumo às mudanças tão necessárias.

O enfrentamento da corrupção na atividade policial é de extrema importância para que os cidadãos possam viver em um estado democrático de direito, restaurando na sociedade a confiança que deve existir em processos e instituições democráticas. Não se pode cogitar que exista no serviço público brasileiro a aplicação da Teoria da Graxa Sobre Rodas, que foi cobrada em prova⁴³ de concurso para o Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Conforme mencionado por Cristiano Campidelli,⁴⁴ quando abordada na referida questão de concurso, a Teoria da Graxa sobre Rodas foi descrita como a corrupção boa, que ajudaria o

⁴³ “(2017-MPMG-Promotor) Sobre a teorização constitucional: I. O fenômeno da constitucionalização simbólica com a padronização de um simbolismo jurídico invariavelmente fomenta o surgimento do **Estado Vampiro**. II. A **teoria da graxa sobre rodas** valoriza a corrupção como um aspecto positivo, com a possibilidade de implemento do crescimento econômico. III. A teoria discursiva do direito procura equacionar o discurso de fundamentação e o de aplicação do direito, de modo a colocar no primeiro o ponto final de equilíbrio do sistema dentro da solução dos conflitos. IV. A concepção de justiça formatada a partir do véu da ignorância rompe o vínculo de equidade entre os atores de um discurso jurídico. Somente é CORRETO o que se afirma em: A) I e II. B) I. C) II. D) III e IV. **Gabarito: letra C.**” (PORTAL CONCURSO PÚBLICO. **Teoria dos Testículos Despedaçados, do Vampiro e da Graxa**. Disponível em: <https://www.portalconcursopublico.com.br/2017/05/teoria-dos-testiculos-despedacados-do.html>. Acesso em: 1º out. 2021).

⁴⁴ CAMPIDELLI, Cristiano. Teoria da graxa sobre rodas, teoria do Estado vampiro e teoria da exceção de Romeu e Julieta. **Jusbrasil**, 15 de junho de 2018. Disponível em:

sistema a funcionar, ou seja, para essa teoria alguns atos de corrupção devem ser tolerados por contornarem a pesada burocracia do Estado, dando maior liberdade ao setor privado e gerando crescimento econômico, de maneira que os atos de corrupção seriam uma espécie de graxa que destrava as engrenagens estatais, fazendo o Estado funcionar com mais eficiência.

Afirma ainda Campidelli⁴⁵ que o contraponto da Teoria da Graxa sobre Rodas seria a Teoria da Bola de Neve, segundo a qual qualquer ato de corrupção atrai mais corrupção. Na mesma esteira de raciocínio, ainda existe a Teoria da Cegueira Deliberada.⁴⁶ Para essa teoria, o acusado de corrupção não pode alegar ignorância sobre o fato e o Estado não precisa buscar provas para puni-lo.

Para um maior entendimento sobre o que motiva a prática da corrupção, Christine Parker e Vibeke Lehmann,⁴⁷ no livro *Explicando o compliance*, abordam esse tema de forma muito clara e objetiva, embora considerem a regulamentação do *compliance* complexa em todos os sentidos. As autoras trazem à tona uma questão que merece uma reflexão: o que leva uma empresa ou um gestor a cumprir ou não uma regra?

Vários fatores foram analisados, através de uma série de estudos que ocorreram nos Estados Unidos, onde várias empresas foram acompanhadas durante alguns anos. As estudosas elencaram os seguintes questionamentos: por que as empresas e os seus gerentes violam as leis? Qual é a diferença entre um infrator e um não infrator? Essa análise foi feita sob o ponto de vista dos gestores das empresas, não refletindo a opinião dos demais funcionários.

Com base nessas indagações, as autoras também refletiram sobre o motivo pelo qual um gestor faz a coisa certa dentro da empresa, mesmo que não seja economicamente interessante cumprir a lei. Embora o objeto de estudo tenha sido direcionado a empresas privadas, as reflexões são positivas e podem trazer uma série de questionamentos sobre o motivo pelo qual a prática da corrupção é tão comum no âmbito da atividade policial.

<https://ccampidelli.jusbrasil.com.br/artigos/590426013/teoria-da-graxa-sobre-rodas-teoria-do-estado-vampiro-e-teoria-da-excecao-de-romeu-e-julieta>. Acesso em: 3 fev. 2021.

⁴⁵ Idem, *ibidem*.

⁴⁶ A Teoria da Cegueira Deliberada é uma construção jurisprudencial originada no direito anglo-saxônico, que preconiza a possibilidade de punição do indivíduo que deliberadamente se mantém em estado de ignorância em relação à natureza ilícita de seus atos. No direito brasileiro, tal teoria vem sendo cada vez mais utilizada sob a justificativa de que tal atitude do indivíduo poderia ser equiparada ao dolo eventual. O presente trabalho busca justamente analisar a estrutura do dolo eventual brasileiro, bem como os requisitos de aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada, tal como preconizado pela jurisprudência americana, para então, ao final, constatar como deverá ser a sua correta aplicação (ASSUMPÇÃO, Pedro Antonio Adorno Bandeira. **A teoria da cegueira deliberada e a equiparação ao dolo eventual**. 2017. 17f. Artigo científico (Especialização com ênfase em Direito Contencioso) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017).

⁴⁷ PARKER, Christine; LEHMANN NIELSEN, Vibeke. **Explaining Compliance: Business Responses to Regulation**. Massachusetts: Ed. Edward Elgar, 2011. p. 59-74.

Todas essas questões foram levantadas com base em estudos firmados em uma teoria denominada Teoria da Escolha Racional e Crime Corporativo, para a qual, independentemente da posição que o infrator ocupe no âmbito empresarial, a criminalidade é consequência de uma decisão consciente, ou seja, é uma escolha violar a lei. Traduzindo em outras palavras, no caso em análise, que abrangeu os delitos corporativos, presume-se que o descumprimento de uma lei é resultado de uma decisão racional, tomada por algum funcionário, cujos custos dos benefícios do crime são pesados e avaliados em relação aos custos e benefícios do cumprimento das normas.

No âmbito da atividade policial, a corrupção se torna ainda mais grave, haja vista que os praticantes dessa prática sabem como devem agir para apurar os delitos que eles mesmos estão praticando. Dando continuidade à abordagem do estudo em questão, essa Teoria vem sendo modificada no decorrer dos anos. Versões mais recentes reconhecem alguns limites a essa Teoria da Racionalidade, entendendo que o evento criminal será afetado pelas circunstâncias e pelo ambiente.

Para Parker e Lehmann Nielsen,⁴⁸ os infratores escolhem as leis que pretendem violar, estando mais dispostos a praticar alguns delitos em detrimento de outros. Interessante frisar que em pesquisa realizada pelas mesmas autoras os entrevistados elencaram os tipos de crimes mais cometidos nas instituições privadas. Em primeiro lugar ficou a fixação de preços, mais conhecido como cartel; logo em seguida vieram o pagamento e o recebimento de suborno, tendo a fraude contábil ficado em terceiro lugar.

Interessante essa abordagem, porque se faz preciso mapear os delitos mais praticados pelos integrantes das instituições policiais. Dessa forma será possível elencar quais medidas surtiriam mais efeito no combate à prática de infrações disciplinares. Infelizmente, a prática de suborno em alguns órgãos públicos é vista como um “procedimento operacional padrão”. Embora saibam que isso seja ilegal, os infratores entendem que essa prática raramente será descoberta e que é comum na entidade em que trabalham.

No caso das empresas privadas, os próprios funcionários, em alguns casos, são incentivados a praticarem desvios de conduta, sob pena de não receberem bonificações e recompensas financeiras. Essa pressão para o cumprimento de metas pode acabar incentivando, de alguma forma, a ânsia pelo resultado a qualquer custo. Nos órgãos públicos, isso não é levado em conta, o que pode tornar a conduta do agente público ainda mais grave.

⁴⁸ PARKER, Christine; LEHMANN NIELSEN, Vibeke. **Explaining Compliance: Business Responses to Regulation**. Massachusetts: Ed. Edward Elgar, 2011. p. 59-74.

Outro ponto que merece destaque é que, no caso das empresas privadas, um sistema de *compliance* pode gerar prejuízo, tornando possível à empresa perder terreno competitivo, o que não ocorre nos órgãos públicos. Embora não seja uma regra, em muitos casos o risco de desvio de conduta para a prática de corrupção pode aumentar quando o infrator está diante da ordem de um superior hierárquico, onde o subordinado tende a praticar um ato de desvio de conduta por acreditar que, se não o fizer, poderá prejudicar a sua carreira.

O fato é que os envolvidos em atos de corrupção não levam tão a sério essa prática, primeiro porque há certa dificuldade do próprio Estado em fiscalizar esses atos, segundo porque, na grande maioria dos casos, não há um sistema de integridade que foque na prevenção desses delitos, e terceiro porque, se forem descobertos, a chance de não serem condenados é muito grande. Mas por que as pessoas se corrompem?

Para Orlando Zaccone,⁴⁹ o policial tem sido descontextualizado da sua função enquanto trabalhador, ou seja, tem sido constituído no ambiente social ora como bandido, ora como herói. O autor continua dizendo que esse estigma de herói, que já encantou muitos aspirantes às carreiras policiais, é péssimo para o trabalhador policial, haja vista que heróis não precisam de salários nem de condições de trabalho, sendo jogados a todo o instante nas piores condições para o enfrentamento da luta do bem contra o mal.

A grande maioria dos policiais, independentemente da instituição à qual pertençam, exercem suas funções em uma situação muito ruim. Os policiais militares, por exemplo, não podem fazer greve e tampouco se sindicalizar.⁵⁰ Por um entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF),⁵¹ essa vedação também foi estendida aos integrantes das polícias civis. Importante mencionar isso, porque esses profissionais são despidos de alguns direitos que qualquer outro trabalhador possui, recebendo ordens sem sequer ter o direito de questionar a legalidade destas.

⁴⁹ **DELEGADO ZACCONE: “Racismo da sociedade alimenta ações genocidas da polícia”**. YouTube, 18 de janeiro de 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=P_zJ0ku4-4s. Acesso em: 23 mar. 2021.

⁵⁰ “Art. 42. São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares. [...] § 5º Ao militar são proibidas a sindicalização e a greve.” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 23 mar. 2021).

⁵¹ “Plenário reafirma inconstitucionalidade de greve de policiais civis. Por maioria de votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou entendimento no sentido de que é inconstitucional o exercício do direito de greve por parte de policiais civis e demais servidores públicos que atuam diretamente na área de segurança pública. A decisão foi tomada na manhã desta quarta-feira (5), no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654432, com repercussão geral reconhecida.” (JUSBRASIL. Plenário reafirma inconstitucionalidade de greve de policiais civis. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340096>. Acesso em: 23 mar. 2021).

Não adianta achar que punindo policiais pelo uso abusivo da força os problemas estarão resolvidos. Mesmo que os policiais infratores sejam demitidos da polícia, outros serão colocados no mesmo lugar, com o mesmo treinamento inadequado, para exercer as mesmas funções. Por esse motivo, é importante que as polícias estejam preparadas para acompanhar a evolução dos novos mecanismos de combate à corrupção, utilizando, dessa forma, o *compliance* como poderosa ferramenta de prevenção da prática de crimes.

2.5 A importância da participação do Estado no combate à corrupção na atividade policial

O Estado possui um papel fundamental no combate à prática da corrupção policial. Quanto menor o investimento nas Polícias, maior será o número de instauração de procedimentos administrativos e de demissões. Por esse motivo, a aplicação de um sistema de *compliance* pode resultar em um mapeamento dos principais pontos que precisam de atenção. No Distrito Federal, conforme será visto adiante, apesar de ser organizada e mantida pela União, a Polícia Civil não está imune a casos envolvendo servidores em desvios de conduta.

Não é justo que apenas os integrantes das forças policiais sejam cobrados, havendo a necessidade da existência de uma via de mão dupla, onde o Estado demonstre que também dará a sua contribuição para que a polícia possa cumprir, de fato, as suas atribuições. O combate à corrupção no âmbito da atividade policial exige interesse do Estado, cujo principal objetivo deve ser a criação de instituições que promovam a integridade, cumpram às leis e sirvam de exemplo para outros órgãos do serviço público.

De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI),⁵² o primeiro passo para essa mudança é a vontade política. Além disso, o Estado precisa investir em níveis elevados de transparência e em um exame externo e independente. Seria o caso, talvez, da implementação de canais de comunicação que permitam aos órgãos controladores e ao público em geral realizarem uma fiscalização eficaz sobre os programas de integridade no âmbito da atividade policial. Também há a necessidade de reforma das instituições públicas, passando a tornar obrigatória a necessidade de um sistema de *compliance* bem estruturado.

A elevação da capacitação dos servidores públicos pode contribuir de forma significativa para o combate à corrupção, através da conscientização do alto escalão, que deve demonstrar aos demais servidores a importância da ética e da integridade no serviço público. O

⁵² IMF – International Monetary Fund. **O combate à corrupção no governo**. 4 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/04/04/blog-fm-ch2-tackling-corruption-in-government>. Acesso em: 22 jan. 2021.

aprimoramento da gestão pública pode, possivelmente, ser um forte instrumento de combate à corrupção.

Dois países servem de exemplo quando o assunto é redução de criminalidade e combate à prática de corrupção na atividade policial. Colômbia e Estados Unidos⁵³ conseguiram reduzir de forma muito significativa os índices de violência, com iniciativas que vão do investimento em educação à reforma das polícias, tornando-as mais humanas e menos corruptas.

O primeiro foco desses países foi o combate interno à corrupção, culminando em mais transparência nas instituições policiais e na tolerância zero aos servidores envolvidos em atos de corrupção. No ano de 1994, mais de 7 mil policiais envolvidos em atos de corrupção ou abuso de poder foram expulsos.⁵⁴ Segundo Melina Risso,⁵⁵ diretora do Instituto Agarapé, “[é] preciso criar mecanismos para expulsar rapidamente policiais que têm manchado a hora e o trabalho da corporação e que impedem a segurança pública de avançar”.

Melina Risso⁵⁶ também afirma que “[...] Se não há segurança sem polícia, com polícia corrupta também não há”. Uma das estratégias adotadas pela Colômbia e pelos Estados Unidos foi a interação dos policiais com a população, como se fosse uma Polícia Comunitária. Além disso, é importante frisar que o uso da tecnologia pode ser um aliado do Estado no combate à corrupção no âmbito da atividade policial.

Recurso simples e que pode evitar a prática de atos de desvios de conduta é, no caso das Polícias Militares, a instalação de câmeras nos coletes, ligadas no momento da realização de um policiamento preventivo ou no momento do cumprimento de qualquer tipo de diligência. Muitas instituições policiais espalhadas pelo mundo já estão adotando essa postura e tem dado certo.

Outra estratégia seria a instalação de *Global Positioning System* (GPS) em todas as viaturas, sejam elas caracterizadas ou descaracterizadas. Em várias cidades americanas foi implantado o chamado Compstat,⁵⁷ sistema computadorizado de análise de dados idealizado pela polícia de Nova Iorque e hoje utilizado em diversas instituições de segurança no mundo inteiro. Além de fornecer informações da localização dos policiais, esse sistema também informa onde os crimes são cometidos, permitindo um mapeamento dos efeitos da localização

⁵³ DW – MADE FOR MINDS. O que cidades da Colômbia e dos EUA podem ensinar no combate ao crime. DW, 9 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/o-que-cidades-da-colômbia-e-dos-eua-podem-ensinar-no-combate-ao-crime/a-46223810>. Acesso em: 28 jan. 2021.

⁵⁴ Idem, ibidem.

⁵⁵ Idem, ibidem.

⁵⁶ Idem, ibidem.

⁵⁷ NYPD – Police Department. **Crime Stats – COMPStat 2.0**. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/stats/crime-statistics/compstat.page>. Acesso em: 1º out. 2021.

dos policiais nos locais de crimes, o que faz com que seja possível identificar as áreas onde a atuação da polícia, seja preventiva, seja de inteligência, deve ser mais intensa.

Sobre esse tema, inclusive, não se pode deixar de lado a transformação realizada na polícia de Nova Iorque no ano 2000.⁵⁸ Trata-se da política de tolerância zero, na qual se buscou restaurar a lei e a ordem, baseando-se no princípio da repressão inflexível a crimes de menor potencial ofensivo, o que promoveu o respeito à integridade, tendo como principal consequência a redução de outros crimes.

Além disso, essa política de tolerância zero também reduziu a prática de corrupção na polícia daquele país. Apenas para se ter uma noção do problema que existia, somente no ano de 1990 aproximadamente 33 policiais foram presos em Nova Iorque pela prática de crimes de corrupção e tráfico de drogas. Nesse período era muito comum ver estampadas nas manchetes dos principais jornais, fotos de policiais presos e algemados, onde em uma única semana, 14 policiais chegaram a ser presos.⁵⁹

A participação do Estado foi fundamental para a transformação da polícia de Nova Iorque, que através de investimentos e de maior fiscalização nos procedimentos praticados pelos policiais, principalmente quando eles ocorriam em regiões com pessoas mais carentes, conseguiu mudar a realidade da instituição. De todas as iniciativas, a que mais chamou atenção foi o aumento de 35% do efetivo entre 1990 e 2000, ultrapassando o número de 53 mil policiais.⁶⁰

Apenas a título de comparação, segundo dados⁶¹ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Distrito Federal contou, em 2020, com uma população estimada em 3.055.149 pessoas e com um efetivo na PCDF de pouco mais de 4.170 servidores. Esse número baixo no efetivo da polícia faz com que os policiais cumpram o seu dever no limite da exaustão, afetando, com isso, a resolução de crimes diante da alta demanda da sociedade, o que pode acabar comprometendo o cumprimento de eventuais normas de integridade.

⁵⁸ FELIPE, Leandra. Política de tolerância zero nos EUA diminuiu crimes e lotou presídios. **Agência Brasil**, 23 de junho de 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-06/politica-de-tolerancia-zero-nos-eua-diminuiu-crimes-e-lotou-presidios>. Acesso em: 1º out. 2021.

⁵⁹ PAZ, João da. Baseada em fatos reais, série da HBO narra corrupção de policiais em Nova York. **Notícias da TV por Daniel Castro**. Disponível em: <https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/series/baseada-em-fatos-reais-serie-da-hbo-narra-corrupcao-de-policiais-em-nova-york-38492>. Acesso em: 11 fev. 2021.

⁶⁰ LISSARDY, Gerardo. 4 explicações para a impressionante queda da violência em Nova York. **BBC News Brasil**, 22 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-42741088>. Acesso em: 11 fev. 2021.

⁶¹ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/df/brasil.html>. Acesso em: 11 fev. 2021.

Infelizmente esse problema não é recente. No ano de 2005, em matéria veiculada no *site* Globo.com,⁶² foi retratada a triste situação em que se encontrava a Polícia Civil do Distrito Federal, que à época estava com um déficit de 47% em seu quadro de servidores. Conforme documento acostado, atualmente a PCDF conta com 8.969 cargos autorizados por Lei. Destes, 4.176 estão ocupados, distribuídos entre os cargos de Delegado de Polícia, Agente de Polícia, Escrivão de Polícia, Papiloscopista e Perito Criminal. Além disso, 4.793 cargos estão vagos, aguardando concurso público.

Ainda que todas as vagas fossem preenchidas, o quadro ideal para o combate à criminalidade que cresce a cada dia ainda estaria aquém do ideal. No ano de 1993, uma Lei Distrital preconizava que a Polícia Civil do Distrito Federal deveria ter um efetivo de 5.940 servidores, tendo em vista que a população era de 1.6 milhão de habitantes. De lá para cá, a população do Distrito Federal dobrou de tamanho, sem contar os moradores do entorno que prestam serviços no DF.

Os governos sempre alegam problemas financeiros para a aplicação de mais recursos em suas polícias, o que faz com que o problema passe de gestão para gestão. O principal problema ocasionado pela falta de efetivo é a demora no registro de ocorrências policiais, na apuração de crimes e na realização de perícia, sendo a sociedade a maior prejudicada.

Associada a isso, a falta de efetivo também pode prejudicar a análise do real panorama da criminalidade no Distrito Federal, uma vez que o cidadão deixa de comparecer a uma Delegacia de Polícia porque não quer perder tempo para confeccionar um boletim de ocorrência policial que possivelmente sequer será investigado. A falta de efetivo também acaba afetando diretamente a saúde do servidor, que se afasta por recomendação médica.

Segundo estudo⁶³ do Governo do Distrito Federal, 36% dos Policiais Civis tira um ou mais atestados médicos ao longo do ano. Esse cálculo descartou licenças-maternidade e atestados médicos falsos. Os motivos mais frequentes desses afastamentos foram ansiedade e depressão. O primeiro passo para a mudança da atual situação em que se encontram as polícias judiciárias brasileiras é o reconhecimento da ineficiência do atual modelo em vigor. Esse reconhecimento estatal também passa pela implementação de um sistema de *compliance*, com a consequente criação de um manual de conduta e um código de ética.

⁶² MORAIS, Raquel. G1 - Com déficit de 47% no quadro, Polícia Civil do DF pode perder 679 membros. **G1 Distrito Federal**, 1º de abril de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/04/com-deficit-de-47-no-quadro-policia-civil-do-df-pode-perder-679-membros.html>. Acesso em: 11 fev. 2021.

⁶³ Idem, *ibidem*. Ver, também, DW – MADE FOR MINDS. O que cidades da Colômbia e dos EUA podem ensinar no combate ao crime. **DW**, 9 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/o-que-cidades-da-colômbia-e-dos-eua-podem-ensinar-no-combate-ao-crime/a-46223810>. Acesso em: 28 jan. 2021.

2.6 Novos mecanismos de combate à corrupção

Esse tema constitui, atualmente, uma das principais pautas de discussão nos cenários legislativos nacional e internacional. O combate à corrupção deve ser valorado de tal forma que abranja não só a esfera privada como também o setor público, sendo necessário reconhecer as principais ferramentas de combate à corrupção utilizadas no Brasil e no exterior. É de fundamental importância a compreensão da evolução normativa e institucional do aparato instrumental de combate à corrupção.

A análise preditiva do *compliance* no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal trará esperança no combate à prática da corrupção, ajudando a prevenir eventuais desvios de conduta. Atualmente, na maioria das instituições policiais brasileiras e no Distrito Federal existe uma corregedoria de polícia que foca tão somente na apuração e na punição dos servidores que praticam desvios de conduta ou atos de corrupção.

Os sistemas de *compliance* podem, perfeitamente, conviver com a realidade das policiais brasileiras, atuando em conjunto com as corregedorias. Esse novo mecanismo de combate à corrupção atuaria na esfera preventiva, conscientizando os servidores de que a ética e a integridade devem ser o ponto central de qualquer atividade policial. Conforme será aferido em seção própria, a implementação de um sistema de *compliance* pode servir para reduzir o trabalho das corregedorias, auxiliando, ainda, no controle externo da atividade policial, que é atribuição dos Ministérios Públicos.

Adiante também será possível observar que o *compliance* possui uma função mais administrativa, surgindo como um pilar para a minimizar riscos dentro de uma corporação. Geralmente, os sistemas de *compliance* são mais utilizados no âmbito das empresas privadas, estando diretamente vinculados aos programas de integridade. Esse novo mecanismo de combate à corrupção vem, porém, ganhando mais relevância nos órgãos públicos.

Com o advento da Lei nº 12.846/2013,⁶⁴ Lei Anticorrupção, e da nº Lei 13.303/2016,⁶⁵ conhecida como Lei da Empresa Limpa, o *compliance* tornou-se uma realidade, passando a ser

⁶⁴ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

⁶⁵ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

mais utilizado em empresas privadas e órgãos públicos como ferramenta de controle, amparo, prevenção e apuração de riscos, identificando práticas ilegais e criminosas. Essas legislações demonstraram que os sistemas de *compliance* têm se tornando cada vez mais essenciais tanto na Administração Pública quanto nas empresas privadas que mantenham interesse de prestação de serviços aos órgãos públicos.

Embora o foco da Lei nº 12.846/2013⁶⁶ tenha sido a responsabilização das empresas envolvidas em práticas de corrupção com a Administração Pública, transferindo a punição do Direito Penal para o Direito Administrativo, ela acabou incentivando que cada vez mais empresas mantenham sistemas de *compliance*, que se implantados de forma efetiva, podem mitigar sanções jurídicas e administrativas.

Nessa mesma linha de raciocínio foi editado o Decreto Federal nº 8.420/2015, que regulamentou a Lei Anticorrupção, deixando claro os parâmetros de verificação em caso de responsabilização das pessoas jurídicas caso possuam um sistema de *compliance*. Merece atenção o artigo 42 do referido Decreto, que estabelece os 15 pilares para um programa de *compliance* efetivo:

Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
- III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;
- V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
- VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;
- VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;

⁶⁶ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

- X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé;
- XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
- XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
- XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;
- XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013 ; e
- XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.⁶⁷

Os sistemas de *compliance* são, portanto, necessários para o estabelecimento de condutas éticas e morais e para o aprimoramento da estrutura governamental. No caso dos órgãos públicos, esse novo mecanismo de combate à corrupção deve ser aplicado em conjunto com as controladorias internas, órgãos que possuem atribuições para a implementação desses sistemas e que passaram a ser tratados como de fundamental importância para atingir o propósito de assegurar a boa-fé, a ética e a moralidade, fomentando a integridade e desestimulando a prática da corrupção.

2.7 A corrupção sob o ponto de vista da Teoria do Risco, de Ulrich Beck

Conforme já visto em epígrafe, não é de hoje que a corrupção existe no Brasil, o que faz com que este tema seja constantemente debatido, principalmente na forma de políticas públicas brasileiras. Por conta disso, o *compliance* acaba ganhando força e notoriedade, uma vez que o seu principal objetivo é prevenir e mitigar o risco de corrupção.

Para Ulrich Beck,⁶⁸ o risco está cada vez mais presente no nosso cotidiano. Ainda de acordo com o autor, ele pode ser reconhecido como elemento capaz de ser mensurável e calculável segundo leis de probabilidade. A criação de indicadores de risco capazes de medir a corrupção seria um bom exemplo para começar a tentar extirpar esse problema que tanto mal

⁶⁷ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 6 nov. 2021

⁶⁸ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2011. p. 384.

faz para o desenvolvimento de qualquer setor da sociedade. As análises de Beck denotam que, apesar de o homem querer controlar algumas inseguranças do cotidiano, isso não é possível.

Fazendo uma análise com as devidas adaptações é possível imaginar e compreender a corrupção sob o prisma da Teoria do Risco, de Ulrich Beck. A corrupção é um risco global e desigual, uma vez que apenas um seleto grupo de determinadas pessoas pode praticá-la. Não há uma evidência concreta para a prática da corrupção. A consequência da prática dessa corrupção, da mesma forma que na poluição, pode resultar em riscos para ricos e pobres, relativizando as posições de classes.

Com base no raciocínio de Ulrich Beck, é possível analisar a relação da sociedade de riscos com a necessidade de identificar formas para o combate da corrupção, principalmente no âmbito da atividade policial, que é o objeto do presente estudo. Aqui, porém, cabe a seguinte reflexão: conforme já mencionado alhures, a corrupção vem desde o tempo do império. Utilizando a teoria de Beck,⁶⁹ será que a industrialização e a modernidade tiveram influência na potencialização da prática de corrupção?

O fato é que o risco da corrupção faz parte da sociedade, não respeitando fronteiras ou até mesmo classes sociais, demonstrando que essa prática tão nefasta faz parte da convivência em sociedade. Diante disso, interpretando a sociedade de riscos de Ulrich Beck, e a trazendo para o tema central deste trabalho, pode-se dizer que a corrupção, no âmbito da atividade policial ou não, pode ser enquadrada como um risco e perigo global, sendo necessária a intervenção do Direito, em especial do Direito Penal e do Direito Administrativo.

Na “sociedade do risco” de Beck todos estão vulneráveis aos perigos, independentemente da classe social que ocupem. Durante a evolução da sociedade, o ser humano vem buscando técnicas que tenham o condão de prevenir esses riscos. O que fazer, portanto, para minimizar ou evitar esses riscos? Caso Ulrich Beck escrevesse nos dias de hoje sobre a corrupção, talvez ele dissesse que se trata de um dos maiores riscos da sociedade moderna por se tratar de um risco “invisível”. Só é possível aferir o estrago causado pela prática da corrupção se, ou quando, for descoberta.

Essa relação de modernização e risco pode ser mitigada com a criação de novos mecanismos de combate à corrupção. O risco da corrupção não pode ser o preço pago pela sociedade em detrimento da modernização e por isso a importância de se abordar a diferença entre risco, perigo e vulnerabilidade na perspectiva de Ulrich Beck. Rafael Lazzaroto Simioni

⁶⁹ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2011.

e Mariana Suzart Paschoal Ferreira fazem bem essa distinção, no artigo “Direito, risco e perigo: a decisão jurídica na perspectiva da sociedade do risco de Ulrich Beck”.⁷⁰

Para os autores, o risco de Ulrich Beck seria um fenômeno com dimensões incalculáveis, não se podendo prever a sua extensão, depreendendo-se que esse risco pode ser considerado invisível, não sendo possível saber a grandeza dos seus efeitos e não sendo possível ser percebido imediatamente pelo ser humano. É exatamente isso que ocorre quando se está diante desse tipo reprovável de conduta. Talvez esse risco no âmbito da atividade policial seja muito mais grave que o risco previsto por Ulrich Beck, uma vez que o autor da prática do delito detém toda uma estrutura de acesso a informações, que deveria ser utilizada para o combate da corrupção, e não para a sua prática. Os autores concluem, portanto, que o risco geralmente só será percebido quando os seus efeitos se concretizam.

Já o perigo seria aquele onde as dimensões das consequências são calculáveis e previsíveis, sendo possível mensurar a sua extensão. Há aqui a necessidade de outro comentário relevante, já que essa situação de vulnerabilidade é mais incidente no Brasil, por ser tratar de um país periférico. Essa vulnerabilidade também pode ser vista sem muito esforço no âmbito da atividade policial, por se tratar de uma profissão onde a prática da corrupção é, infelizmente, corriqueira.

O fato é que, para Ulrich Beck, essa distribuição de riscos é desigual e a prática da corrupção demonstra isso com muita clareza. Frise-se que o sociólogo alemão Ulrich Beck lançou o livro *Sociedade de Risco* em 1986, mas ele só foi publicado no Brasil em 2010, ou seja, 24 anos depois. Embora a obra de Beck esteja focada em riscos de grandes proporções, como toxina nos alimentos ou ameaça nuclear, a corrupção não deixa de ser um grande problema para a sociedade. Infelizmente só resta a dúvida sobre como esse autor analisaria, nos dias de hoje, os males que a corrupção traz para o mundo.

2.8 Hassemer e a crítica ao Direito Penal Moderno

Sob o prisma formal, o Direito Penal é um conjunto de normas jurídicas utilizadas pelo Estado para vedar alguns tipos de condutas, sejam elas ações ou omissões, sob a ameaça de aplicação das chamadas sanções penais, definidas como penas ou medidas de segurança.

⁷⁰ SIMIONI, Rafael; FERREIRA, Mariana. Direito, risco e perigo: a decisão jurídica na perspectiva da sociedade do risco de Ulrich Beck. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho, n° 30, p. 109-130, 2019.

Analisando o Direito Penal sob o aspecto social, pode-se afirmar que se trata de um modo de controle social utilizado pelo Estado.

No controle social, merece destaque o enfoque minimalista do Direito Penal (também denominado Direito Penal de intervenção mínima), dando a entender que essa forma de controle social através do Direito Penal deve ser subsidiária, ou seja, só será utilizada quando houver fracasso de outras formas de controle jurídico, como o Direito Civil e o Direito Administrativo, por exemplo.

Existem, atualmente, inúmeras definições para a missão do Direito Penal. Fala-se em Direito Penal objetivo, Direito Penal subjetivo, Direito Penal de Culpabilidade, Direito Penal de periculosidade, Direito Penal do fato, Direito Penal do autor, Direito Penal do fato que considera o autor, Direito Penal primário, Direito Penal secundário, Direito Penal de duas velocidades, Direito Penal nuclear, Direito Penal periférico, Direito Penal de primeira velocidade, Direito Penal de segunda velocidade, Direito Penal de terceira velocidade, Direito Penal do inimigo, Direito Penal de quarta velocidade, Direito Penal de emergência, Direito Penal simbólico, Direito Penal promocional, Direito Penal subterrâneo e Direito Penal paralelo.

Essas definições demonstram a importância que o Direito Penal exerce no ordenamento jurídico brasileiro, tendo como maior objetivo cumprir a sua principal missão, que é proteger bens jurídicos. Essa missão, porém, acaba sendo demandada de forma excessiva, deslocando-o do maior objetivo, que seria o cuidado dos bens mais relevantes para um convívio harmônico em sociedade.

Para Günther Jakobs *et al.*,⁷¹ a missão do Direito Penal deve ser garantir a vigência da norma, e não a proteção de bens jurídicos, ou pelo menos garantir a expectativa de proteção dos bens jurídicos ameaçados. Isso pode ser confirmado através das últimas mudanças feitas no Direito Penal. A grande maioria das reformas ocorreu na Parte Especial, e não na Parte Geral do Código Penal Brasileiro, demonstrando não haver intenção de minimizar a atuação do Direito Penal.

Essas transformações denotam que o Direito Penal se encontra em constante expansão, fugindo do tradicional e avançando na direção a um direito moderno. Esse Direito Penal moderno tem sido direcionado para os setores que mais têm preocupado a sociedade, tais como corrupção, crimes contra o meio ambiente, terrorismo e proteção de dados, dando a impressão não mais de um bem jurídico individual, mas sim de se estar diante de um bem jurídico universal.

⁷¹ JAKOBS, Günther *et al.* **Direito Penal e Funcionalismo**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p 33-34.

Embora essa modernização do Direito Penal ainda gere dúvidas, o fato é que o aspecto preventivo vem ganhando cada vez mais força, tornando-se predominante nos dias de hoje. Isso acaba desmistificando o velho paradigma de que esse Direito não deve ser utilizado apenas como *ultima ratio*, mas como *prima ratio*, tendo em vista que através dessa abordagem é que será possível a resolução dos problemas sociais.

A modernidade faz com que o Direito Penal acabe sendo transformado em um poderoso instrumento para a resolução dos conflitos da sociedade. Isso também demonstra que não se tem feito mais a distinção clássica desses conflitos sociais. É como se o Direito Penal estivesse em constante mutação, sempre preparado para a resolução dos mais variados tipos de problemas, ampliando constantemente as suas capacidades para a resolução de novos problemas que surgem com a globalização. O Direito Penal moderno não seria, portanto, mais grave, mas sim mais preparado para resolver os problemas da sociedade moderna.

A crítica de Hassemer ao Direito Penal clássico pode ser entendida como um modo de controle da nova criminalidade em face da sua ineficácia, por ser voltado mais para o indivíduo e menos para os que dão causa às práticas de corrupção, que são as pessoas jurídicas e organizações sociais. No que diz respeito ao Direito Administrativo, as autoridades administrativas não possuem a independência necessária para a aplicação das penalidades, sugerindo, com isso, a criação desse novo ramo do Direito, denominado Direito de Intervenção Anticorrupção, cuja missão será o combate à criminalidade moderna, voltado para o risco, e não para o dano, a ponto de ser célere e de eficácia preventiva, já que os eventuais danos podem ser de grande dimensão.

2.9 O Direito Penal e o Direito Administrativo como instrumento de combate à corrupção

Conforme já mencionado, os legisladores brasileiros têm sido muito bem-intencionados quando o assunto é o combate à corrupção. Com isso, o Direito Penal também tem acompanhado essa evolução do combate à corrupção, que exige não apenas a criação de novos tipos penais, mas também uma melhor definição sobre o momento em que acontece cada delito.

Antes de abordar a participação do Direito Penal e do Direito Administrativo no combate à corrupção, importante traçar alguns conceitos, sendo necessário fazer uma distinção entre Criminologia, Direito Penal e Política Criminal. Eduardo Fontes e Henrique Hoffmann⁷² fazem essa diferenciação de forma muito didática, quando mencionam que, apesar de serem

⁷² FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique. **Criminologia**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

ciências intimamente ligadas, possuem diferentes escopos, o que faz com que seja comum que elas se confundam.

Enquanto a criminologia investiga as causas que geram o fenômeno da criminalidade, ou seja, o mundo do ser, abordando de forma científica o que leva o homem a delinquir, o Direito Penal analisa os fatos humanos indesejados, tipificando criminalmente as condutas indevidas, através das normas penais, abrangendo, como dizem os mencionados autores,⁷³ a sistematização, a interpretação e a aplicação das leis penais. No Direito Penal, as normas positivadas seriam um ponto de partida para a solução dos problemas.

É necessário abrir um parêntese para entrar no foco central deste tópico, que é a participação do Direito Penal como forma de combate à prática da corrupção. De acordo com Rogério Greco,⁷⁴ a principal finalidade do Direito Penal é a proteção dos bens mais importantes e necessários para a própria sobrevivência da sociedade, sendo a pena, portanto, um simples instrumento de coerção de que se vale o Direito Penal para a proteção de bens, valores e interesses mais significativos da sociedade.

Partindo desse conceito, é possível dizer que o combate à prática da corrupção se encaixaria perfeitamente na finalidade do Direito Penal. Por esse motivo, a seguinte indagação precisa ser respondida: seria mais apropriado o Direito Penal criar tipos penais mais severos para a prática da corrupção ou seria melhor ele acompanhar a evolução da sociedade, atuando, assim, de forma preventiva?

Antes de responder a essa pergunta, é necessário continuar com a diferenciação entre Criminologia, Direito Penal e Política Criminal. Diferentemente da Criminologia e do Direito Penal, a Política Criminal tem como foco a criação de estratégias concretas para o controle da criminalidade, mantendo seus níveis em índices aceitáveis, buscando sempre apresentar propostas para a reforma do Direito Penal.

A postura do Direito Penal frente ao combate da prática de corrupção deve começar a ser analisada sob o prisma de uma questão de Política Criminal. O fato é que até hoje o Direito Penal ainda é visto como um instrumento que só pode ser utilizado em *ultima ratio* (última alternativa), e não em *prima ratio* (primeira alternativa), para a resolução dos conflitos sociais.

Assim, o Direito Penal é visto tão somente como punitivo, não se preocupando com alternativas que possam vir a agir de forma preventiva. Basta observar o Código Penal, de 1940, que já criou vários tipos penais para a proteção dos mais diversos bens, porém, o que se tem visto nos dias de hoje é um aumento significativo da criminalidade, fazendo com que os

⁷³ FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique. **Criminologia**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 43.

⁷⁴ GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** – Parte Geral. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. p.3.

legisladores demandem ainda mais do Direito Penal, criando tipos penais cada vez mais severos.

Isso também incita a seguinte reflexão: por que o Direito Penal continua sendo cada vez mais demandado pelos legisladores, sempre com a intenção de criar mais tipos penais, se, conforme demonstrado nas últimas décadas, não consegue cumprir o objetivo almejado, que seria a redução da prática da criminalidade? Cesare Beccaria, aristocrata milanês, considerado o principal representante do iluminismo penal e da Escola Clássica do Direito Penal, dizia⁷⁵ que “não é o rigor do suplício que previne os crimes com mais segurança, mas a certeza do castigo”.

Atualmente fala-se muito em populismo penal, que, nas palavras de Alice Bianchini,⁷⁶ “representa a aprovação, aplicação e execução das leis penais de acordo com demandas e anseios sociais midiáticos”. Depreende-se, portanto, que a pena pode não ser a solução para a pacificação dos conflitos, sendo necessária uma mudança radical no Direito Penal, que deve começar a focar na prevenção do delito, podendo ser o *compliance* um novo mecanismo penal de combate à corrupção.

Levar em conta apenas o aumento das penas só demonstra que o Direito Penal não está resolvendo o problema da criminalidade, seja por questões de política criminal, seja por ausência de uma política pública focada na prevenção do delito. É como se o Direito Penal estivesse sendo utilizado pelo Estado para justificar as suas omissões e o seu fracasso no combate à criminalidade.

Cesare Beccaria⁷⁷ dizia que:

É preferível prevenir os delitos a ter de puni-los; e todo legislador sábio deve antes procurar impedir o mal que repará-lo, pois uma boa legislação não é mais do que a arte de proporcionar aos homens a maior soma de bem-estar possível e livrá-los de todos os pesares que se lhes possam causar, conforme o cálculo dos bens e dos males desta existência. Finalmente, a maneira mais segura, porém ao mesmo tempo mais difícil de tornar os homens menos propensos à prática do mal é aperfeiçoar a educação.

Conforme já mencionado acima, o Direito Penal preocupa-se, como ciência formal e normativa, com a proteção de bens penais, impondo a sanção cabível. Insta salientar que o objeto do Direito Penal, como dizem Eduardo Fontes e Henrique Hoffmann,⁷⁸ está vinculado

⁷⁵ BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. 6. ed. São Paulo: Martin Claret, 1764. p. 40.

⁷⁶ BIANCHINI, Alice. Aumentar penas não ajuda a coibir casos de estupro. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: <https://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/359634976/aumentar-penas-nao-ajuda-a-coibir-casos-de-estupro>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁷⁷ BECCARIA, op. cit., p. 94.

⁷⁸ FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique. **Criminologia**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 45.

ao princípio da legalidade.⁷⁹ Esse princípio foi expresso primeiramente no Código Penal Brasileiro⁸⁰, que é de 1940, e posteriormente foi inserido na Constituição da República Federativa do Brasil.

O principal objetivo do princípio da legalidade no Direito Penal é evitar o abuso do Estado, impedindo que o próprio Judiciário e o Executivo queiram exercer um papel que cabe ao Direito Penal. Esse princípio traz garantias formais e materiais, garantindo a necessária segurança jurídica ao Estado Democrático de Direito.

Essas considerações estão diretamente relacionadas à intervenção do Direito Penal no combate à corrupção, tendo em vista que o enfrentamento a esse tipo de delito pode vir a proteger bens jurídicos de extrema relevância. Aqui, porém, não se fala em intervenção do Direito Penal para tipificar uma conduta criminosa, fala-se na atuação do Direito Penal na sua forma preventiva, cogitando enxergar o *compliance* como forma de intervenção do Direito Penal sob o aspecto preventivo.

Por isso o princípio da legalidade deve ser observado no momento em que o Direito Penal tipifica uma conduta. Quando o Direito Penal atua de forma preventiva, sem a criação de normas penais e de imposição de penas, estará, na verdade, prevenindo delitos ao invés de puni-los, seguindo a mesma linha de raciocínio já mencionada por Cesare Beccaria⁸¹ quando diz que “todo legislador sábio deve antes procurar impedir o mal que repará-lo”.

Essa atuação preventiva do Direito Penal também passa pelo estudo da criminologia, que traz outro tipo de enfoque, estudando o delito, o delinquente, a vítima e o controle social, não se limitando aos conceitos do Direito Penal. Ainda de acordo com Eduardo Fontes e Henrique Hoffmann,⁸² “para a criminologia o crime é um fenômeno social comunitário que se mostra como um problema maior, exigindo do pesquisador uma empatia para se aproximar dele e o entender em suas múltiplas facetas”.

⁷⁹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal; [...]” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 4 abr. 2021).

⁸⁰ “Art. 1º - Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal.” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 28 fev. 2021).

⁸¹ BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. 6. ed. São Paulo: Martin Claret, 1764. p. 94.

⁸² FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique. **Criminologia**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 97.

Para que essa forma de atuação preventiva do Direito Penal seja eficiente e alcance os fins almejados, também será necessária a abordagem do que os estudiosos chamam de política criminal, focada nas mudanças na legislação penal e na mudança do comportamento dos órgãos encarregados da sua aplicação. A política criminal estuda estratégias do Estado para atuação preventiva da criminalidade, fazendo uma ligação entre a criminologia e o Direito Penal.

No que diz respeito ao Direito Administrativo, a Administração Pública sempre se preocupou com riscos envolvendo erros profissionais e com a necessidade de prevenção desses riscos. Geralmente, essa prevenção de riscos pode ser implementada através de códigos de conduta, que devem ser observados por aqueles que dela fazem parte. O Direito Administrativo possui um papel de extrema relevância ao lado do Direito Penal no que diz respeito ao combate à corrupção.

Quando se fala em corrupção, seja em órgãos públicos, que é o foco desta dissertação, seja na esfera privada, onde também é comum a prática de tais atos, fica-se com a ideia de que o Direito Penal é o principal instrumento utilizado para a sua repressão. Talvez porque as prisões amplamente divulgadas pela mídia levem a maioria das pessoas a acreditar que o combate à prática da corrupção esteja diretamente vinculada a esse ramo do Direito.

O que muitos não percebem, no entanto, é que o Direito Penal sozinho não pode ser capaz de acabar com a prática de crimes. Da mesma forma, o Direito Administrativo, ainda que seja utilizado como instrumento de prevenção de delitos, tampouco possui essa capacidade. Daí surge a necessidade e a importância da atuação desses dois ramos do Direito, que, em conjunto, podem contribuir para a redução da prática da corrupção.

O principal dispositivo legal que prevê a punição para delitos praticados no âmbito da Administração Pública é a Lei de Improbidade Administrativa. A Lei nº 8.429/1992⁸³ dispõe sobre as três principais condutas delitivas praticadas por agentes públicos, a saber: o dano ao erário, o enriquecimento ilícito e a violação aos princípios administrativos.

O surgimento dessa legislação de improbidade administrativa se deu por força de um outro dispositivo legal, previsto no artigo 37,⁸⁴ *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que impôs à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes

⁸³ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

⁸⁴ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 abr. 2021).

da União, dos estados, Distrito Federal e municípios a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Essa Lei tem como principal objetivo punir os atos de corrupção praticados no âmbito da Administração Pública, dispondo sobre sanções praticadas por agentes públicos que, no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração direta, indireta ou fundacional tenham praticado quaisquer condutas que forem de encontro aos três bens jurídicos já mencionados em epígrafe.

A atuação do Direito Administrativo no combate à corrupção é recente e vem exercendo um grande protagonismo, demonstrando que não cabe apenas ao Direito Penal, através da criação de tipos penais, a missão de zelar por leis probas, sendo também o Direito Administrativo um grande aliado nesse enfrentamento.

A Lei nº 12.486, de 2013,⁸⁵ conhecida como Lei Anticorrupção, é considerada, nos dias de hoje, um importante mecanismo de prevenção à prática da corrupção, demonstrando a influência do Direito Administrativo Sancionador. Essa Lei emergiu para responsabilizar de forma objetiva, tanto administrativa quando civilmente, empresas que praticam atos contra a Administração Pública, seja ela nacional, seja ela estrangeira.

Esse novo instrumento normativo trouxe uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que antes da sua entrada em vigor existia uma cultura de que apenas aquele que recebia a propina era o corrupto. Com a Lei Anticorrupção, aquele que a oferece passa a ser considerado corrupto, sendo responsabilizado e punido. Essa lei permite a responsabilização da pessoa jurídica independente de dolo ou culpa, prevendo inclusive o acordo de leniência, onde as empresas envolvidas nas práticas de corrupção voluntariamente se propõem a romper com o envolvimento na prática ilícita, colaborando na identificação dos demais envolvidos que praticaram o ilícito investigado.

Pode-se afirmar, portanto, que existe sim uma integração entre o Direito Penal e o Direito Administrativo sancionador, conforme preceitua Maria Sylvia Di Pietro:⁸⁶

O Código Penal, além de outras leis esparsas, já pune os crimes praticados contra a Administração Pública, alcançando, porém, as pessoas físicas. A Lei de improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2-6-92) significou considerável avanço em termos de combate à corrupção, porém punindo especificamente as pessoas físicas (agentes públicos e terceiros que pratiquem atos de improbidade), ainda que determinadas penas possam também ser aplicadas a pessoas jurídicas. Ainda merece menção a

⁸⁵ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

⁸⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 1073.

chamada Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 4-6-10), voltada para pessoas físicas, para torná-las inelegíveis. Também a Lei de Licitações (Lei 8.666, de 21-6-93) define ilícitos administrativos e crimes, bem como as respectivas sanções, em matérias de licitações e contratações efetuadas pela Administração Pública, aplicando-se as sanções administrativas tanto a pessoas físicas como às jurídicas.

Outro aspecto que merece destaque é que quando se fala do Direito Administrativo sancionador como aliado do Direito Penal no combate à prática da corrupção não se pode deixar de mencionar a importância do poder de polícia preventivo na seara do Direito Administrativo. De acordo com Hely Lopes Meirelles,⁸⁷ “a razão do poder de polícia é o interesse social e o seu fundamento está na supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades.”

Ao estabelecer sanções, esse poder de polícia preventivo acaba, nas palavras de Hely Lopes Meirelles,⁸⁸ servindo como instrumento de coação e intimidação. Essas sanções podem se manifestar na forma de multas, interdição de atividade, fechamento de estabelecimento, demolição de construção, etc., o que pode acabar inibindo eventuais práticas delituosas.

Nesse sentido, Valter Shuenquener de Araújo⁸⁹ salienta que

[a] corrupção produz danosos e sérios efeitos sistêmicos. Ela, quando se dissemina enquanto prática consolidada, destrói instituições, aniquila projetos de vida, gera concentração de riqueza, semeia a pobreza, abomina a meritocracia e frustra qualquer possibilidade de desenvolvimento econômico sustentável. Por mais que não seja responsável por todos os males da humanidade, a corrupção deve ser uma séria preocupação do direito e, em especial, do direito administrativo.

Pelos motivos expostos, acredita-se que tanto os sistemas de *compliance*, mais voltados para a prevenção de atos de corrupção, quanto os programas de integridade, focados na disseminação e pulverização de uma cultura de integridade, estão vinculados à ideia de Direito Penal Preventivo e de Direito Administrativo sancionador, o que pode gerar uma administrativização do Direito Penal ou o aumento de poder do Direito Administrativo sancionador.

2.9.1 Tipos penais relacionados à corrupção

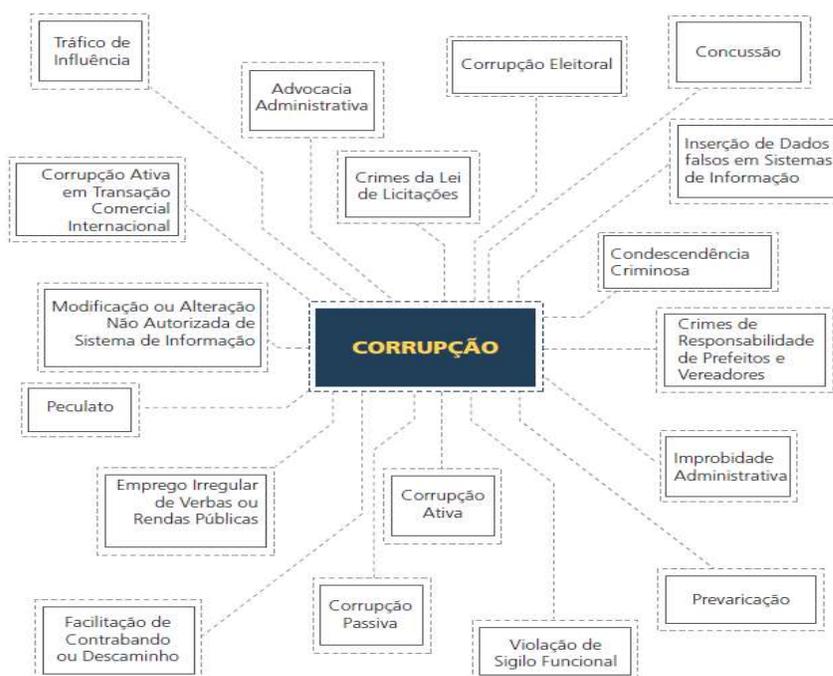
⁸⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 133.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 140.

⁸⁹ ARAÚJO, Valter Shuenquener. O Direito Administrativo e sua contribuição no enfrentamento à corrupção. **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, nº 1, p. 135-160. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/81387/0>. Acesso em: 28 abr. 2021.

Sempre que se fala sobre tipos penais relacionados à corrupção a primeira ideia é que esses crimes foram praticados contra a Administração Pública. Embora muito se fale sobre corrupção ativa e passiva, não se pode deixar de lado os crimes de peculato, concussão, prevaricação, além de diversos outros. O diagrama abaixo, retirado do *site* do Ministério Público Federal,⁹⁰ demonstra os principais crimes relacionados à corrupção.

Figura 2 – Principais crimes relacionados à corrupção



Fonte: TCU.⁹¹

Conforme se pode observar, alguns crimes trazem, em sua tipificação, a palavra corrupção, como é o caso da corrupção ativa, da corrupção passiva, da corrupção ativa em transação penal internacional e da corrupção eleitoral. Isso não quer dizer, porém, que os demais delitos não sejam caracterizados como atos de corrupção. Focando no tema deste trabalho, é importante ressaltar que cinco crimes merecem destaque quando se está diante da prática de

⁹⁰ MPF – Ministério Público Federal. **Portal de Combate à Corrupção**. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁹¹ TCU – Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2. ed. Brasília: SEGECEX/SECCOR/SEMEC, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 1º jun. 2021.

corrupção no âmbito da atividade policial. São eles: peculato,⁹² concussão,⁹³ corrupção passiva,⁹⁴ prevaricação,⁹⁵ e advocacia administrativa.⁹⁶

O bem jurídico nesses crimes é a Administração Pública, que zela pelo seu patrimônio e pela sua moralidade. Tamanha foi a preocupação do legislador com a gravidade desses crimes que tornou a ação penal pública incondicionada. Aqui merece destaque a Súmula 599 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), “o princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a Administração Pública”. Importante lembrar que são requisitos para a aplicação do princípio da insignificância: a) mínima ofensividade da conduta do agente; b) nenhuma periculosidade social da ação; c) reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; e d) inexpressividade da lesão jurídica provocada.

Os tipos penais relacionados com a corrupção que mais interessam ao tema dessa dissertação são os que estão previstos no Capítulo I, que trata dos crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral; e os que estão inseridos no Capítulo II,

⁹² “**Peculato.** Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio: Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa. § 1º - Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário. **Peculato culposo** § 2º - Se o funcionário concorre culposamente para o crime de outrem. Pena - detenção, de três meses a um ano. § 3º - No caso do parágrafo anterior, a reparação do dano, se precede à sentença irrecorrível, extingue a punibilidade; se lhe é posterior, reduz de metade a pena imposta. **Peculato mediante erro de outrem.** Art. 313 - Apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 28 fev. 2021).

⁹³ “**Concussão.** Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019). **Excesso de exação.** § 1º - Se o funcionário exige tributo ou contribuição social que sabe ou deveria saber indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza: (Redação dada pela Lei nº 8.137, de 27.12.1990). Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 8.137, de 27.12.1990). § 2º - Se o funcionário desvia, em proveito próprio ou de outrem, o que recebeu indevidamente para recolher aos cofres públicos: Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa.” (Idem).

⁹⁴ “**Corrupção passiva.** Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003). § 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional. § 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem: Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.” (Idem).

⁹⁵ “**Prevaricação.** Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa. Art. 319-A. Deixar o Diretor de Penitenciária e/ou agente público, de cumprir seu dever de vedar ao preso o acesso a aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outros presos ou com o ambiente externo: (Incluído pela Lei nº 11.466, de 2007). Pena: detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano.” (Idem).

⁹⁶ “**Advocacia administrativa.** Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário: Pena - detenção, de um a três meses, ou multa. Parágrafo único - Se o interesse é ilegítimo: Pena - detenção, de três meses a um ano, além da multa.” (Idem).

onde constam os crimes praticados por particular contra a Administração em geral. De acordo com Alexandre Salim e Marcelo André de Azevedo,⁹⁷ o Capítulo I elenca os chamados crimes funcionais. Isso significa que o tipo penal exige que o sujeito ativo seja um funcionário público.

Segundo a maioria da doutrina, esses crimes funcionais podem ser próprios ou impróprios. Será próprio quando se exige a necessidade da condição de funcionário público para a prática do crime, tendo em vista que, sem essa condição, o fato seria atípico, o que configuraria uma atipicidade absoluta. Nos crimes funcionais impróprios, por sua vez, há ausência de exigência dessa condição de funcionário público. Isso significa que haverá uma atipicidade relativa, já que se a conduta prática não se amoldar ao delito tipificado subsistirá outro tipo penal. Isso significa dizer que o crime funcional próprio é aquele onde a qualidade de servidor público é essencial, ao passo que no crime funcional impróprio essa condição não é essencial, podendo ou não ser praticado por um servidor público.

Antes de prosseguir com o estudo dos crimes relacionados à prática de corrupção, que em sua grande maioria são praticados por servidores públicos, faz-se necessário definir o conceito de funcionário público. O próprio Código Penal Brasileiro nos traz o seguinte conceito de funcionário público:

Artigo 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, que, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

§ 2º - A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público.⁹⁸

Aqui é preciso ressaltar que o Código Penal Brasileiro utiliza a expressão **funcionário público**, que para alguns autores se encontra desatualizada. Isso porque a Constituição Federal alterou essa nomenclatura e passou a denominar aquele que exerce função pública de **servidor público**. Na prática, essa ação demonstra que o Código Penal utilizou um conceito mais amplo de funcionário público, não se apegando aos conceitos trazidos pelo Direito Administrativo, que, na Lei de Improbidade Administrativa, conceitua o **agente público**.

⁹⁷ AZEVEDO, Marcelo André de; SALIM, Alexandre. **Direito Penal Parte Especial** - Dos Crimes Contra a Incolumidade Pública aos Crimes contra a Administração Pública. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 212.

⁹⁸ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 28 fev. 2021

Na mesma linha de raciocínio da Constituição Federal, a Lei das Licitações (Lei nº 8.666/1993) também utiliza o termo servidor público.⁹⁹ Parece que essa, de fato, tem sido uma tendência, já que a Lei de Mediação (Lei 13.140/2015)¹⁰⁰ usa a mesma expressão. Esse conceito se faz necessário porque existem os funcionários públicos por equiparação, que são aqueles que exercem cargo, emprego ou função em entidade paraestatal. Embora a discussão sobre o tema seja muito acalorada, o fato é que quando se está diante de uma entidade paraestatal será considerado funcionário público aquele que exerce cargo, emprego ou função em fundação pública, empresa pública e sociedade de economia mista. Conforme verificado alhures, o próprio Código Penal, no § 2º do art. 327, prevê causa de aumento de pena quando os autores estiverem vinculados a estes entes.

Maria Silvia Zanella Di Pietro¹⁰¹ ensina que

[a] Constituição de 1998, na Seção II do capítulo concernente à Administração Pública, emprega a expressão “Servidores Público” para designar as pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, à Administração Pública Direta, autárquicas e fundações públicas. É o que se infere dos dispositivos contidos nessa seção. No entanto, na seção I, que contém disposições gerais concernentes à Administração Pública, contempla normas que abrangem todas as pessoas que prestam serviços à “Administração Pública Direta e Indireta”, o que inclui não só as autarquias e fundações públicas, como também as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado. Isso significa que “servidor público” é expressão empregada ora em sentido amplo, para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício, ora em sentido menos amplo, que exclui os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado. Nenhuma vez a Constituição utiliza o vocábulo funcionário, o que não impede seja este mantido pela legislação ordinária.

A definição desses conceitos é necessária para que seja possível continuar a abordagem dos crimes previstos no Código Penal que tenham relação com a prática da corrupção. Feitas essas observações, é possível retomar ao tema central do tópico, mencionando que o bem jurídico nos crimes contra a Administração Pública é a própria Administração Pública, o seu patrimônio e a sua moralidade.

⁹⁹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

¹⁰⁰ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

¹⁰¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 689.

De acordo com o entendimento da Transparência Internacional, todos esses crimes contra a Administração Pública são considerados atos de corrupção. Identificar e punir a prática de tais delitos é um trabalho muito árduo. Os autores desses tipos de crimes raramente confessam as autorias, o que é conhecido pela psicologia como naturalização da corrupção.¹⁰²

Durante a publicação de um artigo na *Deviant Behavior*,¹⁰³ Muel Kaptein e Martien van Helvoort explicam e exemplificam essa naturalização da corrupção quando dizem que “*The distortion of facts is the first category of neutralizations. People employ this kind of neutralizations to misrepresent the facts to themselves or to others so that there will no longer be a violation of a particular norm*”.

Os pesquisadores ainda alegaram que a neutralização da corrupção fornece um retrato muitas vezes distorcido do evento e das condições que contribuem para o crime, sugerindo que os infratores reconstroem as circunstâncias para justificar o ato, seja negando, seja inventando fatos. É como se o infrator minimizasse o aparente conflito existente entre o seu comportamento e a legislação vigente.

O Referencial¹⁰⁴ de Combate à Fraude e Corrupção, do Tribunal de Contas da União (TCU), muito utilizado neste trabalho, apresenta uma teoria interessante que pode ajudar a entender a ligação entre os crimes mencionados alhures e a prática da corrupção. Trata-se da Teoria do Triângulo da Fraude, objeto de estudo de Donald R. Cressey (1953), que, conforme descrito no mencionado referencial, “teorizou” um modelo conhecido como “Triângulo da Fraude”. De acordo com essa teoria, para que uma fraude ocorra é necessário três fatores: pressão, oportunidade e racionalização.

A pressão, que também pode ser entendida como incentivo ou motivação, é o que leva ao crime em primeiro lugar. Ocorre por diversos fatores, mas, eventualmente, pode estar relacionada a algum problema financeiro do infrator, que se vê inclinado a cometer um ato ilícito para resolver o seu problema, seja de cunho pessoal, seja profissional. Ainda de acordo com o referencial do TCU, são exemplos de pressão a incapacidade para honrar as suas dívidas pessoais, vício em jogos ou drogas, problemas de saúde, metas de produtividade no trabalho ou desejo por uma vida melhor.

¹⁰² AQUINO, André Carlos Busanelli de. A naturalização da corrupção. **Estadão**, 28 de abril de 2021. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-naturalizacao-da-corrupcao/?utm_source=estadao:whatsapp&utm_medium=link. Acesso em: 5 out. 2021.

¹⁰³ KAPTEIN, Muel; VAN HELVOORT, Martien. A Model of Neutralization Techniques. **Deviant Behavior**, v. 40, nº 10, p. 1260-1285, 2019.

¹⁰⁴ TCU – Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2. ed. Brasília: SEGECEX/SECCOR/SEMEC, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 1º jun. 2021.

De acordo com analistas, melhores salários e mais controle seriam fundamentais para a diminuição da corrupção na atividade policial. O sociólogo Ignácio Cano,¹⁰⁵ do Laboratório de Análise de Violência da UERJ, entende ser ingenuidade acreditar que a corrupção na atividade policial possa ser combatida sem utilizar fatores primordiais para combater esse problema. O professor afirma que “[o] primeiro é a remuneração. O segundo é a formação (dos policiais) e os requisitos de entrada (na corporação). O terceiro é a fiscalização. E o quarto é cultural, da sociedade brasileira”.

Retornando à Teoria do Triângulo da Fraude, de Donald R. Cressey, a segunda aresta do triângulo fala da oportunidade, referindo-se à fraqueza do sistema no qual o servidor tem o poder e a habilidade para explorar uma situação que faz a fraude ser possível. A oportunidade no contexto de crimes praticados em instituições policiais pode levar à sensação de que há um baixo risco de ser descoberto. Essas oportunidades, na grande maioria das vezes, estão vinculadas a controles ineficazes e a falhas na governança.

Vários são os fatores que podem contribuir para a criação dessas oportunidades, tais como a ausência de um departamento que atue de forma preventiva, a falta de reciclagem periódica para difundir a política que deve ser seguida na instituição e, principalmente, a certeza de que ninguém se importa. Além disso, há o fato de que nada de mais grave pode acontecer, tendo em vista que outros aproveitam essas oportunidades e nada de grave acontece.

Por fim, a terceira aresta da pirâmide seria a racionalização. Segundo o referido autor, essa racionalização significa que o indivíduo, antes de praticar alguma transgressão de comportamento antiético, formula uma espécie de racionalização moralmente aceitável. Para o transgressor, comportamentos antiéticos e prática de condutas criminosas são coisas distintas, por isso a prática dessa racionalização. Esses transgressores veem a si próprios como pessoas honestas e que são pegas em más circunstâncias. As racionalizações mais comuns são¹⁰⁶ “eu estava pegando o dinheiro emprestado”, “eu merecia esse dinheiro”, “eu precisava desviar esse dinheiro para ajudar a minha família”, “não me pagam o que eu mereço”, “minha organização é desonesta com os outros e merece ser trapaceada”.

A teoria do triângulo da fraude evoluiu e deu origem a outra, denominada “diamante da fraude”, acrescentando uma nova aresta, chamada de capacidade. Isso significa que para a

¹⁰⁵ CARNEIRO, Júlia Dias. Melhor salário e maior controle reduziriam corrupção policial, dizem analistas. **BBC News Brasil**, 15 de setembro de 2011. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/09/110915_policia_corrupcao_jc. Acesso em: 2 jun. 2021.

¹⁰⁶ TCU – Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2. ed. Brasília: SEGECEX/SECCOR/SEMEC, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 1º jun. 2021.

ocorrência da fraude, além da pressão, oportunidade e racionalização, também é necessária a existência de um quarto componente: a capacidade. O transgressor precisa ter habilidades técnicas para que a fraude ocorra. Isso quer dizer que a **pressão** pode ser considerada a principal causa da fraude, levando o transgressor a **racionalizar** para buscar uma **oportunidade**, bastando a sua **capacidade** para a fraude ocorrer.

Antes de dar continuidade ao tema é necessário reforçar que segundo a Organização das Nações Unidas (ONU),¹⁰⁷ o conceito de corrupção é muito amplo, incluindo práticas de suborno e de propina, a fraude, a apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um servidor público. Além disso, a corrupção também pode abranger casos de nepotismo, de extorsão, de tráfico de influência, de utilização de informação privilegiada para fins pessoais, entre diversas outras práticas.

Para a legislação brasileira, corrupção seria tão somente um conceito penal de propina ou suborno, quando na verdade é algo muito maior. A Convenção¹⁰⁸ das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, estabeleceu um conceito bem amplo de corrupção, alcançando os crimes de corrupção de agentes públicos nacionais ou estrangeiros e de agentes das organizações internacionais públicas; fraudes, desfalque ou outros desvios, por parte de qualquer agente público, de qualquer bem público ou privado e enriquecimento ilícito.

Diante da amplitude do conceito de corrupção, o ordenamento jurídico brasileiro vem tentando criar normas penais que estabeleçam novos critérios para garantir que todo e qualquer ato relacionado à prática da corrupção possa ser abarcado pela lei. Adiante será possível aferir, de forma cronológica, alguns exemplos de controle da corrupção no Brasil:

- ❖ Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal);
- ❖ Lei nº 1.079/1950 (Que define o Crime de Responsabilidade);
- ❖ Lei nº 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto – Sequestro e Perdimento de Bens por Enriquecimento Ilícito, em Razão de Cargo ou Função);

¹⁰⁷ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 46, nº 41, p. 187-194, jan.-mar. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194901/000861763.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹⁰⁸ O texto da referida Convenção foi promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5.687/2006 (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 8 jun. 2021).

- ❖ Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular);
- ❖ Lei nº 7.437/1985 (Lei da Ação Civil Pública);
- ❖ Lei nº 8.137/1990 (Lei dos Crimes Econômicos e contra a Ordem Tributária);
- ❖ Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);
- ❖ Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações);
- ❖ Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições);
- ❖ Lei nº 9.613/1998 (Lei da Lavagem de Dinheiro);
- ❖ Lei nº 9.983/2000 (Insere o Crime de Corrupção de Agente Público Estrangeiro no Código Penal Brasileiro);
- ❖ Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa);
- ❖ Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);
- ❖ Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência);
- ❖ Lei nº 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses);
- ❖ Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção);
- ❖ Lei nº 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas);
- ❖ Decreto nº 8.420/2015 (Regulamentou a Lei Anticorrupção);
- ❖ Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais);
- ❖ Decreto nº 9.203/2017 (Decreto da Governança Pública).

Após essa breve exposição sobre a importância do Direito Penal no combate à corrupção, passa-se a abordar o Direito Penal de Riscos, situado entre a aplicação do Direito Penal propriamente dita e a possibilidade de tutelas civis ou administrativas que também poderiam exercer uma função igual ou melhor que a do Direito Penal. Essa abordagem é necessária pois, como já foi visto alhures, o *compliance* pode ser entendido como forma de Direito Penal Preventivo ou como forma de Direito Administrativo Sancionador.

2.9.2 O Direito Penal de riscos

A sociedade de hoje não é a mesma de séculos atrás. O Direito Penal de riscos traz uma nova forma de compreensão do direito e como agir dentro dele. É possível compreender que o Direito Penal se transforma em Direito Penal de riscos quanto permite a flexibilização dos critérios de punição; ademais, precisa estar atento às mudanças da sociedade, mitigando a atuação repressiva e dando mais ênfase à atuação preventiva.

O risco de hoje não é o mesmo risco do passado, principalmente nos dias atuais, dada a gravidade de uma grande pandemia que afeta todo o mundo, fazendo com que a sociedade se torne mais complexa, o que acaba exigindo uma demanda à altura do Direito Penal. Esses riscos podem ser considerados como caso fortuito ou força maior. De acordo com Silvio de Salvo Venosa,¹⁰⁹ caso fortuito, denominado de *act of god* (ato de Deus no direito anglo-saxão), “decorreria de forças da natureza, tais como terremoto, a inundação”, enquanto a forma maior “de atos humanos inelutáveis”.

Por esse motivo, em alguns casos os riscos podem ser previsíveis ou evitáveis, ao passo que em outros casos, como no caso da força maior, ainda que seja previsível, não poderá ser evitado. Fica evidente a necessidade de expansão do Direito Penal, seja criminalizando novas condutas, seja atuando de forma preventiva, em conjunto com os outros ramos do Direito.

De acordo como Paulo Silva Fernandes,¹¹⁰ no livro *Globalização, sociedade de risco e o futuro do Direito Penal*, vive-se um fenômeno de emergência de uma sociedade pós-moderna, pós-industrial e que se caracteriza principalmente pela imprevisibilidade, onde todo o Direito é posto à prova, principalmente o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador. Ainda de acordo com o mencionado autor, isso se deve ao aparecimento de diversos novos riscos, tais como a insegurança, a globalização, a integração supranacional, a identificação dos sujeitos-agentes com as vítimas, o predomínio do econômico sobre o político, o reforço da criminalidade organizada etc.

Para dar respostas a todas essas demandas surge o Direito Penal de riscos ou o Direito Penal da Globalização. Embora previsíveis, os fenômenos que ocorrem no mundo são difíceis de serem controlados, fazendo com que toda a sociedade fique ameaçada. Isso acaba repercutindo no Direito Penal, que deve responder aos constantes novos desafios que aparecem, advindos de perigos e danos quase imprevisíveis.

Por isso é que se discute muito o fato de o Direito Penal tradicional não ser o meio mais eficiente para tratar de paradigmas de uma nova democracia ou até mesmo não está à altura para resolver tais paradigmas. Isso demonstra a necessidade de o próprio Direito Penal encontrar novas soluções, sendo uma delas um estudo mais aprofundado sobre a atuação do Direito Penal preventivo. Adiante, para contrapor a ideia do Direito Penal de riscos, será abordada a crítica de Winfried Hassemer a essa modernização. O referido autor alega que nos

¹⁰⁹ VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 45.

¹¹⁰ FERNANDES, Paulo Silva. **Globalização, “Sociedade de Risco” e o futuro do Direito Penal**. 1. ed. Coimbra: Almedina, 2001. p. 15.

últimos anos tem sido possível presenciar uma má utilização do Direito Penal que, segundo ele, só deve ser utilizado em *ultima ratio*, quando não houver mais soluções disponíveis.

2.10 O Direito de Intervenção Anticorrupção

De acordo com o Alemão Winfried Hassemer (Escola de Frankfurt), criador do Direito de Intervenção, o Direito Penal Tradicional não oferece uma resposta adequada e que consiga acompanhar e satisfazer as necessidades de uma sociedade moderna. Segundo o autor, o Direito Penal deveria tão somente se preocupar em resolver os problemas clássicos da disciplina, deixando os problemas da sociedade para um Direito de Intervenção.

Esse Direito de Intervenção seria utilizado para fazer uma manutenção do Direito Penal e este ficaria responsável pelos delitos individuais e crimes de perigo concreto, ao passo que aquele se responsabilizaria pelas condutas de resultado coletivo, causadoras de perigo abstrato.¹¹¹ A corrupção sempre foi tratada como ato ilícito, o que fez com que o Direito utilizasse a ameaça de punição contra aqueles que venham a infringir a lei.

Essa tem sido uma nova face desse Direito Penal moderno, que foge dos paradigmas do tradicional e avança na direção da proteção de bens coletivos. Trata-se do Direito de Intervenção Anticorrupção, focado na atuação do Direito Penal para combater única e exclusivamente a prática da corrupção. Veja que a diferença entre o Direito Penal Tradicional e o Anticorrupção está na estrutura: naquele, a obrigação jurídica não será apenas a de não praticar um ato de corrupção, mas também a de colocar em prática formas reconhecidas e aceitas, que tenham como principal objetivo a prevenção de casos de corrupção.

O próprio princípio da intervenção mínima, já comentado anteriormente, traz a ideia de que o Direito Penal só deve se preocupar com bens mais importantes e necessários à vida em sociedade. Através de um critério político, o legislador acaba mensurando e fazendo uma análise do momento em que vive a sociedade, para tentar entender quais ramos do Direito são capazes ou incapazes de proteger devidamente os bens mais importantes.

Apenas a título de esclarecimento, a obrigação no Direito Penal é baseada na estrutura dos tipos penais. Dessa forma, uma conduta que se entende proibida é descrita, prevendo-se uma pena para a prática dessa conduta. Isso acaba gerando um resultado de uma obrigação negativa, ou seja, o indivíduo é obrigado a não praticar essa conduta e, se praticá-la, receberá

¹¹¹ LUNARDI, Lenize. Sabe o que é Direito Penal de Intervenção? **Blog do Eduardo Gonçalves**, 23 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.eduardogoncalves.com.br/2019/05/sabe-o-que-e-direito-penal-de.html>. Acesso em: 2 fev. 2021.

uma sanção. No caso do Direito de Intervenção Anticorrupção, não há essa prescindibilidade de tipos, já que será utilizada tão somente, a simples técnica de descrever as obrigações de forma positiva, prevendo as sanções pela não atuação positiva exigida.

Para Felipe Dantas,¹¹² “o marco principiológico do Direito de Intervenção Anticorrupção seria resultado de uma flexibilização controlada de princípios do Direito Penal Tradicional, mediante uma reinterpretação de algumas garantias e regras de imputação clássicas”. Ainda de acordo com o autor, esse Direito de Intervenção Anticorrupção se legitimaria a incentivar a descriminalização e o desencarceramento, focalizando sua forma em uma retributividade digna, não degradante ao ser humano e menos estigmatizante.

Ao que tudo indica, parece que o Direito de Intervenção Anticorrupção teria como principal objetivo o foco na corrupção propriamente dita, já que essa prática causa diversos danos à sociedade, necessitando da atuação do Direito Penal. Esse Direito de Intervenção Anticorrupção estaria situado entre o Direito Penal e o Administrativo, caracterizando-se pela aplicação de sanção de natureza não penal e pela flexibilização de garantias processuais, com julgamento afeto a uma autoridade judiciária, e não a uma autoridade administrativa.

O Direito de Intervenção assevera que diante da ineficiência do Direito Penal Tradicional, já que não resolve os problemas atuais da sociedade, este deveria se ater tão somente aos riscos individuais, deixando os problemas atuais da sociedade sob a sua responsabilidade. Hassemer ainda defende que alguns fatos também devem ser tratados por outros modos de controle social, como o Direito Administrativo.

Diante da dúvida e descrença por parte de parcela da doutrina acerca da eficácia da tutela penal em relação aos novos riscos, principalmente diante da prática da corrupção e dos crimes ambientais, discute-se qual seria o melhor sistema jurídico para enfrentar esses novos desafios, deixando essa atribuição a cargo do Direito Penal Clássico, do novo Direito Penal, do Direito Administrativo, do Direito Civil ou do já mencionado Direito de Intervenção.

2.11 As iniciativas internacionais de combate à corrupção

O combate à prática da corrupção, seja ela na atividade policial ou em qualquer outra área, não desperta interesse apenas no Brasil. Diversos organismos internacionais se debruçam

¹¹² ARAÚJO; Felipe Dantas de. Corrupção e novas concepções de Direito Punitivo: rumo a um Direito de Intervenção Anticorrupção? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 8, n° 2, p. 205-253, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35954.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.

sobre esse tema, estudando a corrupção sob o aspecto global. No ordenamento jurídico brasileiro existem atualmente ratificados três tratados internacionais de combate à corrupção.¹¹³

O primeiro tratado é a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esse tema começou a chamar a atenção do Brasil em meados dos anos 1990 e, em 1995, a OCDE passou a adotar a Recomendação sobre Dedução de Impostos de Subornos de Funcionários Públicos Estrangeiros. No ano de 1997, seus Estados-membros, incluindo Brasil, Argentina, Bulgária, Chile e República Eslovaca, celebraram a mencionada Convenção, que entrou em vigor em 1999.

Essa Convenção preceitua, resumidamente, que os Estados signatários devem adequar as suas legislações com o principal objetivo de prevenir e combaterem a prática de corrupção de funcionários públicos estrangeiros no âmbito do comércio internacional. No Brasil, ela foi ratificada no dia 15 de junho de 2000, tendo sido promulgada pelo Decreto nº 3.678,¹¹⁴ de 30 de novembro de 2000. Em 2002, foram feitas mudanças no Código Penal Brasileiro, através da Lei nº 10.467, de 11 de junho,¹¹⁵ ocasião em que ocorreu a inclusão de tipificação de atos praticados por particular contra a administração pública estrangeira em transações comerciais internacionais.

Outra Convenção de extrema importância foi a Interamericana Contra a Corrupção,¹¹⁶ da Organização dos Estados Americanos (OEA). Essa Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152/2002, tendo sido promulgada pelo Decreto nº 4.410/2002. Um de seus principais objetivos foi promover e fortalecer os mecanismos necessários para ajudar a prevenir, detectar e punir a corrupção no exercício das funções públicas.

¹¹³ OLIVEIRA, Alexandre Lira de; RUSCHEL, Natalia Semeria. **Convenções internacionais para combate à corrupção**. Disponível em: <https://www.liraatlaw.com/conteudo/convencoes-internacionais-para-combate-a-corrupcao>. Acesso em: 13 fev. 2021.

¹¹⁴ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 13 fev. 2021.

¹¹⁵ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002**. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10467-11-junho-2002-395031-norma-pl.html>. Acesso em: 13 fev. 2021.

¹¹⁶ OEA – Organização dos Estados Americanos. **Convenção Interamericana contra a corrupção**. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>. Acesso em: 1º out. 2021.

A terceira Convenção ratificada pelo Brasil, tão importante quanto as anteriores, é a Convenção das Ações Unidas contra a corrupção,¹¹⁷ da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificada no Brasil por intermédio do Decreto Legislativo nº 348/2005, tendo sido promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687/2006.¹¹⁸ Segundo a Unodc,¹¹⁹ é a Convenção mais importante instrumento de combate internacional contra a corrupção, merecendo destaque em tópico próprio.

2.11.1 A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Unodc) e a sua relação com a implementação de um sistema de *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal

Conforme já mencionado alhures, de todos os dispositivos legais existentes, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção¹²⁰ (Unodc), é o mais importante, tendo sido criada a partir do momento em que se percebeu que a corrupção deixou de ser um problema local para ser um problema internacional. As principais finalidades dessa Convenção são a promoção e o fortalecimento de medidas para prevenir e combater de forma mais eficaz e eficiente a corrupção.

Além disso, busca-se, com essa Convenção, a facilitação, o apoio internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos, promovendo a integridade, a obrigação de render contas à devida gestão dos assuntos e dos bens públicos. Também constam em seu texto a definição de funcionário público, de funcionário público estrangeiro, de funcionário público de uma organização internacional, de produto do delito, de embargo preventivo, de confisco e de entrega vigiada.

Essa Convenção merece uma atenção especial e deve ser muito bem compreendida, já que traz, em seu bojo, importantes medidas preventivas de políticas e práticas para a prevenção da corrupção, passando para os Estados parte da responsabilidade por manter em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção, promovendo a participação da sociedade em

¹¹⁷ UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>. Acesso em: 1º out. 2021.

¹¹⁸ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 8 jun. 2021

¹¹⁹ UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **Corrupção: marco legal**. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/marco-legal.html>. Acesso em: 13 fev. 2021.

¹²⁰ UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>. Acesso em: 1º jan. 2021.

assuntos relacionados a bens públicos, integridade, transparência e obrigação de prestação de contas. Importante salientar que, embora tenha sido ratificada pelo Brasil em 2006, apenas há pouco tempo se tem ouvido falar com mais intensidade na palavra integridade.

O artigo 7 da Convenção trata de um tema diretamente ligado à análise preditiva do *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal como instrumento de política pública de prevenção e de combate à corrupção, que é o combate à corrupção no setor público, impondo, mais uma vez, essa responsabilidade aos estados. Dentre as responsabilidades do Estado estão a obediência aos princípios da eficiência e da transparência, sem deixar de lado os critérios objetivos, como mérito, equidade e aptidão.

No mesmo artigo mencionado consta que os Estados terão a responsabilidade de incluir procedimentos adequados de seleção e formação dos titulares de cargos públicos que se considerem especialmente vulneráveis à corrupção, assim como quando proceder à rotação dessas pessoas em outros cargos, ficando evidente a aplicação desse dispositivo nas instituições policiais brasileiras, inclusive na Polícia Civil do Distrito Federal.

Conforme matéria publicada por Ricardo Santos no *site* UOL,¹²¹ esse tema foi abordado com muita precisão quando se observou que as academias de polícias pouco falam sobre direitos humanos e cultura cidadã, o que acaba resultando em policiais despreparados para lidar em situações adversas. Não se pode simplesmente colocar uma arma nas mãos do policial sem que ele tenha um treinamento altamente qualificado, conscientizando-o não só de suas atribuições como representante do Estado, mas também da postura que dele se espera quando passa a ser uma autoridade policial.

Uma formação rápida e sem o devido preparo adequado pode aumentar a incidência da prática de corrupção dentro da própria corporação. Aqui é necessário frisar que matérias sobre integridade e *compliance* precisam fazer parte da grade curricular dos aspirantes a policiais, trilhando um caminho de mudança da atual cultura, que não tem feito bem às instituições policiais.

A abordagem da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção em uma academia de polícia seria de fundamental importância para o começo dessa mudança. Infelizmente, a falta de qualificação desses servidores públicos pode ser o diferencial para a tão almejada transformação. Sobre remuneração, inclusive, recomenda que os Estados devem fomentar uma

¹²¹ SANTOS, Ricardo. **É preciso melhorar a formação da polícia.** Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/politica/e-preciso-melhorar-formacao-policia.htm>. Acesso em: 24 fev. 2021.

remuneração adequada, além de escalas de soldo equitativas, de acordo com o nível de desenvolvimento do Estado-parte.

A Convenção também orienta que os Estados devem promover programas de formação e capacitação que lhes permitam cumprir os requisitos de desempenho correto e honroso, proporcionando capacitação especializada e apropriada para que os profissionais estejam mais conscientes dos riscos da corrupção inerente ao desempenho de suas funções.

Embora os sistemas de *compliance* sejam considerados novos mecanismos de combate à corrupção no setor público, esse tema já estava previsto na Convenção, inclusive na forma de indicação de criação de códigos de conduta para funcionários públicos. No artigo 8 consta que cada Estado-parte deverá ter como objetivo o combate à corrupção, promovendo a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre os seus servidores públicos, aplicando ordenamentos institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para propagar o que é correto, honroso e devido no cumprimento das funções públicas.

Outro ponto de destaque da Convenção, demonstrando estar atenta aos novos mecanismos de combate à corrupção, foi a possibilidade de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo e qualquer ato de corrupção às autoridades competentes, quando tenham conhecimento dele no exercício de suas funções. Esses são os chamados canais de denúncia, peça fundamental na estrutura de um sistema de *compliance*.

Embora não seja o foco deste trabalho, convém mencionar que a Convenção também deixa registrada recomendações de combate à corrupção nas contratações públicas e gestão da Fazenda Pública, nas informações públicas, nas medidas relativas ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, no setor privado, na participação da sociedade e nas medidas para prevenção do crime de lavagem de dinheiro.

Outro ponto que merece destaque é a abordagem feita sobre a participação da sociedade no combate à corrupção. De acordo com a Convenção, o Estado deve sensibilizar a opinião pública a respeito da existência, das causas e da gravidade da corrupção, assim como a ameaça que ela representa. Ela mesma especifica algumas medidas que seriam úteis para essa participação da sociedade, como aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões, garantir o acesso eficaz do público à informação, realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários.

A Convenção não deixou de lado o suborno de funcionários públicos nacionais, tema relevante para este trabalho. No artigo 5 do Capítulo II, onde se trata da penalização e da aplicação da lei, foi mencionado que cada Estado-parte adotará as medidas legislativas para qualificar como delito, quando cometidos intencionalmente, a promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade, com o fim de que tal servidor atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais.

Interessante ressaltar que algumas recomendações da Convenção muito se assemelham aos tipos penais já existentes no Código Penal brasileiro. Isso fica claro quando se diz que deve ser combatida a prática de solicitação ou aceitação por um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício que redunde em seu próprio proveito, ou no de outra pessoa ou entidade, com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais.

Da mesma forma, a Convenção traz as mesmas observações no que se refere ao suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas, à malversação ou peculato, à apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público, ao tráfico de influência, ao abuso de funções, ao enriquecimento ilícito, ao suborno no setor privado, à malversação ou peculato de bens no setor privado, à lavagem de produto de delito, ao encobrimento, à obstrução da justiça e à responsabilidade da pessoa jurídica.

2.11.2 O Brasil e a cooperação internacional no combate à prática da corrupção

Conforme já mencionado alhures, os três tratados internacionais descritos – Convenção da OCDE, Convenção da OEA e Convenção das Nações Unidas – retrataram que a corrupção não é um problema exclusivo do Brasil, mas um problema que atinge o mundo inteiro. O surgimento de novas modalidades de crimes voltados para a prática da corrupção ultrapassa barreiras internacionais e atinge vários tipos de países, independentemente da sua cultura ou da sua economia.

Os países, sozinhos, não são capazes de combater as constantes inovações arquitetadas pelos infratores, o que faz com que essa cooperação internacional seja fundamental para o

combate à prática da corrupção. Para Samantha Ribeiro e Vitor Eduardo,¹²² “o mundo globalizado se mobilizou nos últimos anos para combater a corrupção. No crime de corrupção os criminosos utilizam posições de poder estabelecidas no jogo político usual para realizar atos ilegais contra a sociedade”.

A cooperação internacional está atenta ao combate da prática da corrupção no setor público, o que demonstra que essa colaboração internacional pode contribuir para a criação de novos mecanismos de combate à corrupção, principalmente quando essa participação ocorre através da demonstração de exemplos que deram certo.

O apoio recebido pela Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia, que, através de suas Embaixadas, fizeram um acordo¹²³ para contribuir formalmente com o combate à corrupção, foi muito positivo, resultando em uma parceria estratégica com o intuito de realizar um conjunto de ações que promovam a integridade, a transparência e a prestação de contas no Brasil.

Esse acordo foi mais um grande passo da cooperação internacional no combate à prática da corrupção, porque as ações iniciais se concentraram nas seguintes frentes: promoção da integridade no setor público em âmbito estadual, incluindo o apoio a soluções tecnológicas de governo digital e dados abertos; estímulo à adoção de sistemas de *compliance* no setor privado e soluções de autorregulação, como os Pactos de Integridade; e produção de conhecimento anticorrupção com pesquisa e ensino e a participação cidadã no controle social da corrupção.

Esses países costumam ter índices de percepção da corrupção baixíssimos, sendo possível utilizá-los como parâmetros para buscar instrumentos que possam prevenir e combater a corrupção em outros países, inclusive no Brasil. Embora esses modelos sejam bem-sucedidos, precisam ser adequados à realidade brasileira, seja no setor público, seja no privado.

Na última década, o Brasil tem sido destaque internacional quando o assunto é o combate à corrupção. Recentemente várias forças-tarefa foram criadas para investigar práticas de corrupção cujos prejuízos ao erário público alcançaram cifras bilionárias. Apesar disso, ainda existem muitas barreiras a serem derrubadas para que o Brasil suba ao nível de países que combatem a corrupção de forma eficaz.

¹²² MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 46, n° 41, p. 187, jan.-mar. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194901/000861763.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹²³ SCANDINAVIAN WAY. Brasil terá apoio de escandinavos e da Transparência Internacional no combate à corrupção. **Scandinavian Way**, 30 de abril de 2019. Disponível em: <https://scandinavianway.com.br/brasil-tera-apoio-de-escandinavos-e-da-transparencia-internacional-no-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

De acordo com site Transparência Internacional,¹²⁴ o Uruguai foi considerado o único país da América Latina que consta na lista dos 25 países do mundo com menor índice de corrupção, ocupando uma posição ao lado da França e à frente da Espanha, de Portugal e da Coreia do Sul. O Brasil ocupa a 94ª posição, conforme último *ranking* divulgado no portal da Transparência Internacional.¹²⁵

Para alcançar essa posição, o país adotou há anos algumas práticas que estão começando a ser implantadas no Brasil. No ano de 1998, o Uruguai criou a Junta de Transparência e Ética Pública,¹²⁶ cujo principal objetivo é a prevenção e o combate à corrupção, auxiliando o Ministério Público, o Tribunal de Contas e prestando informações transparentes sobre a administração das verbas públicas.

Outro ponto que merece destaque nesse país foi a Lei de Acesso à Informação, já vigente no Brasil. Essa Lei promove a transparência das verbas públicas e incentiva a participação do cidadão nessa fiscalização, utilizando a inovação tecnológica para facilitar o acesso aos dados. Os métodos utilizados no Uruguai merecem atenção e precisam ser estudados para serem aplicados à realidade brasileira.

Buscando aprender com o país vizinho, foi publicado no Diário Oficial do dia 12 de julho de 2020, o Decreto Presidencial nº 10.452/2020,¹²⁷ que promulgou o texto do acordo que visa reforçar a cooperação e a aprimoração do combate aos crimes de tráfico de drogas, corrupção e lavagem de dinheiro. Trata-se de um acordo firmado entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, criando equipes conjuntas para investigação de condutas delituosas que exigem ação coordenada das autoridades desses países.

Esse acordo demonstra mais um marco de combate à corrupção no ordenamento jurídico brasileiro, reforçando a importância da cooperação internacional de enfrentamento à prática da corrupção. Essas cooperações também incentivam nossos legisladores a idealizarem projetos de lei ou propostas de emendas à Constituição, como aconteceu recentemente no Senado

¹²⁴ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL. **Destques.** Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/home/destaques>. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹²⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2020.** Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹²⁶ JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA. **Início.** Disponível em: <https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹²⁷ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 10.452, de 10 de agosto de 2020.** Promulga o texto do Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, firmado pela República Federativa do Brasil, em San Juan, em 2 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10452.htm. Acesso em: 7 nov. 2021.

Federal, onde, em agosto de 2020, foi feita uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC)¹²⁸ incluindo o combate à corrupção como princípio fundamental da Constituição Federal.

Consta no artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil que a República Federativa do Brasil se rege, nas suas relações internacionais, pelos princípios da independência funcional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio e terrorismo ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político.

A inclusão de um novo dispositivo de combate à corrupção a ser inserido no artigo acima seria uma contundente prova da preocupação do Estado brasileiro com a criação de mais um mecanismo permanente de combate à prática da corrupção, fazendo com que essa preocupação seja ampliada através de um efeito em cascata, que deve começar no legislativo. Para ser aprovada, por ser uma Proposta de Emenda à Constituição, a matéria precisará ser analisada pela Comissão de Constituição e Justiça, para depois ser votada em dois turnos pelo Plenário do Senado. Após aprovação no Senado, a PEC será encaminhada para a Câmara dos Deputados, onde também precisará ser aprovada.

Este tópico demonstra a necessidade da cooperação internacional, uma vez que nenhum país consegue combater a corrupção sozinho. Essa troca de experiências é importante tanto para o Brasil quanto para o país que coopera. O fato é que essa ferramenta de combate à corrupção auxilia o Estado a criar medidas de prevenção e de controle da prática de corrupção, esteja ela ocorrendo em qualquer esfera.

¹²⁸ SENADO NOTÍCIAS. PEC inclui o combate à corrupção como princípio fundamental da Constituição. **Senado Notícias**, 25 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/25/pec-inclui-o-combate-a-corrupcao-como-principio-fundamental-da-constituicao>. Acesso em: 27 abr. 2021.

3 DEFINIÇÃO DE *COMPLIANCE*

3.1 Conceito de *compliance*

Antes de partir para a definição do conceito de *compliance*, é importante analisar a sua evolução no ordenamento jurídico brasileiro e no cenário internacional. De acordo com Daniel Castro,¹²⁹ “sucessivos eventos de violação de valores e diretrizes éticas e falha de liderança marcaram a evolução do *compliance*”. O referido autor aduz que, nos Estados Unidos, em meados de 1970, vários crimes corporativos resultaram na primeira lei anticorrupção no mundo, a *Foreign Corrupt Practice Act*,¹³⁰ no ano de 1977.

Essa lei representou uma grande inovação no combate à corrupção, já que proibiu o pagamento de propinas para a obtenção de negócios no exterior, uma prática que era muito recorrente naquela época. Foi a partir desse instrumento normativo que várias organizações internacionais começaram a editar convenções anticorrupção. Além disso, também se deu início a um movimento de responsabilização das pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção, dando início ao surgimento de várias iniciativas de prática de boas governanças corporativas, seja no sentido de compreender os valores da integridade, seja na imposição de mecanismos de controle para um melhor controle de prestação de contas.

¹²⁹ COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos políticos e *compliance***: instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 300 p.

¹³⁰ “*The Foreign Corrupt Practices Act of 1977, as amended, 15 U.S.C. §§ 78dd-1, et seq. (“FCPA”), was enacted for the purpose of making it unlawful for certain classes of persons and entities to make payments to foreign government officials to assist in obtaining or retaining business. Specifically, the anti-bribery provisions of the FCPA prohibit the willful use of the mails or any means of instrumentality of interstate commerce corruptly in furtherance of any offer, payment, promise to pay, or authorization of the payment of money or anything of value to any person, while knowing that all or a portion of such money or thing of value will be offered, given or promised, directly or indirectly, to a foreign official to influence the foreign official in his or her official capacity, induce the foreign official to do or omit to do an act in violation of his or her lawful duty, or to secure any improper advantage in order to assist in obtaining or retaining business for or with, or directing business to, any person. Since 1977, the anti-bribery provisions of the FCPA have applied to all U.S. persons and certain foreign issuers of securities. With the enactment of certain amendments in 1998, the anti-bribery provisions of the FCPA now also apply to foreign firms and persons who cause, directly or through agents, an act in furtherance of such a corrupt payment to take place within the territory of the United States. The FCPA also requires companies whose securities are listed in the United States to meet its accounting provisions. See 15 U.S.C. § 78m. These accounting provisions, which were designed to operate in tandem with the anti-bribery provisions of the FCPA, require corporations covered by the provisions to (a) make and keep books and records that accurately and fairly reflect the transactions of the corporation and (b) devise and maintain an adequate system of internal accounting controls. For particular FCPA compliance questions relating to specific conduct, you should seek the advice of counsel as well as consider using the Department of Justice’s FCPA Opinion Procedure, found here. Foreign Corrupt Practices Act.” (THE UNITED STATES. Department of Justice. **Foreign Corrupt Practices Act**. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 1º out. 2021).*

Segundo Rogério Sanches Cunha e Renée do Ó Souza,¹³¹ o termo *compliance* é traduzido do inglês como conformidade, observância, complacência ou submissão, substantivos que advém do verbo inglês *to comply*, cuja tradução é adequar, cumprir, obedecer. O *compliance* nada mais é do que um conjunto integrado de ações e planos adotados facultativamente por empresas privadas ou órgãos públicos, visando a garantia de todas as exigências legais.

Desde então, o principal objetivo do *compliance* ao longo dos últimos anos tem consistido em criar mecanismos preventivos para o combate à corrupção. Isso não quer dizer que o *compliance* seja capaz de eliminar completamente os riscos existentes em um ambiente corporativo. Acredita-se, porém, que essa natureza preventiva seja um instrumento eficaz para reduzir ou até mesmo eliminar qualquer eventual ameaça que comprometa a integridade da empresa.

Diante disso, é possível depreender que o *compliance* é visto com bons olhos pelo Estado, que também seria beneficiado por incentivar a implementação desse mecanismo de combate à corrupção. Daniel Castro¹³² afirma, inclusive, que “trata-se de uma forma de compartilhamento da responsabilidade de garantir o cumprimento da legislação, em que o Poder Público confere aos agentes privado papel mais ativo na observância da lei e cria incentivos concretos para o desenvolvimento de um efetivo projeto de *compliance* pelas empresas”.

Essa política de *compliance* precisa se pautar pelos princípios básicos da governança corporativa (transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa), sendo necessária a existência de direção, monitoramento e incentivo. O principal papel dos sistemas de *compliance* está focado na adoção de uma postura preventiva, tornando mais difícil a ocorrência de condutas lesivas à pessoa jurídica e ao ambiente corporativo na qual está inserida.

Quando se ouve falar em *compliance*, geralmente duas expressões são muito utilizadas: programa de integridade e programa de *compliance*. É preciso diferenciar essas duas expressões, que, apesar de fazerem parte do mesmo contexto, merecem conceitos distintos. Daniel Castro¹³³ é peremptório ao dizer que o programa de conformidade é voltado para o cumprimento de normas, ou seja, à conformidade ou obediência normativa, sendo relacionado

¹³¹ CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renée do Ó. **Lei Anticorrupção Empresarial**: Lei 12.846/2013. Salvador: Jus Podivm, 2018. 413 p.

¹³² COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos políticos e compliance**: instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 172.

¹³³ Ibid., p. 174.

à observância de procedimentos, agindo de acordo com as rotinas de controle e ao engajamento em relação a normas legais, infralegais e internas, significando a criação, no contexto das pessoas jurídicas, de mecanismos de incentivo e controle ao cumprimento das regras jurídicas postas. Já o programa de *compliance* possui um conceito mais amplo, compreendendo não só os instrumentos desenvolvidos em prol do respeito e cumprimento das leis, como também o fomento de uma cultura ética e de boa governança, fundada em rigorosos padrões de boa conduta.

No que diz respeito à análise **preditiva** do *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal, tema discutido no presente estudo, é possível que a proposta de implantação de um sistema de *compliance* alinhe-se mais aos objetivos traçados. A conformidade com a Lei já deve ser um dever da instituição, dada a sua função eminentemente pública. O cumprimento das Leis e normas são, de fato, importantes, seja numa empresa privada, seja em um órgão público, mas a ética e a prevenção do combate à prática de atos que podem caracterizar desvios de conduta são, da mesma forma, fundamentais.

Não existe um modelo padrão para o *compliance*, uma vez que cada empresa ou órgão público possui uma fragilidade diferente. O principal é que todos os envolvidos na construção desse sistema possam refletir sobre a sua importância e aceitem transformar o ambiente de trabalho em um local mais seguro e transparente, não dando margens a qualquer tipo de interpretação duvidosa que possa ser questionada no futuro. Ressalte-se que, inicialmente, a maioria dos especialistas em *compliance* utiliza o termo **programa de compliance**, que deve ser substituído por **sistema de compliance**, conforme será possível aferir adiante.

A maioria das doutrinas que explicam o *compliance* foca sua implantação no âmbito das empresas privadas. Poucas são as obras que trazem a importância da aplicação desse mecanismo preventivo de combate à corrupção em órgãos públicos. Quando há um desvio de conduta em um órgão público, é como se toda a sociedade fosse prejudicada, afetando diretamente a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

No caso da Polícia Civil do Distrito Federal, o *compliance* pode vir a ser efetivado na forma de criação de um código de conduta, que poderá ter o objetivo de tentar minimizar ou até mesmo evitar qualquer desvio de conduta praticado pelos seus integrantes. Segundo Helena Regina e Marina Pinhão,¹³⁴ “a transparência de funções, a proibição e a prevenção de práticas

¹³⁴ COSTA, Helena Regina Lobo da; ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. *Compliance* e o julgamento da APN 470. **Revista dos Tribunais Online: Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 22, nº 106, p. 215-230, 11 jun. 2020. Semanal. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtuall.bibliotecas:artigo.revista:2014;1001020380>. Acesso em: 11 jun. 2020.

ilícitas são as pedras de toque de um programa de *compliance* efetivo”. Além disso, o constante treinamento dos envolvidos também será fundamental para que se alcancem os objetivos almejados. O fato é que em todo o mundo, mesmo em países mais ricos e bem organizados, a corrupção é um mal que ronda permanentemente as polícias.

Os sistemas de *compliance* atualmente existentes abordam os seguintes tópicos: orientação e alinhamento das lideranças internas; elaboração de um código de conduta; implementação de um cronograma de treinamento de todos os colaboradores; definição de controles internos, que pode contar com a ajuda do departamento de auditoria interna ou empresa independente; criação de canais de comunicação, principalmente para a criação de denúncias; estabelecimento de critérios investigatórios bem definidos e padronizados; inclusão de cláusula de obrigatoriedade e responsabilização por lapsos de integridade em todos os contratos empresariais; concepção de regras de ações de penalização e ações corretivas consistentes para os casos concluídos, sempre com a devida transparência demandada pelo assunto.

O estudo e a aplicação dessas medidas podem contribuir para que a PCDF continue sendo uma instituição ainda mais respeitada, já que sempre foi uma referência quando o assunto é ética e integridade. Esses sistemas de *compliance* também são conhecidos como programa de conformidade, programa de cumprimento ou programa de integridade.

Pode-se dizer que os sistemas de *compliance* são considerados complementos das políticas sancionatórias tradicionais.¹³⁵ Enquanto um imputa pena ao ilícito praticado, o outro foca na mudança de comportamento, que visa conscientizar os envolvidos a evitarem a prática do delito. Nos programas de integridade, o cumprimento de normas éticas é levado a sério e tem a capacidade de mudar velhas práticas tão comuns nas atividades empresariais.

O grande questionamento sobre o tema é saber se há ou não uma nova modalidade de autorregulação na atividade empresarial quando um plano de *compliance* é implementado. A aplicação desse conceito de autorregulação é criticada por uma parte considerável da doutrina.

Sobre o *compliance*, Ricardo Villas Boas e Ana Frazão¹³⁶ ensinam que:

Tão grande tem sido seu desenvolvimento que já se fala em um direito de *compliance*, entendido como uma extensão do direito da *common law* e da *civil law*. O direito da regulação, definido como a gestão eficaz das falhas do mercado, é menor em seu escopo que o direito público tradicional, mas tem se tornado mais importante com a crescente complexidade da atividade econômica e com a globalização. O direito de *compliance*, por seu turno, consiste em internalizar o direito da regulação nas

¹³⁵ CUEVA, Ricardo Villas Boas; FRAZÃO, Ana. *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 527 p.

¹³⁶ *Ibid.*, p 52.

empresas, sobretudo naquelas que estejam em posição de torná-lo mundialmente efetivo. O regulador converte-se em um espectador dos esforços das empresas. Seu papel evolui: ele não mais faz, assiste fazer, controla o que é feito e recebe provas do que foi feito, do que está sendo feito, do que será feito, permanentemente. O direito de *compliance* permite às autoridades, sobretudo as financeiras com poderes sancionatórios extraterritoriais, que tenham funções preventivas e estruturais, tem uma visão do interior das empresas que exerçam atividades internacional e que possuam contato com pessoas, territórios ou objetos relacionados e que possuam objetivos predeterminados.

O setor privado possui um papel muito importante na integridade dos negócios jurídicos, o que também engloba as relações contratuais privadas. Quando se fala em integridade, logo se pensa em ética e moralidade. É justamente essa a essência de um sistema de *compliance*, que nada mais é que a observância da lei, dos códigos de conduta e da expectativa que a sociedade espera principalmente nos órgãos públicos. Não é de hoje que o Brasil necessita de mecanismos que tenham como objetivo a implantação da integridade, prevenindo e combatendo a prática da corrupção.

Especialistas já falam em *compliance* criminal, *compliance* antifraude, *compliance* para proteção de dados pessoais, *compliance* trabalhista, *compliance* ambiental, *compliance* dos direitos do consumidor, além de outros. Ana Frazão¹³⁷ adverte que é preciso ter cuidado, porém, com o que ela chama de “programas de integridade de fachada”, implementados como mero discurso de retórica das empresas.

É um fato que o *compliance* vem ganhando cada vez mais força, principalmente no universo jurídico. Os sistemas de *compliance* possibilitam que pessoas comuns se tornem parceiras do Poder Público, tendo como principal missão a busca pelo cumprimento da lei, prevenindo, dessa forma, a ocorrência de qualquer tipo de irregularidade. Investigando, aplicando sanções ou buscando o cumprimento da lei, o particular possui uma grande importância para que a aplicação desses mecanismos de corrupção seja, de fato, efetiva.

Quando se pensa em *compliance*, deve-se imediatamente ter em mente a ideia de autovigilância. Percebe-se que a sua adoção tem se tornado cada vez mais importante às pessoas jurídicas, tanto privadas quanto públicas. Essa prevenção das infrações e a adoção de medidas imediatas ao retorno da normalidade e da legalidade são pontos essenciais em um bom sistema de *compliance*.

É importante salientar que ainda existe um grande desafio para que, de fato, os sistemas de *compliance* cumpram seus verdadeiros objetivos, transformando a realidade social. Seus custos são elevadíssimos, tendo em vista que devem ser vislumbrados os seguintes parâmetros:

¹³⁷ CUEVA, Ricardo Villas Boas; FRAZÃO, Ana. *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 20.

valor das penalidades aplicadas pelo Estado, valores da remediação do ilícito e valor da perda de oportunidade de novos negócios pela descoberta de uma infração, além de despesas com advogados e eventuais custas judiciais.

Os sistemas de *compliance* também trazem muitos pontos positivos, tais como: uma boa reputação para a empresa, estímulo para mais investimento, eficiência, aumento de oportunidades negociais e da própria economia com a prevenção do um ato ilícito, resultando na minoração de danos decorrentes de desvios de conduta.

Outro aspecto que deve ser destacado é que os sistemas de *compliance* podem variar de objeto para objeto, o que faz com que essa adaptação seja perfeitamente possível e de fácil aplicação. O primeiro passo para se começar a pensar em um sistema de *compliance* é a identificação dos riscos inerentes a toda e qualquer relação contratual, o que, conforme já mencionado alhures, caracteriza um dos elementos essenciais para a criação de um sistema de *compliance*. O segundo passo seria a elaboração de um Código de Ética e de Conduta.

Até agora foi abordado o conceito de *compliance*, a identificação dos riscos e a criação dos códigos de condutas. A partir deste momento é preciso entrar na seara da autonomia e da independência do setor que será responsável pela supervisão do programa. É possível começar essa abordagem fazendo a seguinte pergunta: a quem deve competir a execução de um sistema de *compliance*? Essa competência cabe a profissionais que sejam plenamente autônomos e com absoluta independência para implementar as políticas e os controles necessários para a identificação dos riscos.

O *compliance* precisa ser inserido na cultura dos entes públicos, das empresas e dos negócios jurídicos, tendo em vista que é praticamente impossível prever todos os riscos que possam ocorrer. Não adianta criar uma série de procedimentos de controles se não há uma cultura corporativa. O monitoramento constante também passa a se tornar uma peça-chave para o sucesso de um bom sistema de *compliance*. Esse monitoramento pode ocorrer através de avaliações constantes ou de atualizações. Importante mencionar essas atualizações, porque os riscos podem mudar com o tempo, o que acaba tornando o sistema sem efeito caso não sejam feitas as devidas alterações.

Outro fator de fundamental importância é o treinamento das partes envolvidas. Será irrelevante ter um sistema de *compliance* que identifique riscos e crie mecanismos preventivos, se os funcionários não entendem o comportamento que deles se espera. O treinamento constante é tão fundamental quanto as outras etapas já vistas. Insta salientar que quanto mais treinamento houver, maior será a possibilidade de identificação dos riscos.

O novo cenário brasileiro demonstra que as empresas privadas e os órgãos públicos estão dando mais atenção à importância da ética e da integridade. Trata-se de um caminho sem volta. Essas práticas tornaram-se mais difundidas após a entrada em vigor da Lei nº 12.846/2013,¹³⁸ também conhecida como Lei Anticorrupção.

Antes da referida Lei, pessoas físicas que praticassem atos de corrupção no âmbito da Administração Pública poderiam ser penalizadas não apenas na esfera criminal, mas também na esfera cível. Pode-se citar como exemplo os atos de improbidade administrativa que resultavam em ressarcimento ao erário. Depois da entrada em vigor da Lei Anticorrupção, as empresas também passaram a ser responsabilizadas por atos de corrupção praticados por seus funcionários, prepostos, representantes e terceiros, tais como prestadores e fornecedores.

Trata-se de uma punição vinculada a qualquer ato de corrupção que gere algum tipo de benefício para a pessoa jurídica. Destaca-se que, enquanto a responsabilidade da pessoa física é subjetiva, a responsabilidade da pessoa jurídica vinculada a atos de corrupção será objetiva.¹³⁹ Isso significa que basta a comprovação da prática de qualquer um dos atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira, para que haja a apuração e a aplicação da sanção prevista em lei, independentemente da prova de dolo ou culpa da empresa.

A Lei Anticorrupção considera como lesivos os seguintes atos: prometer, oferecer ou dar vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada. Também são considerados atos lesivos financiar, custear, patrocinar ou subvencionar a prática de atos ilícitos. Essa normativa reprovava, inclusive, a utilização de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a ação fraudulenta.

No que diz respeito às licitações e contratos, são considerados atos lesivos frustrar, fraudar, impedir ou perturbar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público e sua natureza competitiva, ou fraudar contrato dela decorrente. Além disso, também é vedado manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a Administração Pública.

Nesse contexto está incluída a proibição de criação de pessoa jurídica de modo fraudulento ou irregular, para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo.

¹³⁸ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

¹³⁹ CUNHA, Matheus Lourenço Rodrigues da. A nova lei anticorrupção brasileira e as empresas privadas. **Organização dos Advogados do Brasil do Mato Grosso**, 3 de março de 2015. Disponível em: <https://www.oabmt.org.br/artigo/238/a-nova-lei-anticorrupcao-brasileira-e-as-empresas-privadas>. Acesso em: 6 out. 2020.

A Lei Anticorrupção reprovou a conduta daquele que dificulta atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional. Conforme já mencionado, a empresa enquadrada na Lei Anticorrupção também sofre sanções, que dependem de um processo administrativo ou judicial capaz de apurar a ocorrência dos atos lesivos, bem como o favorecimento da empresa com a prática de tais atos.

As sanções serão medidas de acordo com a gravidade da conduta da empresa que está sendo investigada e podem ser definidas em:¹⁴⁰

- a) Multa de 0,1 % a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível a sua estimação;
- b) Publicação extraordinária da decisão condenatória;
- c) Reparação integral do dano;
- d) Desconsideração da personalidade jurídica;
- e) Suspensão ou interdição parcial das atividades;
- f) Dissolução compulsória da pessoa jurídica.

Um dos pontos mais interessantes da Lei Anticorrupção é o Acordo de Leniência. A Lei prevê a possibilidade de celebração de acordo entre o ente da Administração Pública responsável por aplicá-la e a empresa investigada. A pessoa jurídica envolvida deve, de fato, colaborar de forma efetiva com as investigações e o processo administrativo. Essa colaboração precisa contribuir para identificar os demais envolvidos na infração. Além disso, o acordo também visa obter documentação e informações que comprovem o ilícito que está sendo investigado.

Diante do exposto, é possível perceber o quanto o *compliance* pode ser importante para qualquer setor, seja público ou privado. Uma empresa ou um órgão público que possui esse sistema passa uma imagem confiável e comprometimento com a ética. Um exemplo da demonstração de mecanismos de prevenção e de combate à prática de corrupção é o próprio Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹⁴¹, que já criou medidas para exigir a prova de cláusulas anticorrupção em contratos como requisito indispensável para a concessão de subsídios e empréstimos. Seja no mundo corporativo ou nas relações privadas,

¹⁴⁰ NETTO, Thaís. *Compliance e sanções previstas na Lei Anticorrupção*. Instituto de Direito Real, 10 de julho de 2020. Disponível em: <https://direitoreal.com.br/artigos/compliance-e-sancoes-previstas-na-lei-anticorruptao>. Acesso em: 6 out. 2020.

¹⁴¹ BNDES – O banco nacional do desenvolvimento. **O BNDES e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/etica-e-compliance/>. Acesso em: 6 out. 2020.

o risco não pode mais ser subestimado. Daí a importância de um sistema de *compliance* e das cláusulas anticorrupção nos contratos privados.

3.2 Origem do *compliance*

Os programas de *compliance* começaram a surgir¹⁴² nos Estados Unidos, na virada do século XX, no momento em que as agências reguladoras começaram a ganhar e a se desenvolver com mais intensidade. No ano de 1906, com a promulgação do *Food and Drug Act*¹⁴³ e a criação do *Food and Drug Administration* (FDA), o governo norte-americano manifestou interesse em criar um modelo de fiscalização mais centralizado, cujo principal objetivo fosse a regulação de atividades relacionadas à saúde alimentar e ao comércio de medicamentos.

Foi devido às instituições financeiras que o *compliance* ganhou fôlego, quando foi criado, em 1913, o *Federal Reserve System*, hoje conhecido como Banco Central dos Estados Unidos da América, que teve como principal objetivo o estabelecimento de um sistema financeiro mais estável e seguro e que estivesse adequado à legislação vigente à época.

3.2.1 A existência do *compliance* no ordenamento jurídico brasileiro

O principal marco jurídico do *compliance* no ordenamento jurídico brasileiro é a Lei nº 12.846/2013¹⁴⁴ e o Decreto nº 8.420/2015.¹⁴⁵ Esses dispositivos legais foram verdadeiros marcos para a legalização do *compliance* no Brasil. Embora essas normas façam referência ao *compliance* no âmbito das empresas privadas, elas também servem como parâmetro para a implementação de sistemas de *compliance* em órgãos públicos.

¹⁴² SANTO, Liliana. Origem e evolução do *compliance* – parte I/II. **EduCompliance**, 19 de junho de 2020. Disponível em: <https://educompliance.com.br/origem-e-evolucao-do-compliance-parte-i-ii/>. Acesso em: 1º out. 2021.

¹⁴³ U. S. FOOD AND DRUG ADMINISTRATION. **Part I: The 1906 Food and Drugs Act and Its Enforcement**. Disponível em: <https://www.fda.gov/about-fda/changes-science-law-and-regulatory-authorities/part-i-1906-food-and-drugs-act-and-its-enforcement>. Acesso em: 1º out. 2021.

¹⁴⁴ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

¹⁴⁵ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

Outro marco brasileiro da implementação de uma cultura de conformidade foi a Lei nº 9.613/1998,¹⁴⁶ também conhecida como Lei da Lavagem de Dinheiro. Segundo Gabriel Habib,¹⁴⁷ “a lavagem de dinheiro consiste na atividade restrita de objeto ilícito, que tem por finalidade a transformação de recursos financeiros obtidos de forma ilícita em lícitos”. O Brasil foi signatário de dois Tratados Internacionais nos quais se obrigou a reprimir o delito de tráfico e a lavagem do lucro auferido pela sua prática.

No artigo 9, a Lei da Lavagem de Dinheiro elenca uma relação de pessoas jurídicas que deverão cumprir as regras previstas em seus artigos 1 e 10. Importante fazer esse comentário, porque, no inciso III do artigo 10, consta que essas pessoas jurídicas deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com o seu porte e volume de operações, que lhes permitam atender outras imposições previstas na mesma Lei.

Posteriormente, no ano de 2012, a Lei nº 12.683¹⁴⁸ alterou a Lei nº 9.613/1998, tornando mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro, ampliando os poderes das empresas e fortalecendo as instituições de Estado no combate aos ilícitos financeiros. Antes dessa alteração, ainda no ano de 2009, o Instituto Ethos,¹⁴⁹ em grupo de trabalho do pacto empresarial pela integridade contra a corrupção, lançou, em conjunto com a Controladoria-Geral da União (CGU), um manual denominado *A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção*.¹⁵⁰

Embora esse manual tenha sido elaborado com foco nas empresas privadas, no seu prefácio houve o reconhecimento de que o fenômeno da corrupção atinge, também, as entidades públicas. Além de criminalizar o enriquecimento ilícito, de mencionar o tratamento de conflito de interesses e da articulação nacional e internacional, o referido manual trouxe a questão da promoção da transparência pública no âmbito do Governo Federal.

¹⁴⁶ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm. Acesso em: 7 nov. 2021.

¹⁴⁷ HABIB, Gabriel. **Leis penais especiais**. 8. ed., v. único. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 429.

¹⁴⁸ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012**. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm. Acesso em: 6 mar. 2021.

¹⁴⁹ INSTITUTO ETHOS - Empresas e Responsabilidade Social. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/>. Acesso em: 6 mar. 2021.

¹⁵⁰ CGU – Controladoria-Geral da União; INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. [S.l.: s.n.], jun. 2009. Disponível em: https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2013/10/Pacto_Empresarial-Resp_das_emp_no_comb_corrup.pdf. Acesso em: 6 mar. 2021.

A par disso, a CGU desenvolveu, no ano de 2004, o Portal da Transparência e as Páginas da Transparência Pública, permitindo ao cidadão acompanhar, sem a necessidade de senha ou cadastro para *login*, as contas do Governo Federal, o que representou um avanço no combate à prática da corrupção. O já descrito manual fez uma grande inovação ao dar atenção à análise de riscos de corrupção no âmbito da Administração Pública.

Essa análise foi desenvolvida no ano de 2006 pela CGU, em parceria com a Transparência Brasil, tendo resultado em uma metodologia de riscos de corrupção, atuando de forma preventiva. A Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União vislumbraram há 15 anos a necessidade de criação de mecanismos de combate à corrupção, cujo foco foi a identificação de corrupção na Administração Pública, com a adoção de medidas que tivessem o condão de antecipar a prática desses delitos.

No ano de 2016 foi editada a Lei nº 13.303,¹⁵¹ também conhecida como Lei das Estatais, que inovou ao prever a adoção obrigatória de regras de governança corporativa e práticas de *compliance* pelas empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, principalmente nas contratações e relações com o público externo.¹⁵² No ano seguinte, o Decreto nº 9.203, de 2017¹⁵³ estendeu essa obrigação aos órgãos e às entidades integrantes da

¹⁵¹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 15 mar. 2021.

¹⁵² “Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam: I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno; II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos; III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário. § 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre: I - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude; II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade; III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais; IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias; V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade; VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores. § 2º A área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos deverá ser vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário, devendo o estatuto social prever as atribuições da área, bem como estabelecer mecanismos que assegurem atuação independente. § 3º A auditoria interna deverá: I - ser vinculada ao Conselho de Administração, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário; II - ser responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras. § 4º O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de compliance se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.” (Id., *ibid.*)

¹⁵³ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta,

Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse Decreto foi, no ano de 2019, alterado pelo Decreto nº 9.901,¹⁵⁴ que mudou a estrutura do Comitê Interministerial de Governança (CIG), cuja finalidade é assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da Administração Pública federal.

Esse movimento legislativo acabou motivando a CGU a publicar a Portaria nº 1.089/2018,¹⁵⁵ que fixou procedimentos de estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades federais. Segundo dados retirados do painel de integridade pública da Controladoria-Geral da União,¹⁵⁶ 185 órgãos públicos já indicaram unidades de gestão de integridade. Aqui, é importante frisar o conceito de programa de integridade foi inserido nessa Portaria. Consta, no artigo 2º, inciso I, que programa de integridade é um conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, a detecção, a punição e a remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à governança.

A mesma Portaria também traz, no inciso II, o conceito de risco, mencionando que risco para a integridade é tudo aquilo que pode resultar em ações ou omissões que visem favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção. Os riscos podem ser causa, evento ou consequência de outros riscos, tais como financeiro, operacionais ou de imagem.

Nesse mesmo diapasão, merece destaque o envolvimento da alta administração, que deve estar comprometida com elevados padrões de gestão, ética e conduta, bem como em estratégias e ações para a disseminação da cultura de integridade no órgão ou entidade. Para que isso aconteça, é preciso que haja uma estruturação do programa de integridade, através dos sistemas de integridade, onde as medidas necessárias deverão ser tomadas em determinado período de tempo, sendo revisadas periodicamente. Para que isso aconteça, a própria Portaria recomenda que três fases sejam implementadas.

autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 15 mar. 2021.

¹⁵⁴ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019**. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9901.htm#art2. Acesso em: 15 mar. 2021.

¹⁵⁵ MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018**. 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. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195. Acesso em: 15 mar. 2021.

¹⁵⁶ PAINEL INTEGRIDADE PÚBLICA. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>. Acesso em: 15 mar. 2021.

Na primeira fase da instituição dos programas de integridade, os órgãos e as entidades deverão construir uma unidade de gestão da integridade, à qual será atribuída competência para coordenar a estruturação, a execução e o monitoramento desse programa, orientando e treinando os servidores com relação aos temas atinentes a ele, além da promoção de outras ações relacionadas à implementação dos planos de integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade. Frise-se que a referida legislação utiliza o termo **Programa de Integridade**, e não **Sistema de Integridade**. Por esse motivo, enquanto os dispositivos da Lei estiverem sendo explicados, será utilizado o termo mencionado na própria legislação.

Nessa primeira fase, a unidade de gestão de integridade deverá ser dotada de autonomia e de recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de suas competências, além de ter acesso às demais unidades e ao mais alto nível hierárquico do órgão ou entidade.

Na segunda fase, os órgãos e as entidades deverão aprovar os seus Planos de Integridade, onde deverão constar os objetivos do plano, a caracterização geral do órgão ou entidade e as ações de estabelecimento das unidades, bem como a forma do seu monitoramento e do seu funcionamento. Além disso, será necessário o levantamento dos principais riscos para a integridade e as medidas para o seu tratamento. Também serão observadas a promoção da ética e de regras de condutas para servidores, a promoção da transparência ativa e do acesso à informação, o tratamento do conflito de interesses e de nepotismo, o tratamento de denúncias, a verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria e, por fim, a implementação de procedimentos de responsabilização.

Na terceira fase, os órgãos e as entidades deverão iniciar a execução e o monitoramento de seu Programa de Integridade, com base nas medidas definidas pelos Planos de Integridade. Nessa etapa, os órgãos e entidades deverão buscar expandir o alcance do seu programa de integridade para as políticas públicas por eles implementadas e monitoradas, bem como para fornecedores e outras organizações públicas ou privadas com as quais mantenha relação.

Foi de fato essa Portaria da Controladoria-Geral da União que trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro o *compliance* como forma de prevenção de atos de corrupção. O tema ainda é recente e precisa ser amplamente debatido, para que possamos tornar ainda mais forte os Programas de Integridade, considerados atualmente verdadeiros aliados no combate à tão nefasta prática da corrupção nos órgãos públicos.

3.2.2 A Secretaria de Governança e *Compliance* no âmbito do Governo do Distrito Federal (GDF)

Acreditando na incorporação de uma cultura de transparência, integridade e foco, no âmbito do Governo do Distrito Federal, foi publicado o Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019,¹⁵⁷ cujo principal objetivo foi dispor sobre a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal.

No artigo 2º do Decreto mencionado constam os conceitos de **governança pública** – conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução e geração de resultados nas políticas públicas e à prestação de serviços de interesse à sociedade; de **compliance público** – alinhamento e adesão a valores, princípios e normas para sustentar e priorizar o interesse público em relação ao privado no setor público; e de **valor público** – produtos e resultados gerados preservados ou entregues pelo órgão ou entidades, que representem respostas efetivas e úteis às necessidades e às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

Não ficaram de fora do referido artigo os conceitos de **alta administração** – ocupantes de cargos de natureza política (CNP), secretários executivos, subsecretários e cargos a esses equivalentes na Administração Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal; de **gestão de riscos** – processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar o órgão ou a entidade, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos; e, por fim, o conceito de **Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (IGG)** – indicador baseado em metodologia desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União, que mensura a capacidade de o órgão ou entidade implementar boas práticas de governança pública.

Além disso, o Decreto do Governo do Distrito Federal também elencou como os seis princípios da governança pública a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a

¹⁵⁷ GDF – Governo do Distrito Federal. **Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019**. Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Decreto-39736-de-28_03_2019.pdf. Acesso em: 2 abr. 2021.

melhoria regulatória, a transparência e a prestação de contas. No artigo 4^o¹⁵⁸ foram trazidas as diretrizes da governança pública, merecendo destaque, aqui, o inciso VI – “implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção e de correção antes de processos sancionadores”.

O próximo artigo merece uma observação, já que o tema desta dissertação está diretamente vinculado a esse dispositivo legal. Atualmente, as únicas formas de punição existentes na Polícia Civil do Distrito Federal são a Corregedoria e a Comissão Permanente de Disciplina, que atuam no momento em que são descobertos os eventuais desvios de conduta. O inciso VI do artigo 4^o vai ao encontro do que está sendo proposto neste trabalho, que é a possível implantação de um sistema de *compliance* cujo foco seja a prevenção da prática de atos de corrupção ou de desvios de conduta, evitando, ou até mesmo, erradicando os processos sancionadores geralmente utilizados.

O Decreto elencou, em seu artigo 5^o, os três mecanismos indispensáveis para o exercício da governança pública, definindo a **liderança** – conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental, tais como integridade, competência, responsabilidade e motivação, exercido nos principais cargos de órgãos ou entidades, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício de boa governança; a **estratégia** – definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre órgãos e entidades e as partes interessadas, de maneira que os serviços e produtos de responsabilidade dos órgão ou entidade

¹⁵⁸ “Art. 4^o São diretrizes da governança pública: I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, propondo soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; II - promover a desburocratização, a racionalização administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico, conforme orientações do órgão central de planejamento; III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas públicas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; IV - promover a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as competências dos órgãos e entidades; VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção e correção antes de processos sancionadores; VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; VIII - avaliar a conformidade da execução das políticas públicas com as diretrizes de planejamento estratégico; IX - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; X - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente; XI - promover a participação social por meio de comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados do órgão ou entidade, de maneira a fortalecer o acesso público à informação; e XII - promover a tomada de decisão levando em consideração a avaliação dos ambientes interno e externo do órgão ou entidade e dos diferentes interesses da sociedade.” (GDF – Governo do Distrito Federal. **Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019**. Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Decreto-39736-de-28_03_2019.pdf. Acesso em: 2 abr. 2021).

alcancem o resultado pretendido; e, por fim, **controle** – processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vista ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades do órgão ou entidade, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

Outro ponto importante trazido pelo Decreto foi especificado no artigo 6º, quando preceitua que compete à alta administração: implementar e manter mecanismos, instâncias e prática de governança, compreendendo, no mínimo, as formas de acompanhamento de resultado, inclusive por meio do Índice Integrado de Governança e Gestão Pública (IGG); criar soluções para a melhoria do desempenho do órgão ou entidade; elaborar mecanismos institucionais para mapeamento de processos; providenciar instrumentos de promoção do processo decisório com base em evidências; ademais, também compete à alta administração a elaboração e implementação de planejamento estratégico do órgão ou entidade.

Quando foi mencionado que cabe à alta administração a elaboração de mecanismos institucionais para mapeamento dos processos, o legislador quis demonstrar a importância que a transparência traz a qualquer tipo de processo público, esteja ele vinculado a um programa de integridade ou não. A par disso, em seção própria essa temática será devidamente abordada, quando o rastreamento dos inquéritos policiais, dos registros de ocorrência policial e das denúncias anônimas forem abordados. A implantação desse tipo de rastreamento aumentará a transparência dos procedimentos existentes na atividade policial, fazendo com que a sociedade seja a maior beneficiada.

Os artigos 7º e 8º do Decreto estabelecem a governança em órgãos públicos e instituem o Conselho de Governança Pública (CGov). No primeiro artigo, o legislador fez questão de mencionar a competência destinada aos órgãos e às entidades integrantes da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal para exercerem as seguintes atribuições: executar a Política de Governança e *Compliance*, de maneira a incorporar os princípios e as diretrizes definidos no próprio Decreto em questão. Essa execução também abrangeu as recomendações oriundas de manuais, guias e resoluções do CGov. Também essas entidades possuem, inclusive, competência para encaminhar ao Conselho de Governança propostas relacionadas às atribuições do próprio Conselho de Governança.

Para compreender melhor essas atribuições, é preciso aprofundar um pouco mais no estudo da composição desse Conselho de Governança, bem como sobre a sua competência. De acordo com o artigo 9º do Decreto, o Conselho de Governança Pública será formado pelo Secretário de Estado-Chefe da Casa Civil do Distrito Federal, na qualidade de Coordenador do Conselho de Governança; pelo Secretário de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e

Gestão do Distrito Federal; pelo Secretário de Estado Controlador-Geral do Distrito Federal; pelo Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal; e pelo Secretário de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal. Ademais, cabe ao Coordenador deliberar em reunião, mediante convocação.

Ao Conselho de Governança caberá propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de governança pública estabelecidos no Decreto; aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública já estabelecidas, também, no próprio Decreto; incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal; expedir resoluções necessárias ao exercício de suas competências; publicar suas atas e relatórios em sítios eletrônicos da Casa Civil do Distrito Federal; e contribuir para a formulação de diretrizes para ações, no âmbito dos órgãos e das entidades do Poder Executivo do Distrito Federal, sobre transparência, governo aberto e acesso à informação pública, integridade e responsabilidade corporativa, prevenção e enfrentamento da corrupção, estímulo ao controle social no acompanhamento da aplicação de recursos e orientação e comunicação quanto aos temas relacionados às suas atividades.

Antes de continuar falando sobre as competências do Conselho de Governança, cabe mencionar a preocupação do Governo do Distrito Federal com a prevenção e o enfrentamento da corrupção, tema principal desta dissertação. Essa prevenção, inserida no Decreto do GDF, pode ser entendida como a criação de um sistema de *compliance*.

Na mesma esteira de raciocínio, dar-se-á continuidade às competências do Conselho de Governança, que também possui atribuição para apresentar medidas de aperfeiçoamento e integração de ações com vistas a potencializar a efetividade de políticas e estratégias prioritizadas; sugerir medidas e procedimentos destinados a valorizar a articulação intragovernamental na execução, monitoramento e avaliação de ações conjuntas, intercâmbio de experiências, transferência de tecnologia e capacitação quanto às políticas e estratégias a que se refere o Decreto.

Por fim, esse Decreto também fez menção à competência do Conselho de Governança Pública para atuar em coordenação com o Conselho de Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo do Distrito Federal – CPPGG/DF, como instância de articulação da sociedade civil, em relação a políticas e estratégias a que se refere o decreto; monitorar os projetos prioritários do governo; constituir, se necessário, colegiado intersetorial para implementar, promover, executar e avaliar políticas ou programas de governança relativos a

temas específicos; e acompanhar o cumprimento da Política de Governança Pública e *Compliance* estabelecida.

O marco legal do *compliance* no âmbito das entidades do Governo do Distrito Federal demonstra o interesse do Poder Público em prevenir a prática de corrupção e em criar novos mecanismos que tenham como principal objetivo combater a prática da corrupção. Além disso, o GDF tratou o *compliance* como uma de suas prioridades, inserindo-o na categoria de política pública. A análise preditiva do *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal, portanto, está em consonância com esse importante Decreto Distrital.

O artigo 11 do Decreto trouxe uma importante observação quando autoriza o Conselho de Governança a constituir grupos de trabalhos específicos para subsidiá-lo no cumprimento de suas competências, sendo permitido que representantes de órgãos e entidades públicas e privadas possam ser convidados para participarem dos referidos grupos de trabalho. O Conselho de Governança poderá definir, no ato da criação do grupo de trabalho, seus objetivos específicos, sua composição e o prazo para a conclusão dos trabalhos.

Os 4 eixos que merecem mais atenção nesse Decreto são os comitês internos de Governança Pública, os Sistemas de Gestão de Riscos, a Transparência Pública e o *Compliance* Público, esse último ainda pouco utilizado nos órgãos públicos brasileiros, mas adquirindo força e sendo usado como um novo mecanismo de combate à prática da corrupção.

O artigo 17 do Decreto menciona que caberá à alta administração instituir, manter, monitorar e aprimorar o sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos do órgão ou entidade no cumprimento de sua missão institucional, observados os seguintes princípios: implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público; integração de gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis do órgão ou entidade, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais; estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria continuada do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

O artigo 18 é categórico ao frisar a transparência pública, mencionando que os órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo do Distrito Federal estão autorizados a conceder acesso a suas bases de dados e informações para a Secretaria Executiva

de Governança e *Compliance* da Casa Civil do Governo do Distrito Federal. Aqui, cabe ressaltar a importância da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011,¹⁵⁹ também conhecida como Lei de Acesso à Informação, que regulamentou o artigo 5º, inciso XXXIII, o artigo 37, § 3, inciso II, e o artigo 216, § 2º, todos da Constituição da República Federativa do Brasil,¹⁶⁰ garantido a todo cidadão o direito de pedir e receber informações que estejam sob controle de entidades e órgãos públicos.

Foi, inclusive, essa lei que possibilitou a coleta das informações utilizadas nesta dissertação para justificar a importância do tema. Adiante esses dados serão abordados, demonstrando o método de pesquisa e a forma utilizada para a obtenção das informações. De fato, deve ser um dever do Estado facilitar o acesso a informações públicas. Embora exista essa previsão legal, em alguns Estados a obtenção dessas informações ainda encontra dificuldade, seja pela falta de estrutura material, seja pela procrastinação planejada de alguns entes, que dificultam propositalmente o acesso a alguns tipos de informação.

No artigo 19 foi mencionado um dos temas mais importantes do Decreto e que certamente será um grande divisor de águas na luta contra a corrupção no setor público. Trata-se do *Compliance* Público. Da mesma forma que nos parágrafos anteriores, os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal devem atuar alinhados aos padrões de *compliance* e probidade na gestão pública, estruturando controles internos baseados na gestão de riscos e garantindo a prestação de serviços públicos de qualidade.

¹⁵⁹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 4 abr. 2021.

¹⁶⁰ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; [...] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [...] Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 abr. 2021).

Para isso, o Governo do Distrito Federal conta com o Conselho de Governo, cuja missão é auxiliar os órgãos do GDF no aperfeiçoamento de políticas públicas e procedimentos de prevenção à corrupção, focando sempre na promoção da integridade. Também foram descritas como competência do Conselho de Governo: formular, incentivar e implementar políticas e programas para o incremento de processos decisórios governamentais, para o desenvolvimento de mecanismos de integridade e prevenção à corrupção nos órgãos e entidades; treinar periodicamente a alta administração dos órgãos e entidades em temas afetos à ética e integridade, auxiliando-os na coordenação e monitoramento de ações de prevenção à corrupção; apoiar a avaliação de riscos à integridade institucional, observando padrões nacionais e internacionais.

O Conselho de Governo também possui atribuição para propor inovações em gestão pública e cultura organizacional para o planejamento, a execução e o monitoramento de atividades e para a definição de escopo, natureza, período e extensão de procedimentos de prevenção à corrupção e promoção da integridade; promover o reconhecimento público de pessoas que tenham se destacado em iniciativas relacionadas à ética e boas práticas de gestão; fomentar a realização de estudos e pesquisas de prevenção à corrupção, promoção da integridade e conduta ética; articular-se com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuem no campo da prevenção à corrupção e promoção da integridade; apoiar e orientar as Administrações Regionais do Distrito Federal na implementação de procedimentos de prevenção à corrupção, promoção da integridade, da ética e da transparência ativa; promover parcerias com empresas fornecedoras de órgãos e entidades do Distrito Federal para fomentar a construção e efetiva implementação de programas de prevenção à corrupção; e apoiar empresas públicas do Distrito Federal na implantação dos programas de integridade.

Questão que pode gerar dúvidas e que foi abordada pelo Decreto citado é se a implementação de um sistema de *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal é uma obrigatoriedade ou uma faculdade. O artigo 22 responde essa pergunta, quando diz que os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal deverão instituir programa de integridade com o objetivo de adotar medidas destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos eixos de comprometimento e apoio da alta administração; na definição de unidade responsável pela implementação e acompanhamento do programa no órgão ou entidade, sem prejuízo das demais atividades nela exercidas, na identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos de integridade sob orientação técnica da Controladoria-Geral da União; na promoção de

treinamento e eventos que disseminem, incentivem e reconheçam boas práticas na gestão pública; e no monitoramento contínuo do programa de integridade por meio de indicadores.

Para finalizar a exposição detalhada desse marco inicial do *compliance* e da integridade no âmbito do GDF, cabe ressaltar que o texto redigido no artigo 26 do Decreto deixa claro que, para a implementação da Política de Governança Pública e *Compliance*, os órgãos e as entidades do Poder Executivo do Distrito Federal ficam autorizados a celebrar, nos termos da lei, convênios ou outros instrumentos com órgãos e entidades, públicas ou privadas, em âmbito federal ou estadual, notadamente com a Casa Civil da Presidência da República, a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

Esse penúltimo artigo do Decreto trouxe fez uma abordagem sobre a preocupação do Poder Executivo com a cooperação interestadual de mecanismos que previnam e combatam a prática da corrupção, sendo possível depreender que uma prática exitosa de aplicação de um sistema de *compliance* em outro Estado, oriunda de um órgão público ou de uma empresa privada, pode servir de modelo para a aplicação em eventual órgão público do Distrito Federal.

Pode-se depreender que esse Decreto foi um marco para os sistemas de *compliance* nos órgãos públicos vinculados ao Governo do Distrito Federal. O GDF, porém, já havia dado um passo muito importante, exigindo um novo mecanismo de combate à corrupção nos contratos com empresas prestadoras de serviços. Trata-se da Lei nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018.¹⁶¹ Essa lei tornou obrigatória a implementação de Programas de Integridade para todas as pessoas jurídicas que venham a firmar relações contratuais de qualquer natureza com a Administração Pública do Distrito Federal em todas as suas esferas, para prestação de serviço cujo valor total do contrato seja igual ou superior a R\$ 5.000.000,00.

Embora essa iniciativa tenha sido vista como mais uma forma de combater a corrupção, há quem diga que essa prática é inconstitucional. De acordo com Rodrigo Pironti,¹⁶² “aqueles que defendem a inconstitucionalidade, o fazem aventando que a exigência constante nesses instrumentos estaria violando a competência privativa da União para dispor sobre normas gerais

¹⁶¹ GDF – Governo do Distrito Federal. **Lei nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal em todas as esferas de poder e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei_6112_02_02_2018.html. Acesso em: 8 abr. 2021.

¹⁶² PIRONTI, Rodrigo. É constitucional exigir *compliance* em contratações públicas. **Consultor Jurídico**, 3 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-03/pironti-constitucional-exigir-compliance-contratacoes-publicas>. Acesso em: 8 abr. 2021.

de licitação e contrato, disciplinada no artigo 2º, inciso XXVII, da CRFB/1988.¹⁶³ O mesmo autor sustenta a “ausência de qualquer inconstitucionalidade formal, já que essa exigência está em plena conformidade com as diretrizes básicas da Lei Geral de Licitações, que, como norma geral, privilegia os princípios da moralidade e da probidade”.¹⁶⁴

Outro aspecto que também deve ser levantado é o custo de um programa de *compliance* para uma empresa pequena, uma vez que os gastos com implementação, monitoramento e atualização podem não compensar financeiramente a depender do tamanho da empresa. Essa realidade tem mudado com o passar dos anos, já que muitos empresários, sejam eles de pequeno, médio ou grande porte, têm percebido o quanto o *compliance* pode ser importante para combater a prática de corrupção.

Conforme já mencionado, o Decreto nº 39.736/2019¹⁶⁵ foi um passo muito importante na disseminação da prática do *compliance* nos órgãos públicos do Distrito Federal. Convém ressaltar, contudo, que inicialmente quem ficou responsável pela Secretária de Compliance do GDF foi a Casa Civil, através da Subsecretaria de Governança.

Atualmente, o órgão responsável pelo *compliance* no Distrito Federal é a Controladoria-Geral do Governo do Distrito Federal, por intermédio da Subcontroladoria de Governança e *Compliance* (Sugov). Essa Subcontroladoria é responsável por assessorar o Controlador-Geral do Distrito Federal na implementação das diretrizes de governança e *compliance*, visando garantir a disseminação das melhores práticas de governança e *compliance* de forma contínua e progressiva na Administração Pública.

Essa mudança foi efetivada por intermédio do Decreto nº 40.379, de 9 de janeiro de 2020,¹⁶⁶ publicado no Diário Oficial do Distrito Federal do dia 10 de janeiro de 2020. Esse remanejamento da Casa Civil para a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) foi uma

¹⁶³ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [...]” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 abr. 2021).

¹⁶⁴ PIRONTI, Rodrigo. É constitucional exigir *compliance* Acesso em: 2 abr. 2021. **Consultor Jurídico**, 3 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-03/pironti-constitucional-exigir-compliance-contratacoes-publicas>. Acesso em: 8 abr. 2021.

¹⁶⁵ GDF – Governo do Distrito Federal. **Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019**. Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Decreto-39736-de-28_03_2019.pdf. Acesso em: 2 abr. 2021.

¹⁶⁶ GDF – Governo do Distrito Federal. **Decreto nº 40.379, de 9 de janeiro de 2020**. Remaneja unidade administrativa que especifica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dcb38a29e31f4698a0b63f77392c4abb/Decreto_40379_09_01_2020.html. Acesso em: 15 set. 2021.

decisão acertada, uma vez que essa já é uma função da Controladoria-Geral do Distrito Federal. Outro aspecto que deve ser destacado é que a continuidade da Subcontroladoria de Governança e *Compliance* na Casa Civil do DF poderia gerar dúvidas sobre a sua ingerência política.

Na mesma esteira de raciocínio, pode-se afirmar que um eventual Sistema de *Compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal deve ter a participação da Controladoria-Geral do Distrito Federal, que, na atualidade, é o órgão mais importante do GDF quando o assunto é o combate à prática da corrupção. Cabe aqui ressaltar que, conforme será visto adiante, além dessa Controladoria, o Ministério Público do Distrito Federal também pode ter a sua participação em um eventual Sistema de *Compliance* da PCDF.

3.3 O *compliance* como concepção de Direito Penal Preventivo

Nos últimos anos, o Direito Penal tem sido muito demandado, principalmente por conta do expresso número de aumento em casos de corrupção. A impressão é a de que essa sensação aumentou depois da deflagração da Operação Lava Jato.¹⁶⁷ Antes de mencionar essa concepção do *compliance* como Direito Penal Preventivo, é necessário explicar qual a missão do Direito Penal.

Rogério Grecco¹⁶⁸ afirma que

[a] finalidade do Direito Penal é a proteção dos bens mais importantes e necessários à própria sobrevivência da sociedade, ou, nas precisas palavras de Luiz Regis Prado, “o pensamento jurídico moderno reconhece que o escopo imediato e primordial do Direito Penal radica na proteção de bens jurídicos – essenciais ao indivíduo e à comunidade”. Nilo Batista também aduz que “a missão do direito penal é a proteção de bens jurídicos através da cominação, aplicação e execução da pena”. A pena, portanto, é simplesmente o instrumento de coerção de que se vale o Direito Penal para proteção dos bens, valores, e interesses mais significativos da sociedade.

Se a finalidade do Direito Penal é a proteção dos bens mais importantes e necessários para a própria sobrevivência da sociedade, pode-se dizer que o *compliance* seria um novo instrumento do Direito Penal que, agindo de forma preventiva, também passa a proteger bens jurídicos de extrema importância para a coletividade. Enquanto no Direito Penal tradicional a pena se torna um mero instrumento de coerção para a proteção de bens jurídicos, no *compliance* há somente a atuação preventiva e sequer cogita-se falar em pena.

¹⁶⁷ MPF – Ministério Público Federal. **Entenda o caso** – Caso Lava Jato. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 1º out. 2021.

¹⁶⁸ GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** – Parte Geral. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. p. 3.

Quando se fala que o Direito Penal protege os bens mais importantes para a sobrevivência da sociedade, isso não quer dizer que os demais ramos do Direito também não possam fazer o mesmo. Além disso, o Direito evolui com o tempo, o que faz com que esses bens jurídicos possam deixar de ser tutelados pelo Direito Penal. Nesse sentido, percebe-se que a atuação do *compliance* como forma de Direito Penal Preventivo veio para somar forças à prevenção e ao combate à prática da corrupção, atenuando, portanto, a atuação mais efetiva do Direito Penal.

Outro aspecto que deve ser destacado é que os demais ramos do Direito, incluindo o *compliance*, já denominado como novo instrumento de combate à corrupção, não necessitam de autorização do Direito Penal para atuarem. Embora esse tema ainda não seja tão amplamente abordado pela doutrina, pode-se afirmar que essa será uma tendência natural, uma vez que não seria prudente uma lei ou qualquer outro dispositivo legal ser a favor de qualquer prática que vise a prevenção de qualquer um ato ilícito.

No Direito Penal clássico o *compliance* poderia ser inserido na classificação de uma norma penal. Conforme também preceitua o Professor Rogério Greco,¹⁶⁹ as normas penais podem ser permissivas, explicativas ou complementares. O mesmo autor ressalta que as normas penais não necessariamente são utilizadas para punir quem pratica os tipos penais incriminadores previstos no Código Penal. Como exemplo, pode-se citar as normas penais não incriminadoras. Trazendo esse contexto para a realidade do *compliance*, poder-se-ia cogitar a possibilidade de se falar em normas penais preventivas.

Diante dos vários conceitos e funções do Direito Penal, inclusive já mencionados, percebe-se uma evidente evolução nas formas e métodos de proteção dos bens jurídicos. O *compliance*, portanto, se fosse conceituado como novo conceito de Direito Penal, poderia, por que não, ser denominado de Direito Penal de Prevenção, demonstrando uma tendência muito atual do Direito Penal, que é a sua constante expansão. Isso não quer dizer que o Direito Penal está se transformando em outro tipo de Direito, ao contrário, apenas dá a impressão de que a proteção dos bens jurídicos mais importantes para a sociedade precisa de mecanismos e instrumentos que sejam aliados às finalidades do Direito Penal.

¹⁶⁹ GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** – Parte Geral. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. p. 21.

3.4 O *compliance* como forma de intervenção no Direito Penal

Complementando o que já foi dito, a atuação do *compliance* não chega a ser uma intervenção no Direito Penal, mas tão somente um complemento na atuação de proteção dos bens jurídicos. De acordo com Felipe Dantas de Araújo,¹⁷⁰ a nomenclatura de Direito de Intervenção está ligada a um modelo jurídico de direito interventivo com foco na prática da corrupção, enumerando e analisando quais seriam as características desejáveis em um Direito de Intervenção Anticorrupção.

A par disso, é possível compreender que o *compliance* está mais para Direito Penal Preventivo a Direito Penal de Intervenção. O foco aqui não está no Direito Penal de Intervenção, considerado um Direito Penal moderno, mas sim no *compliance* como forma de prevenir crimes, focando mais precisamente no combate à prática da corrupção.

Após uma prévia análise dos bens jurídicos individuais ou coletivos, econômicos ou não econômicos, é possível verificar o mal que a corrupção pode gerar. Diante disso, o Direito Penal precisa intervir em novas formas, seja prevenindo a prática de crimes, seja reprimindo-os. Essa expansão do Direito Penal não mais se limitará à ameaça de punição, como tradicionalmente ocorre. Fala-se em uma atuação multidisciplinar do Direito Penal.

Esse Direito de Intervenção no Direito Penal, portanto, tem como objetivo demonstrar ser possível haver uma mudança de paradigmas, substituindo a repressão pela prevenção. Essa intervenção, que só veio à tona por conta do questionamento que muitos doutrinadores fazem a respeito da real eficácia do Direito Penal nos dias hoje, passa a ser outra opção de atuação desse Direito que, conforme já dito, precisa acompanhar as mudanças da sociedade.

O Direito de Intervenção não está presente somente quando se fala de corrupção. Atualmente, também se fala nesse Direito nos crimes econômicos e nos crimes ambientais, demonstrando a importância de atuação no campo da prevenção. É importante que essas observações sejam feitas para que seja possível demonstrar a harmonia existente entre o *compliance* e o Direito Penal, ficando claro que um pode complementar o outro, cada um nas suas respectivas áreas de atuação.

Nesse contexto de Direito de Intervenção, o *compliance* seria tão somente um novo instrumento preventivo de combate à prática da corrupção, sem interferir na área de atuação do Direito Penal. Não se trata de uma questão de política criminal que busca aumentar o âmbito

¹⁷⁰ ARAÚJO; Felipe Dantas de. Corrupção e novas concepções de Direito Punitivo: rumo a um Direito de Intervenção Anticorrupção? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 8, n° 2, p. 205-253, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35954.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

de alcance das normas penais. Diferentemente disso, o que se busca é a diminuição desse alcance, fazendo com que o Direito Penal não seja mais tão exigido, o que acabará refletindo em efeitos positivos para toda a sociedade.

3.5 A eficácia de um bom plano de governança

No setor privado, os sistemas de *compliance* têm demonstrado resultados muitos satisfatórios. Foram esses resultados, inclusive, que incentivaram os gestores públicos a pensarem na possibilidade da aplicação de um plano de governança específico para o setor público. A maioria dos sistemas de *compliance* analisados para a confecção do presente trabalho estavam voltados para o setor privado.

A aplicação dos sistemas de *compliance* no setor público, portanto, é relativamente nova, o que implicará vários desafios. Mudar a cultura de uma instituição não é uma tarefa fácil. Não existe, atualmente, um órgão público que tenha implantado esse sistema cujos resultados já tenham sido divulgados para que seja possível comparar o período sem ou com implementação de um sistema de *compliance*. A transformação da realidade atual dos órgãos públicos demanda tempo, o que fará com que levemos alguns bons anos para que os resultados comecem a aparecer.

De qualquer forma, o *compliance* no âmbito da atividade policial é novo. Não há registro de uma instituição policial que tenha implantado um sistema de *compliance* cujo principal objetivo seja a prevenção e o combate à corrupção. Conforme será visto adiante, são vários os pilares que devem ser seguidos para o sucesso de um programa de *compliance*.

O *compliance* público é aquele elaborado e administrado pela Administração Pública, que, utilizando os pilares de um programa de *compliance*, fará uma análise de gestão de riscos, o monitoramento e a devida execução da política pública a ser implementada. Essa engrenagem, portanto, precisa seguir um caminho longo, que deve ter como principal objetivo a obtenção de um resultado satisfatório.

A eficácia de um bom plano de governança dependerá do suporte da alta administração, de uma gestão de riscos, de um código de condutas, de controles internos, de canais de denúncias, de investigações internas, de *due diligence* e de monitoramento e auditoria. Apesar de esses pilares serem extremamente importantes, não há uma fórmula pronta para sistemas de *compliance*, já que todos os pilares devem ser analisados de acordo com a empresa ou o órgão público onde forem aplicados.

Por esse motivo, diz-se que o *compliance* será planejado de acordo com o objetivo almejado, sempre com foco na prevenção e na detecção de irregularidades, ilegalidades ou desvios de condutas, praticadas por qualquer um dos integrantes da instituição. Embora todos os pilares tenham a mesma importância, cabe ressaltar que o apoio da alta gestão, o mapeamento de riscos e a comunicação e treinamento sejam os pontos-chave de um sistema de *compliance*.

Enquanto numa empresa privada basta a boa iniciativa da alta gestão para que um sistema de *compliance* seja devidamente implementado, no serviço público essa não é a realidade. É exatamente por isso que o tema desta dissertação aborda o *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal como uma política pública. Para que essa política pública saia do papel e se torne realidade no setor público é necessário passar por várias etapas.

Essas etapas serão analisadas em tópicos próprios, mas já é possível deixar registrado que no serviço público é necessário demonstrar que o recurso público utilizado para uma política pública de um sistema de *compliance* que possa vir a prevenir e combater a corrupção na atividade policial esteja, de fato, sendo investido em uma pauta prioritária, que vise a assegurar o bem-estar social. Alguns órgãos públicos já estão merecendo o justo reconhecimento pela instituição de programas de integridade, como é o caso do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

No ano de 2019, o referido Ministério¹⁷¹ criou o programa “mapa íntegro”, que situou como seria um programa de integridade, ou *compliance* anticorrupção, no contexto governamental. Segundo esse mesmo programa, a já abordada Lei nº 12.846/2013,¹⁷² também conhecida como Lei Anticorrupção, surgiu em detrimento de diversos acordos internacionais anticorrupção assinados pelo Brasil com ONU, OEA e OCDE, focando dar mais importância a políticas de integridade que sirvam de instrumento para mitigar a fraude e a corrupção.

Na imagem a seguir é possível aferir o diagrama¹⁷³ das ações de integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que possibilitou o encaminhamento da estruturação das Unidades de Integridade. O referido fluxograma refere-se tão somente à segunda fase de aplicação do plano de integridade do Ministério, que também se atentou às

¹⁷¹ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Programa Mapa Íntegro**. 31 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/integridade/programa-mapa-integro>. Acesso em: 15 set. 2021.

¹⁷² BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

¹⁷³ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, op. cit.

gestões de riscos e ações de curto, médio e longo prazos, demonstrando que o planejamento adequado é fundamental para que um sistema de integridade faça a diferença.

Figura 3 – Ações de integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.¹⁷⁴

No caso em tela é possível perceber-se que o sistema de *compliance* funciona como uma verdadeira engrenagem que depende de vários pilares para que possa alcançar o efeito esperado, sendo o controle interno apenas um desses pilares. Essa observação deve ser feita porque na Polícia Civil do Distrito Federal existe, atualmente, tão somente uma Divisão de Controle Interno, que será analisada em momento oportuno.

Fazendo uma análise da imagem apresentada na Figura 3, é possível verificar a existência dos seguintes pilares: **ouvidoria** (composta de grupo de tratamento de denúncias sensíveis, de canal único de recebimento de denúncias e de canal de denúncias específico para denúncias de corrupção em empresas fiscalizadoras), **ações de transparência e comunicação social** (composta de cartilha com o tema “Não é brinde – É corrupção”, de normatização e implementação do fluxo de respostas a demandas dos cidadãos e de ações de capacitação junto aos Auditores-Fiscais Agropecuários e suas contrapartes nas empresas fiscalizadas, nos

¹⁷⁴ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Programa Mapa Íntegro**. 31 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/integridade/programa-mapa-integro>. Acesso em: 15 set. 2021.

principais estados da Federação, com a participação direta da Escola Nacional de Gestão Agropecuária (Enagro-MAPA)

Aqui é necessário abrir um parêntese para demonstrar a importância das escolas de ensino vinculadas aos órgãos públicos que planejam a implementação de sistemas de *compliance*. No caso da Polícia Civil do Distrito Federal há a Escola Superior de Polícia Civil, que também deve fazer parte de um eventual sistema de *compliance*, uma vez que será a responsável por cursos e palestras que proporcionem uma mudança de paradigmas dentro da instituição, gerando uma cultura de acultramento.

Dando continuidade aos pilares utilizados, também consta, na mesma imagem já descrita, a **comissão de ética** (composta de código de conduta do agente público, de nova composição e regimento interno da comissão de ética, de normatização e implementação do fluxo de consulta e pedido de autorização para casos de conflito de interesse, de aprovação de fluxogramas de prevenção e reação à prática do nepotismo), a **corregedoria** (que regulamenta o termo de ajuste de conduta para os casos de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) de menor potencial ofensivo), o **controle interno** (que reduziu em 80% pendências de respostas à CGU) e o **programa de integridade** (que criou o selo agro+integridade de fomento e premiação às empresas do agronegócio que adotarem medidas anticorrupção, responsabilidade social e sustentabilidade ambiental. Ainda, normatizou a necessidade das empresas que prestam serviço ao Ministério, em contratos acima de 5 milhões, demonstrarem ter implementado ações de integridade na empresa. Adequaram o programa de integridade do Ministério e instituíram o núcleo de gestão da integridade).

O referido sistema de integridade foi composto por três fases, todas devidamente estruturadas de acordo com o Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do Tribunal de Contas da União, ficando claro o compromisso com a promoção da ética e da efetividade do sistema de integridade implementado. O exemplo desenvolvido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é a prova concreta de que os sistemas de *compliance*, se bem estruturados, podem fazer a diferença nos órgãos públicos, sejam eles de atividade policial ou não, contribuindo de forma significativa para uma melhor prestação de serviço e para a diminuição de casos de corrupção.

Esse modelo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento traz uma questão interessante que tem sido fundamental para diferenciar o *compliance* no setor público do *compliance* no setor privado. Enquanto no setor privado os sistemas de *compliance* tem como destino os próprios funcionários da empresa e o público externo, no setor público o foco maior está no servidor público, como é o caso do modelo anterior. Isso demonstra que esses sistemas

não possuem uma fórmula única, sendo perfeitamente possível adequá-los às necessidades da empresa privada ou do órgão público onde será implementado.

3.6 A Aplicação de políticas públicas de prevenção à prática de corrupção no setor público

O primeiro passo para a análise da necessidade de aplicação de uma política pública é definir o que, de fato, se entende por política pública. Segundo o Manual de Políticas Públicas do Ministério Público do Estado do Ceará,¹⁷⁵ entende-se por política pública “a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”.

A implantação e a implementação de uma política pública necessitam de uma análise bem criteriosa. Além da aferição da necessidade dessa política pública, é importante que o Estado faça uma análise da importância do tema, da quantidade de pessoas que essa política atingirá e dos custos necessários para o seu efetivo funcionamento.

Embora atualmente já existam legislações que abordem o combate mais contundente à prática da corrupção, percebe-se que esse tema caminha a passos lentos. Mesmo na iniciativa privada, não é comum ver, nos meios de comunicação de massa, campanhas que estimulem a criação de uma cultura de integridade. Para muitos, inclusive, esse tipo de atitude pode burocratizar ainda mais o dia a dia de uma empresa ou de um órgão público, prejudicando o seu pleno funcionamento.

O fato é que a cada dia se faz mais necessária a análise da implantação de uma política pública de combate à prática da corrupção no setor público, mais especificamente no âmbito da atividade policial. Esse tema precisa ser colocado nas pautas do Executivo e do Legislativo para que, com o tempo, essa cultura seja naturalizada, tornando nossas instituições policiais cada vez mais efetivas, eficazes e eficientes.

Outro aspecto que também deve ser observado é que não basta simplesmente instituir uma política pública de prevenção e combate à corrupção. Será necessário o seu constante monitoramento, de forma que essa política possa acompanhar a evolução da sociedade, visando sempre o seu aperfeiçoamento e buscando soluções inovadoras que tenham o objetivo de minimizar esse problema tão grave para a sociedade.

¹⁷⁵ CALDAS, Ricardo Warendorff (coord.). **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. (Série Políticas Públicas, v. 7). Disponível em: http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL_DE_POLITICAS_PUBLICAS.pdf. Acesso em: 12 fev. 2021.

Essas políticas públicas merecem ser abordadas porque demonstram que o Estado está aberto à modernização, fazendo reformas pontuais que contribuirão de forma significativa para o bem-estar da sociedade e dos cidadãos. O Estado Brasileiro precisa ter a consciência de que uma política pública adequada pode trazer benefícios imensuráveis, sendo imprescindível para uma boa prestação de serviços públicos.

3.6.1 Análise preliminar da necessidade de aplicação de uma política pública

Para que uma política pública possa ser aplicada com eficiência deve ser feita uma análise prévia da política que se quer implantar, tendo em vista que essa análise pode resultar em mais efetividade e eficácia. O comitê interno de governança da Casa Civil da Presidência da República lançou um guia prático¹⁷⁶ de análise *ex ante* para a aplicação de políticas públicas.

No referido guia consta que a análise *ex ante* de uma política pública deve seguir as seguintes etapas: i) diagnóstico do problema; ii) caracterização da política pública: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; iii) desenho da política; iv) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; v) estratégia de implementação; vi) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; vii) análise de custo-benefício; e viii) impacto orçamentário e financeiro.

Seguindo essas etapas, é possível compreender que o diagnóstico do problema no estudo deste trabalho é a corrupção praticada no âmbito da atividade policial da Polícia Civil do Distrito Federal. O principal objetivo da aplicação dessa política pública será a prevenção ou a erradicação da prática de atos de corrupção na estrutura da PCDF, tendo como público-alvo, de forma direta, os próprios servidores e, de forma indireta, a sociedade. Espera-se que a implementação dessa política pública possa fazer parte do dia a dia dos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal, fazendo com que a prática de atos de corrupção seja eliminada.

Da racionalização de uma política pública à implementação e ao seu monitoramento há um longo caminho a ser percorrido. Além da análise do problema, será necessário analisar os impactos desse projeto de política pública, os seus objetivos, o seu custo-benefício, além do seu devido monitoramento. Sobre o tema em questão, não é necessário ser um especialista no assunto para depreender a importância e a necessidade de uma política de segurança pública

¹⁷⁶ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Avaliação de Políticas Públicas**. 12 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/orgaos-vinculados/comite-interministerial-de-governanca>. Acesso em: 12 fev. 2021.

que tenha como objetivo a prevenção e o combate à prática da corrupção no âmbito da atividade policial.

3.6.2 O diagnóstico do problema

Nos sistemas de *compliance* existem alguns pilares que são a base de um complexo sistema de equalização da cultura de integridade em determinada empresa ou órgão público. Trazendo essa ideia para a área das políticas públicas, o diagnóstico do problema seria um desses pilares. É necessário que, ao se cogitar a racionalização de uma política pública, exista o diagnóstico do que se quer combater.

Repita-se que, no caso do objeto deste estudo, a corrupção é o problema a ser combatido com a eventual criação de uma política pública. A identificação desse problema é necessária porque isso permite que, durante a execução da política pública, ele seja devidamente acompanhado. Não basta somente a identificação do problema para que uma política pública atinja os objetivos almejados, também se faz necessária a busca por soluções para que o problema diagnosticado seja extinto ou minimizado.

O diagnóstico desse problema também pode vir acompanhado de pesquisas quantitativas ou qualitativas, que podem servir para demonstrar a necessidade de execução de uma política pública. Conforme já mencionado, o caso da corrupção na atividade policial já é debatido há anos em diversos setores da sociedade. O papel de uma política pública que combata a corrupção pode surtir um efeito muito positivo se vier acompanhado de um estudo aprofundado dos casos de corrupção.

Nesse aspecto, esse diagnóstico do problema seria feito com base em informações baseadas no período em que o problema ocorre, quem são os principais prejudicados com a ausência de uma política pública, se o problema ocorre em diversas regiões, se há algum indicador ou estudo que possa ajudar a o Estado a compreender a importância da sua atuação. Aqui deve ser destacado que uma política pública já existente pode ajudar na criação de uma nova política pública.

No âmbito da atividade policial nota-se uma ausência de interferência do poder público quando o assunto é o combate à prevenção e à prática da corrupção. É como se a corrupção, em alguns casos, fosse tratada com naturalidade, o que acaba fazendo com que toda a sociedade seja prejudicada. A falta de estudos sobre o problema a ser enfrentado pode prejudicar o debate sobre a aplicação de uma política pública que seja utilizada como mecanismo de prevenção e de combate à prática da corrupção.

Outro fator que deve ser levado em consideração na hora de diagnosticar os problemas que servirão de base para justificar o estudo de implantação de uma eventual política pública seria a identificação de outras semelhantes que já estejam sendo aplicadas. Esse, inclusive, tem sido um problema no Brasil, já que não existe uma prioridade no estudo dos impactos positivos que a implementação de uma política pública de prevenção e de combate à prática da corrupção pode gerar.

Importante fazer esse comentário porque se existiram políticas públicas que tentaram obter o mesmo resultado e foram descontinuadas não faz sentido realocar novos recursos financeiros para a mesma tentativa, ainda que isso esteja ocorrendo em estados diferentes. Isso não quer dizer que uma política pública mais bem planejada, com um diagnóstico mais preciso dos problemas, não possa surtir efeito. Esse mal que tanto prejudica os investimentos em saúde, educação e habitação precisa ser combatido com instrumentos atualizados e eficientes. É possível concluir, portanto, que o diagnóstico do problema a ser enfrentado pelo Estado é essencial para o passo seguinte, que é a caracterização de uma política pública. Analisando o caso da corrupção na atividade policial, essa política pública, se implantada e implementada, buscará solucionar ou amenizar o problema que envolve a questão.

3.6.3 A caracterização da política pública

A abordagem que será feita agora é, na verdade, um complemento do que já foi mencionado. Depois de abordar a aplicação de políticas públicas de prevenção e de combate à prática de corrupção no setor público, de mencionar a análise preliminar da necessidade de aplicação de uma política pública e de aferir a necessidade do diagnóstico de um problema que justifique a aplicação desta, passar-se-á a abordar a caracterização de uma política pública.

Antes de começar a definir os critérios para essa caracterização, é preciso frisar que essa não é uma tarefa simples. Esses requisitos, porém, foram muito bem definidos e traçados pelos guias de avaliação de políticas públicas emitidos pela Casa Civil da Presidência da República, através da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, pelo Ministério da Fazenda, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Os referidos guias, denominados “Avaliações de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise *Ex Ante*”¹⁷⁷ e “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise *Ex Post*”,¹⁷⁸ foram precisos na explicação dos mecanismos e das diretrizes necessárias para a implementação de uma política pública, tornando-se verdadeiros manuais sobre o tema.

Além disso, os guias serviram de base para tentar explicar, neste trabalho, por que a implantação de um sistema de *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal é tema que atinge o bem-estar social, merecendo ser tratado na forma de política pública, passando pelo diagnóstico do problema, pelo desenho da política pública e sua caracterização, pelo impacto orçamentário e financeiro, pela estratégia de implementação, pela estratégia de construção de confiança e suporte, pela estratégia de monitoramento, avaliação e controle, pela avaliação dos resultados e pela mensuração do retorno econômico e social.

Depois de aferir o diagnóstico e a identificação do problema, cabe debater a forma correta de criação de uma política pública que seja capaz de atingir a causa que gerou esse problema, visando diminuí-lo ou erradicá-lo. Isso se faz necessário porque, a depender do tipo de caracterização da política pública mais adequada, será feita uma análise do valor a ser gasto com a implementação da referida política pública, o tempo de funcionamento e o resultado que se pretende obter.

A já descrita caracterização de uma política pública também permite que o desenho do seu projeto seja feito exatamente da mesma forma quando ocorreu a racionalização dessa política pública, sem intercorrências por gastos extras e gerando a eficiência esperada. Isso fica mais claro quando se fala das etapas a serem percorridas com o diagnóstico do problema, o objetivo, o público-alvo, os meios e instrumentos, os atores e arranjo institucional e a definição de metas.

Por fim, a caracterização permite que os resultados sejam mais claros, possibilitando que, no futuro, seja possível aferir que a política pública de fato alcançou os resultados esperados. Outro aspecto que deve ser destacado é que a caracterização da política pública, depois de cumprida todas as etapas, também passa a possibilidade de o objetivo ser atingido, daí a sua importância.

¹⁷⁷ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante***. v. 1. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688. Acesso em: 16 set. 2021.

¹⁷⁸ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise *ex post***. v. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34504. Acesso em: 16 set. 2021.

3.6.4 A implementação estratégica de uma política pública

Seguindo a mesma linha de raciocínio do que foi mencionado anteriormente, ainda utilizando como referencial os guias de Avaliação de Políticas Públicas, é fundamental a análise estratégica da implementação de uma política pública. Essa fase talvez seja a mais importante de toda a cadeia de processo, porque aferirá se todos os atores e recursos estão devidamente estruturados para a execução das metas e das ações planejadas.

Essa fase tem como principal objetivo o mapeamento de eventuais erros ou falhas que possam ter ocorrido durante o processo de implantação, otimizando, dessa forma, a política pública a ser implementada. Para isso, os atores envolvidos em sua construção adotarão os seguintes passos:¹⁷⁹

- Definição do modelo de gestão e de governança, explicitando os mecanismos de liderança, estratégia e controle que serão postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a política;
- Análise das atribuições e dos incentivos dos atores envolvidos na execução da política, verificando se o arranjo institucional proposto é adequado;
- Análise da base legal da política e da espécie de instrumento que será utilizado para constituir as obrigações e avenças necessárias à sua consecução e dos seus programas e ações;
- Definição do plano de comunicação a ser executado durante todas as etapas da política; e
- Análise de riscos eventuais ao longo da execução da política pública, com sua identificação, elaboração de estratégias de mitigação, administração e controle, compatível com a matriz Swot (do inglês, *strengths, weaknesses, opportunities and threats*).

Do mesmo modo como ocorre nos sistemas de *compliance*, aqui também haverá um planejamento dedicados aos riscos, com o objetivo de mitigá-los caso eles venham a acontecer. Cabe ressaltar que essa implementação estratégica da política pública ainda está no campo da análise *ex ante*, ou seja, antes da implementação.

Estudos têm demonstrado que essa implementação estratégica tem como objetivo criar alternativas que sejam utilizadas em caso de alguma falha ocorrida durante a execução da política pública. Isso não quer dizer que eventualmente situações inesperadas não possam acontecer, o que se busca, aqui, é a reparação imediata de falhas que normalmente ocorrem quando a política pública está em pleno funcionamento.

¹⁷⁹ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante**. v. 1. Brasília: Ipea, 2018. p. 123. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688. Acesso em: 16 set. 2021.

3.6.5 O monitoramento, a avaliação e o controle das políticas públicas

Tudo o que foi falado sobre política pública até aqui diz respeito a metodologias e técnicas utilizadas antes da sua entrada em vigor, ou seja, foi feita uma análise *ex ante*. A partir de agora será possível aferir o que é necessário fazer depois que uma política pública começa a funcionar, ou seja, será feita uma abordagem *ex post*, o que possibilitará analisar que a efetividade de uma política pública deve passar por constantes monitoramentos e avaliações, sempre visando o seu aperfeiçoamento.

Quanto maior for a efetividade de uma política pública, maior será o retorno recebido pela sociedade. O monitoramento, a avaliação e o controle de uma política pública também são necessários para que seja aferido se os resultados obtidos ao longo de sua implementação são aqueles racionalizados no início de todo o projeto. Por isso a importância de fazer esse acompanhamento em uma política pública já implementada, principalmente pelo fato de aferir se o dinheiro público está sendo bem utilizado, em uma causa que esteja surtindo o efeito esperado.

Conforme consta no Manual de “Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise *ex post*”,¹⁸⁰ uma política pública já implantada deve passar pela avaliação do desenho, pela avaliação de implementação, pela avaliação de governança da política pública, pela avaliação dos resultados, pela avaliação do impacto, pela avaliação econômica e pela análise de eficiência.

A avaliação dos resultados de uma política pública já implantada deve passar por um mapeamento dos resultados apresentados. É possível que, com a análise desses resultados, a política pública seja ainda mais aperfeiçoada, superando os resultados esperados na fase que antecedeu a sua materialização. Por esse motivo, a partir de agora os impactos dessa política pública serão devidamente monitorados e avaliados, buscando aferir o resultado, o orçamento e sua eficiência.

¹⁸⁰ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise *ex post***. v. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34504. Acesso em: 16 set. 2021.

4 O RETRATO DA PRÁTICA DE INFRAÇÕES DISCIPLINARES NA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL E NAS POLÍCIAS CIVIS ESTADUAIS

Quando surgiu a ideia da elaboração de um estudo sobre a análise preditiva do *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal, já se imaginava que isso demandaria a necessidade da realização de uma pesquisa que tivesse o condão de demonstrar a importância de abordagem deste tema. Quando ocorre um desvio de conduta ou um ato de corrupção em uma instituição policial toda a sociedade perde. Inicialmente, esta pesquisa seria feita apenas no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal, objeto de trabalho deste estudo.

Diante da importância do tema, e para a comparação e a quantidade de procedimentos administrativos instaurados na PCDF com a quantidade dos mesmos procedimentos administrativos instaurados pelas demais polícias civis, a pesquisa foi aprofundada com o objetivo de obter dados mais abrangentes. Além disso, também foi aplicado um questionário aos servidores da PCDF. Os resultados, conforme se observa adiante, foram assustadores e demonstram que algo precisa ser feito para prevenir e combater a corrupção no âmbito da atividade policial. É preciso que se criem novos mecanismos de combate à corrupção na área, sob pena de não se conseguir extrair das polícias os serviços de excelência que elas podem nos proporcionar.

4.1 Análise do questionário de integridade direcionado aos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal

Com o objetivo de conhecer e avaliar as práticas anticorrupção adotadas pela Polícia Civil do Distrito Federal, foi elaborado um questionário sobre *Compliance* e Programa de Integridade da PCDF, referenciado nos parâmetros do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.¹⁸¹

De acordo com o art. 41 do Decreto,

[...] o programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta,

¹⁸¹ O Decreto Federal nº 8.420, de 18 de março de 2015, foi sancionado com o objetivo de regulamentar, no âmbito federal, a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira tratada pela Lei 12.846/2013 – Lei Anticorrupção (RUI DE MELLO MILLER ADVOCACIA. **O programa de *compliance* e sua efetiva implementação – Decreto nº 8.420/2015**. Disponível em: <https://www.miller.adv.br/single-post/2017/05/29/o-programa-de-compliance-e-sua-efetiva-implementa%C3%A7%C3%A3o-decreto-n%C2%BA-84202015>. Acesso em: 9 abr. 2021).

políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.¹⁸²

Diante disso, com o intuito de aferir o nível de integridade da Polícia Civil do Distrito Federal e com o fim de subsidiar instrumentos que indiquem respostas para a análise preditiva do *compliance* na PCDF, o referido questionário foi aplicado visando a proposição de relatório com sugestões para a melhoria das medidas em curso na Polícia Civil, com o objetivo de fortalecer a cultura de integridade junto a colaboradores, fornecedores e parceiros. A seguir, serão indicados os principais pontos a serem questionados para avaliação e futura proposição de medidas de integridade no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal.

Importante salientar que as perguntas foram estruturadas com base em estudos da Controladoria-Geral da União. A aplicação do questionário ocorreu de duas formas. Inicialmente, essa aplicação dar-se-ia tão somente através de pesquisa feita com os associados ao Sindicato dos Policiais Cíveis do Distrito Federal. Esta pesquisa, porém, ficaria prejudicada porque nem todos são sindicalizados e porque o referido sindicato é composto, em sua maioria, por Agentes de Polícia.

Para democratizar a pesquisa, foi feita uma solicitação à assessoria de comunicação da Polícia Civil do Distrito Federal, que, sabendo do objeto deste estudo, autorizou que o *link* do questionário fosse disponibilizado na intranet da instituição, o que fez com que a grande maioria dos policiais tivesse acesso a ele. Importante salientar que as respostas dos inquiridos representam apenas a opinião individual de cada um, e não o entendimento da PCDF.

A aplicação desse questionário foi de fundamental importância para o entendimento da percepção dos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal no que diz respeito ao cumprimento das normas que previnem e vedam a prática de corrupção, sendo possível aferir se a implementação de um sistema de *compliance* pode vir a ser útil no âmbito da instituição.

O questionário consistiu nas seguintes perguntas:

- 1) Você sabe o que é um sistema de *Compliance* ou de Integridade?
Sim ()
Não ()
- 2) Existe atualmente na Polícia Civil do Distrito Federal algum tipo sistema de *Compliance* ou de Integridade, com adoção de políticas, procedimentos e controles que previnam atos de corrupção?
Sim ()

¹⁸² BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm.

- Não ()
- 3) A Polícia Civil do Distrito Federal toma medidas para evitar que seus integrantes se envolvam em práticas vinculadas à corrupção?
Sim ()
Não ()
- 4) Na Polícia Civil do Distrito Federal existem ações coletivas, em conjunto com outros órgãos públicos, voltadas para a prevenção e para o combate à corrupção no âmbito da atividade policial?
Sim ()
Não ()
- 5) Na Polícia Civil do Distrito Federal existe um Código de Ética ou Conduta?
Sim ()
Não ()
- 6) Você sabe se na Polícia Civil do Distrito Federal é disponibilizado algum canal de comunicação específico para denunciar práticas de corrupção ou outros desvios de conduta?
Sim ()
Não ()
- 7) A grande preocupação de quem faz uma denúncia anônima é a retaliação. Você acha importante a existência de um canal de denúncias anônimas gerido pela própria Polícia Civil do Distrito Federal, exclusivo para a comunicação de atos de corrupção ou desvios de conduta?
Sim ()
Não ()
- 8) A Polícia Civil do Distrito Federal oferece e recomenda treinamentos periódicos aos seus integrantes sobre prevenção à corrupção ou ao desvio de conduta?
Sim ()
Não ()
- 9) Você acredita que um código de ética e um manual de conduta seriam bons instrumentos de trabalho para evitar eventuais desvios de conduta?
Sim ()
Não ()
- 10) A palavra *compliance* vem do verbo *to comply*, que significa “cumprir”. Sistemas de *compliance* visam, portanto, ao cumprimento da lei, consistindo em um conjunto de procedimentos e mecanismos interdependentes que contribuem para a efetividade do sistema de governança, a fim de tornar a observância da legislação parte da cultura corporativa.
Você aceitaria ser reciclado com frequência sobre as práticas e procedimentos de *compliance*, com vistas à manutenção da integridade na Polícia Civil do Distrito Federal?
Sim ()
Não ()
- 11) Na Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal existe algum curso ou matéria que vise criar um acultramento de integridade na instituição?
Sim ()
Não ()
- 12) Você acredita que seria uma boa iniciativa a Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal incluir, na estrutura curricular dos cursos de formação, alguma matéria voltada para integridade no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal?
Sim ()
Não ()
- 13) Conhece a Divisão de Controle da Polícia Civil do Distrito Federal (DICON)?
Sim ()
Não ()
- 14) Sabe qual a função da Divisão de Controle da Polícia Civil do Distrito Federal e os atos normativos que a regulam?
Sim ()
Não ()
- 15) Já teve acesso ao Plano Anual de Atividades do Controle Interno da Polícia Civil do Distrito Federal?

Sim ()
Não ()
Obrigado!

As respostas dos servidores foram fundamentais para comprovar que o *compliance* pode ser utilizado, na Polícia Civil do Distrito Federal, como instrumento de política pública de prevenção e de combate à prática da corrupção. Embora seja humanamente impossível prever o futuro, o resultado desse questionário, associado à pesquisa feita em todas as policiais judiciárias brasileiras sobre a quantidade de procedimentos administrativos instaurados pela prática de desvio de conduta ou de atos de corrupção, caminha no sentido de que o *compliance* pode ser um grande aliado de prevenção e de combate à prática da corrupção na Polícia Civil do Distrito Federal e nas demais instituições policiais do Brasil.

A análise objetiva desses dados permitirá uma aferição subjetiva sobre se um eventual sistema de *compliance* na PCDF pode prevenir e reduzir a prática de corrupção ou de desvios de conduta no âmbito da instituição. O principal objetivo da aplicação desse questionário foi entender a percepção dos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal no que diz respeito a temas relacionados ao cumprimento das normas que vedam a prática de corrupção no âmbito da atividade policial. Pode-se entender que as respostas do questionário são um indicativo para ponderar se a implementação de um sistema de *compliance* pode ser útil à instituição.

O questionário esteve disponível para resposta entre os dias 15 de julho e 2 de agosto de 2021, através de um *link* disponibilizado na intranet da Polícia Civil do Distrito Federal. Todos os servidores da PCDF precisam acessar a intranet para gerarem qualquer tipo de procedimento ou para acompanhar um procedimento já iniciado. Aqui, cabe uma observação sobre a quantidade de respostas do questionário comparada ao tamanho do efetivo da Polícia.

Dos 4.176 integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal, 154 responderam ao questionário, o que corresponde a aproximadamente 3.7% de todo o efetivo. Esse índice de respostas poderia ser ainda menor, já que na primeira semana da disponibilização do questionário, poucos servidores o haviam respondido. Por esse motivo, a divulgação do questionário foi renovada e o *link* foi inserido novamente na página principal da intranet, com o objetivo de que mais servidores respondessem ao questionário.

Esse fato, por si só, já configura um pouco da falta de conhecimento da importância do tema em questão. Isso não quer dizer que os servidores não sejam íntegros ou comprometidos com a ética na instituição. Demonstra, tão somente, que esses mecanismos de prevenção e combate à prática da corrupção precisam ser mais debatidos e difundidos no ambiente policial.

Sobre a metodologia, foi utilizada a frequência relativa,¹⁸³ que é comumente necessária para a comparação entre classes de uma variável categórica ou para comparar uma mesma categoria em diferentes estudos. Os tipos de variáveis foram as qualitativas e as quantitativas. As variáveis qualitativas são as numéricas, que representam categorias ou características da população, ao passo que as quantitativas são as numéricas, que representam características numéricas da população, ou seja, quantidades.

Partindo para as análises sobre a indagação do que seja um sistema de *compliance* ou de integridade, 61 servidores responderam que sabiam o que seria, ao passo que 93 servidores desconheciam o termo. Essa primeira análise já demonstra que o tema precisa ser debatido com mais intensidade dentro da instituição, de forma que todos os integrantes tenham conhecimento desse novo mecanismo de prevenção e de combate à prática da corrupção. Ficou claro que mais da metade das pessoas que responderam ao questionário não sabiam o que é um sistema de *compliance* ou de integridade.

Dando sequência à pergunta anterior, e já imaginando que muitos servidores não saberiam o significado de *compliance*, indagou-se se seria interessante ser reciclado com frequência sobre as práticas e procedimentos de *compliance*, com vistas à manutenção da integridade na Polícia Civil do Distrito Federal. Das 154 repostas, apenas 10 disseram não aceitar essa reciclagem. A grande maioria dos inquiridos, que totalizou 144 respostas, aceitaria ser reciclado com frequência sobre práticas e procedimentos de *compliance*. Esse volume positivo de respostas é muito importante, porque demonstra que os integrantes estão dispostos a se qualificarem para o recebimento desse novo mecanismo de prevenção e de combate à prática da corrupção.

A terceira pergunta indagou aos entrevistados se na Polícia Civil do Distrito Federal existe algum tipo de sistema de *compliance* ou de integridade, com adoção de políticas, procedimentos e controles que previnam atos de corrupção. Aqui, mais uma vez, foi aferido o desconhecimento dos servidores no que diz respeito ao tema integridade. Das 154 respostas, 34 disseram que existia um sistema de integridade ou *compliance*, 39 informaram que não existia esse sistema de integridade ou *compliance* e 81 disseram não saber informar se existia.

No quarto quesito do questionário foi perguntado aos servidores se a Polícia Civil do Distrito Federal toma alguma medida para evitar que seus integrantes se envolvam em práticas vinculadas à corrupção. Nesse sentido, 48 entrevistados disseram que a PCDF toma a referida

¹⁸³ NEVES, Davi. Frequência absoluta e relativa: o que é e como calcular. **Alura Cursos Online**, 12 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.alura.com.br/artigos/frequencia-absoluta-e-relativa>. Acesso em: 18 set. 2021.

medida, 51 disseram que não e 54 não souberam informar. Do mesmo modo que nas respostas anteriores, mais uma vez foi possível aferir o desconhecimento dos servidores sobre o tema *compliance* e integridade dentro da instituição.

A próxima indagação questionou aos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal se na PCDF existem ações coletivas, em conjunto com outros órgãos públicos, voltadas para a prevenção e para o combate à prática da corrupção no âmbito da atividade policial. Na mesma esteira do quesito anterior, a maioria dos entrevistados disse não ou não souberam informar. Dos 154 entrevistados, 30 disseram que na PCDF existe esse tipo de ação, 54 entrevistados escreveram não existir essas ações coletivas em conjunto com outros órgãos e 70 não souberam informar sobre essa questão.

A questão seguinte foi feita com base em um dos pilares de um sistema de *compliance*, que será estudado adiante: trata-se do código de conduta. Os entrevistados foram indagados se na Polícia Civil do Distrito federal há um código de ética ou de conduta. Dos 154 entrevistados, 70 disseram que esse código de ética ou de conduta existe, 48 disseram que não e 35 não souberam informar.

A próxima indagação foi a respeito do canal de denúncia. Os entrevistados foram arguidos sobre a existência de um canal de comunicação específico para denunciar práticas de corrupção ou outros desvios de conduta dentro da PCDF: 73 entrevistados disseram que esse canal existe, 40 entrevistados afirmaram que o canal não existe e 41 não souberam informar.

A oitava pergunta indagou aos entrevistados se eles se sentiriam seguros em utilizar um canal de denúncias anônimas gerido pela própria Polícia Civil do Distrito Federal, exclusivo para a comunicação de atos de corrupção ou desvios de conduta. Em relação a essa questão, 69 servidores responderam que confiariam em um canal de denúncias gerido pela própria PCDF, ao passo que 84 servidores disseram que não. Esse resultado será importante porque mais à frente será debatida a participação do Ministério da Justiça em um eventual canal de denúncias específico para temas sobre *compliance* e integridade dentro da PCDF.

A questão seguinte indagou se a Polícia Civil do Distrito Federal oferece e recomenda treinamentos periódicos aos seus integrantes sobre prevenção à corrupção ou ao desvio de conduta. Dos 154 entrevistados, apenas 6 responderam que recomenda os treinamentos periódicos, 115 disseram que não recomenda treinamentos sobre prevenção à prática da corrupção ou ao desvio de conduta e 33 servidores não souberam informar se há esse oferecimento ou recomendação por parte da PCDF.

Na mesma linha de raciocínio dessa pergunta, os servidores foram indagados se um código de ética e um manual de conduta seriam bons instrumentos de trabalho para evitar

eventuais desvios de conduta: 135 entrevistados afirmaram que sim, ao passo que 17 disseram que não.

A décima primeira pergunta indagou se na Escola Superior da Polícia Civil do Distrito Federal existe algum curso ou matéria que vise disseminar uma cultura de integridade na instituição. Dos entrevistados, 25 disseram existir essa matéria, 97 informaram que não há qualquer curso ou matéria que vise disseminar essa cultura de integridade na instituição, enquanto 30 deles não souberam informar. Aqui há uma questão sensível para ser debatida, porque a Escola Superior da Polícia Civil do Distrito Federal é a porta de entrada dos novos servidores para a carreira policial. Esse seria o local apropriado para que a cultura de integridade e o conhecimento de normas de *compliance* fossem difundidos.

Já prevendo as respostas anteriores, tendo em vista que até a data da finalização deste trabalho não há, de fato, matéria ou curso sobre integridade na Escola Superior da Polícia Civil do Distrito Federal, foi indagado aos servidores se eles acreditavam que seria uma boa iniciativa essa Escola incluir, na estrutura curricular dos cursos de formação profissional, alguma matéria voltada para a integridade no âmbito da PCDF. Assim, 146 entrevistados disseram que seria uma boa iniciativa, ao passo que 8 responderam que não.

A décima terceira indagação foi sobre o conhecimento da Divisão de Controle Interno da PCDF, responsável pelo Programa Integridade da Polícia Civil do Distrito Federal. Adiante, em seção específica, essa Divisão e esse Programa de Integridade serão mais estudados, com o objetivo de uma melhor compreensão sobre o atual panorama dessa instituição no que tange à governança pública e integridade. Sobre as respostas dos entrevistados, 38 servidores responderam que conhecem a Divisão de Controle Interno, ao passo que 116 entrevistados não a conhecem.

Complementando a indagação anterior que abordou a Divisão de Controle Interno, os servidores foram indagados sobre a função dessa divisão dentro da PCDF, bem como sobre o conhecimento dos atos normativos que a regulam: 30 servidores disseram que conhecem a sua função, bem como os atos normativos que a regulam; 123 entrevistados informaram não saber a sua função e os atos normativos que a regulam.

O plano atual das atividades de auditoria interna (Paint), é um planejamento das atividades da Divisão de Controle Interno, já mencionada. A indagação seguinte foi sobre se os entrevistados já tiveram acesso ao plano anual de atividades do controle interno da Polícia Civil do Distrito Federal. Dos 154 entrevistados, 13 informaram que sim, ao passo que a maioria, o que totalizou 141 entrevistados, informou que não conhece esse plano.

Essas 14 indagações demonstraram que a maioria dos entrevistados não sabia o que era um sistema de *compliance*, a maioria não soube informar se ele existe na PCDF, mas aceitou ser reciclada com frequência sobre regras de *compliance*, apesar de não saber informar se existem medidas voltadas para a prevenção de combate à corrupção no âmbito da PCDF. Ademais, a maioria alegou haver um código de ética ou conduta na instituição, bem como um canal de denúncias específico para denunciar práticas de corrupção ou outros desvios de condutas, no entanto, não se sentiria segura para utilizar um canal de denúncias anônimas gerido pela própria instituição. Além disso, a maioria respondeu que a PCDF não oferece e recomenda treinamentos periódicos aos seus integrantes sobre prevenção à corrupção ou ao desvio de conduta, tendo concordado que um código de ética e um manual de conduta seriam bons instrumentos de trabalho para evitar eventuais desvios de conduta; também alegou que na Escola Superior da Polícia Civil do Distrito Federal não há curso ou matéria que vise disseminar uma cultura de integridade na instituição, acreditando que essa Escola deveria incluir uma matéria que aborde temas de integridade. Por fim, a maioria não conhece a Divisão de Controle Interno da PCDF e os atos normativos que a regulam e tampouco teve acesso ao plano anual de atividades do controle interno da instituição.

Esses dados, por si só, já seriam capazes de demonstrar a importância e a necessidade de um sistema de *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal. Como será demonstrado adiante, os sistemas de *compliance* não podem ser confundidos com as Divisões de Controle Interno. Embora existam divisões de *compliance* que façam parte das Divisões de Controle Interno, o mais recomendável é que sejam distintas, cada uma na sua área de atuação. Para corroborar ainda mais a necessidade de um novo mecanismo de prevenção e de combate à prática da corrupção, o tópico seguinte apresentará o resultado de uma pesquisa que aborda a quantidade de demissões e de procedimentos administrativos instaurados, em um período de 05 anos, na PCDF e nas demais polícias judiciárias brasileiras.

4.2 Panorama das infrações disciplinares nas polícias judiciárias brasileiras

Conforme já mencionado, o foco deste trabalho é o desenvolvimento de uma dissertação que possa aferir a possibilidade de implementação de novas práticas de governança e integridade, dando prioridade ao foco da análise preditiva do *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal como instrumento de política pública para a prevenção e o combate à corrupção. Os dados referentes às outras unidades da Federação nada mais são que informações

utilizadas para comprovar que a prática da corrupção no âmbito da atividade policial existe e precisa ser combatida com a utilização de instrumentos eficazes e eficientes.

Para obter todos os dados que serão demonstrados adiante utilizou-se o Sistema Eletrônico do Serviço Eletrônico ao Cidadão (E-SIC).¹⁸⁴ Esse sistema permite que qualquer pessoa física ou jurídica encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal e Estadual, tudo isso com base na Lei nº 12.527/2011,¹⁸⁵ também conhecida como Lei de Acesso à Informação, que teve como principal objetivo o Direito Constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, aplicáveis aos três Poderes da União, dos estados e dos municípios.

As informações referentes aos dados das polícias civis estaduais foram obtidas nos Sistemas Eletrônicos de Serviço ao Cidadão dos próprios estados aos quais pertencem. Conforme se observa adiante, a corrupção continua acontecendo no âmbito da atividade policial a todo vapor. É como se o desvio de conduta fosse inerente à natureza da profissão, o que não pode ser aceito. Vários fatores devem ser analisados para justificar esse tipo de conduta no seio das instituições. Inicialmente, foram solicitadas as seguintes informações: a) quantidade de procedimentos administrativos instaurados nos últimos 5 anos; b) quantidade de policiais que foram demitidos de seus cargos nos últimos 5 anos.

- **Polícia Civil do Distrito Federal**

Foco central do tema desta dissertação, a Polícia Civil do Distrito Federal é considerada um exemplo a ser seguido pelas demais polícias estaduais. Nada mais justo que começar a exposição dos dados pesquisados pela PCDF. Além de solicitar a quantidade de procedimentos instaurados para apurar a prática de desvio de conduta e corrupção, também foram solicitadas informações referentes à quantidade de ocorrências policiais e denúncias anônimas confeccionadas nos últimos 5 anos, mês a mês. Esses dados são muito importantes, uma vez que a sobrecarga dos policiais, sem a quantidade de efetivo necessário, pode resultar em diversos outros problemas, ocasionando, inclusive, a prática de desvios de conduta. Essas

¹⁸⁴ BRASIL. Portal do Governo Brasileiro. **Página Inicial - Sistema de Informação ao Cidadão**. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>. Acesso em: 23 ago. 2020.

¹⁸⁵ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

informações foram recebidas através do Sistema Eletrônico de Serviço ao Cidadão do Distrito Federal, E-SIC DF.¹⁸⁶

No que diz respeito ao número de procedimentos administrativos envolvendo a prática de desvio de conduta e corrupção, a Corregedoria-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal nos informou que a Comissão Permanente de Disciplina (CPD) é incumbida de promover o processo administrativo disciplinar no âmbito da PCDF, visando a apuração de transgressões disciplinares passíveis da pena de demissão. Nos últimos 5 anos, foram instaurados 58 processos administrativos, sendo que, destes, até o presente momento houve 3 demissões e 33 processos ainda se encontram em fase de instrução, na própria CPD.

Frise-se que esse número é referente tão somente às transgressões disciplinares passíveis com a pena de demissão, o que acaba demonstrando a triste realidade existente em qualquer instituição policial do Brasil. Esses dados serão examinados com mais profundidade adiante, após análise de relatório elaborado pela Estat Consultoria, empresa júnior de estatística da Universidade de Brasília.

- **Polícia Civil do Estado do Acre**

A Polícia Civil do Estado do Acre¹⁸⁷ foi fundada em 1985, está subordinada ao Governo do Estado do Acre e tem como Direção Superior a Secretaria de Polícia Civil. Durante os anos de 2015 a 2020, foram instaurados 57 procedimentos administrativos e 13 servidores foram demitidos.

- **Polícia Civil de Alagoas**

A Polícia Civil do Estado de Alagoas¹⁸⁸ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado de Alagoas e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado da Defesa Social. Durante os anos de 2015 a 2020, foram instaurados 08 processos administrativos e houve 7 demissões.

¹⁸⁶ E-SIC. **Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão**. Disponível em: <https://www.e-sic.df.gov.br/Sistema/>. Acesso em: 23 ago. 2020.

¹⁸⁷ ACRE. **Polícia Civil do Estado do Acre**. Disponível em: <http://policiacivil.acre.gov.br/>. Acesso em: 1º out. 2021.

¹⁸⁸ ALAGOAS. **Polícia Civil**. Disponível em: <https://www.pc.al.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

- **Polícia Civil do Estado do Amapá**

A Polícia Civil do Estado do Amapá¹⁸⁹ foi fundada em 1991, está subordinada ao Governo do Estado do Amapá e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. Durante os anos de 2015 a 2020, foram instaurados 161 procedimentos administrativos, com 3 servidores tendo sido demitidos.

- **Polícia Civil do Estado de Amazonas**

A Polícia Civil do Estado do Amazonas¹⁹⁰ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado do Amazonas e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado da Segurança Pública. Durante os anos de 2015 a 2020, foram instaurados 1728 procedimentos administrativos, com a demissão de 19 servidores.

- **Polícia Civil do Estado da Bahia**

A Polícia Civil do Estado da Bahia¹⁹¹ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado da Bahia e tem como Direção Superior a Secretaria de Segurança Pública. Durante os anos de 2015 a 2020, foram instaurados 87 procedimentos administrativos. O órgão não soube informar quantos servidores foram demitidos no mesmo período.

- **Polícia Civil do Estado do Ceará**

A Polícia Civil do Estado do Ceará¹⁹² foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado do Ceará e tem como Direção Superior a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. Durante os anos de 2015 a 2019, foram instaurados 399 procedimentos administrativos, nos quais 32 servidores foram demitidos.

- **Polícia Civil do Estado do Espírito Santo**

A Polícia Civil do Estado do Espírito Santo¹⁹³ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado do Espírito Santo e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado

¹⁸⁹ AMAPÁ. **Polícia Civil do Estado do Amapá**. Disponível em: <http://www.policiacivil.ap.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

¹⁹⁰ AMAZONAS. **Polícia Civil do Estado do Amazonas**. Disponível em: <http://www.policiacivil.am.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

¹⁹¹ BAHIA. **Polícia Civil**. Disponível em: <http://www.policiacivil.ba.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

¹⁹² CEARÁ. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. **Polícia Civil do Ceará**. Disponível em: <https://www.policiacivil.ce.gov.br/institucional/>. Acesso em: 2 out. 2021.

¹⁹³ ESPÍRITO SANTO. **Polícia Civil do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <https://pc.es.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

de Segurança Pública e Defesa Social (Sesp). Durante os anos de 2016 a 2020, foram instaurados 478 procedimentos administrativos, com 8 servidores tendo sido demitidos.

- **Polícia Civil do Estado de Goiás**

A Polícia Civil do Estado de Goiás¹⁹⁴ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado de Goiás e tem como Direção Superior a Secretaria da Segurança Pública de Goiás. Durante os anos de 2015 a 2020, foram instaurados 848 procedimentos administrativos, com a demissão de 33 servidores.

- **Polícia Civil do Estado do Maranhão**

A Polícia Civil do Estado do Maranhão¹⁹⁵ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado do Maranhão e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado da Segurança Pública. Durante os anos de 2015 a 2020, foram instaurados 565 procedimentos administrativos, tendo sido demitidos 45 servidores.

- **Polícia Civil do Estado do Mato Grosso**

A Polícia Civil do Estado do Mato Grosso¹⁹⁶ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado do Mato Grosso e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado de Segurança Pública. Durante os anos de 2015 a 2020, foram instaurados 13 procedimentos administrativos, com 04 servidores tendo sido demitidos.

- **Polícia Civil do Estado de Minas Gerais**

A Polícia Civil do Estado de Minas Gerais¹⁹⁷ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado de Minas Gerais e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado de Segurança Pública. Durante os anos de 2015 a 2020, foram instaurados 13.836 procedimentos administrativos, onde 111 servidores foram demitidos.

¹⁹⁴ GOIÁS. **Polícia Civil do Estado de Goiás**. Disponível em: <https://www.policiacivil.go.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

¹⁹⁵ MARANHÃO. **Polícia Civil do Maranhão**. Disponível em: <https://www.policiacivil.ma.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

¹⁹⁶ ESTADO DO MATO GROSSO. **Polícia Judiciária Civil do Estado de Mato Grosso**. Disponível em: <http://www.pjc.mt.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

¹⁹⁷ MINAS GERAIS. **Polícia Civil de Minas Gerais**. Disponível em: <https://www.policiacivil.mg.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

- **Polícia Civil do Estado do Pará**

A Polícia Civil do Estado do Pará¹⁹⁸ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado do Pará e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social. Durante os anos de 2016 a 2020, foram instaurados 1.005 procedimentos administrativos, com a demissão de 29 servidores.

- **Polícia Civil do Estado da Paraíba**

A Polícia Civil do Estado da Paraíba¹⁹⁹ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado da Paraíba e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social. Durante os anos de 2015 a 2019, foram instaurados 466 procedimentos administrativos, tendo sido demitidos 7 servidores.

- **Polícia Civil do Estado do Paraná**

A Polícia Civil do Estado do Paraná²⁰⁰ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado do Paraná e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado da Segurança Pública. Durante os anos de 2015 a 2020, foram instaurados 582 procedimentos administrativos, onde 53 servidores foram demitidos.

- **Polícia Civil do Estado de Pernambuco**

A Polícia Civil do Estado de Pernambuco²⁰¹ foi fundada em 1817, está subordinada ao Governo do Estado de Pernambuco e tem como Direção Superior a Secretaria da Defesa Social. Durante os anos de 2015 a 2020, foram instaurados 167 procedimentos administrativos, com 34 servidores tendo sido demitidos.

- **Polícia Civil do Estado do Piauí**

A Polícia Civil do Estado do Piauí²⁰² foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado do Piauí e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado da Segurança Pública. A instituição não forneceu informações sobre os dados solicitados.

¹⁹⁸ GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Polícia Civil do Pará**. Disponível em: <https://www.policiaivil.pa.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

¹⁹⁹ PARAÍBA. **Polícia Civil**. Disponível em: <https://www.policiaivil.pb.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

²⁰⁰ PARANÁ. **Polícia Civil**. Disponível em: <https://www.policiaivil.pr.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

²⁰¹ PERNAMBUCO. **Polícia Civil de Pernambuco**. Disponível em: <http://www.policiaivil.pe.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

²⁰² PIAUÍ. **Polícia Civil do Piauí**. Disponível em: <http://www.pc.pi.gov.br/index.php>. Acesso em: 2 out. 2021.

- **Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro**

A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro²⁰³ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado do Rio de Janeiro e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Durante os anos de 2016 a 2020, foram instaurados 1.721 procedimentos administrativos, onde foram demitidos 5 servidores.

- **Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte**

A Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte²⁰⁴ foi fundada em 1982, está subordinada ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social. Durante os anos de 2016 a 2020, foram instaurados 99 procedimentos administrativos, com a demissão de 4 servidores.

- **Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul**

A Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul²⁰⁵ foi fundada em 1841, está subordinada ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul e tem como Direção Superior a Secretaria de Segurança Pública. Durante os anos de 2015 a 2020, foram instaurados 79 procedimentos administrativos, com 37 servidores tendo sido demitidos.

- **Polícia Civil do Estado de Rondônia**

A Polícia Civil do Estado de Rondônia²⁰⁶ foi fundada em 1943, está subordinada ao Governador do Estado de Rondônia e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania. Durante os anos de 2015 a 2019, foram instaurados 135 procedimentos administrativos, onde 4 servidores foram demitidos.

- **Polícia Civil do Estado de Roraima**

A Polícia Civil do Estado de Roraima²⁰⁷ foi fundada em 1944, está subordinada ao Governador do Estado de Roraima e tem como Direção Superior o Conselho Superior da Polícia

²⁰³ RIO DE JANEIRO. **Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.policiacivilrj.net.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

²⁰⁴ RIO GRANDE DO NORTE. **Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <http://www.policiacivil.rn.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

²⁰⁵ RIO GRANDE DO SUL. **Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.pc.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 2 out. 2021.

²⁰⁶ RONDÔNIA. **Polícia Civil de Rondônia** – Justiça, Paz e Proteção. Disponível em: <https://pc.ro.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

²⁰⁷ RORAIMA. **Polícia Civil do Estado de Roraima**. Disponível em: <http://www.pc.rr.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

Civil. Ao fazer uma solicitação da quantidade de procedimentos administrativos instaurados em desfavor dos servidores e a quantidade de demitidos, obtivemos a seguinte resposta:

Informo que não é viável a disponibilização das informações solicitadas, tendo em vista que não há pessoal para fazer levantamento físico dos feitos dos últimos 5 anos, mês a mês, de todas as ocorrências do gênero “corrupção policial”, lembrando que seria necessária avaliação individual de cada uma das centenas de procedimentos realizados no período para definir quais casos corresponderiam ao critério proposto. Considere-se ainda que a informatização dos feitos desta Corregedoria é muito recente, deste ano.

- **Polícia Civil do Estado de Santa Catarina**

A Polícia Civil de Santa Catarina²⁰⁸ foi fundada em 1812, está subordinada à Secretaria de Estado da Segurança Pública e tem como Direção Superior a Delegacia Geral da Polícia Civil. Sobre o número de procedimentos administrativos instaurados nos últimos 05 anos, a Corregedoria da Polícia Civil de Santa Catarina nos informou que esse tipo de informação não poderia ser fornecido, tendo em vista a falta de sistema informatizado para aferição desse tipo de demanda. A mesma Corregedoria nos informou, porém, que, de 2016 a 2020, 23 servidores foram demitidos.

- **Polícia Civil do Estado de São Paulo**

A Polícia Civil do Estado de São Paulo²⁰⁹ foi fundada em 1841, está subordinada ao Governo do Estado de São Paulo e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado da Segurança Pública de São Paulo. Durante os anos de 2014 a 2019, foram instaurados 139 procedimentos administrativos, onde 72 servidores foram demitidos.

- **Polícia Civil do Estado de Sergipe**

A Polícia Civil do Estado de Sergipe²¹⁰ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado de Sergipe e tem como Direção Superior a Secretaria de Estado da Segurança Pública. Durante os anos de 2015 a 2020, foram instaurados 763 procedimentos administrativos, com a demissão de 4 servidores.

²⁰⁸ SANTA CATARINA. **Polícia Civil de Santa Catarina**. Disponível em: <https://www.pc.sc.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

²⁰⁹ SÃO PAULO. **Polícia Civil do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://www.policiacivil.sp.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

²¹⁰ SERGIPE. **Polícia Civil do Estado de Sergipe**. Disponível em: <https://www.policiacivil.se.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

- **Polícia Civil do Estado do Tocantins**

A Polícia Civil do Estado do Tocantins²¹¹ foi fundada em 1808, está subordinada ao Governo do Estado do Tocantins e tem como Direção Superior a Secretaria de Segurança Pública. Durante os anos de 2015 a 2019, foram instaurados 27 procedimentos administrativos, nos quais 3 servidores foram demitidos.

- **Panorama das infrações disciplinares no âmbito das Polícias Federal e Rodoviária Federal**

A Polícia Federal²¹² foi fundada em 1944 e está subordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Durante os anos de 2016 a 2020, foram instaurados 159 procedimentos administrativos, onde 171 integrantes foram demitidos ou tiveram as aposentadorias cassadas.

A Polícia Rodoviária Federal²¹³ foi fundada em 1928 e está subordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Durante os anos de 2015 a 2019, foram instaurados 1.295 procedimentos administrativos, onde 138 integrantes foram demitidos e 35 integrantes tiveram as aposentadorias cassadas.

4.3 Análise estatística quantitativa dos procedimentos administrativos instaurados para a apuração de atos de corrupção ou de desvios de conduta

Inicialmente, com o intuito de embasar o objeto do presente estudo e visando responder à questão principal deste trabalho, foi feita uma pesquisa, dentro da Polícia Civil do Distrito Federal, cujo principal objetivo foi a aferição da quantidade de procedimentos administrativos instaurados em desfavor dos seus integrantes nos últimos 5 anos. Diante do número surpreendente de procedimentos administrativos instaurados, pelo fato de a PCDF ter um efetivo relativamente pequeno se comparado com as demais polícias judiciárias brasileiras, este estudo acabou sendo um pouco mais aprofundado, de forma que fosse feita uma pesquisa inédita e de âmbito nacional, onde se buscou fazer um mapeamento de atos de corrupção ou desvios de conduta ocorridos dentro de todas as polícias civis do Brasil.

Conforme já mencionado, o resultado do questionário aplicado aos servidores da PCDF já seria um forte indício de que um sistema de *compliance* seria muito útil no âmbito da

²¹¹ TOCANTINS. **Polícia Civil do Estado do Tocantins**. Disponível em: <https://www.to.gov.br/ssp>. Acesso em: 2 out. 2021.

²¹² BRASIL. **Polícia Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br>. Acesso em: 2 out. 2021.

²¹³ BRASIL. **Polícia Rodoviária Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br>. Acesso em: 2 out. 2021.

instituição, respondendo, dessa forma, à pergunta central desse trabalho. Essa pesquisa, porém, de âmbito nacional, demonstra que infelizmente a realidade da Polícia Civil do Distrito Federal é a mesma de todas as outras polícias, o que torna o *compliance* um forte instrumento de prevenção e de combate à prática da corrupção na atividade policial.

Da mesma forma como ocorreu com o questionário aplicado aos integrantes da PCDF, essa análise estatística quantitativa de procedimentos administrativos instaurados pelas polícias brasileiras contou com o suporte da Estat,²¹⁴ uma empresa de estatística júnior da Universidade de Brasília. O projeto realizado por ela teve como objetivo avaliar a quantidade de processos administrativos instaurados nos últimos 5 anos por desvios de conduta ou atos de corrupção praticados, em tese, por integrantes das polícias civis brasileiras. Nessa análise também constou a quantidade de policiais demitidos no mesmo período.

A primeira análise feita demonstrou que do ano de 2016 para o ano de 2019 houve uma diminuição da quantidade de processos instaurados em todo o Brasil. No ano de 2016, foram instaurados 5.680 procedimentos administrativos, ao passo que em 2019 foram instaurados 3.866 procedimentos administrativos, o que pode ser visto como um ponto positivo.

Fazendo uma abordagem mais específica desses números, o Estado com o maior número de processos foi Minas Gerais, sendo que 2016 foi o ano com o maior número de procedimentos administrativos instaurados. Depois de Minas Gerais, os estados com maior número de instauração de procedimentos administrativos foram Rio de Janeiro, Amazonas e Pará. As demais unidades federativas tiveram um índice de processos administrativos bem próximos e não tiveram aumento ou diminuição expressiva ao longo dos anos.

Com base nessas análises, também se concluiu que os cinco estados com os maiores números de processos administrativos são: Minas Gerais, com 2.306 processos administrativos, Amazonas, com 345 processos administrativos, Pernambuco, com 324 processos administrativos, Rio de Janeiro, com 321 processos administrativos e, por último, o Pará, com 200 processos administrativos. Cabe aqui salientar que o Estado com o menor número de processos administrativos instaurados é Alagoas, com uma média de um processo por ano.

Sobre a quantidade de policiais civis demitidos, cabe salientar que cada instituição enviou um período de análise, embora os pedidos tenham sido feitos para os anos de 2016 a 2020. De qualquer forma, esses dados, apesar de não serem dos anos solicitados, também são importantes para uma análise mais abrangente da corrupção no âmbito das Polícias Civis brasileiras. Além disso, alguns estados não informaram a quantidade de policiais demitidos por

²¹⁴ **ESTAT Consultoria Estatística**. Disponível em: <https://www.estatconsultoria.org/>. Acesso em: 25 set. 2021.

ano, mas sim o total dos anos de 2015 a 2019, o que fez com que as análises fossem feitas com base na média do valor total informado por cada unidade federativa.

Com base nessas informações, chegou-se à conclusão de que o ano com maior número de policiais demitidos foi 2017, com 167 demissões. A partir do ano de 2019, verificou-se uma queda considerável de demissões, tendo em vista que 2020 fechou com 18 demissões. Outro dado importante foi extraído da Polícia Civil de São Paulo, onde, somente no ano de 2014, 72 policiais civis foram demitidos, diferentemente do ano com menor número de demissões, com o estado do Rio Grande do Norte, que, em 2020, totalizou 2 demissões de servidores.

Os estados de Mato Grosso, Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Tocantins e Pará informaram as quantidades totais de demissões de policiais civis em processos administrativos tendo como referências os anos de 2015 a 2019, sem fazerem distinção por ano. Como já mencionado, o estado de São Paulo foi o local onde ocorreram mais demissões na maioria dos anos. Nas demais unidades federativas, o número de demissões não variou tanto.

Os dados também revelaram que o estado com maior média de policiais civis demitidos foi São Paulo, com uma média de 41,16 no período analisado. Minas Gerais ficou em segundo lugar, com uma média de 16,83 policiais civis demitidos. Embora esses dados sejam importantes para embasar este estudo, o foco deve estar na Polícia Civil do Distrito Federal, visando responder se o *compliance* pode se tornar um instrumento de prevenção e de combate à prática da corrupção no âmbito da atividade policial.

Com base nisso, voltando o foco para a Polícia Civil do Distrito Federal, é importante começar essa abordagem mencionando que, atualmente, 53,44% dos cargos na PCDF estão vagos, ao passo que 46,56% estão ocupados. Os dados que subsidiarão o presente estudo foram fornecidos pela própria PCDF no dia 7 de julho de 2020. Do total de 8.969 cargos autorizados em Lei, encontram-se vagos 4.793 cargos.

No ano de 2020, o total de policiais na PCDF era de 4.176 e esse número não foi alterado em 2021. Essa observação deve ser feita porque, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população do Distrito Federal em 2021 atingiu o número de 3.094.325 habitantes, gerando uma proporção de aproximadamente 741 habitantes para cada policial.

Essa mesma análise também aferiu a quantidade de crimes registrados entre o período de 1º de janeiro de 2020 a 7 de julho de 2020, o que totalizou a quantidade de 955 inquéritos policiais remetidos para a justiça. Se o efetivo da PCDF conta com 4.176 policiais, estima-se a disponibilidade de 4 policiais por inquérito policial remetidos para a justiça. Cabe salientar que, desses 955 inquéritos, 433 foram com indiciamento.

Embora esse número aparente ser relativamente alto, é preciso mencionar que muitas ocorrências policiais não geram inquéritos policiais, seja pela falta de autoria, seja pelo excessivo número de ocorrências policiais registradas diariamente nas Delegacias de Polícia, seja pelo baixo efetivo policial. Essa realidade da atividade policial merece ser vista com mais atenção por aqueles que tem a obrigação legal de garantir a todos a segurança pública prevista na Constituição Federal.

A situação crítica do efetivo policial pode ser mais bem compreendida com a análise do recebimento de denúncias anônimas, que são extremamente importantes para a identificação de autores de crimes. Durante o mês de janeiro de 2015 ao mês de junho de 2020, a Polícia Civil do Distrito Federal recebeu 106.656 (cento e seis mil seiscentos e cinquenta e seis) denúncias anônimas, que foram encaminhadas para as delegacias e precisam ser investigadas pelos mesmos policiais que apuram as ocorrências policiais já registras em suas respectivas delegacias.

Esses números são ainda maiores se forem somados os registros de ocorrência policial confeccionados nas delegacias circunscricionais e especializadas da Polícia Civil do Distrito Federal. De janeiro de 2015 a junho de 2020, foram confeccionadas, nas delegacias da PCDF, 2.012.058 (dois milhões, doze mil e cinquenta e oito) ocorrências policiais.

É preciso falar sobre esses números, porque o presente estudo apresenta o *compliance* como um novo mecanismo de prevenção e de combate à prática da corrupção na atividade policial e a falta de estrutura necessária para a realização de um serviço que atenda às demandas da sociedade pode comprometer qualquer política pública que eventualmente venha a ser aplicada.

O sistema de *compliance* não serve apenas para que se crie uma cultura de integridade para os servidores da instituição. Essa cultura de integridade deve ser uma via de mão dupla, onde o estado também deve fazer a sua parte, seja através de um efetivo suficiente, seja por meio de investimento em capacitação dos policiais, demonstrando agir em conformidade com preceitos legais. Essa observância bilateral pode ser denominada de ***compliance recíproco*** ou ***compliance por correlação***, ou seja, quando todas as partes envolvidas na aplicação desse novo sistema estejam da mesma forma comprometidas.

Essa nova denominação de ***compliance recíproco*** ou ***compliance por correlação*** deve ser considerada em todos os sistemas de *compliance* implementados em órgãos públicos, demonstrando que a obrigação de cumprimento das leis não deve recair somente sobre os servidores públicos, mas também sobre o poder público que, da mesma forma, também deve cumprir a legislação e proporcionar condições necessárias para o desempenho eficaz do setor

público. Essa, inclusive, é a diferença entre os sistemas de *compliance* na iniciativa privada e os sistemas de *compliance* no setor público. Na iniciativa privada, o dono da empresa reconhece a importância deste e tem consciência de que quanto mais estrutura a sua empresa tiver, melhores serão os resultados. Já no setor público, o Estado não possui lucros ou dividendos e, talvez por esse motivo, não demonstra tanta preocupação com a precarização da máquina pública, sobrecarregando o material humano e deixando de oferecer à população um serviço público de qualidade. Isso precisa mudar.

4.4 Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública, realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública

Em 2019, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, por intermédio do Ministério da Justiça, divulgou um relatório²¹⁵ intitulado *Pesquisa de perfil das instituições de segurança pública dos anos-base (2014-2015-2016)*. No referido relatório, o Ministério da Justiça divulgou dados referentes à quantidade total de policiais por estado da Federação, ao número de delegacias especializadas, à existência de delegacias virtuais, à existência de registros de ocorrências dentro de hospitais, vinculados a crimes violentos, à existência de salas de reconhecimento em Delegacias, bem como à existência de carceragens e quantidade de presos provisórios e condenados abrigados em carceragens das polícias civis.

O Ministério da Justiça também incluiu, em seu relatório, informações sobre a quantidade de inquéritos instaurado, relatados e enviados ao Judiciário, mandados de prisão cumpridos, prisões efetuadas, armas apreendidas, além de aspectos relevantes sobre o trabalho da corregedoria e das perícias criminais.

Esses dados são de extrema importância e tem tudo a ver com o tema desenvolvido nesta dissertação, tendo em vista que através dessas informações será possível direcionar com mais efetividade que tipo de programa de governança seria o mais adequado para a Polícia Civil do Distrito Federal.

Embora o foco do estudo seja o programa de *compliance* no âmbito da PCDF, não se pode deixar de mencionar o abismo existente entre as diversas polícias civis brasileiras, seja pelo recurso destinado para a sua manutenção, seja pelo efetivo ou pela geografia do próprio

²¹⁵ CUNHA, Leandro Arbogast da; SOARES, Augusto de Mattos Lambert (org.). **Pesquisa Perfil das instituições de segurança pública anos-base 2014-2015-2016**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2019. Disponível em: https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pesquisa-perfil/relatorio_pesquisa_perfil_anobase_2014-2016.pdf. Acesso em: 23 ago. 2020.

estado ao qual cada instituição pertence. Nesta pesquisa não foi mencionada a existência de algum tipo de programa de integridade nas instituições relacionadas.

Esses números precisam ser estudados sob vários aspectos, tendo em vista que o fato de estados mais populosos terem registrado um número menor de procedimentos envolvendo policiais, não quer dizer que estejamos diante de uma polícia menos corrupta. Talvez esse número de procedimentos só tenha sido menor porque o efetivo da polícia é muito baixo, o que faz com que os números fiquem distorcidos.

5 O *COMPLIANCE* COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À PRÁTICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL

De acordo com o inciso XIV do artigo 21²¹⁶ da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, compete à União organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal. O artigo 32²¹⁷ da mesma Carta Magna, em seu § 4º, preceitua que Lei Federal disporá da utilização da Polícia Civil do Distrito Federal pelo Governo do Distrito Federal. A estrutura de Governança da PCDF passa por auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), da Controladoria-Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e pela fiscalização da Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF).

Além disso, o Ministério Público do Distrito Federal também exerce controle externo sobre a PCDF. Necessário fazer essas observações porque a própria Constituição Federal menciona que essa polícia está sujeita às normas estabelecidas pela União e pelos órgãos e entidades que dela fazem parte. A legislação²¹⁸ que dispõe sobre os deveres e as transgressões dos integrantes da PCDF, de 1965, embora ainda válida, poderá ser menos aplicada se houver, na estrutura dessa instituição, a implementação de boas práticas de governança corporativa e *compliance*.

Para que isso aconteça, será preciso uma completa mudança de paradigmas em vários sentidos, ou seja, um código de conduta bem elaborado pode, inicialmente, gerar uma grande resistência e um forte impacto, que, no decorrer dos anos, será capaz de transformar a instituição em uma polícia ainda mais respeitada. Cabe salientar que PCDF é uma referência para as polícias civis dos demais estados. Por ser a polícia da capital do Brasil, espera-se que seja a precursora na implantação de um modelo bem estruturado de *compliance*, servindo de exemplo para todas as outras forças de segurança dos demais entes federativos.

²¹⁶ “Art. 21: Compete à União: [...] XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para execução de serviços públicos por meio de fundo próprio; (Redação dada pela EC 19/1998).” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 abr. 2021).

²¹⁷ “Art. 32: O Distrito Federal, vedada a sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. [...] § 4º. Lei Federal disporá sobre a utilização pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.” (Ibid.).

²¹⁸ UNIÃO E DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965**. Dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14878.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

5.1 A Polícia Civil do Distrito Federal e o seu vínculo legal com a União

Antes da análise do vínculo da Polícia Civil do Distrito Federal com a União, é importante entender a sua criação e a sua implantação na capital da República. Conforme consta no Relatório de Gestão Anual de 2017 da PCDF,²¹⁹ tudo começou com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, que ocorreu no ano de 1808 e foi fundamental para a criação do cargo de Intendente Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, que possuía a sua sede no Estado do Rio de Janeiro e tinha como objetivo zelar pela proteção da Colônia contra espíões, inimigos e políticos. O Intendente Geral tinha sob seu comando os ouvidores, corregedores, capitães, escrivães, alcaides e meirinhos. Dessa estrutura originaram-se as polícias civis brasileiras.

De acordo com o artigo 144, § 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil, as polícias civis estaduais subordinam-se aos governadores dos estados. A elas também cabe as apurações das infrações penais, exceto as militares, ressalvadas a competência da União. No caso da Polícia Civil do Distrito Federal, a Lei nº 4.483/1964²²⁰ reorganizou o Departamento Federal de Segurança Pública, o que fez com que a Polícia Civil fosse sediada em Brasília, passando a fazer parte da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal.

Por força de previsão constitucional, a PCDF é organizada e mantida pela União, o que faz com que a capacidade de investimento na instituição seja feita com recursos federais. Embora subordinada ao Governador do Distrito Federal, é necessário que haja lei federal para dispor sobre a sua utilização por esse governo. Diante disso, Pedro Lenza²²¹ ensina que:

Consagra-se, dessa forma, um regime jurídico híbrido, particular aos integrantes da polícia civil, da polícia penal (EC n.104/2010), da polícia militar e do corpo de bombeiro militar do DF. Referidos organismos estão sujeitos à disciplina fixada em lei federal, editada pelo Congresso Nacional, e não pela Câmara Legislativa do DF, concernente aos vencimentos de seus membros.

O referido autor também lembra da Súmula Vinculante nº 39 do Supremo Tribunal Federal, onde consta a seguinte redação: “compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar”. Aqui

²¹⁹ GDF – Governo do Distrito Federal. Polícia Civil do Distrito Federal. **Polícia Civil do Distrito Federal**. Disponível em: https://www.pcdf.df.gov.br/images/Acesso_a_Informa%C3%A7%C3%A3o/REL_GESTAO_ANUALCOM_QUADROSENVIAADOA_SUCON_GOV_PCDFCICLO2017.pdf. Acesso em: 21 set. 2021.

²²⁰ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964**. Reorganiza o Departamento Federal de Segurança Pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4483.htm. Acesso em: 21 set. 2021.

²²¹ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020. P. 1147.

cabe uma observação de extrema importância, já que o tema desta dissertação está diretamente ligado à prevenção e ao combate da prática da corrupção, o que acabará exigindo fiscalização dos órgãos competentes.

Pelo fato de a Polícia Civil do Distrito Federal ser organizada e mantida pela União, o controle de suas contas deve ser feito pelo Tribunal de Contas da União, e não pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. Esse vínculo com a União certamente contribui de forma muito significativa para a capacidade de investimento na instituição. A maioria dos recursos que mantém a PCDF, hoje cerca de 95%, vem do Governo Federal. O próprio TCU já proferiu diversas decisões no sentido de reconhecer a sua competência para analisar as contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Cabe reafirmar, porém, que a PCDF possui um caráter híbrido, também recebendo recursos financeiros do Governo do Distrito Federal.

5.2 Organograma da Polícia Civil do Distrito Federal e a criação da Divisão de *Compliance* da Atividade Policial (DICAP)

No organograma retirado do *site* da Polícia Civil do Distrito Federal²²² é possível observar com mais precisão como funciona a estrutura hierárquica na instituição. Nele já existe a Divisão de Controle (Dicon), subordinada diretamente ao Gabinete do Delegado Geral (GABDG), que, por sua vez, está subordinado à Delegacia Geral da Polícia Civil (DGPC). A Divisão de Controle atua como órgão central do Sistema de Controle Interno da PCDF, exercendo a competência de orientar e coordenar a gestão dos recursos públicos em seus aspectos contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais. Essa estrutura administrativa foi alterada pelo Decreto nº 40.795/2020,²²³ que criou na estrutura administrativa da Direção Geral da Polícia Civil e o Gabinete de Controle Interno, extinguindo o Departamento de Controle Interno e Gestão, cujas unidades passaram a integrar o Gabinete de Controle Interno.

Também pode ser analisada, no referido organograma, a ausência de uma divisão de *compliance* e de um canal de denúncias específico para o recebimento de fatos que envolvam temas relacionados à inobservância de regras de *compliance*. Adiante serão observados os motivos e a necessidade da existência dos três eixos estruturantes de um sistema de *compliance*.

²²² PCDF – Polícia Civil do Distrito Federal. **Organograma da Polícia Civil do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/institucional/organograma>. Acesso em: 17 ago. 2020.

²²³ GDF – Governo do Distrito Federal. **Decreto nº 40.795, de 20 de maio de 2020**. Altera a estrutura administrativa da Polícia Civil do Distrito Federal, que especifica e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5469c0ae2d2a41399e922862b03fbff9/Decreto_40795_20_05_2020.html. Acesso em: 21 set. 2021.

Antes da compreensão da função da Divisão de Controle da Polícia Civil do Distrito Federal, é necessária a compreensão de todos os atos normativos que a regulam.

Para o entendimento desses atos normativos, é preciso buscar a origem do Sistema de Controle Interno no Executivo Federal, por intermédio de normas federais. Analisando esse sistema será possível entender o real motivo da criação da Divisão de Controle (Dicon) no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal. Além dessa legislação federal, também se faz necessária uma abordagem das normas distritais e das portarias da PCDF que dispõem sobre o mesmo tema.

Feita a análise dessa legislação, será importante compreender o organograma da Polícia Civil do Distrito Federal, aferindo a possibilidade de uma mudança que possibilite a implantação de um sistema de *compliance*, implementado para complementar a atual Divisão de Controle Interno através de capacitação constante dos servidores e da criação de uma cultura de integridade. Conforme será possível demonstrar adiante, essa Divisão foi um passo importantíssimo para fomentar a integridade dentro da instituição. Cabe ressaltar que, conforme já mencionado neste mesmo trabalho, seja em empresas privadas, seja em órgãos públicos, não existe uma fórmula pronta e acabada de *compliance*, o que acaba sendo um ponto positivo desse novo mecanismo de prevenção e combate à prática da corrupção, que é a adaptação às reais necessidades do local onde será implantado.

Quadro 1 – Normas sobre o controle interno

NORMAS SOBRE O CONTROLE INTERNO		
Legislação Federal:	Distrital	Portarias e Instrução Normativa PCDF
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 3.591/2000: Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 34.367/2013: Dispõe sobre as competências das Unidades de Controle Interno, e dá outras providências. 	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria nº 41/2020: Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno da PCDF.
<ul style="list-style-type: none"> • Instrução Normativa Conjunta nº 1/2026: Dispõe sobre Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança no âmbito do Poder Executivo Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 37.302/2016: Estabelece modelos de boas práticas gerenciais em Gestão de Riscos e Controles Internos a serem adotados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria nº 42/2020: Dispõe sobre as atribuições da Unidade de Controle Interno nos processos de contratação de serviços e/ou aquisição de bens promovidos pela Polícia Civil do Distrito Federal.
	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 39.182/2018: Cria o Controle Interno no âmbito da PCDF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria nº 85/2020: Dispõe sobre o encaminhamento e acompanhamento das recomendações oriundas de órgãos de Controle Interno e de Controle Externo destinadas à Polícia Civil do Distrito Federal.

	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 40.795/2020: Altera a estrutura administrativa da Polícia Civil do Distrito Federal, criando o Gabinete e Controle Interno, tendo a Divisão de Controle em sua estrutura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrução Normativa nº 01: Regulamenta a aplicação da Portaria nº 41/2020, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno da Polícia Civil do Distrito Federal e dá outras providências.
	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria nº 29/2021: Estabelece os critérios para a análise prévia de contratos e pagamentos prevista no art. 2º do Decreto nº 39.620/2019. 	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria nº 150/2021: Regulamenta os critérios e procedimentos para análise prévia dos processos de contratação e pagamentos no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal.
		<ul style="list-style-type: none"> • Portaria nº 155/2021: Altera a Portaria 41/2020, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno da Polícia Civil do Distrito Federal e dá outras providências.

Fonte: Dados da pesquisa.

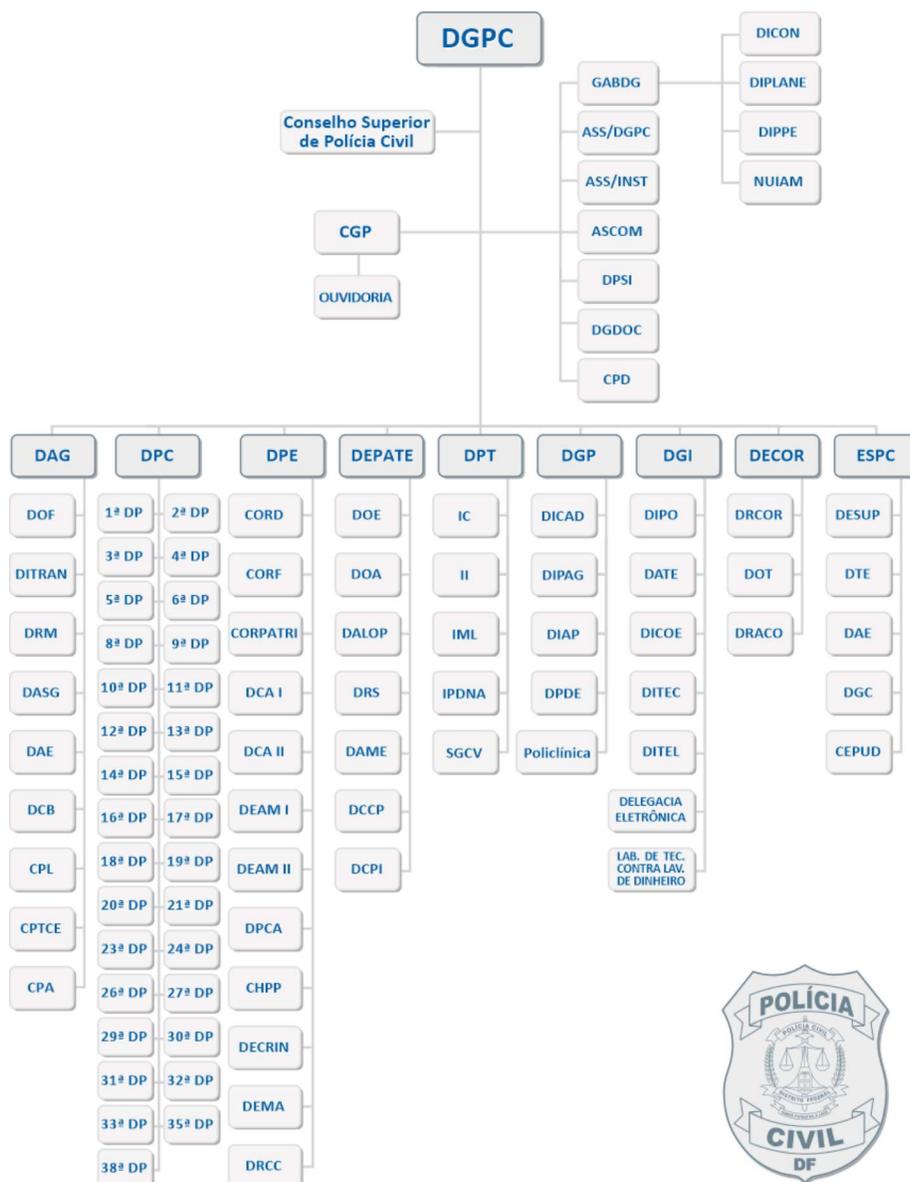
Segue a estrutura da PCDF:

DGPC	DELEGACIA-GERAL DE POLÍCIA CIVIL
GABDG	Gabinete do Delegado Geral
	Dicon – Divisão de Controle
	- SPLAC
	- SCI
	- SAUD
	Diplane – Divisão de Planejamento Estratégico
	Dippe – Divisão de Programas e Projetos Estratégicos
	Nuiam – Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher
ASS/DGPC	Assessoria da Direção-Geral da Polícia Civil
ASS/INST	Assessoria Institucional
Ascom	Assessoria de Comunicação
DGDOC	Divisão de Gestão de Documentos e Apoio Administrativo
DPSI	Divisão de Proteção e Segurança Institucional
CPD	Comissão Permanente de Disciplina
CGP	CORREGEDORIA GERAL
Ouvidoria	Ouvidoria
DAG	DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL
DOF	Divisão de Orçamento e Finanças
Ditran	Divisão de Transportes
DRM	Divisão de Recursos Materiais
Dasg	Divisão de Apoio e Serviços Gerais
DAE	Divisão de Arquitetura e Engenharia
DCB	Divisão de Custódia de Bens
CPL	Comissão Permanente de Licitação
CPTCE	Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial
CPA	Comissão Permanente de Alienação
DPC	DEPARTAMENTO DE POLÍCIA CIRCUNSCRICIONAL

DP	Delegacias de Polícia
DPE	DEPARTAMENTO DE POLÍCIA ESPECIALIZADA
Cord	Coordenação de Repressão às Drogas
CHPP	Coordenação de Repressão a Homicídios e de Proteção à Pessoa
Corf	Coordenação de Repressão aos Crimes Contra o Consumidor, a Propriedade Imaterial e a Fraudes
Corpatri	Coordenação de Repressão aos Crimes Patrimoniais
Decrin	Delegacia Especial de Repressão aos Crimes por Discriminação Racial, Religiosa ou por Orientação Sexual ou Contra a Pessoa Idosa ou com Deficiência
DCA I	Delegacia da Criança e do Adolescente I
DCA II	Delegacia da Criança e do Adolescente II
DEAM I	Delegacia Especial de Atendimento à Mulher I
DEAM II	Delegacia Especial de Atendimento à Mulher II
Dema	Delegacia de Combate à Ocupação Irregular do Solo e aos Crimes Contra a Ordem Urbanística e o Meio Ambiente
DPCA	Delegacia Especial de Proteção à Criança e ao Adolescente
DRCC	Delegacia de Repressão aos Crimes Cibernéticos
Depate	DEPARTAMENTO DE ATIVIDADES ESPECIAIS
DOE	Divisão de Operações Especiais
DOA	Divisão de Operações Aéreas
DALOP	Divisão de Apoio Logístico Operacional
DRS	Divisão de Repressão a Sequestros
Dame	Divisão de Controle de Armas, Munições e Explosivos
DCCP	Divisão de Controle e Custódia de Presos
DCPI	Divisão de Capturas e Polícia Interestadual
DPT	DEPARTAMENTO DE POLÍCIA TÉCNICA
IC	Instituto de Criminalística
II	Instituto de Identificação
IML	Instituto de Medicina Legal
IPDNA	Instituto de Pesquisa de DNA Forense
SGCV	Serviço de guarda e Custódia de Vestígios Laboratoriais
DGP	DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE PESSOAS
Dicad	Divisão de Cadastro
Dipag	Divisão de Pagamento
Diap	Divisão de Aposentadorias e Pensões
DPDE	Divisão de Planejamento, Desenvolvimento e Estatística
Policlínica	Policlínica
DGI	DEPARTAMENTO DE INTELIGÊNCIA E GESTÃO DA INFORMAÇÃO
Dipo	Divisão de Inteligência Policial
Date	Divisão de Análise Técnica e Estatística
Dicoe	Divisão de Controle de Denúncias
Ditec	Divisão de Tecnologia
Ditel	Divisão de Telecomunicações
	Delegacia Eletrônica
	Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro
Decor	DEPARTAMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E AO CRIME ORGANIZADO
DRCOR	Delegacia de Repressão à Corrupção

DOT	Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Ordem Tributária
Draco	Delegacia de Repressão ao Crime Organizado
ESPC	ESCOLA SUPERIOR DE POLÍCIA CIVIL
Desup	Divisão de Ensino Superior
DTE	Divisão Técnica de Ensino
DAE	Divisão de Apoio ao Ensino
DGC	Divisão de Gestão de Concursos
Cepud	Centro Piloto de Educação e Prevenção ao Uso de Drogas e Violência

Figura 4 – Organograma da PCDF



Fonte: PCDF.²²⁴

²²⁴ PCDF – Polícia Civil do Distrito Federal. **Organograma.** Disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/institucional/organograma>. Acesso em: 8 nov. 2021.

A divisão especificamente criada para difundir o *compliance* no âmbito da PCDF poderia ser denominada de Divisão de Integridade e *Compliance* na Atividade Policial (Dicap). No organograma, essa divisão seria inserida entre o Conselho Superior da Polícia Civil e a Corregedoria-Geral de Polícia, uma vez que o *compliance* tem como objetivo a educação de todos os servidores da PCDF. Isso poderia contribuir para prevenir a prática de desvios de conduta, diminuindo, portanto, o trabalho da Corregedoria. Insta salientar que essa Divisão de *compliance* ficaria responsável por gerir os seus próprios canais de denúncia, não afetando, dessa forma, o funcionamento da Ouvidoria já existente na Corregedoria.

Cabe ressaltar que, com base nos resultados do questionário aplicado aos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal, a maioria dos servidores não confiaria em um eventual canal de denúncias gerido e administrado pela própria PCDF, o que merece uma reflexão. O combate à prática da corrupção não é dever de um único órgão estatal, já que os seus efeitos são danosos a toda a estrutura pública. Assim, em seção específica será ponderada sobre uma eventual atuação de outros órgãos públicos, que também poderiam participar dessa engrenagem do sistema de *compliance* da instituição em questão.

Com essa sugestão de alteração no organograma, a Dicap ficaria responsável pelo treinamento constante dos policiais, deixando à Divisão de Controle Interno as atribuições dos aspectos já mencionados, ou seja, contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais, o que fará com que essa cultura do *Compliance* faça parte da própria essência do trabalho da atividade policial. Não se pode, porém, deixar de ressaltar que esse treinamento também deve começar na Escola Superior de Polícia, que deve se empenhar em repassar aos futuros policiais a importância de práticas de integridade para a vida profissional daqueles que passarão a atuar em uma atividade estritamente policial. Daí a importância da criação de uma Divisão de *Compliance* na estrutura da Escola Superior de Polícia, denominando-a de Divisão de Ensino de *Compliance* na Atividade Policial (Decap).

O *compliance* não configura somente a criação de um código de conduta a ser seguido por todos os integrantes de uma empresa ou de um órgão público; implica, sim, na criação de uma nova forma de desenvolvimento da atividade policial. Uma Polícia que cumpre as regras e age como se deve agir trará resultados mais positivos para a população.

5.3 Mapeamento das áreas mais vulneráveis da Polícia Civil do Distrito Federal

A corrupção ou o desvio de conduta podem ocorrer em qualquer área ou setor de uma empresa ou órgão público. Embora o índice de corrupção no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal seja relativamente pequeno para o tamanho do efetivo, ela existe e precisa ser prevenida. Um trabalho aprofundado, que tenha como objetivo um mapeamento completo de toda a estrutura da PCDF, será fundamental para a implementação de um sistema de *compliance* eficiente. Esse planejamento, porém, deve passar pelo apoio da alta administração, pelo mapeamento de riscos e pela criação de um código de conduta que atinja todos os servidores. Por ora, a aplicação desse sistema de *compliance* poderia começar a ser feita nos setores mais sensíveis dessa polícia, onde geralmente ocorrem os desvios de conduta e a prática de atos que possam configurar corrupção.

Esses setores podem ser identificados como Plantões das Delegacias Circunscricionais, Delegacias Especializadas e a Divisão de Recebimento e Controle de Denúncias Anônimas, que são os departamentos fundamentais para o funcionamento da PCDF. Os profissionais lotados nessas unidades têm contato direto com o público, formado por vítimas, autores e advogados. Além disso, esses servidores também possuem informações privilegiadas, essenciais para o êxito de uma investigação policial.

Todos os setores da PCDF são importantes e vitais para o desenvolvimento da engrenagem policial. Alguns setores, contudo, são mais vulneráveis à prática de corrupção. É preciso uma análise das áreas onde a corrupção pode ocorrer com mais intensidade, sem deixar de lado um estudo que busque responder se policiais lotados em unidades periféricas tem mais chances de cometer infrações penais em detrimento daqueles que trabalham nas regiões mais centrais do Distrito Federal.

O mapeamento desses riscos precisa estar devidamente integrado aos demais pilares do *compliance*, formando um verdadeiro sistema de integridade. Até agora falou-se em mapeamento de riscos e tratamento dos riscos como prioridade, no entanto, é necessário definir um conceito geral de risco. Risco pode ser definido como um evento que possa acontecer para interferir desfavoravelmente na concretização de algum objetivo corporativo. Segundo definição do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO),²²⁵ “risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que possa afetar o alcance dos objetivos”.

²²⁵ COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Gerenciamento de Riscos Corporativos** – Estrutura Integrada. New Jersey: COSO, 2007. Disponível em: <https://www.coso.org/documents/coso-erm-executive-summary-portuguese.pdf>. Acesso em: 23 set. 2021.

O mapeamento dos riscos, que também pode ser chamado de gestão do risco, servirá para identificação, compreensão, classificação e monitoramento desses riscos, de forma a eliminá-los ou administrá-los.

5.4 A implementação de um sistema de *compliance* como instrumento de combate ao sucateamento das polícias judiciárias brasileiras

Não é de hoje que se comenta sobre o sucateamento das polícias brasileiras, em especial as polícias judiciárias. Pode-se listar aqui inúmeros motivos, tais como baixo efetivo, falta de estrutura e baixos salários. A quem interessa uma polícia sucateada? Quem são os maiores beneficiados do desmanche da atividade investigativa? A falta de investimentos nas polícias civis aumenta a impunidade, a insegurança da população e contribui para o aumento da criminalidade.

Atualmente há uma defasagem de aproximadamente 4 mil cargos na Polícia Civil do Distrito Federal. Desde a década de 1990 a população do Distrito Federal triplicou, porém o efetivo continua o mesmo até hoje. Diante desse quadro, por quase 4 anos, de 2016 a 2019, 20 delegacias fecharam as portas durante a noite e aos finais de semana e sua reabertura só foi possível por conta da criação de um serviço extraordinário, denominado de “voluntário”, onde o policial trabalha em sua folga, mediante indenização paga pelo Governo do Distrito Federal.

Embora o problema tenha sido resolvido, esse não é o cenário ideal. É preciso que se dê o primeiro passo para um longo caminho, cujo foco deve ser a manutenção da Polícia Civil do Distrito Federal no patamar de uma instituição que de fato cumpra de forma eficiente as atribuições previstas na Constituição Federal.

Outro efeito desse fenômeno denominado sucateamento é o desvio ou a acumulação de funções, já que em muitas ocasiões os servidores se veem obrigados a exercer atribuições de cargos que não são os seus. Isso é feito simplesmente para que a engrenagem policial possa continuar funcionando. Esse “jeitinho” acaba mascarando as reais necessidades, o que faz com que os responsáveis pelo mapeamento das deficiências existentes não percebam as reais necessidades e os riscos existentes na instituição.

O retrato atual é realmente preocupante e precisa ser modificado. Insta salientar que, embora todas as delegacias tenham sido reabertas, nem todas instauram os autos de prisão em flagrante, que são feitos pelos próprios policiais da unidade ou são levados pelos policiais militares. As situações relacionadas a autos de prisões em flagrante são direcionadas para as delegacias denominadas Centrais de Flagrantes, onde há delegados, escrivães e agentes. Nas

demais delegacias geralmente ficam 4 policiais lotados nos plantões, sendo 3 em serviço voluntário, que se limitam a confeccionar registros de ocorrências policiais e a atender situações externas bem específicas.

Um plantão de delegacia com apenas 4 (quatro) policiais acaba colocando em risco todos os servidores, uma vez que, se houver a necessidade de acionamento da equipe para fazer alguma diligência externa, 3 (três) devem fazer o deslocamento, deixando apenas 1 (um) policial na delegacia. O policial que fica na delegacia será obrigado a atender a população e a cuidar da própria estrutura do local, que abrange armas e inquéritos policiais.

Durante a semana, no período da tarde, os plantões são “reforçados” pelos policiais que trabalham no expediente, das 12h às 19h, o que também não é recomendado, uma vez que os policiais do expediente são os responsáveis pela apuração de todos os registros, que são confeccionados pelo plantão. A resolução desse problema seria a contratação de um efetivo que atenda às necessidades da população. Conforme já mencionado em epígrafe, é preciso dar o primeiro passo para que isso aconteça, ainda que isso leve alguns anos. Um sistema de *compliance* bem estruturado pode ajudar a identificar as carências da instituição, justamente através do mapeamento de riscos em questão.

Com a violência se espalhando pelo Brasil, a criminalidade precisa de uma polícia presente, eficiente e altamente equipada, o que infelizmente não acontece nos dias de hoje. A falta de estrutura do Estado acaba retirando do cidadão, seja ele infrator, seja vítima, direitos fundamentais previstos em nossa Carta Magna.

Do jeito que está atualmente, grande parte das polícias civis, inclusive a Polícia Civil do Distrito Federal, acaba escolhendo o que será apurado, uma vez que a necessidade da população está muito acima da possibilidade das polícias de dar início a uma investigação policial. Isso faz com que a população deixe de comparecer à delegacia de polícia para confeccionar registro de ocorrência policial por acreditar que o seu problema não será resolvido, corroborando que uma polícia sucateada só interessa aos corruptos e aos criminosos.

Outro aspecto que não deve ser deixado de lado é o fato de a maioria dos inquéritos policiais serem instaurados mediante auto de prisão em flagrante. Os inquéritos policiais instaurados pela prática de investigação policial, que é a essência das polícias civis, poderia ser maior se houvesse um efetivo adequado. Além disso, nem todos levam à condenação dos indiciados. Em artigo publicado no *site* do Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal,

Gilberto Silva, agente da Polícia Civil de Goiás e graduado em filosofia, fez o seguinte comentário:²²⁶

Nesse cenário de balbúrdia, raramente vimos ou ouvimos alguém levantar uma questão fundamental na segurança pública, que é o sucateamento deliberado das Polícias Cíveis pelos governos estaduais, que, na atual conjuntura, ainda funcionam em razão da abnegação e determinação de parte de seus integrantes. Qualquer cidadão com inteligência mediana, especialmente alguém que se apresente como “especialista”, sabe, ou pelo menos deveria saber, que as polícias civis são responsáveis constitucionalmente pela investigação de crimes, investigações que, além da produção de provas, são fundamentais para a criação e alimentação de bancos de informações, sendo um trabalho feito de forma discreta, velada e quase sempre a longo prazo, pois uma investigação não pode ser feita de forma apressada e atabalhoada, dependendo, na maioria das vezes, de laudos técnicos e periciais para corroborar, de forma inequívoca, as provas contra os investigados. Este trabalho técnico, sempre pautado nas garantias constitucionais dos investigados e alicerçado no Estado Democrático de Direito, é fundamental para minimizar os riscos de injustiças, como também fornecer ao Ministério Público e Judiciário elementos comprobatórios, para que esses possam oferecer denúncia, julgar e condenar os culpados. Exatamente por ser uma polícia cujo trabalho não é imediatista ou pirotécnico, a Polícia Civil não se revela apropriada para o uso político por parte dos governantes. Dessa forma, percebe-se um sucateamento deliberado e permanente, com falta de recursos material e pessoal, inclusive investigadores, delegados e peritos. Com isso, passa-se a falsa imagem à população que as Polícias Cíveis não funcionam ou não são necessárias, havendo o interesse oculto dos governantes de atribuir as funções da polícia investigativa a outras instituições que, pelo próprio perfil, possam ser utilizadas de forma teatralizada e midiática, ainda que para isso se fragilizem as garantias constitucionais, com riscos de ruptura institucional.

5.5 Os principais pilares necessários para a implementação de um sistema de *compliance*

Segundo consta no artigo 41 do Decreto nº 8.420/2018, que regulamentou a Lei nº 12.846/2013,²²⁷ os programas de integridade consistem, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública nacional ou estrangeira.

O parágrafo único do mesmo artigo também preceitua que o programa de integridade deve ser estruturado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e

²²⁶ SILVA Gilberto. **Sucateamento deliberado das Polícias Cíveis**. Sindicato dos Policiais Cíveis do Distrito Federal, 8 de março de 2018. Disponível em: <https://www.sinpoldf.com.br/noticias/2018/03/sucateamento-deliberado-das-policias-civis.html>. Acesso em: 23 ago. 2020.

²²⁷ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

adaptação do referido programa, visando sempre garantir a sua efetividade. Outro ponto que merece destaque é que enquanto a doutrina denomina de “pilares” de um sistema de *compliance* a base de uma complexa estrutura de integridade, o Decreto acima chama de “parâmetros”. Mais uma vez, cabe ressaltar que a legislação utiliza o termo “Programa de Integridade”, quando o correto seria usar “Sistema de Integridade”, conforme será explicado adiante.

São 15 (quinze) os parâmetros trazidos pelo Decreto nº 8.420/2018,²²⁸ que podem ser resumidos em: comprometimento da alta gestão, código de ética dos servidores da empresa, código de ética para terceiros, treinamento periódico, análise dos riscos, registros contábeis, controles internos, procedimentos preventivos de fraudes em licitações e contratos, independência para aplicação do sistema de *compliance*, canais de denúncia, medidas disciplinares, procedimentos que assegurem a imediata interrupção de irregularidades, diligências apropriadas para a contratação de terceiros, verificação preliminar em processos de fusões e monitoramento contínuo do sistema de *compliance*.

Cabe salientar que, como consta na própria legislação, esses passos para a implementação de um sistema de *compliance* são tão somente parâmetros que podem ser seguidos pelos interessados em criar um sistema de integridade. Por esse motivo, essa pode ser considerada a base para que um sistema de *compliance* alcance os objetivos almejados. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) publicou, no ano de 2015, um guia²²⁹ denominado “Programas de *Compliance*”, que, embora focado em programas de *compliance* concorrencial, também demonstra os benefícios que uma cultura de integridade pode gerar, tais como benefícios reputacional, conscientização de funcionários, redução de custos e contingências, identificação antecipada de problemas e prevenção de riscos.

Esses pilares servem, na verdade, para proteger a empresa e todos os seus funcionários, prevenindo-os dos riscos e incentivando-os a trabalharem em um ambiente onde a cultura de integridade faça parte do dia a dia de todos. Embora pareça uma missão relativamente possível, mudar a cultura de uma entidade não é uma tarefa fácil, principalmente se a implantação de um sistema de *compliance* também abranger a seara do cumprimento de metas ou de resultados.

É necessário fazer essa observação porque os sistemas de *compliance* podem ser vistos, em muitos casos, como engessamento de resultados em empresas ou órgãos públicos. Deve-se

²²⁸ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm.

²²⁹ CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guias do Cade**. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade>. Acesso em: 24 set. 2021.

destacar, porém, que em muitas ocasiões esses resultados são alcançados através do descumprimento de normas ou procedimentos que com o decorrer dos anos passam a ser considerados normais. Pode-se dar como exemplo o caso da Polícia Civil do Distrito Federal, que, apesar de continuar batendo metas cumprindo mandados de prisões ou auto de prisões em flagrantes, continua com o mesmo efetivo há anos.

Um eventual sistema de *compliance* dentro da Polícia Civil do Distrito Federal deve seguir esses parâmetros, demonstrando que essa cultura de integridade, além de ser transmitida aos servidores, deve também ser repassada ao Governo do Distrito Federal, responsável por fazer uso da PCDF. Os governos precisam ter consciência da necessidade de constantes investimentos nas instituições policiais, fazendo a sua parte para a garantia de uma segurança pública de qualidade.

Com base nesses parâmetros, há quem tenha instituído os próprios pilares para um sistema de *compliance*, como é o caso da *Legal, Ethics & Compliance (LEC)*,²³⁰ empresa fundada em 2012 que se tonou a maior comunidade dedicada à difusão de cultura de *compliance* no mundo, já tendo formado mais de 70 mil pessoas na América Latina, nos Estados Unidos e na Europa.

De acordo com Daniel Sibille, Alexandre Serpa e Felipe Faria,²³¹ coordenadores do curso de *compliance* e anticorrupção da LEC, autores do *e-book* idealizado para ajudar profissionais interessados a se desenvolverem nas práticas de *compliance*, são 10 (dez) os pilares de um sistema de *compliance*. Os autores alegam que esses pilares tiveram como base os requerimentos do *Federal Sentencing Guidelines*,²³² uma comissão americana que estabelece políticas e práticas de condenação para os Tribunais Federais, coletando, analisando e divulgando uma ampla gama de informações sobre crimes federais e práticas de condenação.

Tamanha a importância do tema, esses 10 (dez) pilares serão analisados sob a ótica de uma eventual criação de um sistema de *compliance* para a Polícia Civil do Distrito Federal. Antes do estudo desses pilares, porém, é necessário mencionar que a grande maioria das doutrinas, ou mesmo *sites* que abordam o tema *compliance*, o fazem sob a perspectiva da iniciativa privada. A tendência é que o setor público também seja incluído nas agendas de debate sobre o

²³⁰ LEC – Legal, Ethics & Compliance. **Especialista em Compliance**. Disponível em: <https://www.lec.com.br/sobre.html>. Acesso em: 24 set. 2021.

²³¹ SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FÁRIA, Felipe. **Os pilares do programa de compliance**. São Paulo: LEC, 2020. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Os-pilares-do-programa-de-compliance.pdf. Acesso em: 24 set. 2021.

²³² UNITED STATES SENTENCING COMMISSION. Disponível em: <https://www.ussc.gov/>. Acesso em: 24 set. 2021.

compliance, tendo em vista que, da mesma forma que nas empresas privadas, os órgãos públicos também precisam prevenir, identificar e reprimir atos de corrupção ou desvios de conduta.

A imagem abaixo, retirada do *e-book* da *Legal, Ethics & Compliance* (LEC), demonstra a importância e a necessidade do seguimento desses pilares para a eficácia de um sistema de *compliance*. Frise-se, novamente, que o Decreto nº 8.420/2018,²³³ que regulamentou a Lei Anticorrupção, sugeriu 15 parâmetros para a avaliação de um programa de integridade.

Figura 5 – Os 10 pilares de um programa de *compliance*



Fonte: Legal, Ethics & Compliance.²³⁴

²³³ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 8.420**cesso em: 24 set. 2021. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm.

²³⁴ LEC – Legal, Ethics & Compliance. **Os 10 pilares de um programa de compliance**. Disponível em: <https://lec.com.br/beta2021final/os-10-pilares-de-um-programa-de-compliance/>. Acesso em: 24 set. 2021.

O **suporte da alta administração** consiste em apoio incondicional à implantação de um sistema de *compliance*, escolhendo o responsável por essa missão, proporcionando os recursos necessários e total autonomia. No caso da Polícia Civil do Distrito Federal, há a necessidade de implementação do já denominado ***compliance recíproco***, ***compliance por correlação*** ou ***compliance reflexo***, onde essa alta administração tem o dever de exigir do Estado o cumprimento das Leis e as condições necessárias para que a instituição possa desenvolver o seu trabalho de forma eficiente. A título de exemplo, em um eventual sistema de *compliance* na PCDF nos dias atuais, não se poderia, em hipótese alguma, existir cargos vagos. Todos os cargos deveriam estar preenchidos e uma nova pesquisa sobre o crescimento populacional do Distrito Federal nos últimos anos também deveria ser feita, com o intuito de readequação da quantidade de cargos existentes para um provável, e necessário, aumento do quadro de pessoal. Por isso esse primeiro pilar é de extrema importância para a base de um sistema de *compliance*.

O segundo pilar é focado na **avaliação dos riscos**. Embora esse pilar já tenha sido mencionado, é importante ressaltar que se trata de um eixo do sistema de *compliance* que precisa ser muito bem avaliado, para se ter consciência do que está afetando negativamente o bom andamento da instituição. Antes da análise dos riscos, porém, é preciso saber o que se pretende prevenir com a implementação de um sistema de *compliance*. Conforme o tema do presente estudo sugere, o *compliance* está sendo analisado como forma de prevenção e de combate à prática da corrupção no âmbito da atividade policial. Uma vez identificada a meta do sistema de *compliance*, pode-se fazer o mapeamento desses riscos, que variam de acordo com cada setor e com o nível de prejudicialidade do risco a ser mapeado.

O terceiro pilar é o **código de ética ou de conduta**, que será devidamente abordado em seção própria devido à sua importância, elemento que se espera daqueles que serão atingidos com a implantação de um sistema de *compliance*. É preciso salientar que na Polícia Civil do Distrito Federal o ideal seria que esse código de ética e de conduta fosse apresentado aos futuros integrantes da corporação ainda na Escola Superior de Polícia Civil, no momento do início do curso de formação profissional, em eventual abordagem de matéria específica sobre ética e integridade.

O quarto pilar é denominado de **controles internos**. Na iniciativa privada, está ligado a mecanismos onde estão vinculados registros contábeis e financeiros da empresa, com o principal objetivo de minimizar riscos. No setor público, esse controle interno pode ter a missão de aferir se as normas de *compliance* estão sendo observadas dentro da instituição. Ainda de acordo com o *e-book* da *Legal, Ethics & Compliance*, os controles internos servem para aferir

se os objetivos operacionais estão sendo alcançados, se os objetivos dos relatórios financeiros estão surtindo o efeito esperado e se os objetivos de conformidade estão sendo cumpridos.

O quinto pilar é denominado de **treinamento e comunicação**. Como o próprio nome diz, se uma empresa quer criar uma nova cultura é preciso que seus funcionários sejam treinados e qualificados para assimilarem e difundirem essa nova cultura. Talvez essa seja a missão mais difícil para quem está implementando um sistema de *compliance*, porque mudar uma postura institucional não é uma tarefa simples. Conforme já mencionado, no caso da PCDF esse treinamento e comunicação pode ser feito na Escola Superior de Polícia Civil, antes da posse do aspirante ao cargo público. Ademais, esses profissionais devem ser constantemente treinados e reciclados, de modo que essa cultura de integridade possa de fato fazer parte da rotina do órgão público.

O sexto pilar de um sistema de *compliance* é o **canal de denúncias**. Todo sistema de *compliance* necessita de um canal de denúncias muito bem estruturado para que os denunciadores possam se sentir seguros em reportar o que não está funcionando dentro da instituição. No questionário já aferido alhures, uma das perguntas foi se os servidores confiariam e se sentiriam seguros para fazerem uma denúncia anônima utilizando um canal de denúncias gerido pela própria PCDF. A maioria dos inquiridos respondeu que não confiaria. Isso pode ser um forte sinal de que em um eventual sistema de *compliance* implementado na instituição esse canal de denúncias poderia ser independente e autônomo.

Com o intuito de otimizar recursos públicos, esse canal de denúncias poderia utilizar a estrutura já existente na Ouvidora-Geral do Ministério da Justiça,²³⁵ que estaria apta a receber denúncias anônimas sobre fatos ocorridos em instituições policiais que venham a implementar sistemas de *compliance*. Esses dados seriam importantes, inclusive, para o próprio Ministério da Justiça, que passaria a fazer um mapeamento sobre a corrupção nas Polícias Judiciárias brasileiras.

O sétimo pilar de um sistema de *compliance* é chamado de **investigações internas**. Os órgãos públicos que decidirem implementar um sistema de *compliance* precisam investigar as denúncias recebidas nos canais de denúncias. Essa será a missão desse sétimo pilar, que, através de uma investigação interna, fará a devida averiguação de situações que possam comprometer o sistema de integridade. Na Polícia Civil do Distrito Federal, não há obstrução para que a corregedoria auxilie a exercer esse papel, utilizando a legislação já existente, que prevê penas de advertência, suspensão ou demissão.

²³⁵ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Ouvidoria-Geral**. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria. Acesso em: 26 set. 2021.

O oitavo pilar fala sobre *due diligence*, que geralmente está relacionado ao relacionamento de uma empresa com terceiros. O *due diligence* possibilitará, por exemplo, uma investigação prévia sobre a procedência do terceiro, que celebrará o contrato com a empresa privada ou o órgão público que contratar o serviço. Embora esse procedimento geralmente esteja vinculado a terceiros que celebram contrato com a empresa, não há impedimento para que ele seja feito em outros setores. Essa análise preliminar pode ser importante em todos os setores da instituição, seja ela uma empresa privada, seja um órgão público. Cabe salientar que essa *due diligence* de terceiro é feita tanto antes da celebração do contrato quanto depois.

O nono pilar, denominado **auditoria e monitoramento**, é utilizado para avaliar se o sistema de *compliance* está alcançando os resultados esperados. Essa auditoria e esse monitoramento não se confunde com a auditoria interna, pois esta busca aferir se as normas estabelecidas pelo sistema estão sendo seguidas. A seu turno, o sistema de *compliance* busca conscientizar todos os envolvidos, através de constante treinamento, sobre a importância de executar todas as tarefas diárias com integridade.

O décimo e último pilar é o mais recente de todos os pilares. Trata-se da **diversidade e inclusão**. A diversidade não se resume tão somente em contratar pessoas de diferentes origens, gêneros, raças, idade, etc., ela deve estar alinhada com a inclusão, que nada mais é que a contribuição que pode ocasionar para a imagem da empresa ou do órgão público. Atualmente existem vários estudos que apontam os benefícios da diversidade e da inclusão em empresas públicas. A Organização das Nações Unidas (ONU),²³⁶ por meio da Organização Internacional do Trabalho, lançou um trabalho inédito sobre o mapeamento da diversidade e da inclusão no mundo do trabalho.

A diversidade e a inclusão devem fazer parte de um sistema de *compliance* e estar presente em todos os demais sistemas de *compliance*, sendo uma boa iniciativa que esse pilar esteja devidamente inserido no código de ética e de conduta da instituição.

²³⁶ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. OIT e parceiros lançam mapeamento inédito sobre diversidade e inclusão no mundo do trabalho. **Nações Unidas Brasil**, 10 de março de 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/115633-oit-e-parceiros-lancam-mapeamento-inedito-sobre-diversidade-e-inclusao-no-mundo-do-trabalho>. Acesso em: 26 set. 2021.

6 O FORTALECIMENTO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL ATRAVÉS DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE *COMPLIANCE*

A atividade de Polícia Judiciária é primordial para o andamento dos processos que envolvam temas ligados à corrupção. Por conta disso, há uma enorme pressão da opinião pública e da sociedade para que a Polícia, o Ministério Público e o próprio Judiciário deem respostas efetivas e concretas que satisfaçam aos anseios sociais. Por esse motivo, a coleta de provas e de informações que subsidiarão o Ministério Público e o Judiciário deve seguir uma série de critérios éticos e morais, sob pena de ser desqualificada toda uma investigação criminal.

Daí surge o *compliance* no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal. O primeiro diploma legal brasileiro a regulamentar programas de *compliance* foi a Lei nº 12.846/2013²³⁷ (Lei Anticorrupção Empresarial), estabelecendo a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, com multas no valor de até 20% de seu faturamento bruto anual.

O Decreto nº 8.420/2015,²³⁸ que regulamenta a lei, estipula que as pessoas jurídicas que possuírem e aplicarem um programas de integridade poderão receber até 20% de desconto no valor da multa. Posteriormente, a Lei nº 13.303/2016,²³⁹ conhecida como Lei das Empresas Públicas, reforçou a importância do tema em questão e estabeleceu a exigência de regras de governança corporativa e práticas de *compliance* nas atividades de empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais refletirão não apenas em seus processos internos, mas também em suas contratações e relacionamento com o público externo.

Na mesma esteira de raciocínio, o Governo do Distrito Federal publicou, no ano de 2019, o Decreto nº 39.736,²⁴⁰ com a finalidade de instituir, no âmbito da administração direta,

²³⁷ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

²³⁸ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 2 abr. 2021.

²³⁹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 11 jun. 2020.

²⁴⁰ GDF – Governo do Distrito Federal. **Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019**. Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Decreto-39736-de-28_03_2019.pdf. Acesso em: 2 abr. 2021.

autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal, a Política de Governança Pública e *Compliance*. A ideia de instituir a Política de Governança Pública e *Compliance* surgiu da percepção de que é necessário um alinhamento maior entre as ações realizadas pelos órgãos que compõem a Administração Pública.

A meta do governo com o mencionado Decreto foi tentar manter a conformidade entre as iniciativas, possibilitando ao executivo local a capacidade efetiva de gerar resultados para a sociedade. Na mesma esteira de raciocínio, o Diretor-Geral da PCDF baixou a Portaria nº 49,²⁴¹ de 27 de maio de 2019, com o objetivo de ir ao encontro do Decreto Governamental e com a intenção de instituir, no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal, um Comitê Interno de Governança Pública, de maneira a incorporar os princípios e as diretrizes oriundas de manuais, guias e resoluções do Conselho de Governança Pública do Distrito Federal.

A par disso, depreende-se que cada vez mais o *compliance* vem ganhando força no Serviço Público Brasileiro. Embora ainda não se tenha notícia de uma previsão para implantação e a implementação de um código de conduta bem estruturado na Polícia Civil do Distrito Federal, esse foi um indicativo de que há uma intenção de colocar em prática normas que diminuam os riscos e previnam desvios de conduta.

Atualmente vive-se no mundo inteiro um momento muito delicado, onde infelizmente se tem visto inúmeras situações de desvios de conduta e práticas de abuso de autoridade nas mais variadas esferas, inclusive na área da Segurança Pública. O tema em questão é muito apropriado e pode abarcar a rastreabilidade de inquéritos policiais e de outros procedimentos administrativos de competência da PCDF, como é o caso dos boletins de ocorrência policial e das denúncias anônimas.

Frise-se que inicialmente o *compliance* servirá para corrigir diversos erros dentro da instituição, porém, a leitura bem feita de um bom sistema de *compliance* pode, no decorrer dos anos, transformar a PCDF em um órgão ainda mais bem equipado, estruturado e eficiente, o que resultará em resultados mais transparentes e precisos. Para Arthur Trindade,²⁴² as democracias da América Latina têm enfrentado desafios para reformarem suas forças policiais.

²⁴¹ GDF – Governo do Distrito Federal. **Portaria nº 49, de 27 de maio de 2019**. Institui no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal, o Comitê Interno de Governança Pública da Polícia Civil do Distrito Federal (CIG) e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/82193d343ff74522a0cb5a066e2ff53a/Portaria_49_27_05_2019.html. Acesso em: 13 jun. 2020.

²⁴² COSTA, Arthur Trindade Maranhão. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. Uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 8, nº 3, p. 409-427, 2008. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4867>. Acesso em: 8 nov. 2021.

Ainda segundo o autor, os esforços se concentram na criação de mecanismos institucionais de responsabilização e controle, estimulando as polícias a se submeterem ao estado de direito e a respeitar as liberdades civis.

De um modo geral, é possível afirmar que se trata de uma reforma que diz respeito à relação entre polícia e sociedade. A institucionalização de determinadas práticas dentro da própria polícia acaba tornando difícil qualquer tipo de mudança. Na Polícia Civil do Distrito Federal, por exemplo, conforme já mencionado, há anos trabalha-se com um número reduzido de servidores.

No decorrer dos anos, a população do Distrito Federal foi crescendo, mas o efetivo da polícia permaneceu o mesmo. Isso acaba refletindo no trabalho dos servidores, que em muitas ocasiões usam esse motivo para justificarem algum eventual desvio de conduta. Nesse caso, um sistema de *compliance* poderia demonstrar às autoridades competentes que a instituição necessita ter um efetivo suficiente para dar conta da demanda de cumprir sua missão constitucional.

É notório que a sociedade civil exige esse processo de reforma e modernização da polícia. Para que essa reforma dê certo, é necessário apoio interno dos próprios integrantes da PCDF e de seus gestores. Arthur Trindade²⁴³ também esclarece que “a aproximação de determinados grupos de policiais com organizações da sociedade civil, universidades e centro de pesquisa, por exemplo, serve para disseminar as ideias de mudanças, que dificilmente poderiam ser pensadas exclusivamente dentro das polícias”.

O tema em questão é tão atual e relevante, que a Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (Unodc), realizou em Brasília, no dia 15 de novembro de 2018, um *workshop* internacional com o intuito de lançar um estudo sobre o Índice de *Compliance* da Atividade Policial (Icap).²⁴⁴ Embora a Polícia Civil do Distrito Federal apresente excelente desempenho em cumprir suas atribuições, esses resultados poderiam ser ainda mais visíveis se houvesse aplicação de um sistema de *compliance*.

²⁴³ COSTA, Arthur Trindade Maranhão. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. Uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 8, nº 3, p. 409-427, 2008. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4867>. Acesso em: 8 nov. 2021. p. 415.

²⁴⁴ UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **UNODC lança Índice de Compliance da Atividade Policial (ICAP) durante Workshop Internacional**. Brasília, 15 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2018/10/unodc-lana-ndice-de-compliance-da-atividade-policial-icap.html>. Acesso em: 11 jun. 2020.

A criação de uma Divisão de Integridade e *Compliance* na PCDF, separada da Divisão de Controle (Dicon), merece uma reflexão, porque serviria para orientar e promover a aplicação das normas, diretrizes e procedimentos de governança e conformidade. A corrupção, independentemente do tamanho ou espécie, limita a capacidade das instituições de cumprir plenamente as suas missões constitucionais.

Através do organograma da PCDF²⁴⁵ já é possível cogitar quais são as áreas mais sensíveis e que demandam mais atenção. Esse estudo, conforme já mencionado, precisa ser aprofundado em momento mais oportuno. Dentro de um processo de transformação institucional, a Polícia Civil do Distrito Federal precisará avançar na mesma direção de uma espécie de **política global de transparência policial**, melhorando a confiança do cidadão ao estabelecer metas institucionais dentro do plano estratégico.

Essa nova política permitirá a modernização da instituição, antecipando-se a tendências e mudanças nas novas realidades sociais do país, em um período de constantes transformações. É preciso agarrar-se ao dogma de corrigir velhos hábitos, que darão lugar a práticas éticas e morais que certamente fortalecerão a própria PCDF, tornando-a uma instituição cada vez mais respeitada por todos que residem na Capital Federal

6.1 A necessidade de um programa de *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal

Atualmente, não existe na Polícia Civil do Distrito Federal um sistema que incentive a prática de boas condutas. Um sistema que seja incorporado à cultura da atividade policial, fazendo com que todos os profissionais entendam a importância da implantação de normas de integridade. Da mesma forma como ocorre em todas as polícias estaduais, na PCDF existe a Corregedoria-Geral de Polícia, que cumpre o seu papel de punir os servidores que pratiquem algum desvio de conduta.

A existência de um sistema de *compliance* pode reduzir drasticamente o papel da Corregedoria-Geral de Polícia, atuando de forma preventiva e orientando seus servidores sobre a importância do respeito às regras e às leis. A implantação desse sistema de *compliance*, porém, pode fazer com que os problemas estruturais do órgão fiquem mais visíveis e de fácil detecção, o que não significa um problema. Será através do mapeamento dos problemas existentes que, em um futuro próximo, a PCDF será capaz de continuar demonstrando que cumpre as leis e que

²⁴⁵ PCDF – Polícia Civil do Distrito Federal. **Organograma da Polícia Civil do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/institucional/organograma>. Acesso em: 19 jun. 2020.

tem condições de oferecer à população aquilo que dela se espera, que é a apuração de toda e qualquer infração penal cometida no âmbito do Distrito Federal.

A pesquisa demonstrada alhures, mostrando a quantidade de integrantes da PCDF, bem como a quantidade de procedimentos instaurados pela mesma instituição, pode servir de base para cogitar a eventual implementação do sistema de *compliance* aqui debatido, levando os gestores a fazerem os seguintes questionamentos: todos os procedimentos policiais são apurados? A demanda da população é atendida de forma efetiva? Só será possível a obtenção dessas perguntas com um eficiente mapeamento de riscos, que permitirá aferir o que, de fato, pode ser melhorado dentro da Polícia Civil do Distrito Federal.

No dia 22 de janeiro de 2021, a Portaria nº 114 dispôs sobre a Política de Integridade Pública no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal, atribuindo à Unidade de Gestão da Integridade (UGI) a responsabilidade por coordenar a estruturação, a execução, o monitoramento e a revisão do Programa de Integridade. Consta, no próprio *site*²⁴⁶ da Polícia Civil do Distrito Federal, que “[...] O Programa de Integridade é o conjunto estruturado de diretrizes e medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta”.

Essa Unidade de Gestão da Integridade está vinculada à Divisão de Controle do Gabinete do Delegado-Geral e possui as seguintes atribuições: I - coordenar a elaboração e revisão periódica de Plano de Integridade e submetê-la à aprovação do Comitê Interno de Governança Pública da Polícia Civil do Distrito Federal; II - coordenar a implementação do Programa de Integridade na Polícia Civil do Distrito Federal e exercer o seu monitoramento contínuo, visando o seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência de atos lesivos; III - orientar ações de treinamento relacionadas ao Programa de Integridade na Polícia Civil do Distrito Federal, com a colaboração das demais unidades da Instituição; IV – promover outras ações relacionadas à implementação, disseminação e divulgação do Programa de Integridade, em conjunto com as demais unidades da Polícia Civil do Distrito Federal; V – acompanhar o cumprimento de normas atinentes à integridade aplicáveis aos colaboradores, fornecedores e terceiros que se relacionem com a Polícia Civil do Distrito Federal; VI – manifestar-se sobre temas relacionados ao Programa de Integridade.

Essa mesma portaria também trouxe os seguintes conceitos:

²⁴⁶ PCDF – Polícia Civil do Distrito Federal. **Programa de Integridade**. 3 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/institucional/programa-de-integridade>. Acesso em: 8 abr. 2021.

- I – **programa de integridade:** conjunto estruturado de diretrizes e medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta;
- II – **plano de integridade:** documento aprovado pela alta administração, que sistematiza as medidas de integridade que devem ser implementadas e revisadas periodicamente;
- III – **governança pública:** conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;
- IV – **integridade:** alinhamento consistente a comportamentos, condutas, valores e princípios éticos, morais e legais, constituindo uma cultura focada na honestidade, imparcialidade e confiança;
- V – **integridade pública:** alinhamento e adesão a valores, princípios e normas para sustentar e priorizar o interesse público em relação ao interesse privado no setor público;
- VI – **“compliance”:** refere-se à identificação, ao enquadramento e à manutenção da conformidade legal e regulatória, consolidando-se por meio da instituição de atos e procedimentos que tenham como atributos a clareza, a objetividade e a prioridade;
- VII – **risco:** possibilidade de ocorrer um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos da instituição;
- VIII – **gestão de riscos:** processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que consistem identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos;
- IX – **processo de avaliação de riscos:** processo de análise quantitativa e qualitativa dos riscos relevantes que podem impactar o alcance dos objetivos da instituição, com a indicação precisa da resposta apropriada ao risco. Envolve a identificação, avaliação e resposta ao risco;
- X – **plano de ações de integridade:** conjunto organizado de medidas, atos e procedimentos estabelecidos para garantir a mitigação de riscos relacionados à integridade e a consolidação da cultura de integridade a ser executado por meio de programa de integridade;
- XI – **alta administração:** ocupantes dos cargos de Delegado-Geral, Delegado-Geral Adjunto, Corregedor-Geral, Chefe do Gabinete, Diretores de Departamento e da Escola Superior.

Esse, talvez, tenha sido um passo muito importante para que se possa dar continuidade à implantação de uma política pública de *compliance* no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal. Os princípios da política de integridade pública não foram deixados de lado. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, boa governança, interesse público, agregação de valor, boa fé e segregação de funções. Além dos princípios, a portaria também elencou os valores que deverão ser aplicados na referida Política de Integridade, tais como a ética, a legalidade, a transparência, a urbanidade, a proatividade, a resiliência e a justiça social e cidadania.

Também merece destaque as seguintes diretrizes que serão adotadas na Política de Integridade da Polícia Civil do Distrito Federal:

- I – A incorporação de padrões elevados de cultura, ética e probidade nas relações pessoais e organizacionais, visando à criação de um ambiente de confiança e integridade, e a melhoria da prestação dos serviços;

- II – A promoção do alinhamento institucional aos conceitos, valores, princípios e normas éticas estabelecidos;
- III – a atuação dos dirigentes e do corpo funcional com base na boa prática regulatória e na conformidade legal;
- IV – A capacitação permanente do corpo funcional na sua busca de excelência em relação aos temas afetos à integridade pública;
- V – A redução das vulnerabilidades organizacionais, utilizando-se, entre outros, dos procedimentos de identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos de integridade;
- VI – A comunicação aberta, voluntária e transparente dos resultados auferidos;
- VII – A identificação, avaliação e o tratamento dos riscos à integridade no âmbito das unidades organizacionais da Polícia Civil do Distrito Federal;
- VIII – A consolidação de uma cultura de integridade que envolva a disseminação de informações, práticas e fatos relevantes que destaquem o comportamento ético e de integridade funcional e institucional.

Inicialmente, como já observado, quando a Subsecretaria de *Compliance* do Governo do Distrito Federal foi criada, estava vinculada à Casa Civil. Posteriormente, o próprio GDF fez uma reestruturação em algumas secretarias, transferindo a Subsecretaria de *Compliance* para a Controladoria-Geral do Governo do Distrito Federal.

Diante disso, seguindo o modelo adotado pelo Governo do Distrito Federal, seria prudente que um eventual sistema de *compliance* implementado na Polícia Civil do Distrito Federal fosse acompanhado por um órgão externo e munido de total independência. Eventual participação do Ministério Público do Distrito Federal, que já exerce o Controle Externo da Atividade Policial, também poderia ser cogitada, ocasião em que faria uso de uma de suas funções extrajudiciais, promovendo e acompanhando o sistema de *compliance* da PCDF.

Antes de questionar o responsável por um eventual sistema de *compliance* a ser implantado na Polícia Civil do Distrito Federal, é necessário traçar os rumos do programa ideal para a instituição. Com base nisso, seria importante destacar a importância dos cinco eixos para um sistema de *compliance*, adotado pela Controladoria-Geral da União,²⁴⁷ que, devidamente adaptados para a Polícia Civil do Distrito Federal, podem ser divididos em:

- 1. Desenvolvimento do Ambiente de Gestão do Programa de Compliance:**
 - a. comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa; e
 - b. independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento.
- 2. Análise Periódica de Riscos de fraude e corrupção aos quais a PCDF está sujeita;**
- 3. Estruturação e Implantação das Políticas e Procedimentos:**
 - a. padrões de conduta e código de ética aplicáveis a todos os servidores e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

²⁴⁷ CGU – Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade da CGU**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu>. Acesso em: 9 abr. 2021.

- b. políticas e procedimentos de integridade a serem aplicados por todos os servidores e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
 - c. registros e controles contábeis que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da instituição;
 - d. diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
 - e. canais de denúncia adequados e suficientes e políticas de incentivo à realização de denúncias e proteção aos denunciantes.
- 4. Comunicação e Treinamento:**
- a. comunicação e treinamentos periódicos sobre o programa de integridade; e
 - b. transparência da pessoa jurídica.
- 5. Monitoramento do Programa, medidas de remediação e aplicação de penalidades:**
- a. monitoramento contínuo do programa de integridade, visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência de atos lesivos.
 - b. procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; e
 - c. aplicação de medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade; [...].

Todas essas dimensões devem contemplar os seguintes atributos: existência (referente à presença, na PCDF, de cada elemento que compõe as cinco dimensões); qualidade (referente à sua adequabilidade, de acordo com as melhores práticas) e efetividade (referente ao seu efetivo funcionamento).

A política de integridade da atividade policial no DF originou-se da criação do Plano de Implementação do Programa de *Compliance* da PCDF, cujo objetivo foi o de adequar as práticas da atividade policial ao *Foreign Corrupt Practices Act* de 1977 (FCPA) e à Lei brasileira anticorrupção – Lei nº 12.846/2013.²⁴⁸

Dentre as medidas desse plano, previu-se a disseminação da política de integridade entre todos os servidores da PCDF, fato que ocorreu com a edição do Decreto nº 39.182/2018, que criou o Controle Interno da Polícia Civil do Distrito Federal, que contempla as seguintes linhas de defesa: 1ª linha de defesa: controles da gerência e medidas de controles internos; 2ª linha de defesa: controle financeiro, segurança, gerenciamento de risco, qualidade, inspeção e conformidade; 3ª linha de defesa: auditoria interna; auditoria externa: TCU, CGU, TCDF e CGDF. É possível aferir que o Programa de Integridade da Polícia Civil do Distrito Federal está em uma fase inicial de planejamento, com ações da área de integridade devidamente voltadas para a difusão da política entre os colaboradores da instituição.

²⁴⁸ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

Diante disso, com base nos parâmetros elencados no Decreto nº 8.420/2018,²⁴⁹ segue um roteiro de indagações que podem contribuir para a estruturação de um sistema de *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal. Embora esse eventual sistema de *compliance* utilize esses parâmetros, seria interessante que na PCDF existissem três divisões distintas e interligadas para um bom funcionamento de engrenagem de um sistema de *compliance*, a saber: Divisão de *Compliance*, Divisão de Controle Interno e Canal de Denúncias.

I. DESENVOLVIMENTO DO AMBIENTE DE GESTÃO DO PROGRAMA DE COMPLIANCE: A DIMENSÃO E O AMBIENTE DE GESTÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Comprometimento da alta direção da Instituição, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa:

- a) O sistema de *compliance* eventualmente implementado pela Polícia Civil do Distrito Federal é aprovado pela alta direção? As medidas de integridade são aprovadas pela alta direção com o assessoramento na área pertinente e encaminhadas aos responsáveis das unidades operacionais para a aprovação e implementação?
- b) A Polícia Civil do Distrito Federal realiza a divulgação do Programa entre os seus colaboradores via *e-mail*, intranet, cartazes, entre outros? Essas informações são divulgadas ao público externo, aos terceirizados e fornecedores? É adotado algum Plano de Comunicação de *Compliance*, com o objetivo de sistematizar as ações de comunicação, bem como programa de integridade que estabeleça atribuições específicas aos detentores de cargos ou funções gerenciais?
- c) Há alguma sistemática de troca de informações entre a alta direção da Polícia Civil e as áreas responsáveis pelas medidas de integridade?
- d) O servidor da Polícia Civil do Distrito Federal acredita no comprometimento da alta direção com a prevenção, a detecção e a correção de atos de corrupção ou fraude?
- e) O servidor acredita que a cultura da integridade está bem disseminada no ambiente institucional da Polícia Civil do DF?

²⁴⁹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 8 nov. 2021.

- f) O servidor acredita que a adoção do seguinte conjunto de medidas poderá ajudar na implementação do Programa de *Compliance* da Polícia Civil:
- a. criar ferramentas para que o corpo funcional participe da discussão e aprovação das medidas de integridade;
 - b. implementar medidas de integridade direcionadas aos detentores de cargos gerenciais, para que estes funcionem como indutores da política de integridade em suas áreas;
 - c. adotar normativos que estabeleçam um fluxo de informações periódico entre a alta direção e as áreas responsáveis pelo monitoramento e execução das medidas de integridade; e
 - d. criar mecanismos que possibilitem a efetiva supervisão, por parte da alta direção, das ações de integridade implantadas na área pertinente.

Independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento:

- a) O responsável pelo Programa de *Compliance* da PCDF foi nomeado quando?
- b) Ele acumula tarefas?
- c) A área de integridade foi devidamente estruturada na PCDF?
- d) Há a necessidade de aperfeiçoamento em relação à: insuficiência de pessoal para o desempenho das atividades; ausência de dotação orçamentária específica para as ações do Programa; inexistência de normativos internos que estabeleçam prerrogativas e as salvaguardas da área de integridade; e ausência de ferramentas de acesso às informações de outras áreas da instituição?
- e) A adoção das seguintes práticas poderia contribuir com o aperfeiçoamento:
 - (1) avaliar a conveniência/opportunidade de aumentar o quantitativo de colaboradores da Gerência de Riscos Corporativos, Seguros e Controles Internos;
 - (2) avaliar a conveniência/opportunidade de destinar dotação orçamentária específica para as ações de integridade;
 - (3) instituir normativos internos e ferramentas que estabeleçam as prerrogativas e as salvaguardas dos colaboradores da área de integridade; e
 - (4) instituir normativos internos e ferramentas que possibilitem o livre acesso a documentos e informações, por parte dos responsáveis pela política de integridade da instituição.

II. ANÁLISE PERIÓDICA DE RISCOS DE FRAUDE E CORRUPÇÃO AOS QUAIS A PCDF ESTÁ SUJEITA.

Análise periódica de riscos:

A Matriz de Riscos deve ser estabelecida pela área pertinente da PCDF e ajustada às especificidades da atividade policial. Compete a essa área trabalhar em conjunto com as áreas de risco na identificação e avaliação dos riscos da instituição.

- a) A PCDF precisaria de uma matriz de risco em sistemas informatizados mediante a capacitação prévia dos servidores que irão operá-la?
- b) No que diz respeito aos riscos de integridade relacionados a fraudes, corrupção e desvios, a adoção das seguintes medidas pode contribuir com a efetividade do Programa de *Compliance* da PCDF:
 - (1) implantar um programa de capacitação para os responsáveis em acompanhar e implementar as respostas aos riscos;
 - (2) avaliar a conveniência/oportunidade de adotar sistema informatizado de gerenciamento de riscos;
 - (3) criar mecanismos que assegurem à área de riscos da instituição uma atuação independente;
 - (4) disseminar a importância da conformidade e do gerenciamento de riscos, bem como a responsabilidade de cada área da PCDF nesses aspectos;
 - (5) adequar a estrutura da área de riscos à instituição em busca de elevar o grau de aplicabilidade da gestão de riscos dentro da organização.

III. ESTRUTURAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS E PROCEDIMENTOS. A DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS E PROCEDIMENTOS CONSTITUI A ESSÊNCIA DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE.

Padrões de conduta e código de ética aplicáveis a todos os servidores, terceirizados e alta direção, independentemente de cargo ou função exercidos:

- a) As normas contidas no código de ética são aplicáveis aos membros da direção, servidores, terceirizados, cedidos, prestadores de serviço, estagiários e outros?
- b) O sistema de *compliance* da Polícia Civil expressa princípios éticos, especialmente o princípio da integridade, que é definida como “[h]onestidade e probidade na

realização dos compromissos assumidos, com coerência entre discurso e prática, repudiando toda forma de fraude e corrupção, com postura ativa diante de situações que não estejam de acordo com os princípios éticos assumidos”?

- c) O código de ética da PCDF abrange conteúdos relativos ao programa de integridade da instituição, mais especificamente quanto aos temas de prevenção e combate à corrupção e às fraudes?
- d) O código de ética da PCDF impõe àqueles que interagem com a PCDF o respeito à sua política e às práticas de *compliance*?
- e) O código de ética da PCDF possui boa divulgação, acessibilidade e disseminação de conteúdo eficazes entre os servidores?
- f) Os servidores da Polícia Civil do Distrito Federal participam de eventos/capacitações voltados para a divulgação e explicação do conteúdo do código?
- g) O servidor observa a necessidade de um maior empenho da PCDF para a criação de uma política de treinamento e plano de capacitação, inclusive relacionados ao tema em questão?
- h) Quanto à cobrança e aplicação das regras do código, o servidor acredita que há necessidade de melhorias no que diz respeito à participação e atuação da alta direção e gestores da PCDF sobre a matéria?
- i) O servidor acredita que para superar eventuais deficiências e gerar oportunidades de aperfeiçoamento poderiam ser adotadas as seguintes práticas:
 - (1) implementar um código de ética a ser disponibilizado pela área pertinente da PCDF em conformidade com as melhores práticas do *compliance*;
 - (2) elaborar mecanismos a serem utilizados pela PCDF para controlar o recebimento do código de ética pelos servidores, tais como uma ferramenta de obtenção da ciência do servidor mesmo que eletronicamente e/ou por termo de recebimento;
 - (3) manter um sistema de atualização do código de ética, considerando o disposto no Decreto nº 7.203/2010 e na Lei nº 12.813/2013; (d) Promover medidas educativas/capacitações quanto aos valores éticos expressados no código de ética da instituição, com o intuito de aproximar o grau de aderência desses valores com os de seus servidores e de aumentar o universo de empregados capacitados sobre o tema;
 - (4) estabelecer um grupo de indicadores para identificar problemas e tendências relacionados às normas de conduta da organização.

Políticas e procedimentos de integridade a serem aplicados por todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos:

- a) A PCDF deve implementar um Manual de *Compliance* referente às Leis Anticorrupção, um Guia para o servidor e um Guia para a Direção e Conselhos, além do Código de Ética, como medidas efetivas para compor uma boa base programática da política de integridade da PCDF, para que todos os servidores, dirigentes e parceiros da PCDF adotem em suas práticas diárias?
- b) A efetiva adoção de políticas e procedimentos de integridade, relacionadas aos seguintes temas: prevenção da ocorrência de atos de corrupção (ativa e passiva) ou fraude; prevenção de nepotismo na indicação de funções de confiança e de cargos comissionados e na contratação de terceiros; realização de patrocínios e doações filantrópicas; prevenção de conflitos de interesse no relacionamento com agentes de órgãos e de outras entidades públicas; e prevenção de conflitos entre os interesses privados de seus servidores e o interesse público?
- c) É relevante que a PCDF adote as seguintes medidas para a efetividade de seu programa de *compliance*:
 - (1) criar normativo que defina os critérios para a aceitação de brindes e presentes por parte dos servidores da PCDF;
 - (2) criar normativo que defina rotinas para o registro dos brindes oferecidos e recebidos pelos servidores da PCDF;
 - (3) criar e atualizar o Código de Ética da PCDF para abranger as relações de parentesco até o 3º grau, em conformidade com o Decreto nº 7.203/2010;
 - (4) desenvolver ferramentas que auxiliem a identificação de casos de conflito de interesse e nepotismo na PCDF;
 - (5) criar e atualizar o Código de Ética da instituição para abranger as relações de parentesco até o 3º grau, em conformidade com a Lei nº 12.813/2013 (Lei do Conflito de Interesses); e
 - (6) criar normativos que estabeleçam uma rotina de monitoramento constante, por parte da Gerência de *Compliance*, dos procedimentos de integridade que estão em execução na área pertinente.

Registros e controles contábeis que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica:

- a) Qual é a estrutura atual de controle interno que a PCDF utiliza?

- b) As demonstrações financeiras são avaliadas por auditoria independente?
- c) As demonstrações são apresentadas em conformidade com as práticas contábeis, considerando o custo histórico e o valor justo para os instrumentos financeiros?
- d) As seguintes práticas são adotadas na área contábil da PCDF?
 - (1) avaliar a conveniência/oportunidade de adotar o processo de Certificação SOX e contratar consultores externos para auxiliar na avaliação dos controles internos em uso na instituição;
 - (2) instituir plano de educação continuada dirigido aos colaboradores do Departamento de Orçamento, Contabilidade e Gestão Financeira, incluindo treinamentos relativos à prevenção e detecção de fraude, corrupção e desvios;
 - (3) desenvolver mecanismos que permitam a identificação de inconformidades, utilizando, por exemplo, indicadores para mapear alterações anormais em ativos, passivos, receitas e despesas (*red flags*)²⁵⁰; e
 - (4) criar mecanismos que permitam o monitoramento constante, por parte da Direção, da implementação das recomendações oriundas da auditoria interna.

Diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados:

- a) existe manual de *compliance* referente às leis de anticorrupção na PCDF, estabelecendo procedimentos de verificação prévia, necessários para a contratação de fornecedores de bens ou serviços, agentes, corretores ou outros intermediários?
- b) esses procedimentos, conhecidos como *due diligence*, já são praticados na PCDF?
- c) as contratações na PCDF obedecem aos critérios estabelecidos pelas leis de licitação?
- d) os editais abrangem assuntos relacionados à legislação e normas aplicáveis, padrões éticos, responsabilidade social, administrativa e cláusulas contratuais anticorrupção?
- e) a PCDF monitora o desempenho dos fornecedores de bens e serviços? Existe normativo interno para que o gerente de integridade possa participar desse monitoramento?
- f) as medidas a seguir podem sanar eventuais deficiências nesta área?

²⁵⁰ ELLIS, Matteson. Lista Geral de Red Flags de Corrupção de Terceiros. **FCPAMéricas Blog**, 2 de abril de 2014. Disponível em: <http://fcpamericas.com/portuguese/lista-geral-de-red-flags-de-corrupcao-de-terceiros/#>. Acesso em: 20 out. 2021.

- (1) avaliar a utilização dos questionários de *due diligence*, constantes do apêndice do Manual de *Compliance*, na contratação de fornecedores prioritários;
- (2) adequar a norma interna que trata da avaliação de desempenho dos fornecedores para incluir a participação da área de integridade no monitoramento dos relatórios de avaliação;
- (3) criar rotinas para a classificação e o monitoramento, por parte da Gerência de *Compliance*, dos níveis de risco a fraude e a corrupção dos contratos firmados com os fornecedores de bens e serviços da PCDF.

Canais de denúncia adequados e suficientes e políticas de incentivo à realização de denúncias e proteção aos denunciantes:

- a) Existe uma ouvidoria na PCDF? Qual é sua função? É o setor de participação social que confere ao público interno e externo a oportunidade de encaminhar manifestações como sugestões, solicitações, elogios, reclamações, desvios éticos, demandas ambientais e denúncias relacionadas à atuação e aos serviços prestados pela área competente pelo sistema de *compliance* da PCDF?
- b) Se existir essa área, ela obedece a normas vigentes que estabelecem disposições relativas às ouvidorias, como, por exemplo, o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv)?
- c) Qualquer interessado (servidores, terceiros ou integrantes da sociedade) pode registrar manifestações ou pedidos por intermédio dos canais presencial, telefone, *e-mail*, internet, correspondência ou fax, disponíveis no endereço eletrônico da PCDF, no *link* da Ouvidoria, na internet ou intranet?
- d) Existe formulário eletrônico disponível no sítio da área competente, com a previsão de que qualquer manifestação possa ser realizada de forma anônima?
- e) Existe um guia do servidor do programa anticorrupção da PCDF, com base no respectivo Manual de *Compliance*, destacando, entre os papéis e responsabilidades dos servidores, o dever de denunciar quaisquer violações ou suspeitas de violações ao programa de integridade?
- f) Existe um Manual de *Compliance* prevendo que a PCDF não irá retaliar o denunciante e irá assegurar que nenhum servidor sofra represália com relação a qualquer informação fornecida de boa-fé, embora inexista normativo que estabeleça medidas específicas para prevenir a retaliação a eles?

- g)** Quanto às denúncias, a Ouvidoria inicialmente analisa as informações e, caso preencham os critérios mínimos de admissibilidade, ela encaminha ao responsável pelo *Compliance*, à Direção ou à Comissão de Ética, a depender da área gestora do assunto?
- h)** Após análise desses setores, a apuração dos fatos – quanto à materialidade das irregularidades e à identificação do responsável – fica sob a responsabilidade de Comissões de Sindicância constituídas e designadas por portaria?
- i)** Para os casos de violações ao Programa de *Compliance* da PCDF, a Direção designa uma Comissão Executiva de Correição, que será responsável para investigar os casos de denúncias a esse Programa?
- j)** Ainda no que diz respeito às denúncias, os itens a seguir existem na PCDF:
- (1) ato normativo que estabelece medidas específicas para prevenir a retaliação aos denunciantes;
 - (2) ato normativo interno que estipula regras para a tramitação de denúncias recebidas de todas as fontes;
 - (3) registro de denúncias recebidas presencialmente nas Delegacias desde a implantação do Sistema de *Compliance*;
 - (4) plano de comunicação dos últimos dois exercícios;
 - (5) indicadores relativos à apuração de denúncias.
- k)** Existem indícios de desconfiança por parte dos servidores quando se trata do assunto relativo à retaliação aos denunciantes de boa-fé na instituição?
- l)** Essa desconfiança pode estar relacionada à inexistência de normativos que estabelecem medidas específicas para prevenir a retaliação aos denunciantes?
- m)** O conjunto de medidas a seguir podem contribuir para sanar eventuais deficiências:
- (1) elaborar atos normativos e procedimentos internos que estabeleçam medidas específicas para prevenir a retaliação aos denunciantes;
 - (2) criar normativos e procedimentos internos que estipulem regras para a tramitação de denúncias recebidas de todas as fontes;
 - (3) incluir na política de comunicação social da instituição plano de medidas para incentivo à denúncia de atos de fraude, corrupção e desvios, ainda que realizadas de forma anônima, e que destaque que a instituição não retalia o denunciante de boa-fé, independentemente da autoridade envolvida, bem como que as denúncias são efetivamente apuradas, apresentando resultados concretos do funcionamento

do sistema de integridade (apurações realizadas, punições aplicadas, aprimoramentos, etc.);

- (4) criar indicadores relativos à apuração de denúncias.

IV. COMUNICAÇÃO E TREINAMENTO.

Comunicação e treinamentos periódicos sobre o sistema de integridade:

- a) Há, na PCDF, alguma estratégia (plano) de comunicação formal e especificamente voltada para o fomento da postura ética e a prevenção de fraude e corrupção entre os servidores, contendo os tipos de comunicações, periodicidade, adaptação da linguagem ao público-alvo, definição do setor responsável para a implementação e supervisão do plano, entre outros?
- b) Há registros de ações educacionais internas sobre os temas relacionados à integridade exclusivamente sobre o código de ética e sobre o Programa de *Compliance* da PCDF?
- c) Há campanhas de divulgação ou treinamentos das informações relacionadas ao programa de integridade destinados ao público interno e a terceiros?
- d) Há uma estratégia de planejamento e controle das capacitações, formalmente constituída, relacionadas aos temas de integridade para garantir que sejam atingidos os públicos necessários para cada tema, com a periodicidade e o conteúdo previstos?
- e) Há alguma periodicidade pré-estabelecida de cursos presenciais, à distância, cursos anuais e palestras relacionadas aos temas de integridade?
- f) Há alguma política específica de incentivo à participação nesses treinamentos.
- g) Há a necessidade de aperfeiçoamento da difusão entre servidores, das campanhas de divulgação e treinamentos das informações relacionadas ao programa de integridade?
- h) As seguintes práticas podem ajudar nesse sentido:
- (1) implementar estratégia/plano de comunicação formal e específico voltados para o fomento da postura ética e a prevenção de fraude e corrupção entre os servidores, contendo os tipos de comunicações, periodicidade, adaptação da linguagem ao público-alvo, definição do setor responsável para a implementação e supervisão do plano, entre outros;
- (2) no que diz respeito às ações de comunicação realizadas pela PCDF, intensificar a quantidade de campanhas de divulgação das informações relacionadas ao programa de integridade;

- (3) elaborar estratégia formalmente constituída de planejamento e controle das capacitações relacionadas aos temas de integridade para garantir que seja atingido o público necessário para cada tema, com a periodicidade e o conteúdo previstos, bem como garantir a devida avaliação de sua efetividade;
- (4) incluir o responsável pela área de integridade nas discussões do planejamento anual de capacitação da PCDF, de modo a contemplar periodicamente as áreas responsáveis por políticas e medidas de integridade da área pertinente em treinamentos com foco específico;
- (5) promover o acréscimo de medidas educativas/capacitações quanto ao programa e às políticas de integridade, com o intuito de aumentar o universo de servidores capacitados sobre o assunto, principalmente para os treinamentos sobre temas de interesse geral;
- (6) criar acesso à versão atualizada do Manual de *Compliance* da PCDF no sítio eletrônico da área pertinente (internet);
- (7) criar mecanismos formais para incentivar a participação dos servidores nos eventos de capacitação relacionados à ética e à integridade, como, por exemplo, utilizar a participação em treinamentos como critério em avaliações de desempenho e como ponto relevante para a nomeação para cargos gerenciais e de assessoramento.

Transparência da pessoa jurídica:

- a) Há, na PCDF, instrumentos e rotinas para análise do tema “transparência” nessa avaliação de integridade para que a área competente possa atender ao disposto na Lei nº 12.527/2011 (LAI), divididos pelas categorias ativo e passivo?
- b) Quanto à transparência ativa, existem mecanismos de aferição das informações apresentadas pela área competente, mais especificamente no item “Acesso à informação”, adotando as determinações relacionadas à transparência ativa das informações de interesse coletivo ou geral contidas na Lei nº 12.527/2011 e no Decreto nº 7.724/2012?
- c) No que diz respeito à transparência passiva, existem mecanismos para aferição da adoção de medidas, por parte da entidade, para permitir a solicitação de acesso a informações pelo público em geral, apresentando formas de acesso ao Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), conforme previsto na Lei nº 12.527/2011?

- d) Essas informações relativas ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) estão sendo disponibilizadas no respectivo sítio eletrônico da PCDF?
- e) Você acredita que as seguintes medidas podem contribuir para sanar eventuais deficiências nesta área:
- (1) quanto à transparência ativa, complementar e atualizar as informações divulgadas no sítio eletrônico (internet) da PCDF no item “Acesso à informação”, visando atender o disposto na Lei nº 12.527/2011, no Decreto nº 7.724/2012, no tocante às determinações relacionadas à transparência ativa das informações de interesse coletivo ou geral;
 - (2) disponibilizar as informações relativas às pautas prévias e deliberadas e às atas das reuniões da alta direção da PCDF sobre esses temas no sítio eletrônico (internet) da instituição, objetivando a transparência de informações relevantes, a fim de garantir ampla divulgação e acesso ao público em geral, ressalvados os casos de sigilo legalmente instituídos;
 - (3) estabelecer rotinas para identificar oportunidades em que a PCDF possa optar pela transparência ativa.

V. MONITORAMENTO DO PROGRAMA, MEDIDAS DE REMEDIAÇÃO E APLICAÇÃO DE PENALIDADES.

Monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência de atos lesivos:

- a) Há, na PCDF, um programa de integridade da área competente para permitir o **monitoramento** contínuo do programa de integridade?
- b) Há normas e procedimentos, complementares ao Manual de Integridade, que estabeleçam metas e indicadores para o seu monitoramento?
- c) As atividades do responsável pelo *compliance* na área competente se concentraram na disseminação do Manual de *Compliance* e da política de integridade?
- d) A PCDF utiliza serviços de terceiros para auxiliar no desenvolvimento e monitoramento do Programa de *Compliance*?
- e) As seguintes medidas podem contribuir para sanar eventuais deficiências nesta área:
 - (1) avaliar a possibilidade/conveniência da contratação de consultoria especializada no desenvolvimento do Programa de *Compliance*;

- (2) aplicar, no âmbito da área de *Compliance*, indicadores capazes de monitorar a efetividade das medidas de integridade, a exemplo de: número de servidores capacitados na temática; número de casos de violação da conduta ética; número de irregularidades ou infrações quando detectadas; quantidade de medidas disciplinares aplicadas; e número de atendimentos no canal de denúncias;
- (3) criar rotinas que determinem a responsabilidade, o conteúdo e a periodicidade do repasse de informações das áreas responsáveis pelas medidas de integridade para a Gerência de *Compliance* da instituição;
- (4) criar um canal de comunicação entre a área de *compliance* e a alta direção da PCDF para o reporte das informações relevantes que objetivem a correção de erros nas medidas de integridade;
- (5) criar normativos que estabeleçam rotinas de monitoramento do programa pela área de *compliance*.

Procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados:

- a) A área competente na PCDF obedece ao seguinte fluxo para a adoção dos mecanismos de detecção, interrupção, correção e aprimoramento para apuração de irregularidades e reparação dos danos quanto à integridade:
 - (1) servidores da PCDF denunciam violações, ou suspeitas de violações, às leis anticorrupção e ao Programa de *Compliance* por meio do canal da Ouvidoria;
 - (2) a Ouvidoria analisa as denúncias recebidas e encaminha as denúncias relacionadas à Lei nº 12.846/13 e/ou sistema de *compliance* da PCDF para o gerente de *compliance*, que inicia o levantamento de informações sobre a denúncia e supervisiona todo o processo com apoio de seu assistente;
 - (3) dependendo das informações levantadas, o gerente de *Compliance* poderá encaminhar as denúncias para a Direção, a fim de que seja nomeada a Comissão Executiva de Correição, que iniciará as investigações. Essa Comissão investiga e elabora relatório para o gerente de *Compliance*, com o apoio das áreas técnicas específicas;
 - (4) o Gerente de *Compliance* encaminha o relatório da Comissão Executiva de Correição para a Direção e Conselhos cabíveis, bem como para a Auditoria Interna e área de Controles Internos;

- (5) a área de Controles Internos e a Auditoria Interna, com base no reporte do gerente de *Compliance*, aprimora e monitora os controles para evitar reincidências;
 - (6) a Direção e os Conselhos, com base no reporte do gerente de *Compliance*, tomam providências para o encerramento do caso e, se necessário, a aplicação de penalidades.
- b)** A denúncia é a principal ferramenta à disposição do programa de integridade para detectar casos de fraude, corrupção e desvios, sem prejuízo dos trabalhos de auditoria interna, que também são relevantes para a detecção e interrupção das irregularidades encontradas, cujos resultados desses trabalhos são encaminhados à alta direção e à Controladoria-Geral da União (CGU)?
- c)** A apuração das denúncias pode ter como consequência a pronta interrupção do ato irregular?
- d)** Existem mecanismos e procedimentos internos formalmente constituídos na entidade com o objetivo de prontamente interromper as irregularidades detectadas?
- e)** Se não existir, quais são os mecanismos para a adoção de medidas cautelares para que, enquanto são conduzidas as investigações, as irregularidades não continuem a ser cometidas ou se agravem ainda mais?
- f)** Há imparcialidade nas investigações internas a serem realizadas pela entidade? Existem regras específicas para garantir a respectiva condução isenta e independente?
- g)** Esse conjunto de medidas pode contribuir para sanar eventuais deficiências nessa temática:
- (1) desenvolver e instituir mecanismos e procedimentos internos que permitam à PCDF detectar e prontamente interromper os atos de fraude, corrupção e desvios, bem como remediar os eventuais danos sofridos. Tais mecanismos podem englobar suspensão/extinção de contratos com terceiros, aplicação de multas contratuais, abertura de processos de reparação de danos ao erário, comunicação às autoridades competentes, afastamentos temporários de servidores envolvidos, suspensão das etapas do processo em que ocorreu a irregularidade, dentre outros;
 - (2) criar processo formal de comunicação e tempestividade das comunicações, à alta direção e aos servidores, das medidas adotadas para interromper as irregularidades e remediar danos;

- (3) suprir a área de riscos corporativos, seguros e controles internos e a área de *compliance* da PCDF com recursos materiais e humanos adequados e suficientes para o exercício de suas respectivas funções, com o intuito de tornar a estrutura do referido setor com maior capacidade técnica e operacional, inclusive contemplando a devida capacitação dos respectivos servidores.

Aplicação de medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade:

- a) A área competente da PCDF possui normativo interno disciplinando o regime disciplinar dos servidores desta área, sobre o modo de apuração de responsabilidade e as sanções administrativas cabíveis?
- b) Essa normativa tem como objetivo estabelecer diretrizes, responsabilidades e procedimentos que regulamentam a apuração de irregularidades na PCDF, possui abrangência geral a todos os órgãos da entidade, servidores, requisitados, contratados para função de confiança da administração superior? Inclui pessoas jurídicas também?
- c) A Direção já estabeleceu uma Comissão Permanente de Processo Disciplinar (CPPD), bem como Comitê de Servidores para Comissões Específicas com representantes de diversos departamentos da PCDF?
- d) Em relação à capacitação dos empregados envolvidos na gestão e na instrução dos processos disciplinares, já foram promovidos treinamentos destinados aos servidores integrantes das unidades correcionais, como, por exemplo, comissões permanentes e específicas de processos disciplinares e comissão executiva de correição?
- e) Há um procedimento claro de comunicação a terceiros e a seus colaboradores que a infração às normas do Programa de Integridade pode resultar em sanções, cuja divulgação é realizada por meio de *e-mails*, intranet ou extranet?
- f) A área competente já levantou dados relativos a:
 - (1) relação de empregados e terceiros sancionados administrativamente nos últimos dois anos;
 - (2) indicadores de desempenho da unidade correcional sobre: **a)** tempo médio de encaminhamento para a unidade correcional dos indícios detectados no âmbito do Programa de Integridade; **b)** percentual de casos analisados após decurso do prazo de prescrição; **c)** tempo médio dos procedimentos de apuração; **d)** percentual de sanções administrativas prescritas em casos de corrupção ou ato

lesivo praticado por pessoa jurídica; **e**) percentual de sanções administrativas anuladas por decisão judicial em casos de corrupção ou ato lesivo praticado por pessoa jurídica; **f**) percentual de processos julgados com ao menos uma sanção aplicada em casos de corrupção ou ato lesivo praticado por pessoa jurídica.

- (3) lista das decisões em sede do juízo de admissibilidade;
 - (4) lista de todos os casos apenados por prática de corrupção ou ato lesivo praticado por pessoa jurídica nos últimos dois exercícios;
 - (5) registros de aplicação, pela entidade, de penalidades para casos de violações reiteradas a normas ou procedimentos do Programa de Integridade, referentes aos dois últimos exercícios;
 - (6) lista de todos os processos de apuração nos últimos dois exercícios;
 - (7) lista de recomendações estruturantes exaradas pela Direção nos últimos dois exercícios.
- g)** Você acredita que a adoção das seguintes medidas pode contribuir para sanar eventuais deficiências nesta área:
- (1) incluir na política de comunicação da PCDF plano de medidas para a promoção da integridade e fomento à adoção da postura ética com a disseminação de informações sobre questões disciplinares, viabilizando a transparência ativa dos ritos e procedimentos de apuração e das sanções aplicadas nos casos de violações às normas do Programa de Integridade, inclusive aquelas que alcançam pessoa jurídica;
 - (2) ampliar o universo e a abrangência da capacitação dos servidores envolvidos na gestão e instrução dos processos disciplinares;
 - (3) incluir o responsável pela área do programa de integridade da instituição (gerência de *Compliance*) nos processos de acompanhamento das medidas correccionais;
 - (4) incluir, nos instrumentos licitatórios da área competente e seus respectivos contratos, em item específico, cláusula na qual especifique que as empresas estão sujeitas às penalidades cabíveis, nos casos comprovados de prática de atos ilegais e de corrupção previstas na Lei Anticorrupção Brasileira;
 - (5) instituir normativo com as sanções a serem aplicadas às pessoas físicas e jurídicas;
 - (6) incluir todos os procedimentos de apuração no sistema CGU-PAD instaurados ou pendentes de instauração;

- (7) instituir normas com competências, instrumentos, ritos e prazos para a apuração de responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas.

Esses seriam os principais questionamentos para a implementação de um sistema de *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal, nos moldes do que preceitua o Decreto nº 8.450/2015, que regulamentou a Lei Anticorrupção. Isso demonstra que a implementação de um sistema de *compliance* não é uma tarefa simples, já que requer a perfeita harmonia de todos os pilares já mencionados.

6.2 A criação de um código de conduta e suas possíveis implicações

O código de ética e de conduta é um dos pilares para a implementação de um sistema de *compliance* no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal. A grande questão é saber como seriam essas regras. O fato é que a elaboração desse dispositivo deve atender às necessidades da Polícia Civil do Distrito Federal, zelando sempre pela integridade e pela prevenção da prática de atos que possam caracterizar desvios de conduta.

Os integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal deverão incorporar ao ambiente de trabalho a aplicação dos princípios e deveres que constarão no Código de Ética e Conduta. Ocorre, porém, que deve haver uma via de mão dupla, onde o Estado precisa estar atento às demandas da Polícia, seja contratando com frequência novos servidores, seja investindo na capacitação dos policiais e na estrutura física da própria polícia. Embora a falta de investimento ou a falta de servidores não seja motivo para a prática de desvios de conduta ou atos de corrupção, talvez a sua ausência possa contribuir de alguma forma para a prática de tais atos.

Esse Código de Ética e de Conduta deve ser sempre atualizado de acordo com as demandas e necessidades da instituição. Além disso, deve ser amplamente divulgado aos servidores que estiverem na ativa e aos servidores que estiverem ingressando na corporação. Conforme já mencionado, a participação da Escola Superior de Polícia Civil será fundamental, seja através de curso de reciclagens, seja de matérias nos cursos de formação.

O manual deve ser seguido rigorosamente por todos os que fazem parte da instituição, onde a ética e o compromisso às normas de integridade devem estar sempre em primeiro lugar. Outro aspecto que deve ser destacado é que esses códigos geralmente fazem uma uniformização de procedimentos a serem seguidos por todos, o que acaba facilitando a dinâmica de trabalho. Esse código deve ser elaborado por quem conhece a estrutura da instituição, de forma que todos os setores sejam mencionados.

O mais apropriado é que seja implementado um único código de conduta, contendo regras específicas para cada departamento. Como modelo, pode-se utilizar o Manual de Conduta do Agente Público Civil do Poder Executivo Federal²⁵¹ e o Código de Ética e Conduta da Fundação Getúlio Vargas.²⁵² A fusão desses dois dispositivos com as devidas adequações pode ser utilizada como modelo para o Manual de Conduta dos Integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal, conforme Anexo C.

Essa sugestão do Código de Ética e de Conduta seria um dos primeiros passos para que esse projeto possa se tornar realidade no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal. No referido Código deve constar os princípios gerais que se enquadram a qualquer tipo de instituição, seja ela pública ou privada. Um mapeamento das áreas mais vulneráveis da PCDF será fundamental para que sejam inseridas nesse projeto todas as cláusulas que tenham o condão de prevenir e reprimir a corrupção no âmbito da instituição, e isso só pode ocorrer após uma análise precisa de todo o funcionamento orgânico da PCDF.

Além disso, é preciso saber escolher as pessoas que farão parte da elaboração desse Código de Ética e Conduta. O grupo que participará de todo o processo de criação do referido manual deve ser formado por integrantes de todos os cargos da Polícia Civil do Distrito Federal, de todos os níveis hierárquicos, de recém-empossados a profissionais com longa experiência na atividade policial. Na mesma esteira de raciocínio, dependendo do tipo de política de integridade que se queira implantar, também seria interessante a contratação de um profissional especializado com experiência na área de integridade e *compliance*.

O Código de Ética e de Conduta será uma bússola a direcionar os rumos que o sistema de *compliance* seguirá e demonstrará que tipo de instituição a Polícia Civil do Distrito Federal quer se tornar. Não basta, porém, que esses manuais existam apenas por existirem, sendo necessário que todos os integrantes os tenham como guias para o desempenho de suas funções. Somente dessa forma é que a mudança de cultura e de comportamento começarão a demonstrar os efeitos positivos que a implementação de um sistema de *compliance* pode gerar dentro de uma instituição.

²⁵¹ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. **Manual de Conduta do Agente Público Civil do Poder Executivo Federal**. Brasília: [s.n.], 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-conduta-do-agente-publico-civil.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2021.

²⁵² FGV – Fundação Getúlio Vargas. **Código de Ética e Conduta**. [S.l.: s.n.], fev. 2017. Disponível em: https://portal.fgv.br/sites/portal.fgv.br/files/codigo_etica_conduta_fgv_vf_2017.pdf. Acesso em: 11 jan. 2021.

6.3 Estratégias para a redução da corrupção na atividade policial

Conforme já mencionado no início deste trabalho, a corrupção no Brasil é histórica. Isso demonstra que, há muitos anos, a corrupção está presente no cotidiano dos cidadãos, seja em empresas privadas, órgãos públicos ou outros setores da sociedade. O reconhecimento da dificuldade que policiais do Brasil afora passam para exercerem suas funções é o primeiro grande passo para uma mudança de consciência no que diz respeito ao investimento necessário.

A prática da corrupção só será mitigada com um efetivo suficiente, com investimento em capacitação adequada e, principalmente, com estrutura material que possibilite o desempenho dessa função. Importante reiterar que mais de 50% dos cargos na Polícia Civil do Distrito Federal estão vagos, o que acaba prejudicando o bom andamento da investigação policial e o bom desempenho já reconhecido em todo o Brasil.

Apenas a título de exemplificação, ainda que esses cargos sejam preenchidos, a capacidade de atender as demandas da população do Distrito Federal ainda estará aquém do necessário. Por isso, a redução da corrupção na atividade policial precisa necessariamente passar pelo cumprimento das obrigações estatais. O Estado deve assumir o seu papel para que as Polícias cumpram com eficiência as suas funções institucionais, que é garantir uma segurança pública de qualidade para a população.

Embora o objetivo principal seja a erradicação da corrupção, é possível que inicialmente ela seja mitigada através da implementação de um *sistema* de compliance. Para que isso ocorra é necessário que uma série de atores estejam envolvidos, cada um na sua área de atuação. Outro fator que pode fazer diferença no combate à prática da corrupção é o aumento das penas para esse tipo de delito. A Câmara dos Deputados deu um grande passo nesse sentido, aprovando o Projeto de Lei nº 1.485/2020,²⁵³ que altera o Código Penal, para duplicar as penas de crimes contra a Administração Pública, quando esses forem ocasionados em ocasião de calamidade pública. Embora ainda esteja aguardando apreciação pelo Senado Federal, essa iniciativa do legislativo é vista com bons olhos e pode ser mais um instrumento de intimidação contra a prática de tais condutas.

²⁵³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 1485/2020**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 12.850, de 2 de agosto de 2013, para combater condutas que tenham por finalidade o desvio de recursos destinados ao enfrentamento de estado de calamidade pública. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242821>. Acesso em: 27 set. 2021.

No âmbito da atividade policial talvez esteja faltando uma legislação específica para punir aqueles que insistem em participar de atos de corrupção. Embora os crimes praticados por esses servidores já estejam inseridos no Código Penal Brasileiro, o policial que pratica atos de corrupção acaba sendo tratado da mesma forma que os demais servidores públicos que não são policiais. Ocorre que a corrupção no âmbito da atividade policial é mais grave que a corrupção das outras categorias de servidores públicos, principalmente pelo fato desses profissionais terem acesso a informações sigilosas, não comuns a outros tipos de servidores públicos.

A implementação de um sistema de *compliance* em instituições policiais pode ser uma estratégia de prevenção e de combate à prática da corrupção. Se todos os pilares forem devidamente seguidos, há uma grande possibilidade de os resultados começarem a aparecer em momento não muito distante. Apesar de o *compliance* ser mais utilizado no âmbito privado, os órgãos públicos já começam a debater esse tema em todos os níveis de governo.

Aqui merece um justo registro do papel desempenhado pela Controladoria-Geral da União, que já produziu alguns manuais sobre integridade e *compliance*. Recentemente a CGU lançou o Plano Nacional de Prevenção à Corrupção,²⁵⁴ cujo principal objetivo é a prevenção e a redução da corrupção no Brasil. Esse plano também contou com o apoio do Tribunal de Contas da União e pode-se afirmar que se trata de uma proposta inovadora, adotada pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA),²⁵⁵ e de um programa voltado para todos os gestores das organizações públicas (das três esferas e governo e dos três poderes em todos os estados da Federação), tendo como meta a redução dos níveis de fraude e corrupção no Brasil a patamares similares a de países desenvolvidos.

A própria Controladoria-Geral da União criou uma plataforma de autosserviço *on-line* contínua, onde o gestor tem a oportunidade de avaliar a sua instituição, descobrindo previamente os pontos mais vulneráveis e suscetíveis a falhas. A partir desse diagnóstico, ele terá acesso a um plano de ação específico que apresentará sugestões e propostas adequadas às necessidades de sua entidade. Esse mesmo programa também traz orientações, treinamentos e modelos, dispondo de parceiras públicas e privadas para implantação de mecanismos de prevenção e de combate à corrupção.

²⁵⁴ CGU – Controladoria-Geral da União. **Programa Nacional de Prevenção à Corrupção**: “objetivo é diminuir a corrupção e prevenir esse mal que afeta o nosso país”, afirma ministro da CGU. 20 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/05/programa-nacional-de-prevencao-a-corrupcao-201-cobjetivo-e-diminuir-a-corrupcao-e-prevenir-esse-mal-que-afeta-o-nosso-pais201d-afirma-ministro-da-cgu>. Acesso em: 27 set. 2021.

²⁵⁵ ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/>. Acesso em: 27 set. 2021.

Esse tema tem se tornado tão relevante nas instituições públicas que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pretende alterar²⁵⁶ a Resolução nº 75, para incluir nos novos concursos para magistraturas matérias de governança corporativa, *compliance* no Brasil e mecanismos de combate às organizações criminosas. Essa é uma demonstração da importância desse novo mecanismo de prevenção e de combate à prática da corrupção na estrutura pública brasileira. É possível que, em alguns anos, o *compliance* ganhe mais força e passe a ser mais debatido, tornando-se o principal instrumento estratégico para controlar a prática da corrupção.

6.3.1 A rastreabilidade de procedimentos policiais

Tema não muito discutido no âmbito da atividade policial, a rastreabilidade dos procedimentos policiais (inquéritos policiais, ocorrências policiais e denúncias anônimas) pode contribuir de forma muito significativa para a aplicação de um sistema de *compliance* bem estruturado. Nos dias atuais, a tecnologia de acesso à informação precisa ser utilizada em benefício de toda a sociedade. Essa rastreabilidade, tão temida por aqueles que trabalham com investigação policial, nada mais seria que a possibilidade de verificação do rendimento da própria polícia.

Essa rastreabilidade pode expor a eficiência ou deficiência das polícias. Infelizmente, o atual contexto demonstra uma realidade na qual os integrantes das forças de segurança em todo o País estão com altas cargas de trabalho e acumulando, de forma ilegal, inúmeras funções dentro da instituição onde trabalham. Além disso, o efetivo está muito aquém do necessário para atender de forma satisfatória a demanda da população, sendo muito comum encontrar especialistas que criam fórmulas utilizadas para calcular a quantidade ideal de policiais pelo número de habitantes.

²⁵⁶ STRECK, Lênio Luiz. CNJ quer mudar concurso para juiz: mais um bom mercado para cursinhos? **Consultor Jurídico**, 23 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-23/senso-incomum-cnj-mudar-concurso-juiz-boa-cursinhos>. Acesso em: 27 set. 2021.

6.3.2 Rastreabilidade de inquéritos policiais

A rastreabilidade do inquérito policial é fundamental para a comodidade, a praticidade, para a economia material e para a economia de tempo. Ela vai ao encontro da implementação de um sistema de *compliance*, tornando célere o acesso a esse procedimento administrativo. Além disso, essa prática atende ao interesse público, à transparência, à eficácia e ao amplo acesso às investigações policiais, exceto quando sigilosas, como é o caso de cautelares em andamento, conforme preceitua o princípio administrativo constitucional.

Na Polícia Civil do Distrito Federal essa rastreabilidade já existe, o que amenizou toda a morosidade no andamento do inquérito, tornando-o mais transparente e diminuindo o risco de extravio dos autos. A Norma de Serviço nº 26, de 19 de novembro de 2020, implementou o sistema denominado Proced.Net, ocasionando o surgimento do Inquérito Policial Eletrônico. Esse sistema permite a produção de peças relativas aos procedimentos policiais, além de fazer a sua posterior integração com o Processo Judicial Eletrônico (PJE). O acesso do envolvido, seja suspeito de ser autor ou já indiciado, dá-se por meio de seu advogado, cumprindo o que preceitua o artigo 7º, inciso XIV, da Lei nº 8.069/1994,²⁵⁷ o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que diz:

São direitos do advogado: examinar, em qualquer instituição responsável por conduzir investigação, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de investigações de qualquer natureza, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos, em meio físico ou digital.

Ressalte-se que, se houver documentos relacionados a diligências em andamento, como, por exemplo, uma cautelar, o acesso poderá ser mitigado, uma vez que se essas informações forem transmitidas ao causídico o procedimento poderá se mostrar ineficaz. Nesses casos, o Poder Legislativo autorizou que as autoridades policiais responsáveis pela investigação não juntem aos autos as peças que tenham relação com o caráter descrito, conforme artigo 1º, § 11, da Lei nº 13.245/2016,²⁵⁸ que alterou o artigo 7º do Estatuto da OAB.

²⁵⁷ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18906.htm. Acesso em: 29 set. 2021.

²⁵⁸ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.245, de 12 de janeiro de 2016**. Altera o art. 7º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113245.htm. Acesso em: 29 set. 2021.

Por conseguinte, o Inquérito Policial Eletrônico cumpre integralmente a Súmula Vinculante nº 114 do Supremo Tribunal Federal,²⁵⁹ que diz: “É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício de defesa.”

Todas as peças do procedimento podem ser acessadas de forma eletrônica, tais como termos de declarações, apreensões, ofícios, memorandos e arquivos de mídia (fotografias, vídeo, dentre outros). O embrião desse novo sistema na Polícia Civil do Distrito Federal é o TCNET. Outro benefício da rastreabilidade do inquérito policial é a economia na impressão de papel, já que as peças não necessitam ser impressas, pois são consideradas originais devido à assinatura eletrônica dos servidores, que possuem um *token* específico.

Outro ponto positivo nessa proposta é a própria diminuição de gastos particulares e da tramitação dos autos. Essa autenticidade mencionada é feita por intermédio de uma cadeia hierárquica de confiança denominada Infraestrutura de Chaves Públicas brasileiras (IPC),²⁶⁰ que viabiliza a emissão de certificados digitais para a identificação virtual do cidadão.

Isso permite que os inquéritos policiais sejam acessados a qualquer tempo, eliminando aquele lapso temporal de tramitação entre as delegacias, a corregedoria, a promotoria e a vara criminal. Além disso, a juntada de petições, representações e requerimentos podem ser juntados aos autos sem a intervenção dos servidores do cartório. Apenas a título de curiosidade, até pouco tempo atrás os advogados compareciam, com certa frequência, às delegacias com o desiderato de tirar cópia dos autos, os quais eram entregues aos causídicos.

Os advogados eram acompanhados por algum servidor da delegacia até ao local da copiadora, como forma de preservar a segurança e, após o final do trabalho, retornavam à delegacia. Havia, portanto, todo esse deslocamento e prejuízo de tempo para as pessoas envolvidas, sem falar nos custos de tal acervo.

Além de todos esses benefícios, essa rastreabilidade extinguiu a carta precatória, a certidão de oitiva, o carimbo para numeração de páginas e as juntadas à entrega pessoal de material ou arquivo de mídia por advogado, que inclui diretamente no sistema do Processo Judicial Eletrônico. Outros pontos importantes foram a ausência de confecção de capa nos

²⁵⁹ STF – Supremo Tribunal Federal. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1230>. Acesso em: 29 set. 2021.

²⁶⁰ INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO. **ICP-Brasil**. 27 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/iti/pt-br/assuntos/icp-brasil>. Acesso em: 29 set. 2021.

inquéritos policiais, a diminuição de móveis dentro das salas das delegacias, como armários, estantes, arquivos de metal, etc.

Essa rastreabilidade também passou a permitir o compartilhamento de procedimentos com todas as unidades policiais, ou seja, acesso às peças produzidas em outras delegacias e tramitação imediata às varas criminais. São poucas as desvantagens perto dos benefícios existentes com essa modernização. Uma das desvantagens cogitadas é o acesso aos autos com chave de segurança o que, para alguns, relativiza o princípio da publicidade. Outras desvantagens são os *hackers*, o risco de invasão para subtração ou adulteração de dados, o alto custo para implementação e a necessidade de um sistema que tenha uma rede de internet com qualidade e velocidade.

Por fim, cabe ressaltar que essa rastreabilidade dos inquéritos policiais está diretamente ligada com um sistema de *compliance*, tornando o acesso aos inquéritos mais transparentes e fáceis, contribuindo, dessa forma, para a prevenção da prática da corrupção na atividade policial. Como ocorre com os inquéritos policiais, as ocorrências policiais e as denúncias anônimas também merecem um sistema de rastreabilidade, nos mesmos moldes do mencionado.

6.3.3 Rastreabilidade de registro de ocorrências policiais

Do mesmo modo como ocorre nos inquéritos policiais, seria de extrema importância que as ocorrências policiais também pudessem ser rastreadas. A rastreabilidade do registro de ocorrência policial também possui relação com os sistemas de *compliance*. Esse vínculo deve ser feito porque a rastreabilidade desses procedimentos possibilitará uma análise do que é ou não apurado, para que a falta de efetivo do órgão seja mapeada e sanada até que a necessidade da população seja atendida. De nada adianta a realização de cálculos sobre a quantidade ideal de policiais para determinado estado se essa quantidade idealizada não consegue suprir as demandas da sociedade.

Daí a necessidade de rastreabilidade das ocorrências policiais. Diariamente, várias pessoas deslocam-se até as delegacias de polícia com o intuito de comunicar a prática de um delito, acreditando que o Estado apurará o delito noticiado. O rastreamento do registro de ocorrência policial permitirá que o cidadão tenha acesso ao andamento da investigação, podendo aferir se o inquérito policial que apurará os fatos foi ou não instaurado. A implantação

dessa rastreabilidade possa gerar um verdadeiro colapso nas polícias, porque evidenciará a necessidade de um maior investimento de ordem estrutural e material nas instituições.

Esse, porém, é o caminho a ser enfrentando para a transformação em uma instituição que esteja de fato comprometida com o bem-estar da população, demonstrando que a transparência e a eficiência devem estar presentes em todos os atos administrativos da Administração Pública. A rastreabilidade nas ocorrências policiais seguiria o mesmo modelo da rastreabilidade dos inquéritos policiais, ou seja, as partes envolvidas nos litígios só teriam acesso a tramitações que não comprometessem a investigação policial.

6.3.4 Rastreabilidade das denúncias anônimas

Na mesma linha de raciocínio da rastreabilidade do inquérito policial e dos registros de ocorrência policial, a rastreabilidade das denúncias anônimas também se faz necessária. A implantação da rastreabilidade desses procedimentos trará ao cidadão a certeza e a garantia de que a polícia não escolhe o que apura, mas apura tudo aquilo que lhe é apresentado. Em pleno século XXI, é inegável a capacidade tecnológica das ouvidorias para a implantação de um sistema informatizado, que coloque à disposição do denunciante a tramitação da denúncia recebida pela polícia.

Muito comum ouvir as pessoas dizerem que não registrarão ocorrências policiais ou não farão denúncias anônimas porque “não dará em nada”. Essa rastreabilidade, conforme já foi mencionado, será capaz de trazer mais transparência sobre tudo o que é feito no âmbito da atividade policial. Isso, porém, demonstrará, também, da mesma forma que na rastreabilidade das ocorrências policiais, uma realidade muito comum nos dias atuais, que é a falta de efetivo nas instituições policiais.

O ideal seria que toda a demanda da população fosse atendida e que todas as denúncias anônimas fossem apuradas pelas polícias. Essa quantidade ideal de policiais *versus* habitantes só estará em conformidade no dia em que toda a demanda da população for atendida. Conforme já demonstrado, a quantidade de denúncias anônimas recebidas pela Polícia Civil do Distrito Federal é imensa e vem crescendo a cada dia. Essa rastreabilidade possibilitaria demonstrar a quantidade de denúncias anônimas que são de fato apuradas, possibilitando fazer um mapeamento das fragilidades existentes e a sua eventual correção.

Na prática, basta imaginar uma delegacia de polícia bem movimentada, onde são registradas várias ocorrências policiais durante todo o dia e as diligências dos inquéritos policiais em andamento precisam ser feitas, mas há um baixo efetivo policial e várias denúncias

anônimas. Como essa delegacia de polícia dará conta de atender de forma satisfatória a demanda da sociedade?

Aí entra em cena um procedimento muito comum na atividade policial, que muito se assemelha a uma escolha seletiva, não restando outra alternativa aos policiais, que, diante da alta demanda por parte da população *versus* a baixa quantidade no efetivo, acabam selecionando aquilo que é mais grave e tem mais repercussão social. É assim, infelizmente, que a grande maioria das polícias tem sobrevivido. Não se pode deixar de ressaltar que o furto de um carro antigo para uma pessoa que mora em um bairro periférico, por exemplo, merece receber a mesma atenção que o roubo a uma joalheria em um bairro nobre, mas, por conta da falta de estrutura do Estado, em muitas ocasiões não é assim que se tem pensado. A rastreabilidade das denúncias anônimas também é necessária e, da mesma forma que os inquéritos e as ocorrências policiais, pode contribuir de forma muito positiva para que um eventual sistema de *compliance* atinja os objetivos alcançados, seja prevenindo, seja combatendo a prática da corrupção na atividade policial.

Por fim, cabe reforçar que, em momento algum, essa rastreabilidade afastará o anonimato e a confidencialidade da denúncia anônima. Um canal de denúncias bem estruturado, inclusive, possibilita que o denunciante permaneça completamente anônimo, que se identifique para, eventualmente, repassar novas informações, sem que os autores do fato saibam quem fez a denúncia anônima ou que identifique e faça parte de um eventual processo ou procedimento, afastando completamente a confidencialidade.

Um canal de denúncias é um sistema fundamental para o bom andamento de um sistema de *compliance*. Ademais, é preciso que os denunciantes confiem nesse canal de denúncias, sentindo que as suas colaborações podem contribuir de forma muito significativa para a prevenção e o combate à prática da corrupção. Além disso, um canal de denúncias que efetivamente funcione aumenta a confiança da população e dos servidores na instituição, fazendo com que o sistema de integridade de fato alcance o seu objetivo.

6.4 A figura do *compliance officer* na Polícia Civil do Distrito Federal

Quem seria a pessoa mais apropriada para ser o *compliance officer* em um eventual sistema de *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal? Conforme já mencionado, os programas de integridade em órgãos públicos são relativamente novos, o que faz com que várias dúvidas ainda não tenham sido sanadas. A primeira observação a ser feita sobre esse tema é que a proteção de feudos deve ser deixada de lado no momento da escolha desse profissional. É

necessário que o escolhido esteja capacitado e preparado tecnicamente para exercer essa função, independentemente do cargo que ocupe dentro da instituição.

A função do *compliance officer* é fiscalizar e coordenar um sistema de *compliance*. Deve ser alguém com experiência na área, que tenha total liberdade para questionar e fiscalizar os integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal, inclusive aqueles que ocupam cargos na alta gestão da instituição. Além disso, tem a missão de realizar manutenções no sistema de *compliance*, fazendo com que a implantação deste seja constantemente atualizada e revisada.

Embora não seja incomum que o escolhido seja um profissional independente, sem que a este seja atribuído qualquer poder de comando ou direção, o mais apropriado é que esse profissional conheça o dia a dia da instituição, já tendo conhecimento dos riscos e dos desafios a serem enfrentados com a implementação de um sistema de *compliance*.

O Ministério Público²⁶¹ possui diversas atribuições, previstas no artigo 129 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Dentre as suas funções institucionais merece destaque, por estar diretamente ligada ao tema desta dissertação, o controle externo da atividade policial, que já gerou, inclusive, um trabalho desenvolvido pelo Conselho Nacional do Ministério Público,²⁶² que elaborou um relatório²⁶³ denominado *O Ministério Público e o controle externo da atividade policial*.

Essa iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público, contando com primoroso trabalho de promotores de justiça e procuradores da República de todo o Brasil, reuniu dados de várias unidades policiais estaduais e federais, tendo como principal objetivo a missão de

²⁶¹ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: **I** - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; **II** - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; **III** - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; **IV** - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição ; **V** - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; **VI** - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; **VII** - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; **VIII** - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; **IX** - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mar. 2021).

²⁶² CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/>. Acesso em: 23 mar. 2021.

²⁶³ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/12399-o-ministerio-publico-e-o-controle-externo-da-atividade-policial>. Acesso em: 23 mar. 2021.

levantar informações que permitam otimizar os esforços demandados por membros da instituição para lidar com os problemas específicos do contexto da atividade policial.

Esses dados acabaram demonstrando as mazelas da segurança pública no Brasil, principalmente no que tange às condições físicas, estruturais e de pessoal das delegacias de polícia estaduais e federais existentes em nosso País. As informações que constam nesse relatório são muito importantes, porque são o resultado de um mapeamento das deficiências existentes nas instituições policiais, demonstrando a necessidade de uma real transformação no trato com as forças de segurança.

Aqui cabe uma ponderação que merece a seguinte reflexão: se o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) já exerce o controle externo da atividade policial, por que não participar também de uma eventual discussão sobre a implementação de um sistema de *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal, auxiliando, inclusive, na escolha desse *compliance officer*? O Ministério Público poderia contribuir também no incentivo à prevenção da prática de corrupção ou de eventuais desvios de conduta, seja monitorando o sistema de *compliance* da PCDF, ou participando ativamente da prevenção e do combate à prática da corrupção, através de parcerias com palestras, seminários e qualificação dos servidores.

Além disso, o controle externo da atividade policial, exercido pelo Ministério Público, não está focado apenas em fiscalizar a atividade policial propriamente dita, sendo a prova de que essa instituição também deve fiscalizar as condições oferecidas para que esses profissionais possam desenvolver as suas árduas funções. Essa mudança na estrutura das polícias pode se dar através de diálogos, acordos ou parcerias com o Poder Público, que deve garantir a prestação de um serviço de segurança pública que atenda às necessidades da sociedade.

Frise-se que Conselho Nacional do Ministério Público, ciente da sua importância e atento aos problemas estruturais que envolvem as polícias brasileiras, bem como a relação das polícias com a sociedade, lançou a cartilha²⁶⁴ “Cidadão com segurança: respeito mútuo entre cidadão e polícia”, que visou estimular o respeito mútuo entre o cidadão e a polícia.

São notórias as ações do Ministério Público no que diz respeito ao controle externo da atividade policial, ficando evidente a sua preocupação com a prevenção, atuando de forma proativa e atento à garantia de uma prestação eficaz de segurança pública à sociedade. Essa participação efetiva do Ministério Público acaba se transformando em fomento para a aplicação

²⁶⁴ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Cidadão com segurança: respeito mútuo entre cidadão e polícia**. 2. ed. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/5993-cidadao-com-seguranca-2-edicao>. Acesso em: 25 mar. 2021.

de políticas públicas que visem a prevenção e o combate à prática da corrupção na atividade policial.

Para Carlos Vinícius Alves Ribeiro,²⁶⁵ o Ministério Público possui inúmeras atribuições extrajudiciais, além das já elencadas nos artigos 127, 128 e 129 da nossa Carta Magna. Segundo o autor, “desde que deixou de exercer apenas a titularidade da ação penal, ainda antes da Constituição da República de 1988, o Ministério Público foi se agigantando”. Isso pode ser comprovado com as inúmeras atribuições do órgão, que estão espalhadas em diversos textos normativos. A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público,²⁶⁶ que dispõe sobre normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos, assevera que esta é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica do regime democrático e dos interesses individuais e sociais indisponíveis.

Interessante fazer essa observação, porque a segurança pública, por ser um Direito indisponível, merece o amparo e a fiscalização do Ministério Público. O Supremo Tribunal Federal, inclusive, no julgamento do RE 559646 PR,²⁶⁷ entendeu que o direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a aplicação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço.

Após análise da legislação que trata das atribuições do Ministério Público, será possível aferir, como diz Carlos Vinícius Alves Ribeiro,²⁶⁸ que não há um rol fechado. Depreende-se, portanto, que essa instituição pode exercer atividades nunca imagináveis na defesa dos interesses da sociedade. Embora uma grande parte dessas atribuições seja exercida de forma judicial, nada impede que também sejam exercidas atividades extrajudiciais, como por exemplo, por que não, a gestão de um eventual sistema de *compliance* da Polícia Civil do Distrito Federal.

²⁶⁵ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves **Ministério Público** - funções extrajudiciais. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

²⁶⁶ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 26 mar. 2021.

²⁶⁷ “DIREITO CONSTITUCIONAL. SEGURANÇA PÚBLICA AGRADO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.” (STF - Supremo Tribunal Federal. **AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 559646 PR**. p. 62. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20051286/agreg-no-recurso-extraordinario-re-559646-pr>. Acesso em: 26 mar. 2021).

²⁶⁸ RIBIEIRO, op. cit., p. 65).

A pergunta que se faz necessária é: por que o Ministério Público seria essencial para o monitoramento de um eventual sistema de *compliance* da PCDF? Várias justificativas levam a crer que o Ministério Público seja o órgão mais apropriado para essa função. Além de gozar da confiança de uma grande parcela da sociedade, ele, conforme já mencionado, é o responsável por garantir que o direito indisponível à segurança pública seja usufruído de forma plena pela por todos os seus usuários.

Durante os anos de 2014 a 2017 foi realizada uma pesquisa²⁶⁹ de âmbito nacional sobre a credibilidade do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça, onde os brasileiros avaliaram a importância desses órgãos. O resultado mostrou que o MP e o CNMP apresentaram um aumento significativo no indicador “confiança da população”. Os pesquisadores também perguntaram aos cidadãos quais problemas sociais, com base em uma lista com 11 (onze) itens, deveriam ser resolvidos com mais prioridade. O “combate à corrupção” foi o item mais escolhido, seguido pelo “direito à saúde”.

Observa-se, portanto, que para grande parte da sociedade o Ministério Público é a instituição mais preparada para o combate à prática da corrupção, esteja ela ocorrendo no setor público ou no setor privado. Esse nível de confiança conquistado pelo Ministério Público não é, infelizmente, o mesmo das instituições policiais. Na contramão dessa pesquisa, foram feitas várias pesquisas com foco na confiança da sociedade nas instituições policiais, tendo sido constatado que os brasileiros não confiam nas polícias civil e militar.

De acordo com pesquisa,²⁷⁰ realizada em 2013 pelo Ipea do Distrito Federal, o brasileiro pouco confia na polícia. Essa pesquisa contou com a opinião de 2.770 pessoas em todo o País e mostrou que cerca de 70% dos entrevistados “confiam pouco” ou “não confiam” nas polícias civis ou militares. Além disso, os mesmos entrevistados consideraram o trabalho das corporações lentos e ineficientes. No ano de 2020, o Ipea realizou a mesma pesquisa²⁷¹ e constatou que, a cada 4 (quatro) brasileiros, apenas 1 (um) confia na polícia. A construção de confiança demanda tempo e trabalho árduo. Por esse motivo, o sistema de *compliance* da Polícia Civil do Distrito Federal passaria a ser mais estruturado se contasse com o suporte do Ministério Público do

²⁶⁹ CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. Divulgada pesquisa de satisfação e imagem sobre Ministério Público e CNMP. **Conselho Nacional do Ministério Público**, 13 de setembro de 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10695-divulgada-pesquisa-de-satisfacao-e-imagem-sobre-ministerio-publico-e-cnmp>. Acesso em: 26 mar. 2021.

²⁷⁰ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasileiro pouco confia na polícia, aponta IPEA**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&ordering=3&limitstart=4730&limit=10. Acesso em: 26 mar. 2021.

²⁷¹ BBC NEWS BRASIL. Um em cada 4 brasileiros não confia nas polícias civil e militar, diz Ipea. **BBC News Brasil**, 1º de dezembro de 2010. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/12/101201_pesquisa_seguranca_rp. Acesso em: 26 mar. 2021.

Distrito Federal e Territórios, que, além de exercer o controle externo já cediço de todos, também teria a sua participação na prevenção de delitos.

Outro fator importante é que a criação de uma nova divisão específica para a implantação, a implementação e o monitoramento de um sistema de *compliance* pode sobrecarregar ainda mais uma estrutura que já é enxuta. A presença do Ministério Público em um sistema de *compliance* pode evitar a prática do corporativismo institucional. Onde existe corporativismo, não há punições, o que faz com que quanto mais se suba no grau de hierarquia, maior seja o nível de corporativismo.

O sistema de *compliance* defendido nesta dissertação é aquele cujo principal objetivo é a conscientização constante dos servidores sobre a importância da prevenção da prática da corrupção e da prática de desvios de conduta. No caso da Polícia Civil do Distrito Federal, por exemplo, fica o seguinte questionamento: imagine que o *compliance officer* seja um integrante da própria PCDF. Pode-se afirmar que situações aparentemente arbitrárias poderiam ser resolvidas pela própria instituição, sem a necessidade de acionamento do Judiciário? Como exemplo cabe citar um fato²⁷² ocorrido no ano de 2019, onde o Chefe de determinada delegacia circunscricional, por iniciativa própria, criou uma delegacia de polícia itinerante, mesmo com um efetivo precário na delegacia principal, o que acabou sacrificando todos os servidores da unidade.

Depois de esgotadas as tentativas para demonstrar ao gestor da unidade policial que a sua decisão estaria violando procedimentos que deveriam ter sido adotados, o Sindicato dos Policiais Cíveis do Distrito Federal (Sinpol-DF) precisou fazer o ajuizamento de uma ação, que pleiteou o encerramento imediato da referida delegacia itinerante. No caso em tela, o Sinpol-DF destacou que a medida só poderia ocorrer por meio de lei federal, pois, constitucionalmente, recai sobre a União o dever de organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal. Além disso, também foi mencionado que a nova delegacia em questão sequer constava no organograma da PCDF.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal acabou expedindo sentença determinando o encerramento das atividades dessa delegacia itinerante. Ao conceder a liminar, o juiz que analisou o caso pontuou que o idealizador do projeto, no caso, o delegado-chefe, não teria permissão legal para “criar, desmembrar ou definir o local de funcionamento de uma Delegacia

²⁷² SINPOL-DF – Sindicato dos Policiais Cíveis do Distrito Federal. Após ação do Sinpol-DF, TJ determina fechamento da Delegacia Itinerante da Fercal. **Sinpol-DF**, 18 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.sinpoldf.com.br/noticias/2019/07/apos-acao-do-sinpol-df-tj-determina-fechamento-da-delegacia-itinerante-da-fercal.html>. Acesso em: 29 mar. 2021.

baseado em sua compreensão pessoal”, demonstrando que o servidor deveria ter buscado os meios legais para isso, tais como apresentação de dados relativos à proposta de alteração, indicação de viabilidade administrativa, além de outros elementos.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), na mesma esteira de raciocínio, também emitiu parecer sinalizando que um projeto de tamanha envergadura, tanto sob o prisma administrativo quanto pelo aspecto orçamentário, antes de ser adotado deve ser debatido com instâncias superiores da corporação, para que seja aferida a viabilidade de sua implementação. Caso já existisse um sistema de *compliance* efetivo no âmbito da PCDF, provavelmente essa questão não teria como destino o Judiciário. Nesse caso específico, questiona-se se um *compliance officer* que fizesse parte do quadro de servidores da Polícia Civil do Distrito Federal teria autonomia para sugerir que fossem, de fato, tomadas as medidas cabíveis e necessárias para evitar o ajuizamento de uma ação.

Por esse tipo de questionamento, não se pode descartar que em um eventual sistema de *compliance* da PCDF a função de *compliance officer* fosse exercida por algum servidor com autonomia suficiente para evitar que situações como a mencionada acima possam ser resolvidas pela divisão de *compliance*, o que justifica a participação do Ministério Público na sua fiscalização no âmbito da PCDF. Conforme preceitua Carlos Vinícius Alves Ribeiro,²⁷³ existem atualmente várias atividades extrajudiciais exercidas pelo Ministério Público, o que traz a visão do reconhecimento de uma nova fronteira nas funções administrativas.

Para Luís Antônio Boudens,²⁷⁴ presidente da Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef), “o brasileiro não procura uma delegacia porque não confia na sua polícia”. Se essa desconfiança paira sobre crimes onde a autoria sequer é conhecida, com mais razão uma vítima de abuso de autoridade, por exemplo, deixaria de procurar a polícia para investigar o próprio policial. Essa confiança precisará ser reconstruída e pode demandar tempo, sendo necessária a contribuição do Ministério Público na construção desse progresso estrutural.

Atualmente existe um projeto de lei denominado PL das Polícias,²⁷⁵ cujo objetivo é tentar diminuir a ingerência política das instituições policiais, diminuindo a ingerência política

²⁷³ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves **Ministério Público** - funções extrajudiciais. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 114.

²⁷⁴ KAFRUNI, Simone. Sistema policial do país sofre com corporativismo, burocracia e ineficiência. **Correio Braziliense**, 10 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2020/09/4874497-sistema-policial-do-pais-sofre-com-corporativismo-burocracia-e-ineficiencia.html>. Acesso em: 27 mar. 2021.

²⁷⁵ SACONI, Alexandre. PLs das polícias tentam diminuir ingerência política de governadores e reforçam corporativismo. **My News**, 24 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://canalmynews.com.br/politica/pls-das-policias-tentam-diminuir-ingerencia-politica-de-governadores-e-reforcam-corporativismo/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

de governadores. As questões mais relevantes nesse projeto de lei, que afetarão as polícias civis, são a fixação de mandato fixo de 2 (dois) anos para os Delegados Gerais, ou seja, os chefes das polícias só poderão ser exonerados por ato fundamentado do governador, ratificado por maioria absoluta dos deputados estaduais ou distritais. Também foi abarcada a proibição de divulgação de técnicas de investigação pelas polícias civis e de qualquer dado ou informação decorrente de quebra de sigilo; e, por fim, cria o Conselho Nacional de Polícia Civil, formado por delegados, agentes, sindicalistas, representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da OAB.

Caso essas mudanças ocorram, o Chefe do Poder Executivo de fato terá menos ingerência política sobre a polícia civil, o que pode ser entendido com um mecanismo de defesa da corporação contra perseguições políticas. Estudiosos alertam,²⁷⁶ porém, que esse possível excesso de autonomia financeira e funcional pode criar um poder paralelo, fazendo com que os governadores se tornem reféns. O fato é que da forma que está atualmente, caso Delegado-Geral da Polícia Civil decida criar uma força-tarefa para investigar a prática de corrupção em determinado governo, certamente correrá o risco de ser substituído. Com esse mandato fixo de 2 (dois) anos, essa possibilidade seria reduzida

Esse tema foi abordado em matéria²⁷⁷ publicada no jornal Piauí, no qual o sociólogo Luís Flávio Sapori comentou o perigo da independência policial. Segundo ele, “o que define os projetos, tanto das polícias civis, quanto das polícias militares, é o excesso de corporativismo, onde delegados, investigadores, escrivães, oficiais e praças se articulam e chegaram a um acordo sobre o tipo de polícia que eles querem para eles mesmos e não para a sociedade”. O fato é que a estrutura das polícias brasileiras é anterior à Constituição Federal de 1988, demandando, de fato, uma reformulação. Essa independência pleiteada no Projeto de Lei, porém, não significa que as instituições policiais poderão fazer o que bem entenderem, haja vista que o Ministério Público continuará exercendo o seu papel de controle externo da atividade policial.

A atividade de dar suporte e acompanhar eventual sistema de *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal pode não se enquadrar normativamente em nenhuma das atribuições do Ministério Público do Distrito Federal e Território. Isso não quer dizer, contudo, que isso seja ilegal. Nas palavras de Carlos Vinícius Alves Ribeiro,²⁷⁸ “dessa maneira, haverá um

²⁷⁶ ESTADÃO CONTEÚDO. Proposta reduz poder de governador sobre polícia. **ISTOÉ DINHEIRO**, 11 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/proposta-reduz-poder-de-governador-sobre-policia/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

²⁷⁷ LIMA, Renato Sérgio de; SAPORI, Luis Flávio. O perigo da independência. **Piauí**, 13 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/o-perigo-da-independencia/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

²⁷⁸ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves **Ministério Público - funções extrajudiciais**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 114.

Ministério Público efetivamente democrático e de direito, com condutas previsíveis e, principalmente, com agentes que respeitem direitos fundamentais dos cidadãos que cabe à instituição tutelar”. Isso não significa que estar-se-á diante de uma usurpação de funções ou que a PCDF não teria condições de gerir o seu próprio sistema de integridade. Demonstra, tão somente, que os órgãos públicos precisam estar alinhados na prevenção e no combate à prática da corrupção.

6.5 O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o controle externo da atividade policial e a relação com o sistema de *compliance* da Polícia Civil do Distrito Federal

Quando se menciona que a aplicação de um sistema de *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal pode melhorar a instituição, transformando-a em um órgão que cumpre as leis, não se fala em deixar de lado instituições que exercem o controle externo da atividade policial,²⁷⁹ como é o caso, no Distrito Federal, do Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT).²⁸⁰ Embora já existam, nos ministérios públicos, os núcleos de controle externo da atividade policial, o foco de atuação deixa de ser repressivo a passa a ser preventivo.

Esse controle sobre as polícias vem ganhando cada vez mais força, reforçando o que já foi mencionado. Quando os ministérios públicos assumem esse papel de controle externo da atividade policial demonstram, na verdade, a capacidade para o exercício das funções extrajudiciais. Apenas a título de exemplo, no dia 12 de abril de 2020, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro criou uma Coordenadoria-Geral de Segurança Pública²⁸¹ para aprimorar a atuação da instituição no controle externo da atividade policial e contribuir com políticas públicas que possam beneficiar as instituições policiais.

A Coordenadoria-Geral de Segurança Pública foi instituída por intermédio da Resolução nº 2.409 do Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça (GPGJ), sendo considerada uma

²⁷⁹ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; [...]” (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 fev. 2021).

²⁸⁰ O Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios é o ramo do Ministério Público da União responsável por fiscalizar as leis e defender os interesses da sociedade do Distrito Federal e dos Territórios. Sua missão é “promover a justiça, a democracia, a cidadania e a dignidade humana, atuando para transformar em realidade os direitos da sociedade do Distrito Federal e dos Territórios” (MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/>. Acesso em: 2 out. 2021).

²⁸¹ MPRJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. MPRJ cria Coordenadoria-Geral de Segurança Pública para aprimorar a atuação da instituição no controle externo da atividade policial e contribuir com as políticas públicas. **MPRJ**, 12 de abril de 2021. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/103804>. Acesso em: 14 abr. 2021.

estrutura interna do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, dedicada a aprimorar as ações da instituição relacionadas ao controle externo da atividade policial e à promoção de ações voltadas à segurança pública. Merece destaque, nessa Coordenadoria-Geral, o monitoramento do mapa de criminalidade, consolidando dados relativos a mortes decorrentes de intervenção policial, ajudando a realizar o diagnóstico e o direcionamento de atuação do Ministério Público na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Essa Resolução segue a mesma linha de raciocínio já mencionada, que defende a participação efetiva do Ministério Público do Distrito Federal e Território em um eventual sistema de *compliance* da Polícia Civil do Distrito Federal. É interessante esclarecer que a Coordenadoria do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro está vinculada à Subprocuradoria-Geral de Justiça e Planejamento e Políticas Institucionais, órgão destinado à promoção da integração funcional e à articulação estratégica entre estruturas e órgãos de execução do próprio Ministério Público.

Entre os objetivos dessa Coordenadoria está a atribuição para verificação da regularidade, adequação e eficiência da atividade policial, para a prevenção e repressão à prática de crimes, tanto nas fases de investigação, persecução em juízo e execução da pena, quanto aos que competem à defesa dos direitos vinculados aos serviços públicos no sistema carcerário do estado. A Coordenadoria também ficou com a missão de elaborar a criação de diretrizes de prevenção e repressão à criminalidade, assim como de zelo pela celeridade, regularidade das atividades de investigação e pela maior eficácia e resolutividade no combate à criminalidade, além da probidade administrativa dos integrantes dos órgãos públicos da área de segurança pública.

Por trás da criação dessa Coordenadoria-Geral de Segurança Pública há todo um suporte operacional e técnico, composto pelos Centros de Apoio Operacional, do Grupo de Apoio Técnico Especializado (Gate/MPRJ), da Coordenadoria de Segurança e Inteligência (CSI/MPRJ), além de estruturas destinadas à gestão da informação e ao processamento de dados, como o Centro de Pesquisas (Cenpe/MPRJ), o Laboratório de Inovação (Inova/MPRJ) e a Coordenadoria de Análises, Diagnósticos e Geoprocessamento (CADG/MPRJ).

Diante disso, cabe salientar que a Polícia Civil do Distrito Federal possui condições suficientes para implementar o seu sistema de *compliance* e para escolher o seu *compliance officer*. O Ministério Público do Distrito Federal, porém, pode contribuir para o aperfeiçoamento deste, atuando em conjunto com outros órgãos públicos, tais como TCU, CGU, TCDF e CGDF.

6.6 Os rumos do sistema de *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal.

A par do já mencionado, um sistema de *compliance* pode, de fato, funcionar como um novo instrumento de prevenção e de combate à prática da corrupção no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal. Antes de abordar os rumos de um sistema de *compliance* na PCDF, é preciso fazer uma abordagem do panorama atual, com o principal objetivo de aperfeiçoar os mecanismos existentes.

Durante os dois anos de estudo para a confecção deste trabalho, foi possível perceber a evolução institucional da Polícia Civil do Distrito Federal no que diz respeito ao interesse de trazer mecanismos de prevenção e de combate à prática da corrupção no âmbito da atividade policial. Apenas a título de exemplo, a PCDF recebeu a marca de participante do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), uma iniciativa inovadora da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

Esse empenho da PCDF demonstra que o caminho para prevenir e combater a prática da corrupção na instituição é a participação em programas que tenham justamente o mesmo objetivo. Isso também é um forte indício de que a alta administração da PCDF tem interesse na implementação das melhores práticas de prevenção a atos de fraude e de corrupção, além de colaborar com órgãos que também fazem o mesmo, tais como Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União.

Embora todas essas iniciativas sejam bem vistas, é necessária a observância dos protocolos utilizados para a efetivação de um sistema de integridade que atenda às reais necessidades da PCDF. Como já mencionado em diversas ocasiões, atualmente a Polícia Civil do Distrito Federal conta com uma Divisão de Controle, que tem como principal objetivo a supervisão, análise, orientação, fiscalização, avaliação e acompanhamento de gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal da própria PCDF.

O estudo também demonstrou que essa Divisão de Controle é a responsável pelo Programa Integridade, que visa difundir conceito de integridade pública, demonstrando aos servidores a importância do alinhamento e da adesão a valores, princípios e normas, de maneira a priorizar o interesse público em detrimento do interesse privado quando o agente estiver representando o Estado no serviço público.

O programa de integridade da Polícia Civil do Distrito Federal apresentou os seguintes eixos: comprometimento e apoio permanente da alta administração, unidade responsável pela implementação e acompanhamento do programa, identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos de integridade, promoção de treinamentos e eventos que disseminem, incentivem e

reconheçam boas práticas na gestão pública e monitoramento contínuo do programa. Esse mesmo programa de integridade, segundo divulgação na intranet da PCDF (rede restrita ao contexto de uma instituição ou corporação), também é definido como “conjunto estruturado de diretrizes e medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta.”

Apesar disso, algumas considerações precisam ser feitas com o intuito de aperfeiçoar os mecanismos já existentes, de modo que a prevenção e o combate à prática da corrupção na atividade policial se tornem ainda mais eficientes. Embora não sejam comuns, não há impedimento para que uma Divisão de Controle Interno acumule todas as funções de um sistema de *compliance*. Sobre esse tema, o Tribunal de Contas da União²⁸² sugere:

Portanto, em prol da governança saudável, a organização deve identificar as funções que tomam decisões críticas e segregá-las, de modo que a competência de decisão não esteja concentrada em uma única instância. Essa concentração é maléfica, na medida em que permite cometimento de fraude e corrupção, bem como sua ocultação. A ideia da segregação de funções é que **nenhum servidor possa estar numa posição capaz de executar todas as etapas necessárias para cometer uma fraude e corrupção e ocultá-la**. Além da segregação, a organização deve considerar implantar uma política de rotação de pessoal. Dependendo da criticidade da função, um prazo pode ser estabelecido para que uma pessoa ocupe dada posição. A longa permanência de uma pessoa na mesma função pode encorajá-la a cometer fraude e corrupção, uma vez que que conhecerá os controles existentes e a frequência e a profundidade das auditorias. A organização deve avaliar caso a caso tanto as funções que requeiram segregação quanto rotação. O excesso de segregação pode burocratizar a tomada de decisão, retardando-a além do esperado. Ademais, o excesso de rotação pode prejudicar a continuidade das operações pela perda de memória organizacional. (Grifo nosso).

Diante disso, é sugestivo que na estrutura da Polícia Civil do Distrito Federal existissem três principais eixos de um sistema de *compliance*, a saber: Divisão de Compliance, Divisão de Controle Interno e Canal de Denúncias, cada um com a sua devida autonomia. Esses departamentos seriam responsáveis pelo sistema de *compliance* da PCDF, que sairia do Gabinete do Delegado-Geral e passariam a ficar ao lado da Corregedoria-Geral. Outro aspecto que deve ser destacado é que, embora a Corregedoria-Geral atue de forma repressiva, nada impede que também possa estar alinhada aos eixos desse sistema. Outro ponto importante é que a expressão “programa de integridade” foi usada de forma inadequada pela PCDF para o objetivo que se quer alcançar. Marcelo Zenkner²⁸³ preceitua que:

²⁸² TCU – Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2. ed. Brasília: SEGECEX/SECCOR/SEMEC, 2018. p. 48. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corruptao_2_edicao.pdf. Acesso em: 1º jun. 2021.

²⁸³ ZENKNER, Marcelo. **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 200-201.

É por essa razão que tão importante questão não pode ser tratada sob a ótica de um mero “programa”, mas sim de um “sistema”. O termo “programa” se refere a algo que se pretende executar em determinada ocasião a partir de um planejamento que contempla atividades com início, meio e fim. Já um “sistema” é algo perene, definitivo, que se mantém em constante aprimoramento e jamais pode ser encerrado. Pode-se dizer, assim, que um “programa de integridade” seria apenas uma ação de governo, enquanto um “sistema de integridade” é uma ação de Estado.

Embora o termo mencionado esteja sendo utilizado de forma tecnicamente incorreta não só pela PCDF, mas pela maioria da legislação que aborda o tema de integridade, isso não fará com que um sistema de *compliance* deixe de atingir os seus objetivos. Por ser um mecanismo altamente complexo, composto de vários pilares que precisam ser muito bem estruturados, há vários outros obstáculos que precisam ser superados para a prevenção de atos ilícitos surtir os efeitos esperados. Ana Frazão e Ana Rafaela Martinez Medeiros²⁸⁴ entendem que

[a] implementação de programas de *compliance* impõe uma série de custos. A instituição de um programa robusto exige a contratação de especialistas, a elaboração de um código de ética e de conduta, a avaliação permanente dos riscos, o investimento contínuo no treinamento dos empregados, a contratação de *compliance officers* externos e de auditoria externa, o investimento em mecanismos de controle interno, inclusive em tecnologia da informação, para aprimorar os mecanismos de gerenciamento dos riscos, despesas relacionadas à manutenção do comitê de *compliance* etc. Tudo isso, evidentemente, impõe consideráveis ônus à sociedade.

Aqui cabe fazer uma observação sobre a efetividade dos sistemas de *compliance* mais estruturados. Não há divisão de controle ou sistema de *compliance* capaz de eliminar os riscos por completo. Apesar disso, esses novos mecanismos de combate à prática da corrupção têm sido vistos como fundamentais para a prevenção e a diminuição de ilícitos dentro das empresas ou dos órgãos públicos onde são implementados. Por mais que se tenha um custo alto ou que sejam seguidas todas as recomendações já mencionadas durante este trabalho, não há uma garantia de que atos de corrupção ou desvios de condutas não ocorrerão.

Ainda sobre o tema, Thiago Marrara²⁸⁵ descreve alguns dos fatores comumente prejudiciais ao bom funcionamento de um controle interno. São eles:

- i. **Falta de especialização técnica:** Controlar pressupõe conhecer uma situação ou objeto e entendê-lo. Sem isso, não se controla ou, na melhor das hipóteses, controla-se muito mal. Caso o agente responsável pelo controle não compreenda tecnicamente o assunto ou matéria sob sua observação, dificilmente terá condições

²⁸⁴ FRAZÃO, Ana; MEDEIROS, Ana Rafaela Martinez. *Compliance, perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 80.

²⁸⁵ MARRARA, Thiago. *Compliance, perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 287-290.

- de avaliá-la com precisão para aferir sua regularidade ou irregularidade. Isso revela uma regra geral básica: o controle demanda conhecimento técnico e, por conseguinte, exige capacitação constante.
- ii. **Proximidade entre controlador e controlado:** A administração Pública, seja em suas tarefas executórias, seja nas funções de controle que lhe cabem, sofre forte influência, ora lícita, ora ilícita, de uma série de fatores, incluindo os de ordem política e econômica, assim como as influências pessoais derivadas de sentimentos, relações de amizade, coleguismo, inimizade ou parentesco. Mesmo a administração burocratizada, como alerta Jacques Chevalier, não funciona de modo mecânico, previsível e coerente. Reconhecer que, a despeito do princípio constitucional da legalidade e d impessoalidade, o ambiente administrativo jamais foi ou será neutro representa o primeiro passo para se entender a importância do isolamento, da autonomia ou do distanciamento entre controlador em relação ao controlado e seus poderes. Nas instituições em que a proximidade entre controlador é muito alta, como costuma ocorrer no controle interno hierárquico dentro de um mesmo órgão (intraorgânico), as pressões desfavoráveis à ação efetiva do controlador aumentam de maneira diretamente proporcional. Essas pressões derivam de eventuais articulações políticas manejadas contra o controlador, de seu medo frente às retaliações presentes ou futuras, de ameaças expressas e, não é de se descartar a hipótese de reais danos físicos, morais ou profissionais. Não é por outra razão que o tema da imunização e do insulamento do controlador se mostra tão relevante.
- iii. **Corporativismo e clientelismo:** o corporativismo pode ser simplificada-mente definido como o movimento de autoproteção dos interesses de classes profissionais que também sucede dentro da Administração Pública e, em estágio mais avançado, busca a imunização recíproca de grupos de agentes públicos contra fatores desestabilizadores externos e a manutenção de privilégios e benefícios; inclusive pelo sufocamento de instrumentos de controle interno capazes de afetá-los. Como nem todas as entidades estatais dispõem de corpos neutros e especializados de controladores, é comum que as tarefas de controle interno se desenvolvam exclusivamente por meio de mecanismos de autocontrole e de controle hierárquico. **O perigo que aí reside deriva do fato de que o controle interno hierárquico de mostra extremamente suscetível ao corporativismo nas entidades em que a composição profissional dos órgãos decisórios se destaca pela baixa heterogeneidade, sendo dominada por um grupo específico de profissionais.** Em ambientes assim, torna-se praticamente impossível o controle hierárquico efetivo das falhas ou ilegalidades cometidas por membros do grupo dominante. Já nas hipóteses em que as decisões de controle hierárquico contra falhas ou ilegalidades cometidas pelo membro do grupo dominante não geram efeitos nocivos reflexos para o coletivo, mas somente efeitos individuais contra aquele que agiu irregularmente, entra em jogo o clientelismo, ou seja, um sistema de troca de favores entre seus membros, baseado em um pacto de proteção recíproca ou de imunização contra qualquer elemento de ataque externo. No **clientelismo**, os controladores, sobretudo os que dependem de eleição pelos pares, trocam seu apoio a situações irregulares ou ilícitas por votos que isso gera, **tem-se paulatinamente valorizado a criação do chamado controle interno especializado, por órgão separado, autônomo e distanciado dos órgãos executórios.** (Grifo nosso).
- iv. **Impunibilidade ou insuficiência punitiva:** A impunidade reinante na Administração Pública brasileira e as insuficiências punitivas por deformações institucionais e procedimentais ou falhas de gestão configuram outro inimigo do controle interno. A impunidade e as insuficiências punitivas a que se faz menção são fáticas, reais, ocorrentes no mundo do ser, no cotidiano da Administração Pública. Não se trata de um problema derivado da insuficiência de mecanismos jurídicos de controle, mas sim da falta de vontade e de condições políticas para se aplicá-los com efetividade. Além disso, elas decorrem de inúmeras dificuldades procedimentais que maculam a legalidade dos mecanismos de controle.
- v. **Custos elevados:** o direito não é movido sem custos! As normas saltam do texto legal e transformam-se em realidade sem intervenções naturais. Normas dependem de pessoas, de sua vontade, de sua interpretação, de seu desejo de aplicá-las como

se deve, de energia, de comportamentos. Tudo isso gera custos, gastos, despesas das mais variadas espécies. E se regressarmos ainda mais no processo jurídico, chegar-se-á à conclusão de que a própria existência das normas custa. A gênese normativa não ocorre gratuitamente, sem dor, sem tensões e conflitos – sem custos, portanto. O exame do controle interno jamais escaparia a essa regra. Não há dúvida de que ele gera custos de muitas espécies, dentre os quais merecem destaque os financeiros, os humanos e os profissionais. Por esses e outros fatores, a efetividade do controle pressupõe a superação das dificuldades financeiras e orçamentárias de cada entidade estatal, além de luta contra as restrições culturais a investimento fundamentais em atividades do gênero.

Diante disso, percebe-se que o atual programa de integridade da Polícia Civil do Distrito Federal pode ser aperfeiçoado e transformado em um sistema de *compliance*, com o intuito de continuar criando mecanismos de conscientização, cujo principal objetivo continue sendo a prevenção e o combate à prática da corrupção e de desvios de conduta no âmbito da atividade policial. Isso demonstra que, diante tudo o que visto, os planejamentos estratégico, tático e operacional da Polícia Civil do Distrito Federal caminham na direção da busca pela integridade, o que faz com que o *compliance* possa, de fato, ser implementado na instituição, demonstrando que pode prevenir e reduzir a corrupção no âmbito da atividade policial.

A implantação de um sistema de *compliance* na Polícia Civil do Distrito Federal tem tudo para dar certo, principalmente pelo fato de a Polícia Civil do Distrito Federal ser a polícia da capital da República. A eventual implementação desse sistema poderia servir de exemplo para as demais polícias estaduais. Para que esse projeto alcance os efeitos esperados, porém, será necessário um esforço muito grande de todos os profissionais diretamente envolvidos nessa grande empreitada, principalmente daqueles servidores que fazem parte da alta administração, fortalecendo, dessa forma, a ética e a integridade dentro da instituição.

CONCLUSÃO

De todas as instituições e órgãos que compõem um Estado moderno, as forças policiais são as que têm contato mais próximo com as pessoas que servem. Uma polícia bem preparada acaba se tornando parte integrante de uma comunidade e participa da sua transformação. Essa proximidade contribui de forma muito positiva para a integração social e para uma convivência cidadã.

A responsabilidade da polícia, por ter esse contato mais direto com a população, é muito significativa, já que geralmente os integrantes das forças policiais atuam com mais intensidade onde o Estado não está presente. Isso reforça a ideia de que o comportamento dos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal deve ter como alicerce a educação, a constante instrução e os mecanismos eficientes de controle e de aplicação de sanções.

É importante destacar que nenhuma instituição está isenta de erros, mas um bom sistema de governança e integridade pode contribuir para minimizar esses erros e para maximizar os resultados positivos, aumentando o desempenho da atividade policial. O *compliance* no serviço público é uma nova realidade no cenário jurídico atual e, nesse cenário, o principal objetivo deste trabalho foi fazer um convite à reflexão, com o intuito de fomentar o debate sobre a possibilidade de implantação de um sistema de *compliance* no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), como um efetivo instrumento de política pública de prevenção e combate à prática da corrupção.

Esta dissertação tentou demonstrar que a corrupção é um problema que existe desde os tempos do Império e persiste até os dias atuais. Esse grande mal precisa ser combatido com mecanismos modernos e eficazes, capazes de erradicar essa prática não danosa ao Estado brasileiro. Buscou-se conceituar o *compliance* para demonstrar que ele vem sendo aplicado tanto em empresas privadas quanto em órgãos públicos brasileiros nos seus mais variados aspectos, seja na forma de Direito Penal preventivo ou de Direito Administrativo sancionador.

Muito do que foi escrito neste trabalho reflete a experiência profissional do mestrando, que trabalha há 15 anos na Polícia Civil do Distrito Federal, o que contribuiu de forma significativa para o desenvolvimento da questão central. Importante fazer essa observação porque a bibliografia sobre o tema ainda é parca, tendo sido necessária a utilização desse tempo de serviço público para demonstrar como funciona, na prática, a engrenagem que gravita em torno da prática da corrupção e dos atos que ensejam desvios de conduta. Com base no mencionado alhures, ficou demonstrada a importância que o *compliance* pode exercer nos

órgãos públicos e no ordenamento jurídico brasileiro, permitindo a sua implementação na Polícia Civil do Distrito Federal.

Essa análise preditiva do *compliance* na Polícia Civil Distrito Federal impede a apresentação de um resultado pronto e acabado sobre a implementação desse mecanismo de combate à corrupção. Isso, porém, não impede que se possa fazer uma comparação da situação da PCDF nos dias atuais e em longo prazo, após a implantação de um sistema de *compliance*. De mais a mais, os resultados do questionário aplicado aos integrantes dessa polícia e da pesquisa sobre a prática da corrupção nas polícias judiciárias brasileiras permite responder à questão principal do tema em questão. Embora não seja possível prever o futuro, os dados colhidos durante os 2 (dois) anos de estudo sugerem que a implementação de um sistema de *compliance* pode contribuir de forma muito positiva para a prevenção e o combate da corrupção na atividade policial.

Esse é o primeiro passo para a criação de um sistema de *compliance* que tenha como principal objetivo a **prevenção**, visando identificar, avaliar e mitigar o risco de ocorrência de desvios éticos; a **deteção**, visando contemplar mecanismos capazes de, tempestivamente, identificar e interromper eventual desvio ético que porventura não tenha sido evitado pelas ações de prevenção, possibilitando a responsabilização dos envolvidos; e a **correção**, cujo objetivo principal será estabelecer a responsabilização e a penalidade aplicável a cada caso de desvio ético comprovado, bem como possibilitar o aperfeiçoamento das fragilidades que originaram o respectivo desvio e a recuperação de eventuais prejuízos.

Segundo o sociólogo alemão Ulrich Beck,²⁸⁶ o risco está cada vez mais presente em nosso cotidiano. O tema em tela pode ser capaz de minimizar diversas formas de riscos que geralmente acontecem em instituições policiais. Encerra-se este trabalho citando a sublime lição de Paramahansa Yogananda,²⁸⁷ que, em seu livro *Autobiografia de um Iogue*, diz: “[...] Não pensem vocês que são suas mentes brilhantes ou suas ideias inspiradas que conduzem suas vidas. São seus hábitos. Os hábitos possuem uma enorme capacidade de aprisionar o agir humano. Que cultivemos os bons, porque os maus hábitos nos escravizam dolorosamente...”.

Parafraseando o mencionado autor e aplicando o seu ensinamento à realidade do *compliance*, deve-se considerar, sempre, a possibilidade de renovação do direito à luz das mudanças e das circunstâncias que a sociedade atual enfrenta. Criar mecanismos preventivos e que permitam a aplicabilidade do Direito de forma inovadora poderá garantir, ao final, uma

²⁸⁶ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2011.

²⁸⁷ YOGANANDA, Paramahansa. **Autobiografia de um Iogue**. 3. ed. Estados Unidos: Self-realization Fellowship, 2006.

maior equidade ou justiça social, que é o que espera de uma Polícia moderna, transparente e eficiente.

REFERÊNCIAS

- ACRE. **Polícia Civil do Estado do Acre**. Disponível em: <http://policiacivil.acre.gov.br/>. Acesso em: 1º out. 2021.
- ALAGOAS. **Polícia Civil**. Disponível em: <https://www.pc.al.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.
- AMADO, Guilherme. Secretária Nacional de Segurança critica Polícia Militar do Rio por atos de corrupção. **Extra**, 6 de abril de 2013. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/secretaria-nacional-de-seguranca-critica-policia-militar-do-rio-por-atos-de-corrupcao-8044489.html>. Acesso em: 19 jan. 2021.
- AMAPÁ. **Polícia Civil do Estado do Amapá**. Disponível em: <http://www.policiacivil.ap.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.
- AMAZONAS. **Polícia Civil do Estado do Amazonas**. Disponível em: <http://www.policiacivil.am.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.
- APOSTOLADOS SAGRADO CORAÇÃO. **O Conde de Assumar**. Disponível em: <https://apostoladosagradoscorageos.angelfire.com/conde.html>. Acesso em: 11 out. 2021.
- AQUINO, André Carlos Busanelli de. A naturalização da corrupção. **Estadão**, 28 de abril de 2021. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-naturalizacao-da-corrupcao/?utm_source=estadao:whatsapp&utm_medium=link. Acesso em: 5 out. 2021.
- ARAÚJO; Felipe Dantas de. Corrupção e novas concepções de Direito Punitivo: rumo a um Direito de Intervenção Anticorrupção? **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 8, nº 2, p. 205-253, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35954.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.
- ARAÚJO, Valter Shuenquener. O Direito Administrativo e sua contribuição no enfrentamento à corrupção. **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, nº 1, p. 135-160. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/81387/0>. Acesso em: 28 abr. 2021.
- ARISTÓTELES. **A Teologia**. Disponível em: <https://www.pucsp.br/pos/cesima/schenberg/alunos/paulosergio/teologia.htm>. Acesso em: 30 set. 2021.
- ASSUMPÇÃO, Pedro Antonio Adorno Bandeira. **A teoria da cegueira deliberada e a equiparação ao dolo eventual**. 2017. 17f. Artigo científico (Especialização com ênfase em Direito Contencioso) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- AZEVEDO, Marcelo André de; SALIM, Alexandre. **Direito Penal Parte Especial - Dos Crimes Contra a Incolumidade Pública aos Crimes contra a Administração Pública**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 212.

AYER, Flávia. Corrupção está enraizada no Brasil desde o período colonial, revela historiadora. **Estado de Minas**, Política, 13 de agosto de 2017. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/08/13/interna_politica,891482/corrupcao-esta-enraizada-no-brasil-desde-o-periodo-colonial-revela-hi.shtml. Acesso em: 1º out. 2021

BAHIA. **Polícia Civil**. Disponível em: <http://www.policiacivil.ba.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

BALESTRERI, Ricardo. **Direitos humanos**: coisa de polícia. Treze Reflexões sobre polícia e direitos humanos. Disponível em: <https://www.acadepol.ms.gov.br/artigos/direitos-humanos-coisa-de-policia/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BBC NEWS BRASIL. Um em cada 4 brasileiros não confia nas polícias civil e militar, diz Ipea. **BBC News Brasil**, 1º de dezembro de 2010. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/12/101201_pesquisa_seguranca_rp. Acesso em: 26 mar. 2021.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. 6. ed. São Paulo: Martin Claret, 1764.

BIANCHINI, Alice. Aumentar penas não ajuda a coibir casos de estupro. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: <https://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/359634976/aumentar-penas-nao-ajuda-a-coibir-casos-de-estupro>. Acesso em: 27 abr. 2021.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2011.

BERNARDES, Luana. O mito do bom selvagem. **Todo Estudo**. Disponível em: <https://www.todoestudo.com.br/historia/o-mito-do-bom-selvagem>. Acesso em: 8 ago. 2020.

BEZERRA, Juliana. Independência dos Estados Unidos (1776). **Toda Matéria**, 18 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/independencia-dos-estados-unidos/>. Acesso em: 26 maio 2021.

BEZERRA, Juliana. Revolução Francesa (1789): resumo, causas e exercícios. **Toda Matéria**, 11 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/revolucao-francesa/>. Acesso em: 26 maio 2021.

BICALHO, Maria Fernanda Baptista. Os Conselhos da Índia e Ultramarino, a Secretaria de Estado e a circulação de saberes no império português – séculos XVII e XVIII. **Reflexos – Revue Pluridisciplinaire du Monde Lusophone**, nº 5, 10 de novembro de 2020. Disponível em: <http://revues.univ-tlse2.fr/reflexos/index.php?id=741>. Acesso em: 1º out. 2021.

BNDES – O banco nacional do desenvolvimento. **O BNDES e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/etica-e-compliance/>. Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas**: Guia Prático de Análise *Ex Ante*. v. 1. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise *ex post***. v. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34504. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Cidadão com segurança: respeito mútuo entre cidadão e polícia**. 2. ed. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/5993-cidadao-com-seguranca-2-edicao>. Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/12399-o-ministerio-publico-e-o-controle-externo-da-atividade-policial>. Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. **Manual de Conduta do Agente Público Civil do Poder Executivo Federal**. Brasília: [s.n.], 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-conduta-do-agente-publico-civil.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2021.

BRASIL. **Polícia Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br>. Acesso em: 2 out. 2021.

BRASIL. **Polícia Rodoviária Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br>. Acesso em: 2 out. 2021.

BRASIL. Portal do Governo Brasileiro. **Página Inicial - Sistema de Informação ao Cidadão**. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>. Acesso em: 23 ago. 2020

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Avaliação de Políticas Públicas**. 12 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/orgaos-vinculados/comite-interministerial-de-governanca>. Acesso em: 12 fev. 2021

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 13 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1946**. Reorganiza o Departamento Federal de Segurança Pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4483.htm. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 8 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019**. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9901.htm#art2. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 10.452, de 10 de agosto de 2020**. Promulga o texto do Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, firmado pela República Federativa do Brasil, em San Juan, em 2 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10452.htm. Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm. Acesso em: 26 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18906.htm. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm. Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002**. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10467-11-junho-2002-395031-norma-pl.html>. Acesso em: 13 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012**. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm. Acesso em: 6 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.245, de 12 de janeiro de 2016**. Altera o art. 7º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113245.htm. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRITO, Karine Ferreira. Quinto do ouro. **InfoEscola**, 2016. Disponível em: <https://www.infoescola.com/brasil-colonia/quinto-do-ouro/>. Acesso em: 1º out. 2021.

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guias do Cade**. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade>. Acesso em: 24 set. 2021.

CALDAS, Ricardo Warendorff (coord.). **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. (Série Políticas Públicas, v. 7). Disponível em: http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL_DE_POLITICAS_PUBLICAS.pdf. Acesso em: 12 fev. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 1485/2020**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 12.850, de 2 de agosto de 2013, para combater condutas que tenham por finalidade o desvio de recursos destinados ao enfrentamento de estado de calamidade pública. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242821>. Acesso em: 27 set. 2021.

CAMPIDELLI, Cristiano. Teoria da graxa sobre rodas, teoria do Estado vampiro e teoria da exceção de Romeu e Julieta. **Jusbrasil**, 15 de junho de 2018. Disponível em: <https://ccampidelli.jusbrasil.com.br/artigos/590426013/teoria-da-graxa-sobre-rodas-teoria-do-estado-vampiro-e-teoria-da-excecao-de-romeu-e-julieta>. Acesso em: 3 fev. 2021.

CARNEIRO, Júlia Dias. Melhor salário e maior controle reduziriam corrupção policial, dizem analistas. **BBC News Brasil**, 15 de setembro de 2011. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/09/110915_policia_corrupcao_jc. Acesso em: 2 jun. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CEARÁ. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. **Polícia Civil do Ceará**. Disponível em: <https://www.policiacivil.ce.gov.br/institucional/>. Acesso em: 2 out. 2021.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Ministro da CGU aponta os efeitos nocivos da corrupção em uma sociedade.** CGU, 4 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/10/ministro-da-cgu-aponta-os-efeitos-nocivos-da-corrupcao-em-uma-sociedade>. Acesso em: 17 jan. 2021.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade da CGU.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu>. Acesso em: 9 abr. 2021.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Programa Nacional de Prevenção à Corrupção:** “objetivo é diminuir a corrupção e prevenir esse mal que afeta o nosso país”, afirma ministro da CGU. 20 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/05/programa-nacional-de-prevencao-a-corrupcao-201cobjetivo-e-diminuir-a-corrupcao-e-prevenir-esse-mal-que-afeta-o-nosso-pais201d-afirma-ministro-da-cgu>. Acesso em: 27 set. 2021.

CGU – Controladoria-Geral da União; INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção.** [S.l.: s.n.], jun. 2009. Disponível em: https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2013/10/Pacto_Empresarial-Resp_das_emp_no_comb_corrup.pdf. Acesso em: 6 mar. 2021.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/>. Acesso em: 23 mar. 2021.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. Divulgada pesquisa de satisfação e imagem sobre Ministério Público e CNMP. **Conselho Nacional do Ministério Público**, 13 de setembro de 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10695-divulgada-pesquisa-de-satisfacao-e-imagem-sobre-ministerio-publico-e-cnmp>. Acesso em: 26 mar. 2021.

CORRUPTION WATCH. **Corruption in uniform:** when cops becomes criminals. Disponível em: <https://www.corruptionwatch.org.za/wp-content/uploads/2019/06/Police-sectoral-report-June2019.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2021.

COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Gerenciamento de Riscos Corporativos** – Estrutura Integrada. New Jersey: COSO, 2007. Disponível em: <https://www.coso.org/documents/coso-erm-executive-summary-portuguese.pdf>. Acesso em: 23 set. 2021.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. Uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 8, nº 3, p. 409-427, 2008. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4867>. Acesso em: 8 nov. 2021.

COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos políticos e compliance**: instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 300 p.

COSTA, Helena Regina Lobo da; ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. *Compliance e o julgamento da APN 470*. **Revista dos Tribunais Online: Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 22, nº 106, p. 215-230, 11 jun. 2020. Semanal. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2014;1001020380>. Acesso em: 11 jun. 2020.

CONJUR. Policiais são vistos como violentos e vítimas, diz Datafolha. **Consultor Jurídico**, 2 de novembro de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-02/policiais-sao-vistos-violentos-vitimas-datafolha>. Acesso em: 30 jan. 2021.

CUEVA, Ricardo Villas Boas; FRAZÃO, Ana. **Compliance**: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 527 p.

CUNHA, Leandro Arbogast da; SOARES, Augusto de Mattos Lambert (org.). **Pesquisa Perfil das instituições de segurança pública anos-base 2014-2015-2016**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2019. Disponível em: https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pesquisa-perfil/relatorio_pesquisa_perfil_anobase_2014-2016.pdf. Acesso em: 23 ago. 2020.

CUNHA, Matheus Lourenço Rodrigues da. A nova lei anticorrupção brasileira e as empresas privadas. **Organização dos Advogados do Brasil do Mato Grosso**, 3 de março de 2015. Disponível em: <https://www.oabmt.org.br/artigo/238/a-nova-lei-anticorrupcao-brasileira-e-as-empresas-privadas>. Acesso em: 6 out. 2020.

CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renée do Ó. **Lei Anticorrupção Empresarial**: Lei 12.846/2013. Salvador: Jus Podivm, 2018.

DELEGADO ZACCONE: “Racismo da sociedade alimenta ações genocidas da polícia”. **YouTube**, 18 de janeiro de 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=P_zJ0ku4-4s. Acesso em: 23 mar. 2021.

DIÁRIO LIBERDADE. O Estado de Platão X os nossos estados. **Diário Liberdade**, 14 fev. 2016. Disponível em: <https://www.diarioliberalidade.org/artigos-em-destaque/414-batalha-de-ideias/60217-o-estado-de-platão-x-os-nossos-estados.html>. Acesso em: 8 ago. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DINIZ, Maiana. Líderes mundiais se reúnem na ONU para formalizar metas de desenvolvimento. **Agência Brasil**, 25 de setembro de 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-09/lideres-mundiais-se-reunem-na-onu-para-formalizar-metas-de-desenvolvimento>. Acesso em: 8 nov. 2021.

DW – MADE FOR MINDS. O que cidades da Colômbia e dos EUA podem ensinar no combate ao crime. **DW**, 9 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt->

br/o-que-cidades-da-colômbia-e-dos-eua-podem-ensinar-no-combate-ao-crime/a-46223810. Acesso em: 28 jan. 2021.

E-SIC. **Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão**. Disponível em: <https://www.e-sic.df.gov.br/Sistema/>. Acesso em: 23 ago. 2020.

ELIAS ANTÔNIO LOPES. *In*: **Wikipédia, a enciclopédia livre**. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elias_Antônio_Lopes. Acesso em: 26 maio 2021.

ELLIS, Matteson. Lista Geral de Red Flags de Corrupção de Terceiros. **FCPAMéricas Blog**, 2 de abril de 2014. Disponível em: <http://fcpamericas.com/portuguese/lista-geral-de-red-flags-de-corrupcao-de-terceiros/#>. Acesso em: 20 out. 2021.

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/>. Acesso em: 27 set. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Polícia Civil do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <https://pc.es.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

ESTADÃO CONTEÚDO. Proposta reduz poder de governador sobre polícia. **ISTOÉ DINHEIRO**, 11 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/proposta-reduz-poder-de-governador-sobre-policia/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

ESTADO DO MATO GROSSO. **Polícia Judiciária Civil do Estado de Mato Grosso**. Disponível em: <http://www.pjc.mt.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

ESTAT Consultoria Estatística. Disponível em: <https://www.estatconsultoria.org/>. Acesso em: 25 set. 2021.

FELIPE, Leandra. Política de tolerância zero nos EUA diminuiu crimes e lotou presídios. **Agência Brasil**, 23 de junho de 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-06/politica-de-tolerancia-zero-nos-eua-diminuiu-crimes-e-lotou-presidios>. Acesso em: 1º out. 2021.

FERNANDES, Paulo Silva. **Globalização, “Sociedade de Risco” e o futuro do Direito Penal**. 1. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Aurélio, o Minidicionário da língua portuguesa**. 8. ed. rev. ampl. do minidicionário Aurélio. Curitiba: Editora Positivo, 2018.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. **Código de Ética e Conduta**. [S.l.: s.n.], fev. 2017. Disponível em: https://portal.fgv.br/sites/portal.fgv.br/files/codigo_etica_conduta_fgv_vf_2017.pdf. Acesso em: 11 jan. 2021.

FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique. **Criminologia**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

FRAZÃO, Ana; MEDEIROS, Ana Rafaela Martinez. **Compliance, perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

GOMES, Laurentino. **Semana da história da corrupção no Brasil, com Laurentino Gomes - Parte 1**. Youtube, 3 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NVmhfP1gxTk&t=2821s>. Acesso em: 1º out. 2021.

GOMES, Laurentino. **Semana da história da corrupção no Brasil, com Laurentino Gomes - Parte 2**. Youtube, 3 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AgAKdBgeMSY>. Acesso em: 1º out. 2021.

GOMES, Luiz Flávio. **Brasil é o 4º país mais corrupto do mundo (diz Fórum Econômico Mundial). Nossas lideranças políticas...** Disponível em: <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/392568696/brasil-e-o-4-pais-mais-corrupto-do-mundo-diz-forum-economico-mundial-nossas-liderancas-politicas>. Acesso em: 2 abr. 2021.

GDF – Governo do Distrito Federal. **Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019**. Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2019/08/Decreto-39736-de-28_03_2019.pdf. Acesso em: 2 abr. 2021.

GDF – Governo do Distrito Federal. **Decreto nº 40.795, de 20 de maio de 2020**. Altera a estrutura administrativa da Polícia Civil do Distrito Federal, que especifica e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5469c0ae2d2a41399e922862b03fbff9/Decreto_40795_20_05_2020.html. Acesso em: 21 set. 2021.

GDF – Governo do Distrito Federal. **Decreto nº 40.379, de 9 de janeiro de 2020**. Remaneja unidade administrativa que especifica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dcb38a29e31f4698a0b63f77392c4abb/Decreto_40379_09_01_2020.html. Acesso em: 15 set. 2021.

GDF – Governo do Distrito Federal. **Lei nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal em todas as esferas de poder e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei_6112_02_02_2018.html. Acesso em: 8 abr. 2021.

GDF – Governo do Distrito Federal. Polícia Civil do Distrito Federal. **Polícia Civil do Distrito Federal**. Disponível em: https://www.pcdf.df.gov.br/images/Acesso_a_Informa%C3%A7%C3%A3o/REL_GESTAO_ANUALCOMQUADROSENIADOA_SUCON_GOV_PCDFCICLO2017.pdf. Acesso em: 21 set. 2021.

GDF – Governo do Distrito Federal. **Portaria nº 49, de 27 de maio de 2019**. Institui no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal, o Comitê Interno de Governança Pública da Polícia Civil do Distrito Federal (CIG) e dá outras providências. Disponível em:

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/82193d343ff74522a0cb5a066e2ff53a/Portaria_49_27_05_2019.html. Acesso em: 13 jun. 2020.

GOIÁS. **Polícia Civil do Estado de Goiás**. Disponível em: <https://www.policiacivil.go.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Polícia Civil do Pará**. Disponível em: <https://www.policiacivil.pa.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** – Parte Geral. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

GUIA DO ESTUDANTE. Jean Jacques Rousseau. **Guia do Estudante**, 16 de agosto de 2017. Disponível em: <https://guiadoestudante.abril.com.br/especiais/jean-jacques-rousseau/>. Acesso em: 30 maio. 2021.

HABIB, Gabriel. **Leis penais especiais**. 8. ed., v. único. Salvador: Juspodivm, 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/df/brasil.html>. Acesso em: 11 fev. 2021.

IMF – International Monetary Fund. **O combate à corrupção no governo**. 4 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/04/04/blog-fim-ch2-tackling-corruption-in-government>. Acesso em: 22 jan. 2021.

INSTITUTO ETHOS - **Empresas e Responsabilidade Social**. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/>. Acesso em: 6 mar. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO. **ICP-Brasil**. 27 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/iti/pt-br/assuntos/icp-brasil>. Acesso em: 29 set. 2021.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasileiro pouco confia na polícia, aponta IPEA**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&ordering=3&limitstart=4730&limit=10. Acesso em: 26 mar. 2021.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso em: 2 abr. 2021.

JAKOBS, Günther *et al.* **Direito Penal e Funcionalismo**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

JOHANN, Marcelo. **Virtudes**. Disponível em: <http://www.inf.ufrgs.br/~johann/home/virtudes.htm>. Acesso em: 30 set. 2021.

JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA. **Início**. Disponível em: <https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

JUSBRASIL. Plenário reafirma inconstitucionalidade de greve de policiais civis. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340096>. Acesso em: 23 mar. 2021.

KAFRUNI, Simone. Sistema policial do país sofre com corporativismo, burocracia e ineficiência. **Correio Braziliense**, 10 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2020/09/4874497-sistema-policial-do-pais-sofre-com-corporativismo-burocracia-e-ineficiencia.html>. Acesso em: 27 mar. 2021.

KAPTEIN, Muel; VAN HELVOORT, Martien. A Model of Neutralization Techniques. **Deviant Behavior**, v. 40, n° 10, p. 1260-1285, 2019.

LEC – Legal, Ethics & Compliance. **Especialista em Compliance**. Disponível em: <https://www.lec.com.br/sobre.html>. Acesso em: 24 set. 2021.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

LIMA, Renato Sérgio de; SAPORI, Luis Flávio. O perigo da independência. **Piauí**, 13 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/o-perigo-da-independencia/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

LISSARDY, Gerardo. 4 explicações para a impressionante queda da violência em Nova York. **BBC News Brasil**, 22 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-42741088>. Acesso em: 11 fev. 2021.

LUNARDI, Lenize. Sabe o que é Direito Penal de Intervenção? **Blog do Eduardo Gonçalves**, 23 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.eduardogoncalves.com.br/2019/05/sabe-o-que-e-direito-penal-de.html>. Acesso em: 2 fev. 2021.

MARANHÃO. **Polícia Civil do Maranhão**. Disponível em: <https://www.policiacivil.ma.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

MARIO SERGIO CORTELLA FALA sobre ética e corrupção. YouTube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=BoPp_SLOm7k. Acesso em: 2 abr. 2021.

MARRARA, Thiago. **Compliance, perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 287-290.

MARTINES, Paulo. O ato moral segundo Tomás de Aquino. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 42, p. 249-264, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/trans/a/6c8G4JTJvp6JXqMqY7YPfPR/?lang=pt>. Acesso em: 30 maio 2021.

MEDEIROS, Alexsandro M. A Justiça e a constituição do Estado na República de Platão. **Sabedoria Política – Um site dedicado ao estudo da política**, 2014. Disponível em: <https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/a-justica-e-a-constituicao-do-estado-na-republica-de-platao/>. Acesso em: 8 ago. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MESQUITA, João Lara. Maior navio do mundo, no século 17, construído no Brasil. **Estadão**, 13 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://marsemfm.com.br/maior-navio-do-mundo-no-seculo-17/>. Acesso em: 26 maio 2021.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 46, n° 41, p. 187-194, jan.-mar. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194901/000861763.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 26 abr. 2021.

MILHORANCE, Flávia. Oito lições de combate à corrupção que a Dinamarca pode dar ao Brasil. **BBC News Brasil**, 27 de janeiro de 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160126_dinamarca_corrupcao_fm_ab. Acesso em: 18 jan. 2021.

MINAS GERAIS. **Polícia Civil de Minas Gerais**. Disponível em: <https://www.policiacivil.mg.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Programa Mapa Íntegro**. 31 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/integridade/programa-mapa-integro>. Acesso em: 15 set. 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Ouvidoria-Geral**. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria. Acesso em: 26 set. 2021.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018**. 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. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195. Acesso em: 15 mar. 2021.

MORAIS, Raquel. G1 - Com déficit de 47% no quadro, Polícia Civil do DF pode perder 679 membros. **G1 Distrito Federal**, 1º de abril de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/04/com-deficit-de-47-no-quadro-policia-civil-do-df-pode-perder-679-membros.html>. Acesso em: 11 fev. 2021.

MOTALA, Sabeehah. The terrible consequences of police corruption. **Corruption Watch**, 12 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.corruptionwatch.org.za/the-terrible-consequences-of-police-corruption/>. Acesso em: 1 fev. 2021.

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/>. Acesso em: 2 out. 2021.

MPF – Ministério Público Federal. **Entenda o caso** – Caso Lava Jato. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 1º out. 2021.

MPF – Ministério Público Federal. **Portal de Combate à Corrupção**. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/>. Acesso em: 28 fev. 2021.

MPRJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. MPRJ cria Coordenadoria-Geral de Segurança Pública para aprimorar a atuação da instituição no controle externo da atividade policial e contribuir com as políticas públicas. **MPRJ**, 12 de abril de 2021. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/103804>. Acesso em: 14 abr. 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 1º out. 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. OIT e parceiros lançam mapeamento inédito sobre diversidade e inclusão no mundo do trabalho. **Nações Unidas Brasil**, 10 de março de 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/115633-oit-e-parceiros-lancam-mapeamento-inedito-sobre-diversidade-e-inclusao-no-mundo-do-trabalho>. Acesso em: 26 set. 2021.

NETTO, Thaís. *Compliance* e sanções previstas na Lei Anticorrupção. **Instituto de Direito Real**, 10 de julho de 2020. Disponível em: <https://direitoreal.com.br/artigos/compliance-e-sancoes-previstas-na-lei-anticorrupcao>. Acesso em: 6 out. 2020

NEVES, Davi. Frequência absoluta e relativa: o que é e como calcular. **Alura Cursos Online**, 12 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.alura.com.br/artigos/frequencia-absoluta-e-relativa>. Acesso em: 18 set. 2021.

NYPD – Police Department. **Crime Stats – COMPStat 2.0**. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/stats/crime-statistics/compstat.page>. Acesso em: 1º out. 2021.

OEA – Organização dos Estados Americanos. **Convenção Interamericana contra a corrupção**. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>. Acesso em: 1º out. 2021.

OLIVEIRA, Alexandre Lira de; RUSCHEL, Natalia Semeria. **Convenções internacionais para combate à corrupção**. Disponível em: <https://www.liraatlaw.com/conteudo/convencoes-internacionais-para-combate-a-corrupcao>. Acesso em: 13 fev. 2021.

PAINEL INTEGRIDADE PÚBLICA. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>. Acesso em: 15 mar. 2021.

PARAÍBA. **Polícia Civil**. Disponível em: <https://www.policiacivil.pb.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

PARANÁ. **Polícia Civil**. Disponível em: <https://www.policiacivil.pr.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

PARKER, Christine; LEHMANN NIELSEN, Vibeke. **Explaining Compliance: Business Responses to Regulation**. Massachusetts: Ed. Edward Elgar, 2011.

PAZ, João da. Baseada em fatos reais, série da HBO narra corrupção de policiais em Nova York. **Notícias da TV por Daniel Castro**. Disponível em: <https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/series/baseada-em-fatos-reais-serie-da-hbo-narra-corrupcao-de-policiais-em-nova-york-38492>. Acesso em: 11 fev. 2021.

PCDF – Polícia Civil do Distrito Federal. **Organograma da Polícia Civil do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/institucional/organograma>. Acesso em: 17 ago. 2020.

PCDF – Polícia Civil do Distrito Federal. **Programa de Integridade**. 3 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/institucional/programa-de-integridade>. Acesso em: 8 abr. 2021.

PERNAMBUCO. **Polícia Civil de Pernambuco**. Disponível em: <http://www.policiacivil.pe.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

PIAUÍ. **Polícia Civil do Piauí**. Disponível em: <http://www.pc.pi.gov.br/index.php>. Acesso em: 2 out. 2021.

PIRONTI, Rodrigo. É constitucional exigir *compliance* em contratações públicas. **Consultor Jurídico**, 3 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-03/pironti-constitucional-exigir-compliance-contratacoes-publicas>. Acesso em: 8 abr. 2021.

PLATÃO. **A República**. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2017.

PORTAL CONCURSO PÚBLICO. **Teoria dos Testículos Despedaçados, do Vampiro e da Graxa**. Disponível em: <https://www.portalconcursopublico.com.br/2017/05/teoria-dos-testiculos-despedacados-do.html>. Acesso em: 1º out. 2021.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves **Ministério Público** – funções extrajudiciais. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RIO DE JANEIRO. **Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.policiacivilrj.net.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. **Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <http://www.policiacivil.rn.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.pc.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 2 out. 2021.

RONDÔNIA. **Polícia Civil de Rondônia** – Justiça, Paz e Proteção. Disponível em: <https://pc.ro.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

RORAIMA. **Polícia Civil do Estado de Roraima**. Disponível em: <http://www.pc.rr.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021

RUI DE MELLO MILLER ADVOCACIA. **O programa de *compliance* e sua efetiva implementação – Decreto nº 8.420/2015.** Disponível em: <https://www.miller.adv.br/single-post/2017/05/29/o-programa-de-compliance-e-sua-efetiva-implementa%C3%A7%C3%A3o-decreto-n%C2%BA-84202015>. Acesso em: 9 abr. 2021.

SACONI, Alexandre. PLs das polícias tentam diminuir ingerência política de governadores e reforçam corporativismo. **My News**, 24 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://canalmynews.com.br/politica/pls-das-policias-tentam-diminuir-ingerencia-politica-de-governadores-e-reforcam-corporativismo/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

SANTA CATARINA. **Polícia Civil de Santa Catarina.** Disponível em: <https://www.pc.sc.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

SANTO, Liliana. Origem e evolução do *compliance* – parte I/II. **EduCompliance**, 19 de junho de 2020. Disponível em: <https://educompliance.com.br/origem-e-evolucao-do-compliance-parte-i-ii/>. Acesso em: 1º out. 2021.

SANTOS, Ricardo. **É preciso melhorar a formação da polícia.** Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/politica/e-preciso-melhorar-formacao-policia.htm>. Acesso em: 24 fev. 2021.

SÃO PAULO. **Polícia Civil do Estado de São Paulo.** Disponível em: <https://www.policiacivil.sp.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

SCANDINAVIAN WAY. Brasil terá apoio de escandinavos e da Transparência Internacional no combate à corrupção. **Scandinavian Way**, 30 de abril de 2019. Disponível em: <https://scandinavianway.com.br/brasil-tera-apoio-de-escandinavos-e-da-transparencia-internacional-no-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

SENADO NOTÍCIAS. PEC inclui o combate à corrupção como princípio fundamental da Constituição. **Senado Notícias**, 25 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/25/pec-inclui-o-combate-a-corrupcao-como-principio-fundamental-da-constituicao>. Acesso em: 27 abr. 2021.

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Pesquisa Nacional de Vitimização – Questionário SENASP.** [S.l.: s.n.], maio de 2013. Disponível em: https://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp_final.pdf. Acesso em: 6 nov. 2021.

SERGIPE. **Polícia Civil do Estado de Sergipe.** Disponível em: <https://www.policiacivil.se.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2021.

SHALDERS, André. Corrupção policial viabiliza tráfico de armas e é central na crise, diz procurador que investiga escalada da violência no Rio. **BBC News Brasil**, 23 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43163790>. Acesso em: 19 jan. 2021.

SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. **Os pilares do programa de *compliance*.** São Paulo: LEC, 2020. Disponível em:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Os-pilares-do-programa-de-compliance.pdf. Acesso em: 24 set. 2021.

SIMIONI, Rafael, FERREIRA, Mariana. Direito, risco e perigo: a decisão jurídica na perspectiva da sociedade do risco de Ulrich Beck. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, nº 30, p. 109-130, 2019.

SILVA Gilberto. **Sucateamento deliberado das Polícias Civis**. Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal, 8 de março de 2018. Disponível em: <https://www.sinpoldf.com.br/noticias/2018/03/sucateamento-deliberado-das-policias-civis.html>. Acesso em: 23 ago. 2020.

SINPOL-DF – Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal. Após ação do Sinpol-DF, TJ determina fechamento da Delegacia Itinerante da Fercal. **Sinpol-DF**, 18 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.sinpoldf.com.br/noticias/2019/07/apos-acao-do-sinpol-df-tj-determina-fechamento-da-delegacia-itinerante-da-fercal.html>. Acesso em: 29 mar. 2021.

STF - Supremo Tribunal Federal. **AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 559646 PR**. p. 62. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20051286/agreg-no-recurso-extraordinario-re-559646-pr>. Acesso em: 26 mar. 2021.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1230>. Acesso em: 29 set. 2021.

STRECK, Lênio Luiz. CNJ quer mudar concurso para juiz: mais um bom mercado para cursinhos? **Consultor Jurídico**, 23 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-23/senso-incomum-cnj-mudar-concurso-juiz-boa-cursinhos>. Acesso em: 27 set. 2021.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2. ed. Brasília: SEGECEX/SECCOR/SEMEC, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 1º jun. 2021.

THE UNITED STATES. Department of Justice. **Foreign Corrupt Practices Act**. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 1º out. 2021.

TOCANTINS. **Polícia Civil do Estado do Tocantins**. Disponível em: <https://www.to.gov.br/ssp>. Acesso em: 2 out. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL. **Destques**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/home/destaques>. Acesso em: 26 abr. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção - IPC 2019**. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm_source=Ads&utm_medium=Google&utm_

campaign=Índice de Percepção da Corrupção&utm_term=Ranking da Corrupção&gclid=CjwKCAiArbv_BRA8EiwAYGs23GnwnxwTxlV51ij_AoS2HeRqkZxiw35qNyljwFyLwO0CX8BfwQN-RoC45sQAvD_BwE. Acesso em: 1º jan. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2020**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

UNIÃO E DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965**. Dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4878.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

UNITED STATES SENTENCING COMMISSION. Disponível em: <https://www.ussc.gov/>. Acesso em: 24 set. 2021.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/convencao.html>. Acesso em: 1º out. 2021.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **Corrupção: marco legal**. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/marco-legal.html>. Acesso em: 13 fev. 2021.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crimes. **Manual on corruption surveys: Methodological guidelines on the measurement of bribery and other forms of corruption through sample surveys**. [s.l: s.n.], 2018. Disponível em: www.unodc.org. Acesso em: 2 abr. 2021.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **UNODC lança Índice de Compliance da Atividade Policial (ICAP) durante Workshop Internacional**. Brasília, 15 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2018/10/unodc-lana-ndice-de-compliance-da-atividade-policial-icap.html>. Acesso em: 11 jun. 2020.

U. S. FOOD AND DRUG ADMINISTRATION. **Part I: The 1906 Food and Drugs Act and Its Enforcement**. Disponível em: <https://www.fda.gov/about-fda/changes-science-law-and-regulatory-authorities/part-i-1906-food-and-drugs-act-and-its-enforcement>. Acesso em: 1º out. 2021.

VENOSA, Silvio de Salvio. **Direito Civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

YOGANANDA, Paramahansa. **Autobiografia de um Iogue**. 3. ed. Estados Unidos: Self-realization Fellowship, 2006.

ZENKNER, Marcelo. **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ANEXO A – ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO

Avaliação das práticas anticorrupção adotadas pela Polícia Civil do Distrito Federal

Consultores Responsáveis:

Carolina Gomes Casado de Carvalho

Sabrina Lopes França

João Pedro Almeida Santos

Requerente:

Daniel Bastos Marwell



Conteúdo

1	Introdução	3
2	Metodologia	4
2.1	Frequência Relativa	4
2.2	Tipos de Variáveis	4
2.2.1	Qualitativas	4
2.2.2	Quantitativas	5
3	Análises	6
3.1	O que é um sistema de <i>compliance</i> ou de Integridade	6
3.2	Reciclagem com frequência sobre as práticas e procedimentos de <i>compliance</i>	7
3.3	Existência na PCDF de algum tipo sistema de <i>compliance</i> ou de Integridade	8
3.4	Existência de medidas para evitar que seus integrantes se envolvam em práticas vinculadas à corrupção	9
3.5	Existência de ações coletivas voltadas para a prevenção e combate à corrupção	10
3.6	Existência na PCDF de um código de ética ou conduta	11
3.7	Existência na PCDF de um canal de comunicação específico para denunciar práticas de corrupção ou outros desvios de conduta	12
3.8	Segurança em um canal de denúncias anônimas gerido pela PCDF	13
3.9	A PCDF oferece e recomenda treinamentos periódicos aos seus integrantes sobre prevenção à corrupção ou ao desvio de conduta	14
3.10	Código de ética e um manual de conduta para evitar eventuais desvios de conduta	15
3.11	Existência na Escola Superior de PCDF de um curso/matéria que visa disseminar a cultura de integridade na instituição	16
3.12	Iniciativa da Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal de incluir uma matéria voltada para integridade no âmbito da PCDF	17
3.13	Divisão de Controle da Polícia Civil do Distrito Federal (DICON)	18

3.14 Função da DICON e os atos normativos que a regulam	19
3.15 Acesso ao Plano Anual de Atividades do Controle Interno da PCDF	20
4 Conclusão	21



1 Introdução

O seguinte projeto tem como objetivo avaliar as práticas anticorrupção adotadas pela Polícia Civil do Distrito Federal.

Os dados foram coletados via questionário online a fim de entender a percepção dos integrantes da Polícia Civil do DF no que diz respeito ao cumprimento das normas que vedam a prática de corrupção no âmbito da atividade policial, com o objetivo de aferir se a implementação de um sistema de *compliance* pode ser útil para a instituição. O questionário esteve disponível para respostas entre os dias 15 de Julho a 2 de Agosto de 2021 e teve um total de 154 participantes, integrantes da PCDF.

O software utilizado para as análises, confecção dos gráficos foi o R versão 3.6.1.

2 Metodologia

Nesta seção serão apresentados os conceitos e medidas estatísticas utilizados no estudo dos dados a fim de cumprir com o que foi proposto.

2.1 Frequência Relativa

A frequência relativa é utilizada para a comparação entre classes de uma variável categórica com c categorias, ou para comparar uma mesma categoria em diferentes estudos.

A frequência relativa da categoria j é dada por:

$$f_j = \frac{n_j}{n}$$

Com:

- $j = 1, \dots, c$
- n_j = número de observações da categoria j
- n = número total de observações

Geralmente, a frequência relativa é utilizada em porcentagem, dada por:

$$100 \times f_j$$

2.2 Tipos de Variáveis

2.2.1 Qualitativas

As variáveis qualitativas são as variáveis não numéricas, que representam categorias ou características da população. Estas subdividem-se em:

- Nominais: quando não existe uma ordem entre as categorias da variável (exemplos: sexo, cor dos olhos, fumante ou não, etc)
- Ordinais: quando existe uma ordem entre as categorias da variável (exemplos: nível de escolaridade, mês, estágio de doença, etc)



2.2.2 Quantitativas

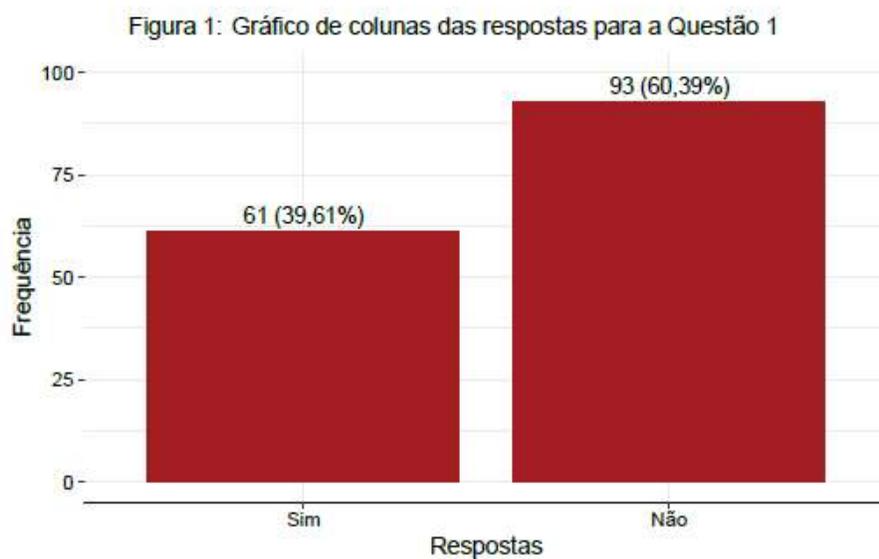
As variáveis quantitativas são as variáveis numéricas, que representam características numéricas da população, ou seja, quantidades. Estas subdividem-se em:

- Discretas: quando os possíveis valores são enumeráveis (exemplos: número de filhos, número de cigarros fumados, etc)
- Contínuas: quando os possíveis valores são resultado de medições (exemplos: massa, altura, tempo, etc)

3 Análises

3.1 O que é um sistema de *compliance* ou de Integridade

As respostas para a pergunta "Você sabe o que é um sistema de *compliance* ou de Integridade?" estão representadas no gráfico abaixo.

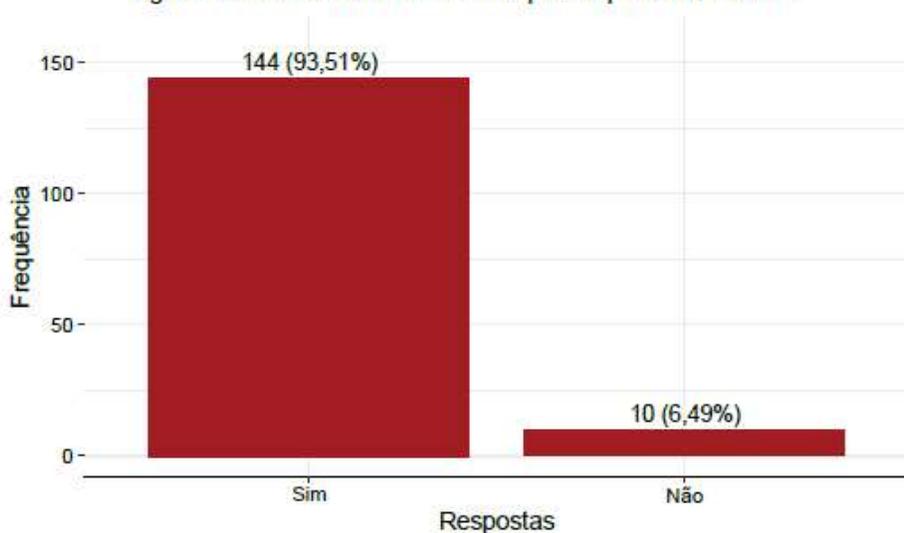


Como é possível visualizar na Figura 1, mais da metade dos respondentes (60,39%) assumem não saber o que é um sistema de *compliance* ou de Integridade.

3.2 Reciclagem com frequência sobre as práticas e procedimentos de *compliance*

Para resumir as respostas obtidas para a pergunta "Você aceitaria ser reciclado com frequência sobre as práticas e procedimentos de *compliance*, com vistas a manutenção da integridade na Polícia Civil do Distrito Federal?" foi elaborado o seguinte gráfico.

Figura 2: Gráfico de colunas das respostas para a Questão 2



O gráfico da Figura 2 informa que a absoluta maioria dos respondentes, 93,52% (144), aceitariam ser reciclados com frequência sobre as práticas e procedimentos de *compliance*. Apenas 6,49% (10) responderam "Não" à questão.

3.3 Existência na PCDF de algum tipo sistema de *compliance* ou de Integridade

As respostas sobre a questão "Existe atualmente na Polícia Civil do Distrito Federal algum tipo sistema de *compliance* ou de Integridade, com adoção de políticas, procedimentos e controles que previnam atos de corrupção?" estão resumidas no próximo gráfico.

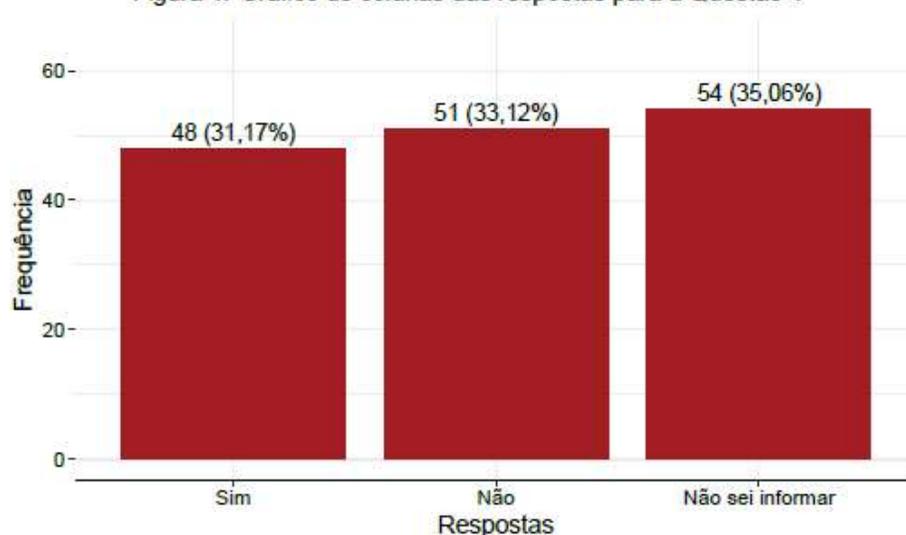


É possível perceber, através da Figura 3, que 52,6% dos respondentes marcaram o item "Não sei informar" sobre a questão apresentada. Vê-se ainda que 25,32% não consideram que existe na Polícia Civil do Distrito Federal algum tipo sistema de *compliance* ou de Integridade. Apenas 22,08%, ao contrário, afirmam que existe.

3.4 Existência de medidas para evitar que seus integrantes se envolvam em práticas vinculadas à corrupção

O gráfico a seguir representa as respostas para a questão : "A Polícia Civil do Distrito Federal toma medidas para evitar que seus integrantes se envolvam em práticas vinculadas à corrupção?".

Figura 4: Gráfico de colunas das respostas para a Questão 4



Como resultado para essa pergunta, a Figura 4 revela um percentual de pessoas semelhantes para cada opção de resposta. No entanto, 35,06% do total de participantes da pesquisa afirmaram não saber informar sobre a questão. 31,17% dos participantes afirmaram que a PCDF toma medidas para evitar que seus integrantes se envolvam em práticas vinculadas à corrupção e 33,12% consideram que a PCDF não adota medidas com este intuito. Além disso, 1 respondente deixou a questão em branco.

3.5 Existência de ações coletivas voltadas para a prevenção e combate à corrupção

Os resultados para a questão "Na Polícia Civil do Distrito Federal existem ações coletivas, em conjunto com outros órgãos públicos, voltadas para a prevenção e para o combate à corrupção no âmbito da atividade policial?" estão representados nessa seção.



Através da Figura 5, é possível ver que a maioria 45,45% dos participantes da pesquisa, integrantes da PCDF, não sabem informar sobre a existência de ações coletivas voltadas para a prevenção e combate à corrupção. Ainda 35,05% alegaram que não existem as ações coletivas referenciadas.

3.6 Existência na PCDF de um código de ética ou conduta

As respostas para a pergunta "Na Polícia Civil do Distrito Federal existe um código de ética ou conduta?" estão resumidas abaixo.

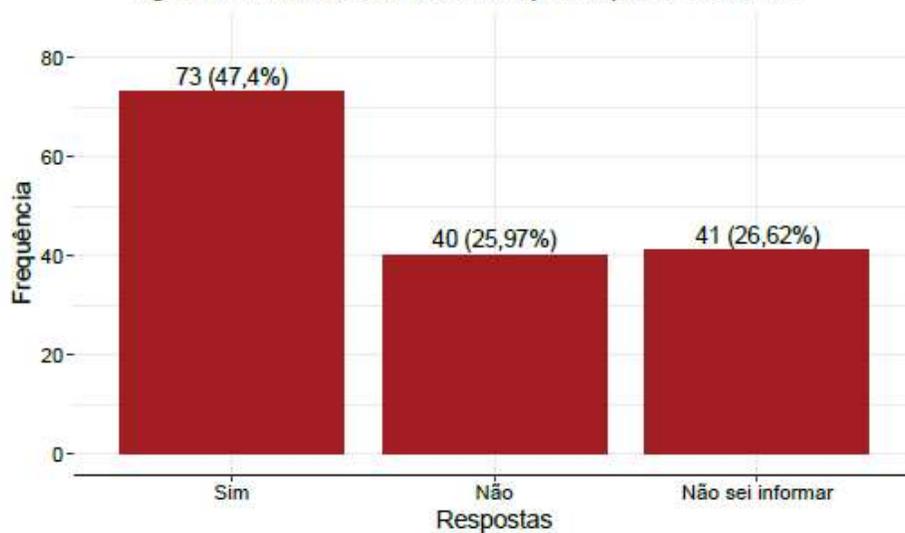


Com o maior quantitativo de respostas, a opção "Sim" para o questionamento foi a mais frequente (45,45%). Como mostra a Figura 6, 31,17% dos participantes assumiram não existir um código de ética ou conduta para a Polícia Civil e 22,73% não souberam informar. Tem-se que 1 participante deixou a resposta em questão em branco.

3.7 Existência na PCDF de um canal de comunicação específico para denunciar práticas de corrupção ou outros desvios de conduta

Nessa seção serão resumidas as informações referentes à pergunta: "Você sabe se na Polícia Civil do Distrito Federal é disponibilizado algum canal de comunicação específico para denunciar práticas de corrupção ou outros desvios de conduta?".

Figura 7: Gráfico de colunas das respostas para a Questão 7

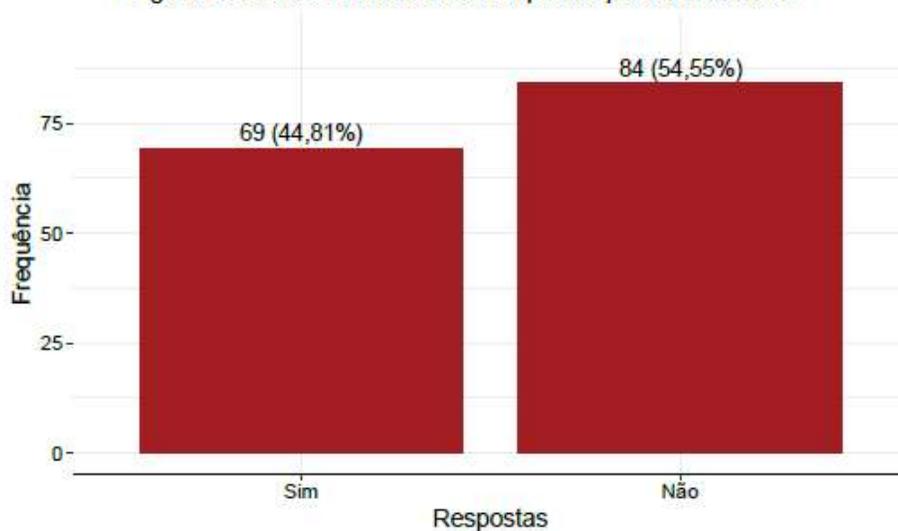


A Figura 7 mostra que 47,4% (73) dos respondentes afirmam saber da existência do canal de comunicação.

3.8 Segurança em um canal de denúncias anônimas gerido pela PCDF

Sobre pergunta "Você se sentiria seguro em utilizar um canal de denúncias anônimas gerido pela própria Polícia Civil do Distrito Federal, exclusivo para a comunicação de atos de corrupção ou desvios de conduta?", será apresentado um gráfico referente às suas respostas.

Figura 8: Gráfico de colunas das respostas para a Questão 8

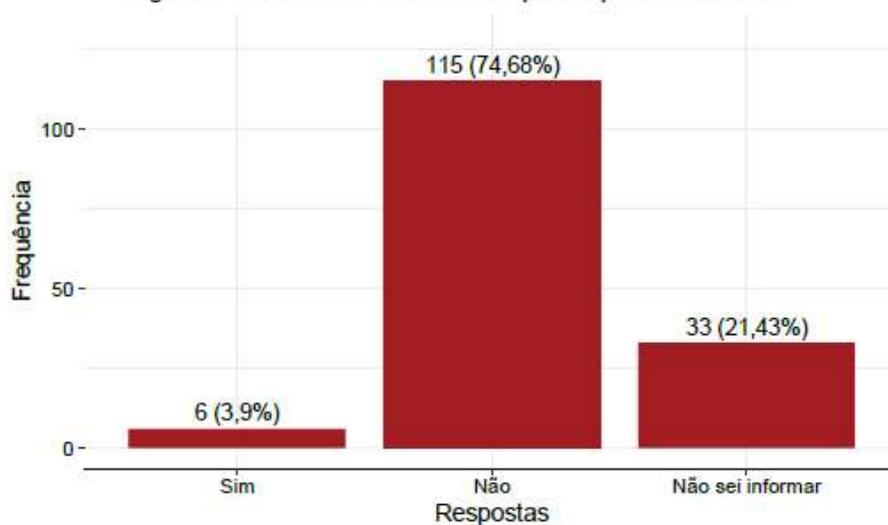


Como apresentado no gráfico acima, mais da metade (54,55%) dos respondentes afirmam que não se sentiriam seguros em utilizar o canal de denúncias. Além disso, 1 pessoa não respondeu à questão.

3.9 A PCDF oferece e recomenda treinamentos periódicos aos seus integrantes sobre prevenção à corrupção ou ao desvio de conduta

O gráfico a seguir representa as respostas para a seguinte pergunta: "A Polícia Civil do Distrito Federal oferece e recomenda treinamentos periódicos aos seus integrantes sobre prevenção à corrupção ou ao desvio de conduta?".

Figura 9: Gráfico de colunas das respostas para a Questão 9

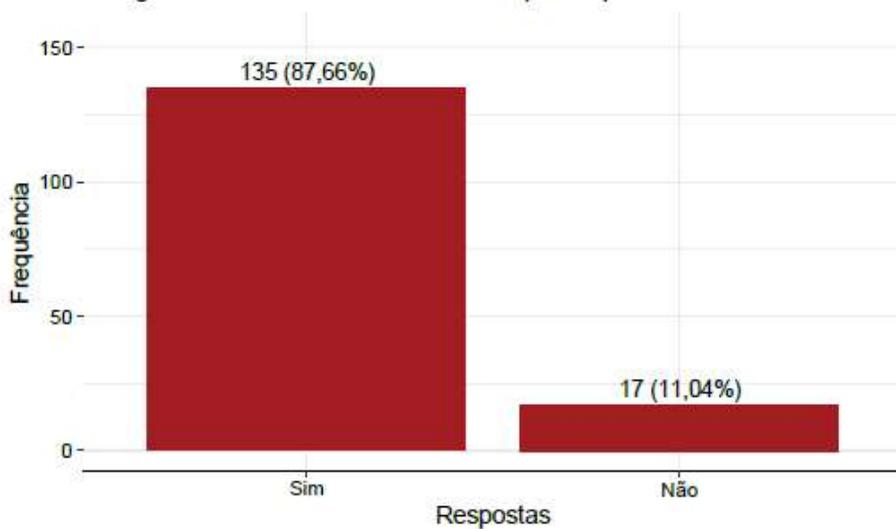


As informações contidas no gráfico 9 revelam que 115 dos respondentes, que representam mais de 70% das to total de participantes da pesquisa, alegaram que a PCDF não oferece e recomenda treinamentos periódicos aos seus integrantes sobre prevenção à corrupção ou ao desvio de conduta. Apenas 6 (3,9%) pessoas assumiram que a Polícia Civil do Distrito Federal oferece e recomenda os treinamentos citados.

3.10 Código de ética e um manual de conduta para evitar eventuais desvios de conduta

Referente a questão: "Você acredita que um código de ética e um manual de conduta seriam bons instrumentos de trabalho para evitar eventuais desvios de conduta?", tem-se os seguintes resultados:

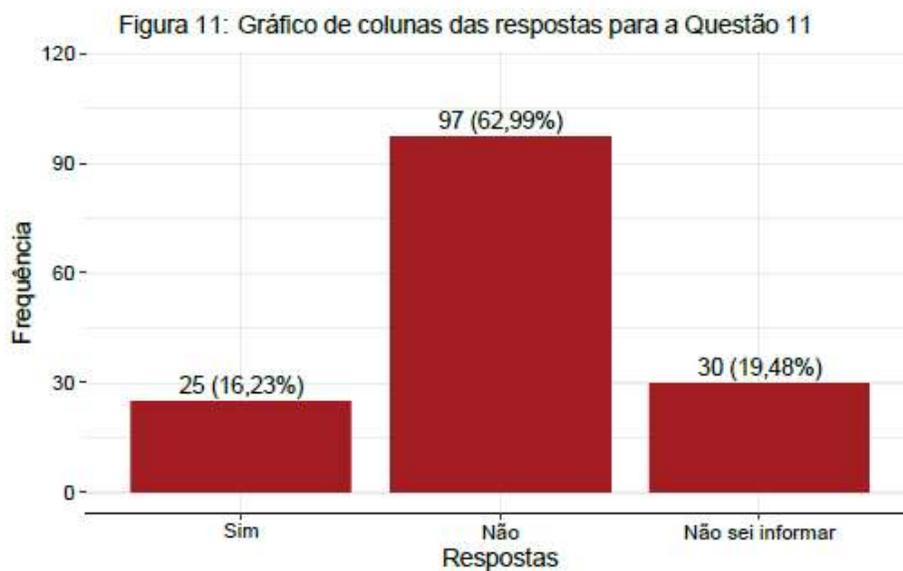
Figura 10: Gráfico de colunas das respostas para a Questão 10



Segundo a Figura 10, vê-se que 87,66% dos respondentes concordam com a premissa de que um código de ética e um manual de conduta seriam bons instrumentos para evitar eventuais desvios de conduta. Tem-se ainda, que 2 pessoas (1,3%) não responderam à pergunta.

3.11 Existência na Escola Superior de PCDF de um curso/matéria que visa disseminar a cultura de integridade na instituição

O gráfico a seguir representa as respostas obtidas para a pergunta "Na Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal existe algum curso ou matéria que visem disseminar a cultura de integridade na instituição?".

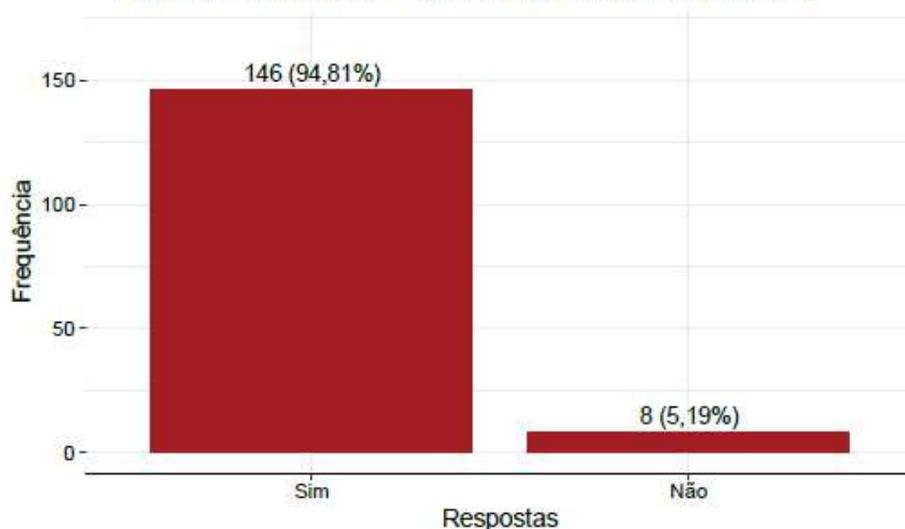


Tem-se que, a maioria dos integrantes da PCDF, participantes da pesquisa, 62,99% (97) assumiram que não há um curso ou matéria que visem disseminar a cultura de integridade na Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal.

3.12 Iniciativa da Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal de incluir uma matéria voltada para integridade no âmbito da PCDF

As respostas para a questão "Você acredita que seria uma boa iniciativa a Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal incluir na estrutura curricular dos cursos de formação profissional alguma matéria voltada para integridade no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal?" estão representadas logo abaixo.

Figura 12: Gráfico de colunas das respostas para a Questão 12

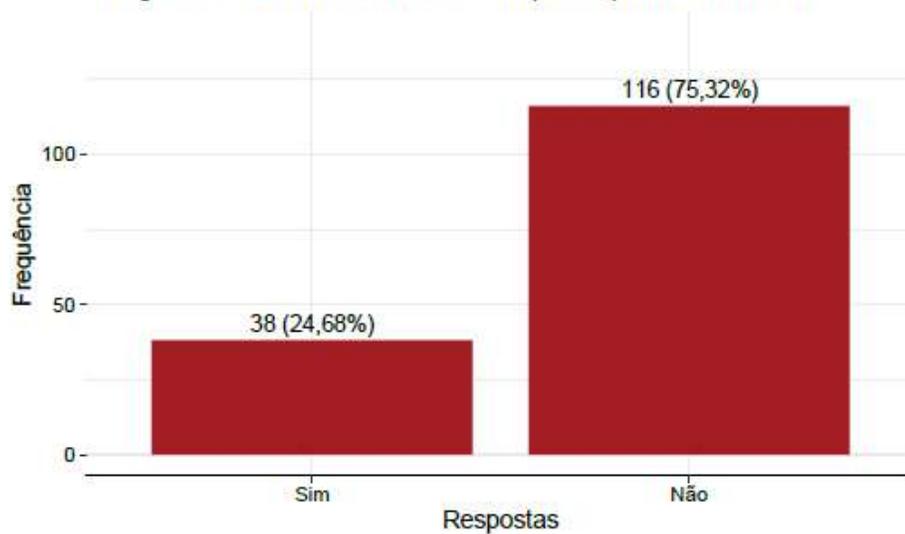


Como observado na figura 12 a maior parte dos participantes 94,82% acreditam que seria uma boa iniciativa a Escola Superior de Polícia do Distrito Federal incluir na estrutura curricular dos cursos de formação profissional alguma matéria voltada para a integridade no âmbito da PCDF.

3.13 Divisão de Controle da Polícia Civil do Distrito Federal (DICON)

Essa seção apresenta os resultados para a pergunta "Conhece a Divisão de Controle da Polícia Civil do Distrito Federal (DICON)?".

Figura 13: Gráfico de colunas das respostas para a Questão 13

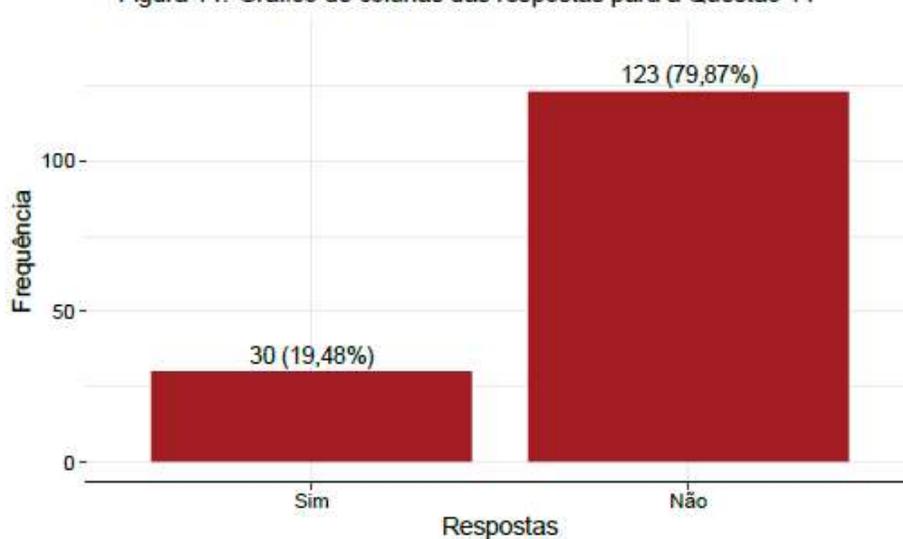


Resulta-se que 75,36% (116) dos respondentes afirmam não conhecer a DICON.

3.14 Função da DICON e os atos normativos que a regulam

Os resultados para a questão "Sabe qual a função da Divisão de Controle da Polícia Civil do Distrito Federal e os atos normativos que a regulam?" serão apresentados a seguir.

Figura 14: Gráfico de colunas das respostas para a Questão 14

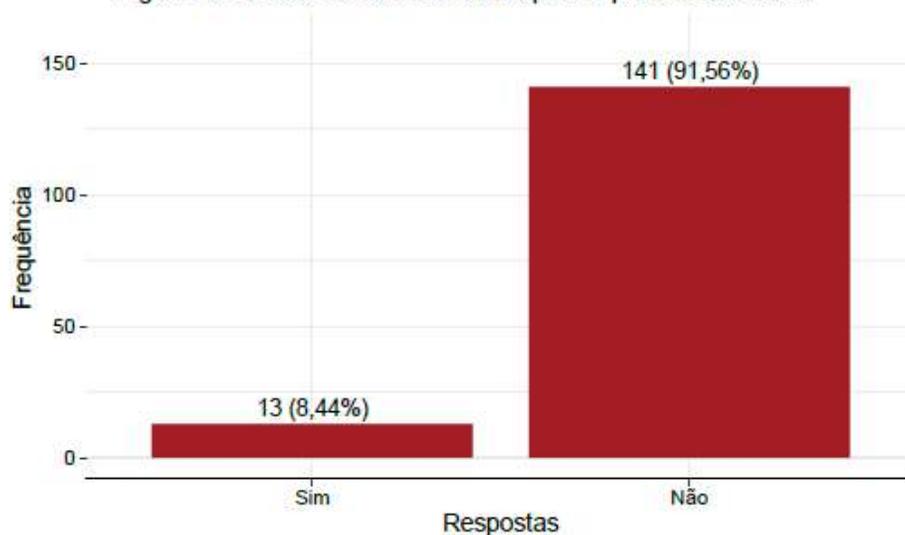


79,87% dos integrantes da PCDF que participaram da pesquisa não conhecem a função da DICON. Para essa questão, obteve-se 1 resposta em branco.

3.15 Acesso ao Plano Anual de Atividades do Controle Interno da PCDF

A questão 15 pergunta: "Já teve acesso ao Plano Anual de Atividades do Controle Interno da Polícia Civil do Distrito Federal?". Os resultados estão logo abaixo.

Figura 15: Gráfico de colunas das respostas para a Questão 15



Observa-se, através da Figura 15, que a maioria dos membros da PCDF que participaram da PCDF (91,56%) não tiveram acesso ao Plano Anual de Atividades do Controle Interno da PCDF.

4 Conclusão

A maioria das pessoas afirmaram não saber do que se trata um sistema de *compliance*. Além disso, não souberam informar sequer se tal sistema existe. Apesar disso, aceitariam ser recicladas com frequência sobre suas práticas e procedimentos.

As perguntas relacionadas à existência de medidas para evitar práticas de corrupção e à existência de ações coletivas voltadas para a prevenção e combate a corrupção tiveram como maior quantitativo a escolha da opção "Não sei informar".

A maioria das respostas assumem existir na PCDF um código de ética ou conduta e também de um canal de comunicação específico para denunciar práticas de corrupção ou outros desvios de conduta. Porém, a maioria não se sentiria segura para utilizar um canal de denúncias anônimas gerido pela PCDF.

Grande parte dos respondentes afirmaram que a PCDF não oferece ou recomenda treinamentos periódicos aos seus integrantes sobre prevenção à corrupção ou ao desvio de conduta. E a maioria concorda que um código de ética e um manual de conduta seriam bons instrumentos de trabalho para evitar eventuais desvios de conduta.

Mais da metade dos respondentes marcaram "Não" sobre a existência na Escola Superior de PCDF de um curso/matéria que visa disseminar a cultura de integridade na instituição. E a maioria acredita que seria uma boa iniciativa pela Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal de incluir uma matéria voltada para esse assunto no âmbito da PCDF.

A maioria dos participantes responderam não conhecer a DICON, sua função e os atos normativos que a regulam.

Por fim, 90,38% dos respondentes afirmaram que nunca tiveram acesso ao Plano Anual de Atividades do Controle Interno da PCDF.

ANEXO B – ANÁLISE DAS POLÍCIAS DO BRASIL

Avaliação de práticas de desvio
de conduta ou atos de corrupção,
praticados, em tese, por policiais
civis.

Consultores Responsáveis:

Carolina Gomes Casado de Carvalho

Gabriela Lôbo da Silva

Ana Carolina Gomez Valenzuela Vianna

Stephany Lima de Oliveira

Requerente:

Daniel Bastos Marwell



Conteúdo

1	Introdução	3
2	Metodologia	4
2.1	Frequência Relativa	4
2.2	Tipos de Variáveis	4
2.2.1	Qualitativas	4
2.2.2	Quantitativas	5
2.3	Definições para Testes	5
2.3.1	Teste de Hipóteses	5
2.3.2	Tipos de teste: bilateral e unilateral	5
2.3.3	Tipos de Erros	6
2.3.4	Nível de significância (α)	6
2.3.5	Estatística do Teste	7
2.3.6	P-valor	7
2.3.7	Intervalo de Confiança	7
2.4	Teste de Comparação de Médias	8
2.4.1	Teste de Kruskal-Wallis	8
3	Análises	9
3.1	Processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis	9
3.1.1	Processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis por Estado brasileiro	10
3.1.2	Número médio de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis por Estado brasileiro	12
3.1.3	Teste de Hipótese para o número de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis	13
3.2	Policiais civis demitidos em processo administrativo disciplinar	15

3.2.1	Policiais demitidos em processo administrativo disciplinar por Estado brasileiro.....	16
3.2.2	Número médio de policiais demitidos em processo administrativo disciplinar por Estado brasileiro.....	18
3.2.3	Teste de Hipótese para o número de policiais civis demitidos em processo administrativo disciplinar entre os Estados brasileiros .	19
3.3	Polícia Civil do Distrito Federal	20
3.3.1	Média de ocorrências registradas nas Delegacias Circunscriçio- nais do DF de Janeiro de 2015 a Junho de 2020 por mês	21
3.3.2	Ocorrências nas Delegacias Circunscriçionais do DF por ano.....	22
3.3.3	Média de ocorrências registradas nas Delegacias Especializadas do DF de Janeiro de 2015 a Junho de 2020 por mês.....	24
3.3.4	Ocorrências nas Delegacias Especializadas do DF por ano	26
3.3.5	Média de ocorrências registradas na Delegacia Eletrônica do DF de Maio de 2017 a Junho de 2020 por mês	28
3.3.6	Ocorrências na Delegacia Eletrônica do DF por ano.....	29
3.3.7	Média de Denúncias Anônimas registradas no Distrito Federal de 2015 a Junho de 2020 por mês.....	31
3.3.8	Denúncias Anônimas no DF por ano.....	33
4	Conclusão	36



1 Introdução

O seguinte projeto tem como objetivo avaliar a quantidade de processos administrativos instaurados nos últimos 5 anos, por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis, em cada Estado brasileiro.

Também será analisado a quantidade de policiais demitidos nos últimos 5 anos em processo administrativo disciplinar, em cada Estado brasileiro.

Além disso, será explorado algumas questões a cerca da Polícia Civil do Distrito Federal, bem como o número de denúncias por unidade, por ano e por mês, a quantidade de cargos ocupados, entre outras informações relevantes.

O software utilizado para as análises, confecção dos gráficos foi o R versão 4.0.2.

2 Metodologia

Nesta seção serão apresentados os conceitos e medidas estatísticas utilizados no estudo dos dados a fim de cumprir com o que foi proposto.

2.1 Frequência Relativa

A frequência relativa é utilizada para a comparação entre classes de uma variável categórica com c categorias, ou para comparar uma mesma categoria em diferentes estudos.

A frequência relativa da categoria j é dada por:

$$f_j = \frac{n_j}{n}$$

Com:

- $j = 1, \dots, c$
- n_j = número de observações da categoria j
- n = número total de observações

Geralmente, a frequência relativa é utilizada em porcentagem, dada por:

$$100 \times f_j$$

2.2 Tipos de Variáveis

2.2.1 Qualitativas

As variáveis qualitativas são as variáveis não numéricas, que representam categorias ou características da população. Estas subdividem-se em:

- Nominais: quando não existe uma ordem entre as categorias da variável (exemplos: sexo, cor dos olhos, fumante ou não, etc)
- Ordinais: quando existe uma ordem entre as categorias da variável (exemplos: nível de escolaridade, mês, estágio de doença, etc)



2.2.2 Quantitativas

As variáveis quantitativas são as variáveis numéricas, que representam características numéricas da população, ou seja, quantidades. Estas subdividem-se em:

- Discretas: quando os possíveis valores são enumeráveis (exemplos: número de filhos, número de cigarros fumados, etc)
- Contínuas: quando os possíveis valores são resultado de medições (exemplos: massa, altura, tempo, etc)

2.3 Definições para Testes

2.3.1 Teste de Hipóteses

O teste de hipóteses tem como objetivo fornecer uma metodologia para verificar se os dados das amostras possuem indicativos que comprovem, ou não, uma hipótese previamente formulada. Ele é composto por duas hipóteses:

- H_0 : hipótese a ser testada (chamada de hipótese nula)
- H_1 : hipótese alternativa que será aceita caso a hipótese nula seja rejeitada

Essa decisão é tomada por meio da construção de uma região crítica, ou seja, região de rejeição do teste.

2.3.2 Tipos de teste: bilateral e unilateral

Para a formulação de um teste, deve-se definir as hipóteses de interesse. Em geral, a hipótese nula é composta por uma igualdade (por exemplo, $H_0 : \vartheta = \vartheta_0$). Já a hipótese alternativa depende do grau de conhecimento que se tem do problema em estudo. Assim, tem-se três formas de elaborar H_1 que classificam os testes em duas categorias:

- Teste Bilateral: Esse é o teste mais geral, em que a hipótese alternativa consiste em verificar se existe diferença entre os parâmetros de interesse, independente-



mente de um ser maior ou menor que o outro. Dessa forma, tem-se:

$$H_1 : \vartheta \neq \vartheta_0$$

- **Teste Unilateral:** dependendo das informações que o pesquisador possui a respeito do problema e os questionamentos que possui, a hipótese alternativa pode ser feita de forma a verificar se existe diferença entre os parâmetros em um dos sentidos. Ou seja,

$$H_1 : \vartheta < \vartheta_0 \text{ OU } H_1 : \vartheta > \vartheta_0$$

2.3.3 Tipos de Erros

Ao realizar um teste de hipóteses, existem dois erros associados: *Erro do Tipo I* e *Erro do Tipo II*.

- *Erro do Tipo I:* esse erro é caracterizado por rejeitar a hipótese nula (H_0) quando essa é verdadeira. A probabilidade associada a esse erro é denotada por α , também conhecido como nível de significância do teste.
- *Erro do Tipo II:* ao não rejeitar H_0 quando, na verdade, é falsa, está sendo cometido o *Erro do Tipo II*. A probabilidade de se cometer este erro é denotada por β .

2.3.4 Nível de significância (α)

Nível de significância do teste é o nome dado à probabilidade de se rejeitar a hipótese nula quando essa é verdadeira; essa rejeição é chamada de *erro do tipo I*. O valor de α é fixado antes da extração da amostra e, usualmente, assume 5%, 1% ou 0,1%.

Por exemplo, um nível de significância de $\alpha = 0,05$ (5%) significa que, se for tomada uma grande quantidade de amostras, em 5% delas a hipótese nula será rejeitada quando não havia evidências para essa rejeição, isto é, a probabilidade de se tomar a decisão correta é de 95%.



2.3.5 Estatística do Teste

Estatística do Teste é o estimador que será utilizado para testar se a hipótese nula (H_0) é verdadeira ou não. Ela é escolhida por meio das teorias estatísticas.

2.3.6 P-valor

P-valor, ou nível descritivo, é uma medida utilizada para sintetizar o resultado de um teste de hipóteses. Ele pode ser chamado também de *probabilidade de significância* do teste e indica a probabilidade de se obter um resultado da estatística de teste mais extremo do que o observado na presente amostra, considerando que a hipótese nula é verdadeira. Dessa forma, rejeita-se H_0 para $P - \text{valor} < \alpha$, porque a chance de uma nova amostra possuir valores tão extremos quanto o encontrado é baixa, ou seja, há evidências para a rejeição da hipótese nula.

2.3.7 Intervalo de Confiança

Quando calcula-se um estimador pontual para o parâmetro, não é possível definir qual a possível magnitude do erro que se está cometendo. Com o objetivo de associar um erro à estimativa, são construídos os intervalos de confiança que se baseiam na distribuição amostral do estimador pontual.

Dessa forma, considere T um estimador pontual para ϑ e que a distribuição amostral de T é conhecida. O intervalo de confiança para o parâmetro ϑ será dado por t_1 e t_2 , tal que:

$$P(t_1 < \vartheta < t_2) = \gamma$$

A probabilidade γ é estabelecida no início do estudo e representa o nível de confiança do intervalo. A interpretação desse resultado é que, se forem tiradas várias amostras de mesmo tamanho e forem calculados intervalos de confiança para cada uma, $100 \times \gamma\%$ dos intervalos irão conter o parâmetro ϑ . Então, no cálculo de um intervalo, pode-se dizer que há $100 \times \gamma\%$ de confiança que o intervalo contém o parâmetro de interesse.

2.4 Teste de Comparação de Médias

2.4.1 Teste de Kruskal-Wallis

O teste de Kruskal-Wallis é utilizado para comparar dois ou mais grupos independentes sem supor nenhuma distribuição. É um método baseado na comparação de postos, os quais são atribuídos a cada observação de uma variável quantitativa após serem ordenadas.

As hipóteses do teste de Kruskal-Wallis são formuladas da seguinte maneira:

- H_0 : Não existe diferença entre os grupos
- H_1 : Pelo menos um grupo difere dos demais

A estatística do teste de Kruskal-Wallis é definida da seguinte maneira:

$$H_{Kruskal-Wallis} = \frac{\left[\frac{12}{n(n+1)} \sum_{i=1}^k \frac{R_i^2}{n_i} - 3(n+1) \right]}{1 - \frac{\sum_j (t_j^3 - t_j)}{n^3 - n}} \approx \chi^2_{(k-1)}$$

Com:

- k = número de grupos
- R_i = soma dos postos do grupo i
- n_i = número de elementos do grupo i
- n = tamanho total da amostra
- t_j = número de elementos no j -ésimo empate (se houver)

Se o p-valor for menor que o nível de significância α , rejeita-se a hipótese nula.

3 Análises

3.1 Processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis

Figura 1: Gráfico de linhas dos processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção praticados, em tese, por policiais civis por ano

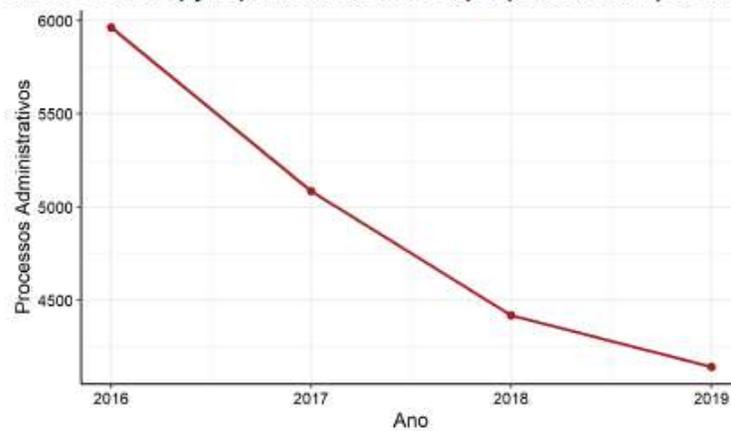


Tabela 1: Frequências dos processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção praticados, em tese, por policiais civis por ano

Ano	Frequência
2016	5.680
2017	4.859
2018	4.202
2019	3.866

A partir da Figura 1, nota-se que ao longo dos anos o número de processos administrativos policiais civis brasileiras foi decaindo, ou seja, o ano com maior frequência de processos instaurados dentro desta categoria foi o de 2016 com 5.680 processos e o com a menor frequência foi o ano 2019 com 3.866 processos.

3.1.1 Processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis por Estado brasileiro

Figura 2: Gráfico de mapa dos processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis por Estado

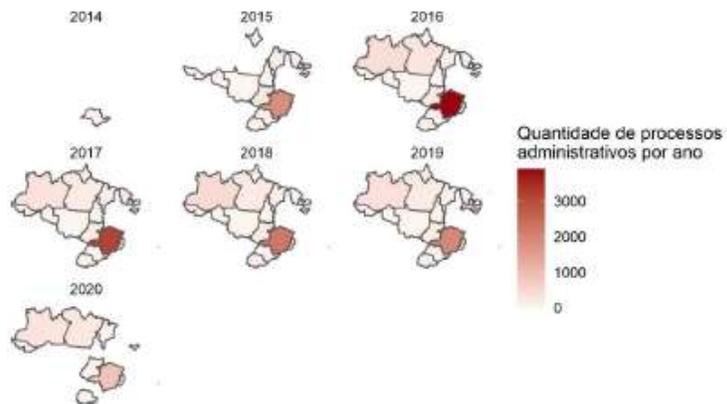
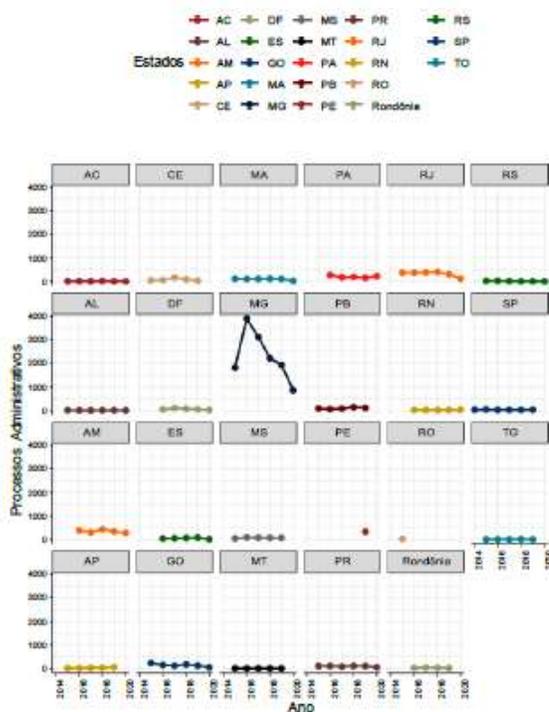




Figura 3: Gráfico de mapa dos processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis por ano por Estado



Com as Figuras 2 e 3, percebe-se que o Estado com maior número de processos instaurados ao longo dos anos é Minas Gerais, sendo 2016 o ano mais frequente do Estado. Após Minas Gerais os Estados com as maiores frequências de instauração de processos nesta categoria são, respectivamente, Rio de Janeiro, Amazonas e Pará. Ademais, os outros Estados possuem o número de processos administrativos relativamente parecidos e também não tiveram aumento ou diminuição expressiva ao longo dos anos.

3.1.2 Número médio de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis por Estado brasileiro

Figura 4: Gráfico de mapa da média de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis por Estado

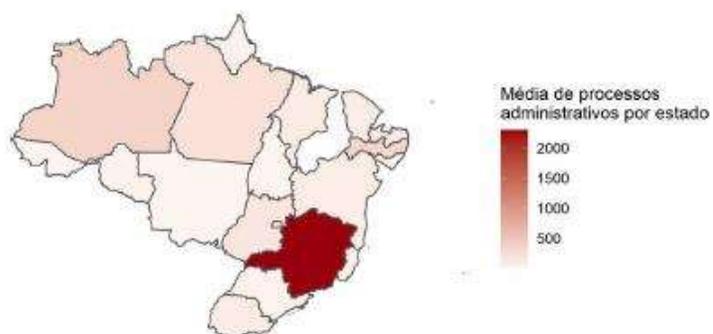




Tabela 2: Médias de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis, por Estado

Estado	Média
Acre	9,50
Alagoas	1,33
Amapá	32,20
Amazonas	345,60
Ceará	79,80
Distrito Federal	53,80
Espírito Santo	47,80
Goiás	141,17
Maranhão	94
Mato Grosso	2,60
Mato Grosso do Sul	65,40
Minas Gerais	2.306
Pará	200,80
Paraíba	93,20
Paraná	97
Pernambuco	324
Rio de Janeiro	321
Rio Grande do Norte	16,20
Rio Grande do Sul	13,17
Rondônia	28,40
São Paulo	23,17
Tocantins	5,40

A partir da Figura 4 e da Tabela 2, nota-se que os 5 Estados que possuem os maiores números médios de processos nesta categoria são, Minas Gerais com 2.306, Amazonas com 345, Pernambuco com 324, Rio de Janeiro com 321 e por fim o Pará com 200 processos. Por outro lado, o estado com a menor média é Alagoas, com aproximadamente um processo por ano.

3.1.3 Teste de Hipótese para o número de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis

Afim de verificar a existência de diferença para o número de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis entre os Estados brasileiros é realizado o teste de kruskal wallis, com as seguintes hipóteses:



H_0 : Não existe diferença do número de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis entre os Estados brasileiros.

H_1 : Pelo menos um Estado difere dos demais quanto ao número de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis.

Quadro 1: P-valor do teste de Kruskal Wallis para o número de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis entre os Estados.

Kruskal Wallis	Decisão do teste
0,460	Não Rejeita H_0

Como o p valor do teste (0,460) é maior que o nível de significância, 5%, não há evidências estatísticas para rejeitar a hipótese nula, ou seja, não há evidências para rejeitar a hipótese de que o número de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis é igual entre os Estados brasileiros, no período analisado.



3.2 Policiais civis demitidos em processo administrativo disciplinar

Figura 5: Gráfico de linhas do número de policiais civis demitidos por ano em processo administrativo disciplinar

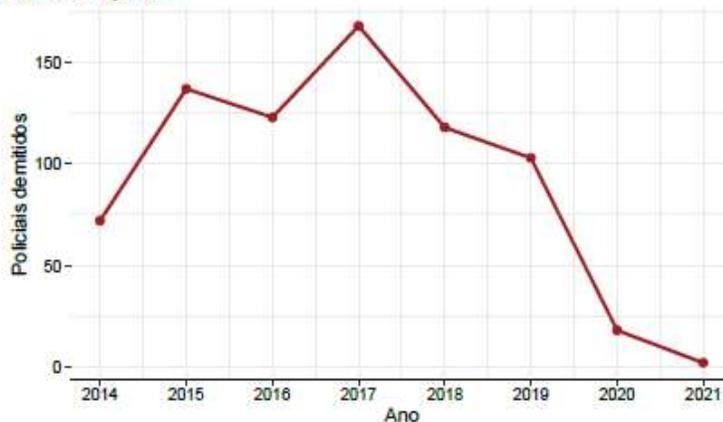


Tabela 3: Frequências de policiais demitidos por ano em processo administrativo disciplinar

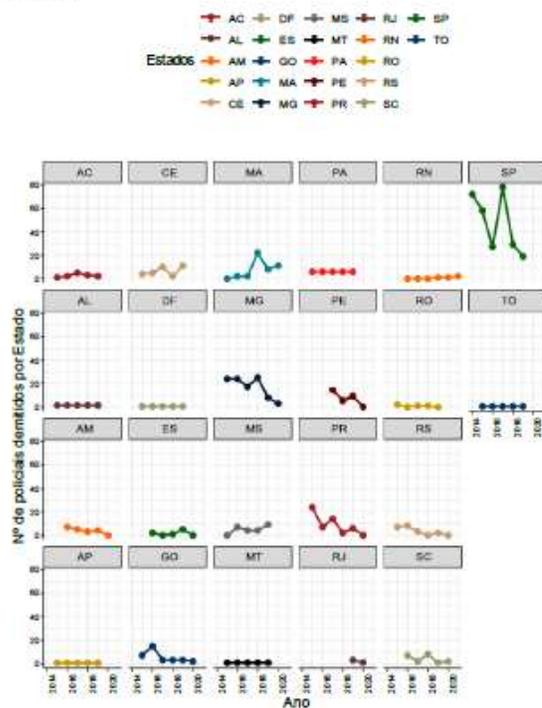
Ano	Frequência
2014	72
2015	136,8
2016	122,8
2017	167,8
2018	117,8
2019	102,8
2020	18
2021	2

Tendo vista que alguns Estados não informaram a quantidade de policiais demitidos por ano, mas sim o total dos últimos 5 anos (2015 a 2019), as análises foram feitas com base na média do valor total informado para estes Estados.

Analisando o gráfico e a tabela acima percebe-se que em 2017 ocorreu o maior número de policiais demitidos em processos administrativo disciplinar, com aproximadamente 167 demissões. Além disso, a partir de 2019 verifica-se uma queda brusca do número de demissões até o ano de 2020, com apenas 18 demissões.



Figura 7: Gráfico de linhas do número de policiais demitidos por Estado em processo administrativo disciplinar



Os Estados Mato Grosso, Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Tocantins e Pará informaram as quantidades totais de demissões de policiais civis em processo administrativo disciplinar nos últimos 5 anos (2015 a 2019), sem a distinção por ano. Dessa forma, os gráficos acima não incluem estes Estados. Entretanto as quantidades informadas por estes Estados foram, respectivamente, 4, 7, 3, 3, 3 e 29.

Com base nos gráficos de mapa apresentados é perceptível que São Paulo possui o maior número de demissões na maioria dos anos.

Verifica-se que na maioria dos Estados o número de demissões não variou muito ao longo dos anos, exceto em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul. Contudo, São Paulo foi o Estado com maior diferença no número de policiais demitidos por ano e com o ano de maior pico de demissões.

3.2.2 Número médio de policiais demitidos em processo administrativo disciplinar por Estado brasileiro

Figura 8: Gráfico de mapa do número médio de policiais demitidos em processo administrativo disciplinar por Estado



Tabela 4: Média do número de policiais demitidos em processo administrativo disciplinar por Estado

Estado	Média
Acre	2,6
Alagoas	1,4
Amapá	0,6
Amazonas	3,80
Ceará	6,40
Distrito Federal	0,60
Espírito Santo	1,60
Goiás	2
Maranhão	7,50
Mato Grosso	0,80
Mato Grosso do Sul	4,80
Minas Gerais	16,83
Pará	5,8
Paraná	8,83
Pernambuco	7
Rio de Janeiro	2
Rio Grande do Norte	0,66
Rio Grande do Sul	3,33
Rondônia	0,80
Santa Catarina	4
São Paulo	41,16
Tocantins	0,60



Pelo gráfico 8 é possível constatar que São Paulo foi o Estado com maior número médio de policiais demitidos em processo administrativo disciplinar, 41,16, no período analisado. Correlato a isso, Minas Gerais foi o segundo Estado com maior média de policiais demitidos, 16,83.

Todavia, os Estados com menor número médio de demissões foram Amapá, Distrito Federal e Tocantins, ambos com uma média de 0,6 demissões anuais.

3.2.3 Teste de Hipótese para o número de policiais civis demitidos em processo administrativo disciplinar entre os Estados brasileiros

Afim de verificar a existência de diferença para o número de policiais civis demitidos em processo administrativo disciplinar entre os Estados brasileiros é realizado o teste de kruskal wallis, com as seguintes hipóteses:

H_0 : Não existe diferença do número de policiais civis demitidos em processo administrativo disciplinar entre os Estados brasileiros.

H_1 : Pelo menos um Estado difere dos demais quanto ao número de policiais civis demitidos em processo administrativo disciplinar.

Quadro 2: P-valor do teste de Kruskal Wallis para o número de policiais civis demitidos em processo administrativo disciplinar entre os Estados brasileiros

Kruskal Wallis	Decisão do teste
0,462	Não Rejeita H_0

Como o valor p do teste (0,462) é maior que o nível de significância, 5%, não há evidências estatísticas para rejeitar a hipótese nula, ou seja, não há evidências para rejeitar a hipótese de que o número de policiais civis demitidos em processo administrativo disciplinar é igual entre os Estados brasileiros, no período analisado.

3.3 Polícia Civil do Distrito Federal

Figura 9: Gráfico de barras da ocupação dos cargos na PCDF.



Considerando os dados do dia 7 de Julho de 2020, fornecidos pela PCDF, do total de 8.969 cargos autorizados em Lei, encontram-se vagos 4.793 (53,44%) e 4.176 ocupados (46,46%).

Tomando o número de policiais em 2020 na PCDF, 4.176 policiais, considerando que este número permaneceu constante em 2021 e tomando ainda a população estimada pelo IBGE em 2021 para o Distrito Federal, 3.094.325 habitantes, tem-se uma proporção de aproximadamente 741 habitantes para cada policial.

1º de Janeiro a 7 de Julho de 2020			
Natureza Criminal	Inquéritos Remetidos a Justiça	Inquéritos Remetidos a Justiça c/ Indiciamento	Total
Furtos Diversos	110	76	186
Furto de Veículo	38	33	71
Roubo a Transeunte	279	263	542
Homicídio	95	61	156
Total	522	433	955

Examinando a quantidade de crimes registrados no período de 1º de Janeiro de 2020 a 7 de Julho de 2020, tem-se um total de 955 crimes, tendo em vista o total de policiais informados no dia 7 de Julho de 2020 pela PCDF, 4.176, estima-se a disponibilidade de cerca de 4 policiais por crime registrado no DF no primeiro semestre de 2020.

3.3.1 Média de ocorrências registradas nas Delegacias Circunscricionais do DF de Janeiro de 2015 a Junho de 2020 por mês

Figura 10: Média de ocorrências registradas nas Delegacias Circunscricionais do DF de Janeiro de 2015 a Junho de 2020 por mês

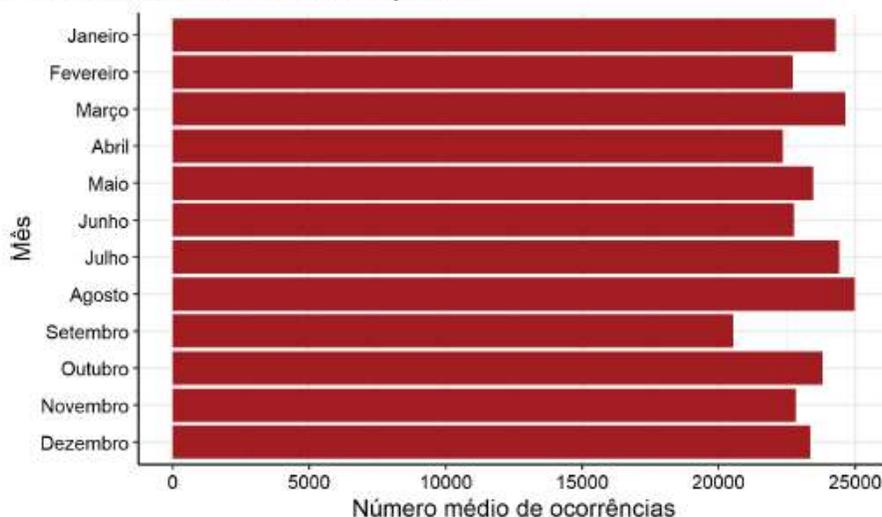


Tabela 5: Número médio de ocorrências nas Delegacias Circunscricionais do DF por mês, de Janeiro de 2015 a Junho de 2020.

Mês	Número médio de ocorrências
Janeiro	24.291
Fevereiro	22.730
Março	24.655
Abril	22.359
Mai	23.474
Junho	22.772
Julho	24.428
Agosto	24.985
Setembro	20.540
Outubro	23.809
Novembro	22.836
Dezembro	23.359

Considerando o gráfico e a tabela a cima, com a média de ocorrências realizadas nas Delegacias Circunscricionais do Distrito Federal por mês, no período de Janeiro 2015 a Junho de 2020, os três meses com os maiores números médios de ocorrências são, respectivamente, Agosto(24.985), Março(24.665) e Julho(24.428). Já os três



meses com as menores quantidades médias de ocorrências são, respectivamente, Setembro(20.540), Abril(22.359) e Fevereiro(22.730).

3.3.2 Ocorrências nas Delegacias Circunscricionais do DF por ano

Figura 11: Gráfico de linhas do número de ocorrências nas delegacias Circunscricionais do DF por ano.

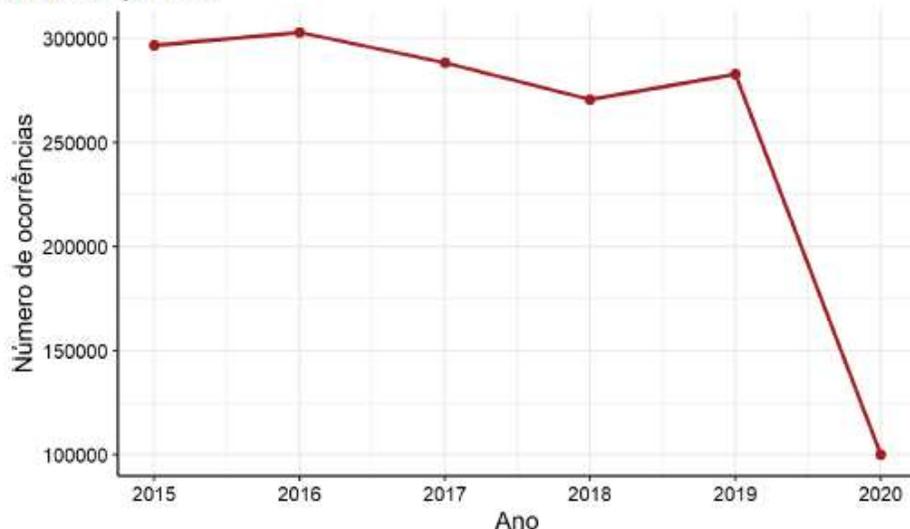


Tabela 6: Número de ocorrências nas Delegacias Circunscricionais do DF por ano.

Ano	Número de ocorrências
2015	296.699
2016	302.922
2017	288.264
2018	270.775
2019	282.804
2020 (Jan-Jun)	100.005
Total	1.541.469

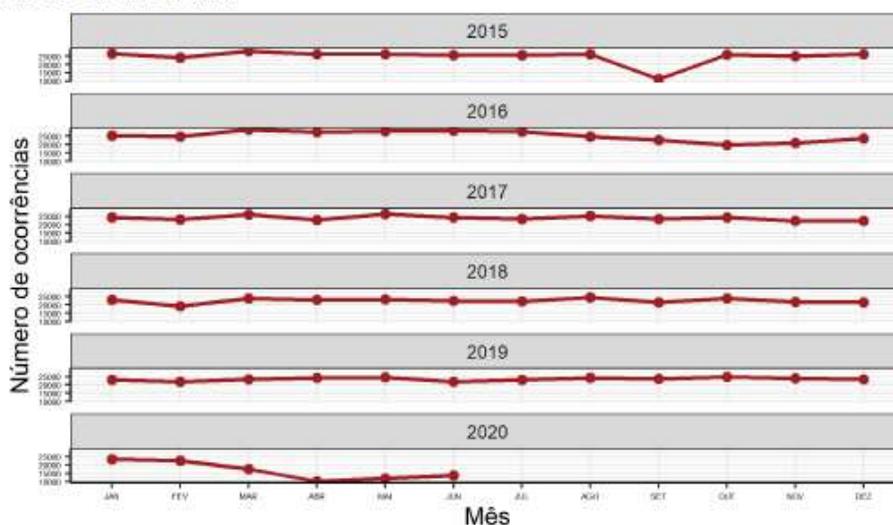
A partir da Figura 11 e da Tabela 6, é possível observar que, de modo geral, o número de ocorrências nas Delegacias Circunscricionais do DF ao longo dos anos não variou muito, de 2015 a 2019, atingindo o pico em 2016, com o número de ocorrências de 302.922, e mínimo em 2018, com 270.775 ocorrências.

De Janeiro de 2015 a Junho de 2020 houveram um total de 1.541.469 ocorrências realizadas nas Delegacias Circunscricionais do DF.



Cabe ressaltar que em 2020 foram contabilizadas apenas as ocorrências realizadas de Janeiro a Junho, assim o primeiro semestre de 2020 teve 100.005 ocorrências efetuadas nas Delegacias Circunscripcionais do DF.

Figura 12: Gráfico de linhas do número de ocorrências nas Delegacias Circunscripcionais do DF ano a ano.



Ao analisar o gráfico acima, é perceptível que o mês com maior e menor número de ocorrências no ano de 2015 foram, respectivamente, Março com 28.051 ocorrências registradas e Setembro com 11.025 ocorrências nas Delegacias Circunscripcionais do DF. Em 2016 o mês com o maior número também foi Março, com um total de 28.856 ocorrências, e com o menor número foi Outubro com 19.799.

Ao explorar as ocorrências nas Delegacias Circunscripcionais do DF no ano de 2017, o pico de ocorrências ocorreu em Maio com 26.545 registros e o mês com o menor número de registros foi Dezembro com 22.177. Considerando o ano de 2018, o mês que destacou-se com uma grande quantidade de ocorrências neste ano foi Agosto com 24.333 e o mês com a menor quantidade foi Fevereiro com 19.298.

Levando em consideração o ano de 2019, Outubro foi o mês com a maior quantidade de ocorrências, com um total de 24.958 e Fevereiro o mês de menor quantidade com 21.955 ocorrências. No primeiro semestre de 2020 em Janeiro foram registradas 23.484 ocorrências, sendo o mês com o maior número e Abril com a menor quantidade de ocor-



rências registradas, 10.357.

As médias de ocorrências mensais em cada ano nas Delegacias Circunscricionais, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e no primeiro semestre de 2020 foram respectivamente, 24.725, 25.244, 24.022, 22.565, 23.567 e 16.668.

Nos anos analisados Março de 2016 foi o mês record de ocorrências registradas (28.856), por outro lado Abril de 2020 foi o mês com menos ocorrências registradas (10.357) no período estudado nas Delegacias Circunscricionais do Distrito Federal.

3.3.3 Média de ocorrências registradas nas Delegacias Especializadas do DF de Janeiro de 2015 a Junho de 2020 por mês

Figura 13: Média de ocorrências registradas nas Delegacias Especializadas do DF de Janeiro de 2015 a Junho de 2020 por mês

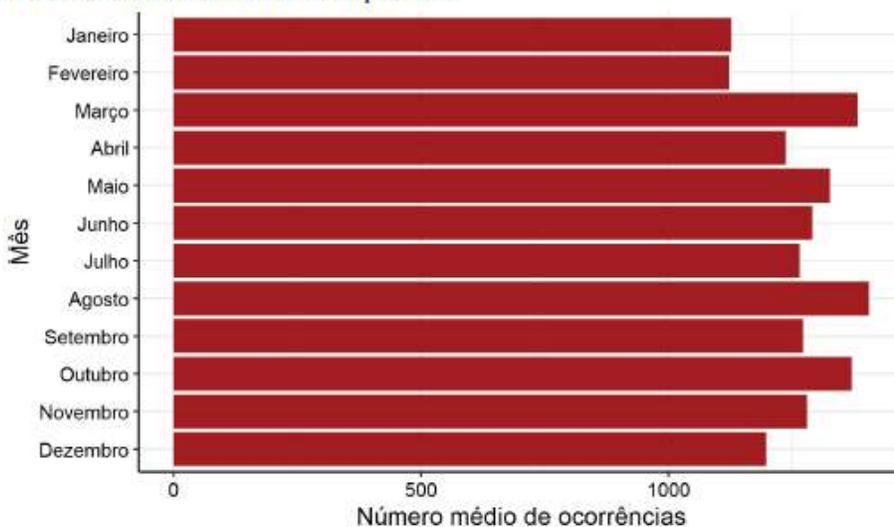




Tabela 7: Número médio de ocorrências nas Delegacias Especializadas do DF por mês, de Janeiro de 2015 a Junho de 2020.

Mês	Numero médio de ocorrências
Janeiro	1.128
Fevereiro	1.123
Março	1.382
Abril	1.237
Maio	1.327
Junho	1.291
Julho	1.265
Agosto	1.405
Setembro	1.272
Outubro	1.370
Novembro	1.280
Dezembro	1.197

Considerando o gráfico e a tabela a cima, com a média de ocorrências realizadas nas Delegacias Especializadas do Distrito Federal por mês, no período de Janeiro 2015 a Junho de 2020, os três meses com os maiores números médios de ocorrências são, respectivamente, Agosto(1.405), Março(1.382) e Outubro(1.370). Já os três meses com as menores quantidades médias de ocorrências são, respectivamente, Fevereiro(1.123), Janeiro(1.128) e Dezembro(1.197).

3.3.4 Ocorrências nas Delegacias Especializadas do DF por ano

Figura 14: Gráfico de linhas do número de ocorrências nas Delegacias Especializadas do DF por ano.

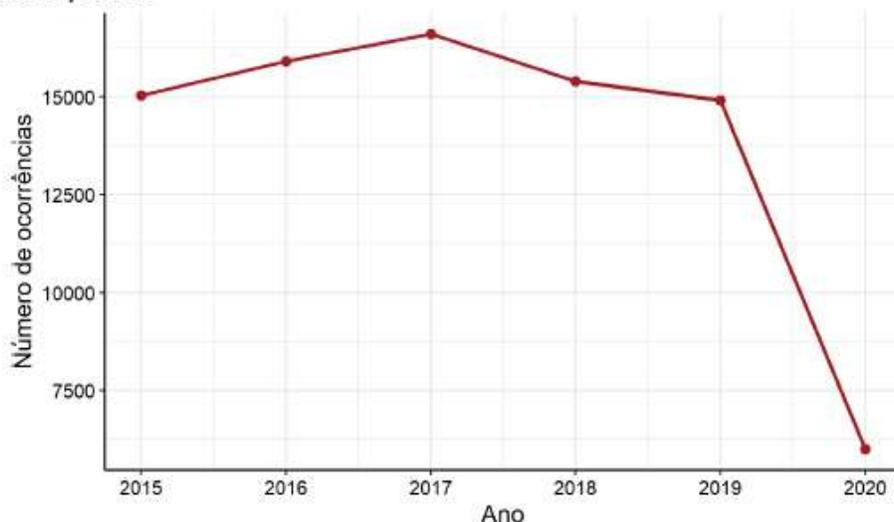


Tabela 8: Número de ocorrências nas Delegacias Especializadas do DF por ano.

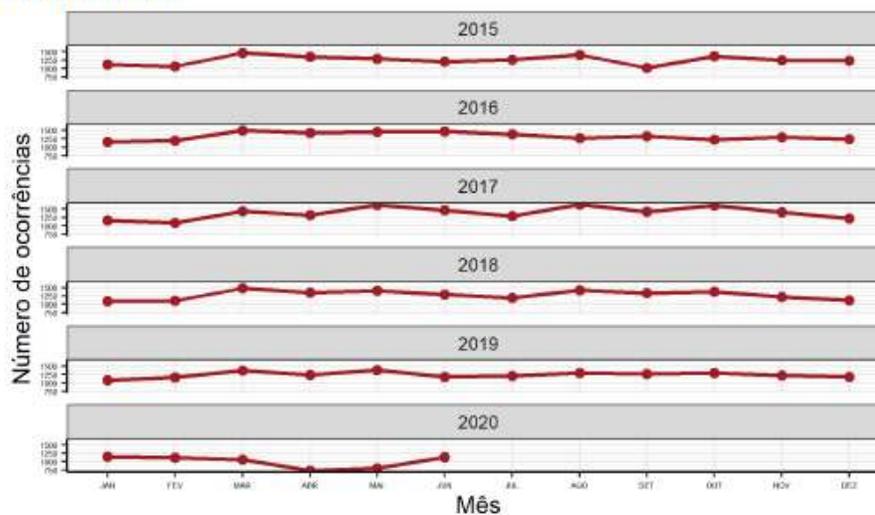
Ano	Número de ocorrências
2015	15.032
2016	15.913
2017	16.611
2018	15.404
2019	14.911
2020 (Jan-Jun)	5.998
Total	83.869

A partir da Figura 14 e da Tabela 8, é possível observar que, de modo geral, o número de ocorrências nas Delegacias Especializadas do DF ao longo dos anos não variou muito, de 2015 a 2019, atingindo o pico em 2017, com o número de ocorrências de 16.611, e mínimo em 2019, com 14.911 ocorrências.

De Janeiro de 2015 a Junho de 2020 houveram um total de 83.869 ocorrências realizadas nas Delegacias Especializadas do DF.

Cabe ressaltar que em 2020 foram contabilizadas apenas as ocorrências realizadas de Janeiro a Junho, assim o primeiro semestre de 2020 teve 5.998 ocorrências efetuadas nas Delegacias Especializadas do DF.

Figura 15: Gráfico de linhas do número de ocorrências nas Delegacias Especializadas do DF ano a ano.



Ao analisar o gráfico acima, é perceptível que o mês com maior e menor número de ocorrências no ano de 2015 foram, respectivamente, Março com 1.462 ocorrências registradas e Setembro com 1.013 ocorrências nas Delegacias Especializadas do DF. Em 2016 o mês com o maior número também foi Março, com um total de 1.500 ocorrências, e com o menor número foi Janeiro com 1.158.

Ao explorar as ocorrências nas Delegacias Especializadas do DF no ano de 2017, o pico de ocorrências ocorreu em Agosto com 1.635 registros e o mês com o menor número de registros foi Fevereiro com 1.083. Considerando o ano de 2018, o mês que destacou-se com uma grande quantidade de ocorrências neste ano foi Março com 1.478 e o mês com a menor quantidade foi Janeiro com 1.099.

Levando em consideração o ano de 2019, Maio foi o mês com a maior quantidade de ocorrências, com um total de 1.389 e Janeiro o mês de menor quantidade com 1.077 ocorrências. No primeiro semestre de 2020 em Janeiro foram registradas 1.151 ocorrências, sendo o mês com o maior número e Abril com a menor quantidade de ocorrências registradas, 737.

As médias de ocorrências mensais em cada ano nas Delegacias Especializadas, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e no primeiro semestre de 2020 foram respectivamente, 1.253, 1.326, 1.384, 1.284, 1.243 e 1000.



Nos anos analisados Agosto de 2017 foi o mês record de ocorrências registradas (1.635), por outro lado Abril de 2020 foi o mês com menos ocorrências registradas (737) no período estudado nas Delegacias Especializadas do Distrito Federal.

3.3.5 Média de ocorrências registradas na Delegacia Eletrônica do DF de Maio de 2017 a Junho de 2020 por mês

Figura 16: Média de ocorrências registradas na Delegacia Eletrônica do DF de Maio de 2017 a Junho de 2020 por mês

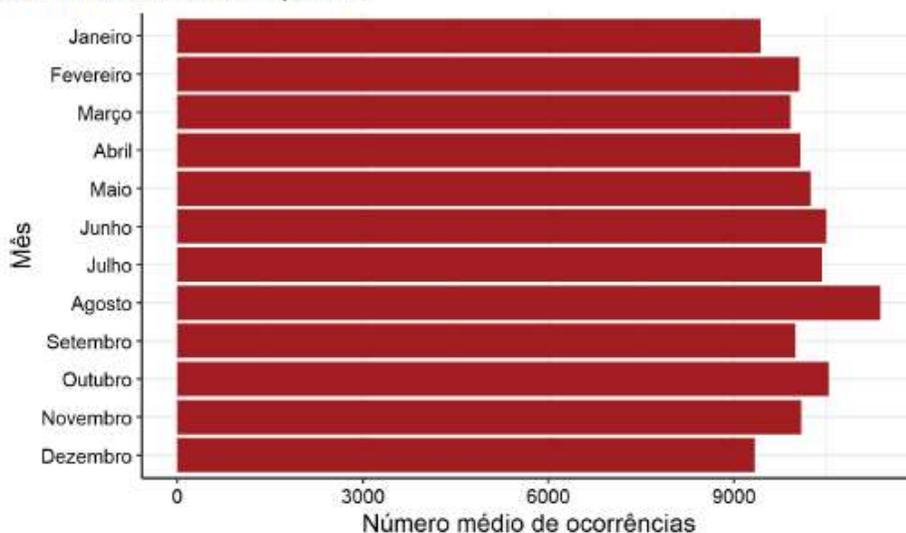


Tabela 9: Número médio de ocorrências na Delegacia Eletrônica do DF por mês, de Maio de 2017 a Junho de 2020

Mês	Número médio de ocorrências
Janeiro	9.434
Fevereiro	10.064
Março	9.920
Abril	10.076
Maio	10.246
Junho	10.491
Julho	10.428
Agosto	11.369
Setembro	10.000
Outubro	10.534
Novembro	10.093
Dezembro	9.340



Considerando o gráfico e a tabela a cima, com a média de ocorrências realizadas na Delegacia Eletrônica do Distrito Federal por mês, no período de Maio de 2017 a Junho de 2020, os três meses com os maiores números médios de ocorrências são, respectivamente, Agosto(11.369), Outubro(10.534) e Junho(10.491). Já os três meses com as menores quantidades médias de ocorrências são, respectivamente, Dezembro(9.340), Janeiro(9.434) e Março(9.920).

3.3.6 Ocorrências na Delegacia Eletrônica do DF por ano

Figura 17: Gráfico de linhas do número de ocorrências na Delegacia Eletrônica do DF por ano.

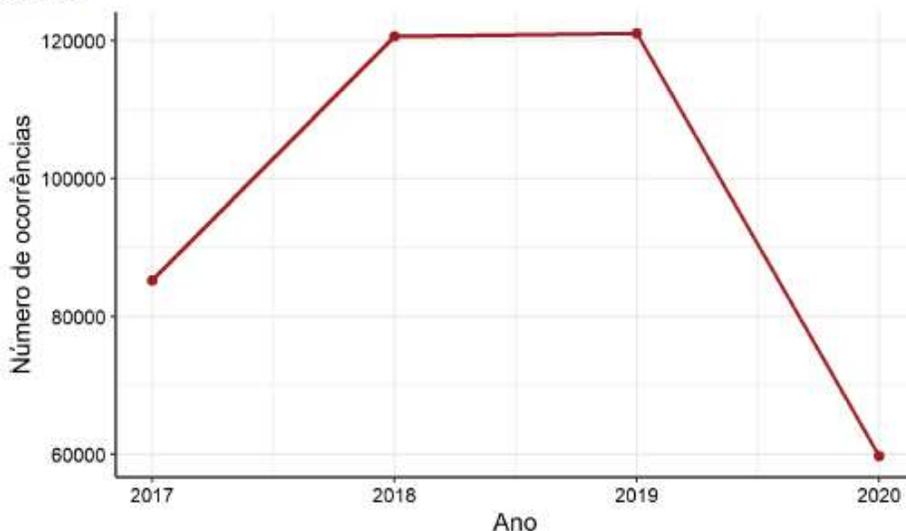


Tabela 10: Número de ocorrências na Delegacia Eletrônica do DF por ano.

Ano	Número de ocorrências
2017 (Mai-Dez)	85.260
2018	120.613
2019	121.090
2020 (Jan-Jun)	59.757
Total	386.720

A partir da Figura 17 e da Tabela 10, é possível observar que, de 2018 a 2019, o número de ocorrências na Delegacia Eletrônica do DF permaneceu constante. Ressalta-

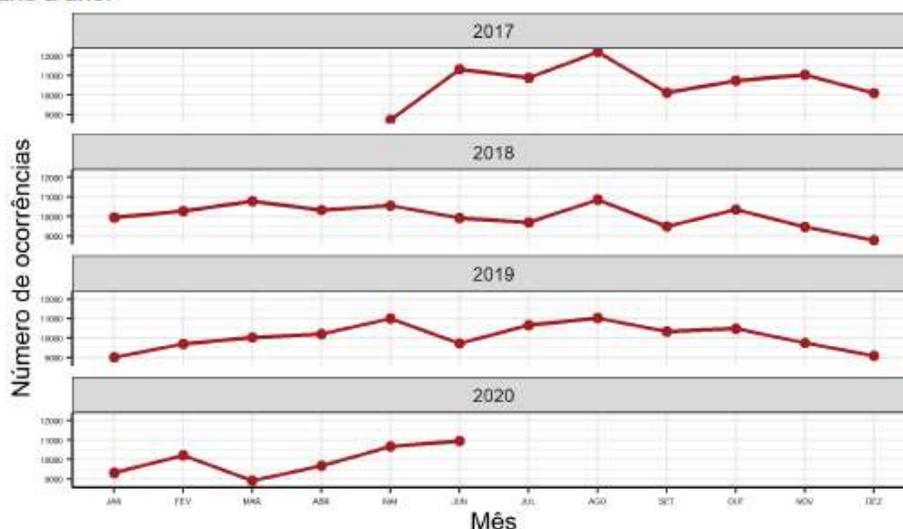


se um aumento expressivo do número de ocorrências, um aumento de aproximadamente de 140% em 2018 com relação a 2017.

De Maio de 2017 a Junho de 2020 houveram um total de 386.720 ocorrências realizadas na Delegacia Eletrônica do DF.

Cabe ressaltar que em 2020 foram contabilizadas apenas as ocorrências realizadas de Janeiro a Junho, assim o primeiro semestre de 2020 teve 59.757 ocorrências efetuadas na Delegacia Eletrônica do DF. Em 2017 o período considerado foi de Maio a Dezembro, que somou 85.260 ocorrências.

Figura 18: Gráfico de linhas do número de ocorrências na Delegacia Eletrônica do DF ano a ano.



Ao explorar as ocorrências na Delegacia Eletrônica do DF no ano de 2017, de Maio a Dezembro, o pico de ocorrências ocorreu em Agosto com 12.221 registros e o mês com o menor número de registros foi Maio com 8.749. Considerando o ano de 2018, o mês que destacou-se com uma grande quantidade de ocorrências neste ano foi Agosto com 10.868 e o mês com a menor quantidade foi Dezembro com 8.798.

Levando em consideração o ano de 2019, Agosto foi o mês com a maior quantidade de ocorrências, com um total de 11.018 e Janeiro o mês de menor quantidade com 9.032 ocorrências. No primeiro semestre de 2020 em Junho foram registradas 10.955 ocorrências, sendo o mês com o maior número e Março com a menor quantidade de



ocorrências registradas, 8.931.

As médias de ocorrências mensais em cada ano na Delegacia Eletrônica, 2017(Mai-Dez), 2018, 2019 e no primeiro semestre de 2020 foram respectivamente, 10.658, 10.051, 10.091, 9.960.

Nos anos analisados Agosto de 2017 foi o mês record de ocorrências registradas (12.221), por outro lado Maio de 2017 foi o mês com menos ocorrências registradas (8.749) no período estudado na Delegacia Eletrônica do Distrito Federal.

3.3.7 Média de Denúncias Anônimas registradas no Distrito Federal de 2015 a Junho de 2020 por mês

Figura 19: Média de Denúncias Anônimas registradas no DF de 2015 a Junho de 2020 por mês

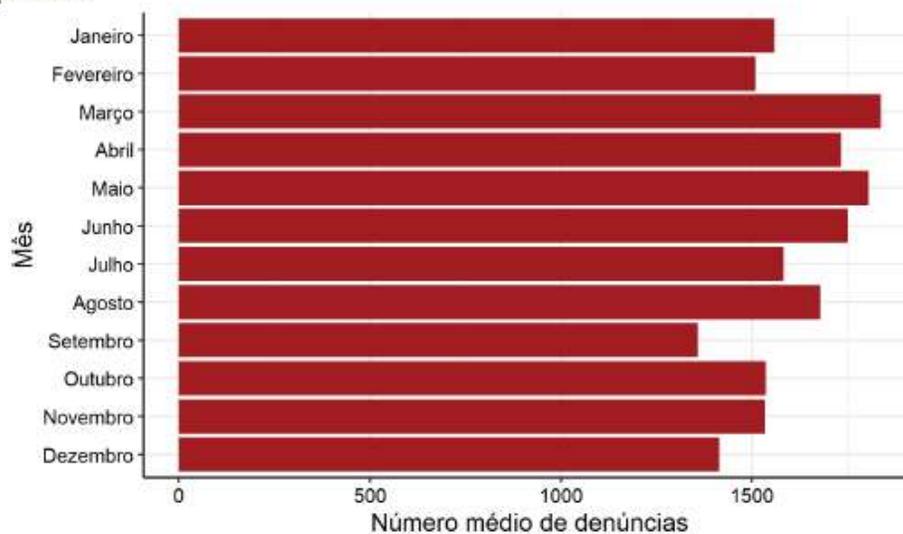




Tabela 11: Número médio de Denúncias Anônimas no DF por mês, de 2015 a Junho de 2020.

Mês	Número médio de Denúncias Anônimas
Janeiro	1.557
Fevereiro	1.508
Março	1.837
Abril	1.734
Maio	1.805
Junho	1.750
Julho	1.582
Agosto	1.679
Setembro	1.358
Outubro	1.536
Novembro	1.533
Dezembro	1.414

Considerando o gráfico e a tabela a cima, com a média de denúncias anônimas recebidas no Distrito Federal por mês, no período de 2015 a Junho de 2020, os três meses com os maiores números médios de denúncias anônimas são, respectivamente, Março(1.837), Maio(1.805) e Junho(1.750). Já os três meses com as menores quantidades médias de denúncias anônimas são, respectivamente, Setembro(1.358), Dezembro(1.414) e Fevereiro(1.508).

3.3.8 Denúncias Anônimas no DF por ano

Figura 20: Gráfico de linhas do número de Denúncias Anônimas no DF por ano.

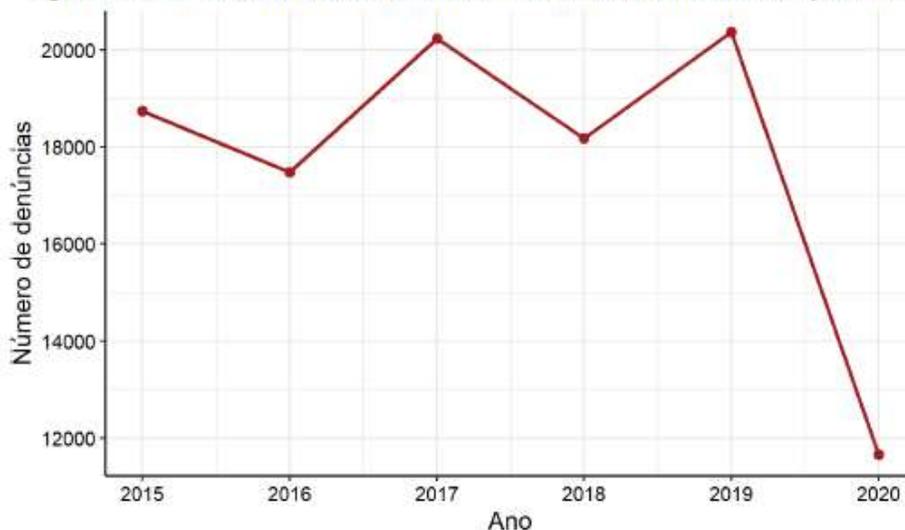


Tabela 12: Número de Denúncias Anônimas no DF por ano.

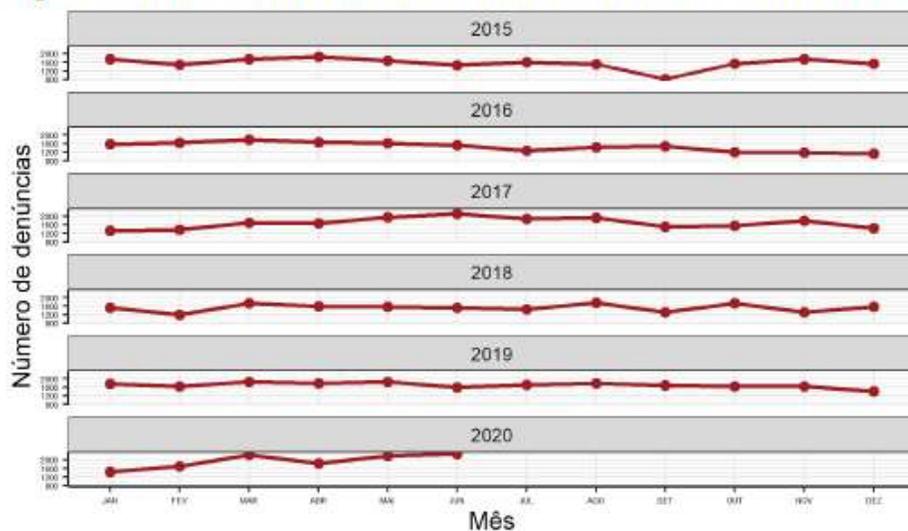
Ano	Número de Denúncias Anônimas
2015	18.736
2016	17.477
2017	20.238
2018	18.175
2019	20.371
2020 (Jan-Jun)	11.659
Total	106.656

A partir da Figura 20 e da Tabela 12, é possível observar que, de 2015 a 2019, o número de denúncias anônimas no DF oscilou bastante ao longo dos anos, atingindo o pico em 2019, com o número de denúncias de 20.371, e mínimo em 2016, com 17.477 denúncias.

De 2015 a Junho de 2020 houveram um total de 106.656 denúncias anônimas registradas no DF.

Cabe ressaltar que em 2020 foram contabilizadas apenas as denúncias anônimas realizadas de Janeiro a Junho, assim o primeiro semestre de 2020 teve 11.659 denúncias anônimas efetuadas.

Figura 21: Gráfico de linhas do número de Denúncias Anônimas no DF ano a ano.



Ao analisar o gráfico acima, é perceptível que o mês com maior e menor número de denúncias anônimas no ano de 2015 foram, respectivamente, Abril com 1.854 denúncias anônimas registradas e Setembro com 824 denúncias anônimas no DF. Em 2016 o mês com o maior número foi Março, com um total de 1.780 denúncias, e com o menor número foi Dezembro com 1.125.

Ao explorar as denúncias anônimas efetuadas no DF no ano de 2017, o pico de denúncias ocorreu em Junho 2.117 registros e o mês com o menor número de registros foi Janeiro com 1.310. Considerando o ano de 2018, o mês que destacou-se com uma grande quantidade de denúncias neste ano foi Agosto com 1.736 e o mês com a menor quantidade foi Fevereiro com 1.200.

Levando em consideração o ano de 2019, Março foi o mês com a maior quantidade de denúncias anônimas, com um total de 1.843 e Dezembro o mês de menor quantidade com 1.412 denúncias. No primeiro semestre de 2020 em Junho foram registradas 2.278 denúncias, sendo o mês com o maior número e Janeiro com a menor quantidade de denúncias registradas, 1.438.

As médias de denúncias anônimas mensais em cada ano no Distrito Federal, em 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e no primeiro semestre de 2020 foram respectivamente, 1.561, 1.456, 1.687, 1.515, 1.698 e 1.943.



Nos anos analisados Junho de 2020 foi o mês record de denúncias anônimas registradas (2.278), por outro lado Setembro de 2015 foi o mês com menos ocorrências registradas (824) no período estudado no Distrito Federal.

4 Conclusão

- Entre 2016 e 2019 o número de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis, foi decaindo progressivamente ao longo dos anos;
- Minas Gerais possui em todos os anos o maior número de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis;
- Os 5 estados com os maiores números de processos administrativos instaurados são Minas Gerais, Amazonas, Pernambuco, Rio de Janeiro e o Pará;
- Pelo resultado do teste de Kruskal Wallis, não há evidências estatísticas para afirmar que existe diferença para o número de processos administrativos instaurados por desvio de conduta ou atos de corrupção, praticados, em tese, por policiais civis entre os estados brasileiros, no período analisado;
- No ano de 2017 ocorreu o maior número de demissões de policiais em processos administrativos disciplinar;
- A partir de 2019 ocorreu uma queda brusca no número de demissões;
- Entre 2015 e 2020 o número de policiais demitidos em processos administrativos, foi decaindo ao longo dos anos;
- Pelo resultado do teste de Kruskal Wallis, não há evidências estatísticas para afirmar que existe diferença para número de policiais civis demitidos em processo administrativo disciplinar entre os estados brasileiros, no período analisado;
- 53,44% dos cargos autorizados em Lei no DF encontram-se vagos;
- Considerando o número de policiais em 2020 na PCDF e a população estimada para o DF em 2020, tem-se uma proporção de aproximadamente 742 habitantes para cada policial;
- Considerando a quantidade de crimes de natureza criminal de 01/01/2020 a 07/07/2020, e o número de policiais em 2020 na PCDF, estima-se cerca de 4 policias por crime registrado em um semestre;



- O mês com o maior número médio de ocorrências nas Delegacias Circunscriçõ- nais do DF é Agosto entre 2015 a Junho de 2020;
- O mês com o menor número médio de ocorrências nas Delegacias Circunscriçõ- nais do DF é Setembro entre 2015 a Junho de 2020;
- De Janeiro de 2015 a Junho de 2020 houveram um total de 1.541.469 ocorrên- cias realizadas nas Delegacias Circunscriçõ- nais do DF e a média anual é de 288.293(2015 a 2019) ocorrências;
- As médias de ocorrências mensais em cada ano, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e no primeiro semestre de 2020 foram respectivamente, 24.725, 25.244, 24.022, 22.565, 23.567 e 16.668 nas Delegacias Circunscriçõ- nais.
- Março de 2016 foi o mês record de ocorrências registradas(28.856) no período analisado nas Delegacias Circunscriçõ- nais do DF, por outro lado Abril de 2020 foi o mês com menos ocorrências registradas (10.357) entre 2015 a Junho de 2020;
- O mês com o maior número médio de ocorrências nas Delegacias Especializadas do DF é Agosto entre 2015 a Junho de 2020;
- O mês com o menor número médio de ocorrências nas Delegacias Especializa- das do DF é Fevereiro entre 2015 a Junho de 2020;
- De Janeiro de 2015 a Junho de 2020 houveram um total de 83.869 ocorrências realizadas nas Delegacias Especializadas do DF e a média anual é de 15.574 (2015 a 2019) ocorrências;
- As médias de ocorrências mensais em cada ano, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e no primeiro semestre de 2020 foram respectivamente, 1.253, 1.326, 1.384, 1.284, 1.243 e 1000. nas Delegacias Especializadas.
- Agosto de 2017 foi o mês record de ocorrências registradas(1.635) no período analisado nas Delegacias Especializadas do DF, por outro lado Abril de 2020 foi o mês com menos ocorrências registradas (737) entre 2015 a Junho de 2020;



- O mês com o maior número médio de ocorrências na Delegacia Eletrônica do DF é Agosto entre Maio de 2017 a Junho de 2020;
- O mês com o menor número médio de ocorrências na Delegacia Eletrônica do DF é Dezembro entre Maio de 2017 a Junho de 2020;
- De Maio de 2017 a Junho de 2020 houveram um total de 386.720 ocorrências realizadas na Delegacia Eletrônica do DF e a média anual é de 120.852 (2018-2019) ocorrências;
- As médias de ocorrências mensais em cada ano, 2017(Mai-Dez), 2018, 2019 e no primeiro semestre de 2020 foram respectivamente, 10.658,10.051, 10.091 e 9.960 na Delegacia Eletrônica.
- Agosto de 2017 foi o mês record de ocorrências registradas(12.221) no período analisado nas na Delegacia Eletrônica do DF, por outro lado Maio de 2017 foi o mês com menos ocorrências registradas (8.749) entre Maio de 2017 a Junho de 2020;
- O mês com o maior número médio de denúncias anônimas no DF é Março entre 2015 a Junho de 2020;
- O mês com o menor número médio de denúncias na Delegacia Eletrônica do DF é Setembro entre 2015 a Junho de 2020;
- De 2015 a Junho de 2020 houveram um total de 106.656 denúncias anônimas realizadas no DF e a média anual é de 18.999 (2015-2019) denúncias;
- As médias de denúncias anônimas mensais em cada ano, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e no primeiro semestre de 2020 foram respectivamente, 1.561, 1.456, 1.687, 1.515, 1.698 e 1.943.
- Junho de 2020 foi o mês record de denúncias anônimas registradas(2.278) no período analisado, por outro lado Setembro de 2015 foi o mês com menos denúncias anônimas registradas(824) entre 2015 a Junho de 2020;

**ANEXO C – CÓDIGO DE ÉTICA E CONDUTA DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO
FEDERAL**



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Controladoria Geral do Distrito Federal

Gabinete e Controle Interno

Secretaria Executiva de Governança e Compliance do Governo do Distrito Federal

Departamento de Gestão de Pessoas da Polícia Civil do Distrito Federal

CÓDIGO DE ÉTICA E CONDUTA
Da Polícia Civil do Distrito Federal

1ª EDIÇÃO

Gabinete e Controle Interno

Direção Geral da Polícia Civil do Distrito Federal

Brasília/DF, dezembro de 2021

I. INTRODUÇÃO.....	
II. OBJETIVOS.....	
III. PRINCÍPIOS BÁSICOS.....	
IV. FOCO NA EXCELÊNCIA.....	
V. HONESTIDADE E ÉTICA.....	
VI. RESPEITO.....	
VII. CONDUTAS ESPERADAS.....	
VIII. CONDUTAS INADEQUADAS.....	
IX. REQUISITOS PARA OCUPAÇÃO DE CARGOS DE CHEFIA.....	
X. CONFLITOS DE INTERESSES.....	
XI. GESTÃO DA ÉTICA/COMITÊ DE ÉTICA.....	
XII. COMUNICAÇÃO DE DÚVIDAS OU DE DENÚNCIA	
XIII. CONCLUSÃO.....	
XIV. VIGÊNCIA E APLICAÇÃO.....	
XV. DÚVIDAS E OMISSÕES.....	
XVI. DECLARAÇÃO DE RECEBIMENTO E COMPROMISSO	

NOTA À PRIMEIRA EDIÇÃO

O principal objetivo que ensejou a elaboração desse manual é de que o Governo do Distrito Federal reforce a sua priorização quanto ao acompanhamento e valorização do profissional e cívico, do aprimoramento da cultura de alto desempenho e integridade plena e do fortalecimento da sociedade na Polícia Civil do Distrito Federal. A retomada da confiança no Estado passa por uma postura cada vez mais zelosa e atenta de todos que atuam na administração pública. É necessário dar o exemplo e demonstrar em todas as oportunidades o profissionalismo e o compromisso com a coisa pública, priorizando o interesse de todos em contraponto ao interesse de alguns, sejam eles particulares, de corporações ou de grupos específicos. O efetivo atendimento às demandas e aos anseios da sociedade, com a prestação de serviços de qualidade, passa necessariamente pela cuidadosa manutenção de um ambiente eticamente correto e íntegro na Polícia Civil do Distrito Federal. A edição deste manual ancora-se, portanto, na previsão contida no art. 3º do Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017 segundo o qual a integridade é um princípio da governança pública.

Nesse sentido, este manual tem por finalidade:

- a) Organizar as disposições relacionadas à conduta profissional dos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal, buscando trazer uma abordagem atualizada, clara e objetiva sobre os temas relacionados;*
- b) Disseminar boas práticas que se constituem no padrão de comportamento que é esperado do servidor; e*
- c) Auxiliar no aprimoramento de uma cultura organizacional fundamentada no princípio da integridade e na busca constante de alto desempenho na Polícia Civil do Distrito Federal.*

A conduta profissional tem grande relevância em qualquer organização, seja ela pública ou privada. Na esfera pública, em especial, a observância do interesse público e a necessidade de prestar contas devem ser observadas por todos os servidores públicos, uma vez que os recursos têm origem no esforço e no trabalho de cada um dos cidadãos brasileiros.

O presente manual de conduta reforça diretrizes e orientações baseadas em valores e princípios que são inerentes à administração pública, com destaque para a observância da transparência, da integridade e do respeito mútuo. O conteúdo ora apresentado se firma no fiel cumprimento da Constituição Federal, das leis e dos demais instrumentos normativos correlatos, bem como na aplicação do princípio da igualdade, razão pela qual abrange todos os integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal, independentemente da posição hierárquica de ocupem, em linha com as melhores práticas nacionais e internacionais.

Um manual de conduta é uma construção social dinâmica e via e deve fazer parte do ambiente de integridade de qualquer organização que tenciona ser bem-sucedida em sua missão. A esse ambiente devem estar associadas ações de comunicação e treinamento, funcionamento de canais de denúncia efetivos e desenvolvimento de mecanismos e controles para detectar e evitar desvios, fraudes, atos ilícitos e principalmente a prática da corrupção.

Importante ressaltar que em recente documento²⁸⁸ denominada “Recomendações do Conselho sobre Liderança e Capacidade no Serviço Público, a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) destacou como elementos fundamentais para a gestão de pessoas no âmbito governamental:

- a) Que sejam definidos com clareza os valores fundamentais do serviço público e que este sejam comunicados e compartilhados;*

²⁸⁸ RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO DA OCDE SOBRE INTEGRIDADE PÚBLICA. . [s.l: s.n.]. Disponível em: <www.edelman.com/trust2017/>. Acesso em: 7 jan. 2021.

- b) *Que seja demonstrada “accountability” (prestação de contas), imputabilidade e comprometimento sobre estes valores citados anteriormente; e*
- c) *Que seja dada oportunidade para que todos os agentes públicos tenham discussões francas sobre os valores e a sua aplicação prática.*

No mesmo documento, a OCDE recomenda que os agentes públicos tenham, de fato, oportunidades para contribuir na melhoria do serviço público, tornando-se engajados na condição de parceiros da administração pública. Para isso, é necessário que existam e funcionem adequadamente canais para que os agentes públicos possam relatar queixas e violações dos padrões de integridade, sem receio de retaliação ou perseguição, proporcionando também o adequado acompanhamento das denúncias realizadas.

A publicação do presente Manual também ganha relevância no momento vivido pelo país, que enfrenta um desafio de saúde pública e econômico sem precedentes, em virtude da pandemia de COVID 19, e que traz consigo uma profunda transformação do ambiente de trabalho, tendo em vista a utilização de tecnologia e do trabalho remoto. Diante desse novo cenário e da aplicação atual e tendência futura de utilização desta modalidade de trabalho, foi dedicado um capítulo específico para tratar do tema.

Por fim, é importante ressaltar que o presente manual não se confunde nem revoga ou altera as disposições normativas já existentes. Da mesma forma, não há interferências ou modificações nas punições, sejam elas éticas ou disciplinares, previstas em outros diplomas legais infralegais em vigor. Sua publicação almeja tão somente reforçar o compromisso com o comportamento profissional, com o respeito ao interesse de todos sobre o interesse de alguns e com o entendimento de que a razão de existir do Estado é servir à população.

I. INTRODUÇÃO

Cada integrante da Polícia Civil do Distrito Federal tem o compromisso com o Governo do Distrito Federal e com a sociedade brasiliense de manter-se leal à Constituição Federal, às leis, ao país e aos princípios, valores e condutas previstas neste manual e em outros normativos correlatos, posicionando o interesse público e o bem comum acima de interesses particulares ou corporativos.

Para garantir que cada cidadão brasileiro tenha a necessária confiança na integridade dos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal, é necessário que cada servidor observe os princípios, valores e condutas aqui elencados.

O presente Manual de Conduta é destinado a todos os integrantes dos quadros da Polícia Civil do Distrito Federal, incluindo os servidores comissionados, os servidores efetivos, os temporários e os terceirizados.

O objetivo deste manual é instruir o integrante da Polícia Civil do Distrito Federal sobre a sua conduta, indicando parâmetros para a sua atuação, sem caráter sancionatório. Pretende-se, assim, que o trabalho desenvolvido pela Polícia Civil do Distrito Federal evolua e seja cada vez mais merecedor da confiança da população, atuando com alto grau de integridade e entregando melhores resultados para a população do Distrito Federal.

II. OBJETIVOS

O presente manual tem como principais objetivos:

I – orientar quanto aos princípios e padrões de conduta dos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal;

II – preservar a imagem e a reputação da Polícia Civil do Distrito Federal e de seus integrantes;

III – contribuir para o cumprimento da missão institucional e para a consolidação dos valores éticos-profissionais no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal; e

IV – Estimular um ambiente de confiança, responsabilidade e valorização do trabalho.

III. PRINCÍPIOS BÁSICOS

a) Legalidade: como o firme compromisso com o ordenamento jurídico e a observância dos atos normativos que o constituem;

b) Impessoalidade: como o dever de agir de modo imparcial perante terceiros, sem discriminações, distinções ou preferências;

c) Moralidade: como a obrigação de pautar as ações não apenas pela lei, mas também pela boa-fé, lealdade e probidade, evitando desvios de finalidade ou abusos de poder;

d) Publicidade e transparência: como a obrigação de tornar públicos e abertos dados, informações e ações, disponibilizando-os de maneira acessível à população;

e) Eficiência: como a qualidade de quem realiza de maneira diligente as suas funções, alcançando a melhor relação entre recursos empregados e resultados obtidos.;

f) Justiça: como ideal de interação social, baseado no equilíbrio, na razoabilidade e na imparcialidade;

g) Honestidade: como atributo daquele que age com franqueza e se compromete com a verdade;

- h) Cooperação: como a ação conjunta, voluntária e produtiva para alcançar um objetivo comum;*
- i) Disciplina: como o modo de agir que demonstra constância e método;*
- j) Responsabilidade: como o dever individual de arcar com as consequências do próprio comportamento e de se prestar contas sobre suas atividades profissionais;*
- k) Respeito: como a postura que leva uma pessoa a tratar a outra com atenção e deferência;*
- l) Humildade: como a qualidade de quem assume as suas responsabilidades e age sem arrogância, soberba ou desejo de privilégios ou distinções.*

Como preceito, é recomendado que os integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal sempre norteiem as suas ações com base em três regras básicas de comportamento:

- a) Fazer sempre o que é certo e justo mesmo que isto seja o mais trabalhoso e difícil e mesmo quando ninguém esteja olhando;*
- b) Tratar os outros com empatia, evidenciando o padrão de comportamento com o qual o próprio servidor gostaria de ser tratado; e*
- c) Reconhecer, por meio de suas atitudes, que o orçamento da Polícia Civil do Distrito Federal e os valores por ela despendidos têm origem no esforço de cada cidadão e, por isso, deve ser aplicado com a máxima responsabilidade e economicidade.*

IV. FOCO NA EXCELÊNCIA

Os destinatários deste Código devem buscar padrões superiores de qualidade e de constante inovação a partir de um ambiente em que o entusiasmo, a vontade de aprender e ensinar, o comprometimento e a postura profissional sejam exemplares e contagiantes. Assim, é indispensável:

- a) Desempenhar as atribuições de sua função com elevado senso de comprometimento, responsabilidade e proatividade;*
- b) Exercer as funções com precisão e nos prazos requeridos;*
- c) Desempenhar suas atividades sempre buscando superar desafios;*
- d) Buscar propostas inovadoras e de melhoria contínua dos processos da Polícia Civil do Distrito Federal;*
- e) Focar nos objetivos científicos, culturais e sociais, não permitindo que a submissão a pressões de ordem ideológica, política ou econômica possam desviar a instituição de sua missão;*

- f) *Reconhecer os erros cometidos, corrigi-los e usá-los para identificar formas de evitá-los.*

V. HONESTIDADE E ÉTICA

Os integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal devem considerar que a excelência faz parte da tradição da PCDF, gerando a confiança que se estabelece naturalmente nas relações com os diversos públicos com os quais a instituição interage e em cujas relações se deve pesar não somente o que é legal e ilegal, o que é justo e injusto, o que é conveniente, o que é oportuno, mas principalmente o que é honesto e o que é desonesto.

Assim, é indispensável que a ética seja o pano de fundo das condutas, já que nem todas as leis, normas e políticas esgotam as reflexões éticas e, assim, todos devem:

- a) *Agir com respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente;*
- b) *Agir de forma ética;*
- c) *Repudiar qualquer forma de assédio;*
- d) *Repudiar qualquer prática fraudulenta ou de corrupção (suborno, tráfico de influência, lavagem de dinheiro, ocultação de bens, vantagens indevidas e outros) ou de atos ilícitos ou criminosos de toda ordem;*
- e) *Combater o uso de drogas ilícitas;*
- f) *Condenar condutas ilícitas tais como falsificação de documentos, evasão fiscal, sonegação dentre outras.*

VI. RESPEITO

Os integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal devem levar em contato que a PCDF respeita as opções individuais daqueles que com ela mantenham vínculos, mas partilha de atitudes morais e éticas que são fundamentais. Por isso, é indispensável:

- a) *Respeitar a diversidade;*
- b) *Promover o direito à liberdade pelo intercâmbio de pensamentos, ideias e opiniões, sem preconceitos ou discriminações;*
- c) *Condenar atitudes agressivas ou constrangedoras;*
- d) *Abdicar de comportamentos preconceituosos ou discriminatórios, em relação à raça, cor, origem, gênero, estética pessoal, condições físicas, nacionalidade, sexo, idade, estado civil, orientação sexual, posição social, religião e outros atos que firam a dignidade das pessoas.*

VII. CONDUCTAS ESPERADAS

Sem prejuízo de deveres previstos normativamente, seja desempenhado suas funções presencial ou remotamente, são condutas esperadas dos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal:

- a) Atender o cidadão com atenção, respeito, eficiência e celeridade, identificando nele o destinatário de todos os seus esforços e a razão de existir dos governos;*
- b) Ter consciência de que o serviço público é uma atividade realizada em benefício da sociedade e que seu exercício traz responsabilidades próprias.*
- c) Obedecer a Constituição Federal e toda a legislação correlata;*
- d) Desempenha, a tempo e com eficiência, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que seja titular, buscando sempre aperfeiçoar, modernizar e evitar o excesso de rigor burocrático em processos e atividades na sua área de atuação;*
- e) Exercer suas atribuições com celeridade e zelo, adotando postura resolutiva diante de problemas e conflitos e evitando situações procrastinatórias;*
- f) Ser honesto, leal e justo, demonstrando em todas as oportunidades a integridade do seu caráter;*
- g) Apresentar, de forma completa e tempestiva, aos órgãos de controle e à população, qualquer informação ou prestação de contas, a não ser quando a natureza da informação demande sigilo ou nos casos em que há a previsão legal de sigilo;*
- h) Aperfeiçoar o processo de comunicação e contato com o público, não se utilizando das contas em redes sociais institucionais do órgão ou entidade em que trabalha para fins diversos daqueles para os quais foram criadas;*
- i) Ter consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços públicos;*
- j) Ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção com todas as pessoas, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de sexo, nacionalidade, cor idade, religião, preferência política, posição social ou qualquer outra característica pessoal;*
- k) Denunciar pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, de dirigentes de entidades de classe, de representantes de grupos de interesse ou quaisquer outros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas;*
- l) Garantir, em qualquer situação, inclusive no exercício regular do direito de greve, que nenhum direito ou liberdade de outros indivíduos sejam violados;*
- m) Ser assíduo e pontual, respeitando as responsabilidades do seu cargo ou do seu vínculo, bem como o seu compromisso com o país;*

- n) *Comunicar imediatamente a seus superiores ou aos órgãos de controle, conforme o caso, todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público;*
- o) *Manter limpo e em ordem o local de trabalho, seguindo os métodos mais adequados à sua organização e manutenção;*
- p) *Apresentar-se ao trabalho preparado para o correto exercício da sua função;*
- q) *Facilitar a fiscalização de todos os atos ou serviços por quem de direito, inclusive, priorizando a transparência pública das informações, dentro dos trâmites legais; e*
- r) *Exercer as prerrogativas funcionais que lhe sejam atribuídas, em convergência com os legítimos interesses dos usuários do serviço público.*

VIII. CONDUTAS INADEQUADAS

Sem prejuízo das vedações previstas normativamente, seja desempenhando suas funções presencial ou remotamente, são condutas inadequadas aos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal:

- a) *Utilizar-se do cargo, função, posição ou da influência, ainda que indiretamente, para obter qualquer favorecimento, para si, para grupo ou carreira da qual faça parte ou para outros particulares;*
- b) *Prejudicar, deliberadamente, outros agentes públicos ou cidadãos, sem a existência de elementos probatórios;*
- c) *Ser solidário ou conivente com o erro;*
- d) *Valer-se de artifícios para retardar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material;*
- e) *Deixar de utilizar os avanços tecnológicos ou científicos ao seu alcance ou do seu conhecimento para a realização eficiente do seu trabalho;*
- f) *Permitir que interesses ou conceitos de ordem pessoal, corporativas ou político-partidários interfiram no trato com o público ou com qualquer agente público;*
- g) *Solicitar, provocar, sugerir ou receber ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagens indevidas, para si, familiares ou qualquer outra pessoa, para o cumprimento das suas atribuições;*
- h) *Alterar ou deturpar o teor de qualquer documento público, especialmente aqueles sob sua responsabilidade;*
- i) *Iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite de serviços públicos;*
- j) *Desviar o trabalho de outro agente público para atendimento de interesse particular;*

- k) Retirar da repartição pública, sem estar legalmente autorizado, qualquer dado, informação ou documento ou bem pertencente ao patrimônio da Polícia Civil do Distrito Federal;*
- l) Fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno ou de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos, de grupo de interesses, de corporações ou de terceiros;*
- m) Apresentar-se embriagado ou sob o efeito de qualquer outro entorpecente no local de trabalho;*
- n) Cooperar com qualquer instituição ou iniciativa que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade do indivíduo;*
- o) Exercer atividade ilegal;*
- p) Deixar de transmitir conhecimento ou de institucionalizar processos necessários para o bom funcionamento da sua unidade de trabalho ou equipe, especialmente na sua saída ou aposentadoria;*
- q) Realizar avaliação de desempenho de seus pares ou de seus subordinados sem o devido zelo e cuidado, avaliando de forma superficial, sem levar em conta a realidade do trabalho desempenhado, o grau de comprometimento e a qualidade das entregas do avaliado;*
- r) Quando no exercício do cargo de chefia, deixar de verificar, de forma diligente e acurada, as faltas ao trabalho e a precisão dos dados cadastrais da sua unidade e equipe, bem como o descumprimento do horário e da execução das atividades por seus subordinados;*
- s) Quando no exercício do cargo de chefia, baixar portarias ou normas para a execução de serviços que não sejam legalmente atribuídos aos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal, seja determinado o que não está previsto em lei, seja fazendo com que o servidor ultrapasse a sua jornada de horário laboral semanal;*
- t) Realizar publicação nas redes sociais oficiais do órgão ou entidade em que esteja em exercício, de assuntos que não possuem pertinência temática com as atribuições do órgão ou entidade;*
- u) Utilizar logomarca ou qualquer imagem oficial do órgão ou entidade em que exerça suas funções ao emitir comentários em redes sociais, ainda que em conta particular, atingindo negativamente a imagem do respectivo órgão ou entidade perante a sociedade;*

- v) *Apresentar ideias, opiniões e preferências pessoais como se fossem da Polícia Civil do Distrito Federal ou do Governo do Distrito Federal;*
- w) *Praticar bullying, constituído do ato de violência física ou psicológica de forma intencional e costumeira, com o objetivo de intimidar, humilhar ou agredir, por meio de provocação referente a deficiências, características pessoais, inabilidades ou erros dos servidores, causando constrangimento à vítima e prejuízos ao ambiente de trabalho;*
- x) *Praticar ou tolerar o assédio moral ou assédio sexual, independentemente de provocar danos à integridade física daqueles que se tornam alvos, expondo-os a situações humilhantes e constrangedoras; e*
- y) *Utilizar-se de documentos, atestados e declarações falsas.*

Além das condutas inadequadas acima listadas, os integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal devem evitar a prática das seguintes condutas nas relações internas e com os demais órgãos que compõem os Poderes Executivos Federal, Estadual, Municipal e Distrital, bem como com os demais Poderes:

- a) *Fazer uso do cargo ou posição que ocupa para promover, dentro da Administração Pública, seus interesses particulares, de partido político ou de grupo profissional, categoria ou carreira pública da qual faça parte o titular do cargo, função ou posição ou seu cônjuge, descendentes ou ascendentes;*
- b) *Ocupar posição que tenha como atribuições deliberar sobre remuneração, benefícios e outras vantagens para a carreira da qual faça parte ou de que faça parte seu cônjuge, descendentes ou ascendentes, salvo se for órgão central com atribuição transversal.*
- c) *Utilizar o cargo ou a posição que ocupa com o propósito de pleitear, em prol de interesses particulares, de partidos políticos ou de grupos profissionais, categorias ou carreiras públicas da qual faça parte ou que faça parte seu cônjuge, descendentes ou ascendentes, perante os demais Poderes constituídos;*
- d) *Usar recursos públicos ou o nome e a credibilidade do órgão da Administração Pública Federal na qual atua para obtenção de vantagem pessoal, para seu cônjuge, descendentes, ascendentes, categoria ou carreira profissional do qual faça parte;*
- e) *Utilizar reuniões institucionais e de trabalho para tratar de assuntos de interesse particular, de grupo profissional, de categoria ou carreira pública, sem observar*

os protocolos existentes para o prévio agendamento, como indicação de pauta, comunicação de relação de participantes e publicação de agenda na internet;

- f) Fazer uso do acesso direto aos ocupantes de cargos de direção e de chefia, para tentar influenciar a tomada de decisão em benefício próprio, de grupo profissional, de categoria ou carreira pública da qual faça parte;*
- g) Impedir, dificultar ou atrasar, pelas prerrogativas do cargo que ocupa, qualquer formulação ou mudança de política pública, legislação, arranjo institucional ou plano de cargos e salários referente à categoria ou carreira pública da qual faça parte o titular do cargo ou seu cônjuge, descendentes ou ascendentes; e*
- h) Omitir ou alterar dados, estudos ou informações referentes à tomada de decisão de assuntos que envolvam o seu interesse particular, da sua carreira ou categoria pública, bem como de seu cônjuge, descendentes ou ascendentes.*

IX. CONFLITO DE INTERESSES

O Agente Público deve observar as disposições referentes à legislação que trata do conflito de interesses, nos termos da Lei 12.813, de 16 de maio de 2013 e demais normativos correlatos. Na hipótese de exercício de quaisquer atividades que submetam o agente ao potencial conflito de interesses, deve ser efetuada a devida consulta ou pedido de autorização nos termos das normas em vigor.

X. GESTÃO DE ÉTICA E COMITÊ DE ÉTICA

A gestão de ética se reveste do espírito de responsabilidade, ou seja, as violações aos princípios éticos sumarizados neste Código devem ser analisadas com vistas a evitar a reincidência, antecipar repercussões e administrar as consequências.

Para a operacionalização e efetividade deste Código, são definidas as seguintes estruturas e procedimentos:

COMITÊ DE ÉTICA:

- a) O comitê de Ética tem caráter permanente e seus membros serão indicados pelo Compliance Officer da Polícia Civil do Distrito Federal, devendo respeitar: Mandato por tempo determinado, rodízio entre os membros, representantes dos diversos cargos da PCDF e natureza interdisciplinar;*
- b) As principais responsabilidades do Comitê de Ética da PCDF são: Esclarecer dúvidas em relação aos princípios contidos no Código, apoiar os gestores na interpretação e encaminhamento de soluções para situações que se configurem*

violações ao Código, assegurar a avaliação das situações de descumprimento do Código recebidas através dos canais de denúncia e encaminhar as diligências cabíveis, garantir o anonimato das denúncias que chegarem sob essas condições, analisar qualquer situação fora dos padrões morais e éticos e eventualmente não previstas no Código e revisar o Código de Ética anualmente e atualizá-lo, sempre que necessário.

XI. COMUNICAÇÃO DE DÚVIDAS OU DE DENÚNCIAS

- a) Todo destinatário do Código que tiver dúvidas ou considerar necessário comunicar uma preocupação ou violação dos princípios e critérios de conduta nele estabelecidos deve fazê-lo utilizando-se do canal de denúncia disponibilizado no site da Polícia Civil do Distrito Federal;*
- b) Qualquer denúncia será apurada e aquelas que tiveram uma base fundamentada serão conduzidas e serão aplicadas as diligências cabíveis no âmbito do Comitê de Ética;*
- c) Independentemente do resultado da apuração, a Polícia Civil do Distrito Federal empreenderá todos os esforços para que não aconteça qualquer forma de retaliação contra o denunciante;*
- d) Caso a apuração resulte na necessidade de aplicação de uma medida punitiva, o Comitê de Ética cuidará para que essas medidas sejam aplicadas de forma adequada e razoável;*
- e) O tratamento de toda denúncia será realizado sobre a estrita confidencialidade exigida;*
- f) Quando a violação a este Código de Ética e Conduta transgredir, concomitantemente, matérias de outra natureza, nos campos pena, civil, trabalhista ou disciplinar, o canal receptor da denúncia conduzirá a situação às autoridades competentes no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal.*

XII. CONCLUSÃO

O presente Manual deverá ser utilizado de forma complementar ao arcabouço legal e normativo em vigor, de forma a orientar e sedimentar os padrões e práticas ora estabelecidas. Os órgãos e entidades poderão estabelecer mecanismos e apropriação e de leitura do presente Manual, como parte das iniciativas do âmbito de seus Programas de Integridade.

A Polícia Civil do Distrito Federal deverá encorajar os seus integrantes a reportar qualquer desperdício de recursos públicos, fraude, abuso de autoridade, desrespeito à lei ou qualquer tipo de inobservância deste manual.

A Polícia Civil do Distrito Federal deverá disponibilizar a versão deste manual por intermédio de todos os seus canais eletrônicos de comunicação.

De modo a amplificar a compreensão das condutas esperadas por parte dos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal, será disponibilizado material complementar em formato de cartilha, contendo exemplos práticos e informações adicionais.

XIII. VIGÊNCIA E APLICAÇÃO

O presente Código é válido por tempo indeterminado, a partir da sua divulgação, sendo aplicável em todas as áreas de atuação da Polícia Civil do Distrito Federal.

XIV. DÚVIDAS E OMISSÕES

Os princípios e critérios de conduta considerados no Código preveem todas as situações que pode surgir no cotidiano no trabalho desenvolvido pelos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal. Omissões serão tratadas pelo Comitê de Ética.

Qualquer um que tenha dúvidas e incertezas sobre as disposições deste Código deve procurar o seu gestor imediato ou, na impossibilidade, quando necessário recorrer ao canal de denúncia disponibilizado no site da PCDF.

Por fim, são canais gerais que podem e devem ser utilizados pelos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal:

<http://www.ouvidoria.df.gov.br/>

<https://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/quemequem/ouvidoria-geral-do-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica>

<https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/nucleos-e-grupos/rede-de-controle-da-gestao-publica-do-df/9590-denuncie>

<https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/nucleos-e-grupos/ncap>

XV. DECLARAÇÃO DE RECEBIMENTO E COMPROMISSO

Você está recebendo o Código de Ética e Conduta da Polícia Civil do Distrito Federal. A leitura desse Código é de extrema importância, pois contém regras de conduta e ética a serem cumpridas por você. Além disso, também constam nesse manual valores que devem ser considerados em todas as suas relações com a PCDF.

Ao assinar essa Declaração, você manifesta seu compromisso em cumpri-lo integralmente e a disseminar o seu conteúdo.

Declaro que recebi o Código de Ética e Conduta e estou ciente de seu conteúdo e da sua importância na condição das minhas relações como integrante dos quadros da Polícia Civil do Distrito Federal.

Local e Data _____

Nome Completo _____

CPF _____

Assinatura _____