

O COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Antonio Evangelista de Souza Netto¹; Priscila Luciene Santos de Lima²; Alcelyr Valle da Costa Netto³; Flavia Jeane Ferrari⁴, Silvia De Jesus Martins⁵

¹Doutor em Filosofia, Juiz de Direito Titular de Entrância Final do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Pós-doutor em Direito pela Universidade de Salamanca - Espanha. Pós-doutor em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA)

²Pós-doutoranda em Novas Tecnologias e Direito pela Università Mediterranea di Reggio Calabria – Italy. Doutora em Direito Político e Econômico (MACKENZIE). Contato: prityasantoslima@hotmail.com.

³Doutorando em Educação e Novas Tecnologias (PPGENT) pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER . Contato: avcostaneto@yahoo.com.br.

⁴Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba-UNICURITIBA.

⁵Bacharel em direito pela Faculdade Cristo Rei . Analista Judiciário Sênior - Tribunal De Justiça Do Paraná, Docente UNIESP/FEATI, E-mail: silviamartinsprof@gmail.com

RESUMO: O objetivo do presente estudo é analisar o compliance por meio dos códigos de conduta no âmbito da Administração Pública nacional. A temática justifica-se diante da imprescindível necessidade das instituições não só privadas, mas principalmente de interesse público demonstrem programas de gestão de riscos e de anticorrupção em suas governanças, a fim de otimizar a sua credibilidade e exemplo diante da sociedade. O trabalho busca analisar quais são os códigos de conduta do servidor público brasileiro e as respectivas práticas de compliance dentro desta instituição pública. Para tal, desenvolve-se uma pesquisa de abordagem qualitativa, de procedimento bibliográfico amparada na legislação vigente, nas normas internas institucionais, além da literatura referente ao tema abordado. Observou-se que a Administração Pública Brasileira, no contexto de seus princípios e valores, demonstra ser um ambiente bastante favorável à introdução do compliance.

Palavras-chave: Administração Pública, Compliance, Programas de Integridade.

COMPLIANCE IN BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT: The objective of this study is to analyze compliance through codes of conduct within the scope of the national Public Administration. The theme is justified by the essential need for institutions, not only private, but mainly of public interest, to demonstrate risk management and anti-corruption programs in their governance, in order to optimize their credibility and example in society. The work seeks to analyze which are the codes of conduct of the Brazilian public servant and the respective compliance practices within this public institution. To this end, a research with a

qualitative approach is carried out, with a bibliographic procedure supported by current legislation, institutional internal norms, in addition to the literature related to the topic addressed. It was observed that the Brazilian Public Administration, in the context of its principles and values, proves to be a very favorable environment for the introduction of compliance.

Keywords: Public administration; Compliance; Integrity Programs.

INTRODUÇÃO

1. O COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

1.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é considerada um instrumento neutro do governo que trata de executar ações com o fim de atender os interesses da coletividade. Por definição, a administração determina ações para alcançar um objetivo previamente definido. Tratam-se de ações conjuntas e hierarquizadas que buscam atingir um determinado bem comum.

Além da organização de atividade e ações estratégicas, a administração pública há de tratar da gestão dos recursos disponíveis, de modo a direcioná-los adequadamente a objetivos e necessidades específicos da população.

Nesse âmbito de gerir recursos para um bem comum, Moreira Neto explica que a administração pública se compõe de cinco elementos que, quando bem articulados, promovem uma boa administração.

Paludo complementa que tais elementos são:

[...] atividades, pessoas, recursos, objetivos e interesses. Por (1) atividades, deve-se entender a de planejamento, a de decisão, a de execução e a de acompanhamento de atos racionalmente articulados atingirem o resultado planejado; (2) as pessoas são os indivíduos ou entes de qualquer natureza que manifestam a vontade geradora das atividades desenvolvidas; (3) os recursos são os bens e serviços a serem empregados para a realização das atividades; (4) os objetivos são alterações que essas atividades deverão introduzir na realidade para que, em consequência; (5) os interesses, que constituem as finalidades da ação administrativa a serem satisfeitas, uma vez alcançados os seus resultados.

Desse modo, a Administração Pública depende da qualidade de cada um desses elementos e da efetividade da relação entre eles, sendo cabível ainda especificar mais a fundo cada um. As ditas atividades são as ações e funções a serem executadas pelo Estado, embasado em seu direito e nas normas vigentes.

As pessoas são os indivíduos a quem são destinadas o desenvolvimento das supracitadas funções. Essas pessoas podem responder a setores públicos ou privados, tendo suas próprias competências e responsabilidades definidas.

Ao passo que os recursos podem ser dos mais diversos tipos, inclusive financeiros. Esses recursos devem ser corretamente destinados e aplicados na execução das atividades determinadas pelo Estado, tendo em vista o bem público, uma vez que tais recursos são também de origem pública.

Os objetivos citados são justamente os direitos e deveres constitucionalmente garantidos por lei, os quais dizem respeito, numa esfera mais ampla, aos interesses coletivos.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, determina que “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”. Esses são os princípios que devem reger as atividades da administração pública, salvaguardando a mesma de atos venais.

Visto dessa maneira, nota-se que a Administração Pública pode ser composta por órgãos estritamente do Governo e que prestam serviços ou executam funções de competência estatal ao mesmo. Nesse sentido, pode-se definir uma administração direta e indireta.

O primeiro caso pode ser definido da seguinte maneira, conforme Paludo:

[...] compreende as competências e serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, assim como os órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. A Administração direta é composta pelos próprios órgãos dos poderes que compõem as pessoas jurídicas de Direito Público com capacidade política ou administrativa. São os órgãos da Presidência da República (13), os Ministérios (24), a Advocacia-Geral da União, a Câmara Federal, o Senado, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais do Poder Judiciário e o Ministério Público da União. Esses órgãos não possuem personalidade jurídica própria e pertencem ao ente público maior (União, Estados, Municípios).

Esse tipo de administração desenvolve suas atividades através de órgãos desprovidos de capacidade jurídica, as que são conjuntos de competências relacionadas a determinada entidade estatal.

Por sua vez, a administração indireta:

[...] é composta, exclusivamente, por pessoas administrativas; é constituída por entidades de Direito Público e Privado. Todas têm personalidade jurídica própria e autonomia, e agem por outorga do serviço ou pela delegação da execução. As entidades da Administração indireta exercem de forma descentralizada as atividades administrativas ou exploram atividade econômica, e encontram-se vinculadas aos órgãos da Administração direta (ao Ministério correspondente).

Paludo, segue no sentido que, quando ocorre de tais entidades administrativas fornecerem serviços de cunho público ou que dizem respeito aos interesses públicos, as mesmas recebem a denominação de fundações ou autarquias. Também se enquadram nesses casos de administração as empresas estatais, consórcios públicos e sociedades de economia do tipo mista.

1.2 DESVIOS DE CONDUTA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alheio ao que determina a Constituição Federal de 1988 a respeito da conduta na Administração Pública, não é raro, antes frequente, a ocorrência de casos de corrupção em todos os setores públicos, no que tange a gestores de estatais e em demais cargos hierárquicos.

Esses casos geram desvios e desperdícios de bens e recursos públicos em toda a esfera administrativa. Essas ocorrências têm minado e comprometido obras, ações e serviços de bem e interesse público do país, prejudicando a coletividade.

Embora o termo corrupção englobe diversas formas de definição, valemo-nos aqui da de Bobbio, Matteucci e Pasquino para os quais a corrupção:

[...] designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual.

Analogamente Zaid, de maneira simples e direta coloca que “a corrupção consiste em apoderar-se de um poder cedido, em usá-lo como se fora propriedade sua”.

Ora, as funções administrativas estatais não são propriedades do gestor público. Antes, este último ocupa temporariamente um cargo cuja principal função é servir ao interesse público e gerir seus recursos de maneira transparente e íntegra com os preceitos legais.

Logo, agir em desacordo com esses princípios fere não somente a legislação, mas o direito de toda a coletividade, uma vez que prejudica serviços e ações dos quais todos devem ter acesso e usufruir.

Nesse contexto, há de se considerar que o setor administrativo e mesmo o empresarial mostram-se campos muito dinâmicos, compostos de relações interpessoais, níveis de responsabilidade, poder e hierarquias de cargos. Nesse cenário é comum que os indivíduos se encontrem suscetíveis a desvios de conduta.

A respeito destes desvios de conduta, Medeiros Netto, ainda complementa que “o homem jamais estará imune. Isto porque as relações empresariais estão intimamente atreladas às relações interpessoais, não raro embasadas em emoções, anseios e fraquezas inerentes a condição de ser humano”.

Visto dessa forma, e considerando os enormes prejuízos advindos de tais práticas indevidas, faz-se necessário a utilização de processos e mecanismos anticorrupção nos setores públicos e privados, como forma de educação e punição de atos ilícitos.

1.3 LEGISLAÇÃO E MECANISMOS ANTICORRUPÇÃO

A nível internacional há tempos vêm-se desenvolvendo mecanismos anticorrupção nos mais diversos setores, inclusive desde o início do século XX nos Estados Unidos. Já no Brasil, os avanços nessa área são mais tardios, sendo estabelecidos apenas nas últimas décadas.

Assim, foi criada, em 2013, a chamada Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/2013. Até então no Brasil não havia meios legais de punir pessoas jurídicas em casos evidenciados de corrupção em transações internacionais, como no caso de subornos estrangeiros.

A Lei 12.846/2013, portanto, define as providências acerca de infrações cometidas na administração pública. Em termos, o art. 1º estabelece que a lei “dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

Em seu Artigo 5º, a lei ainda define os atos lesivos à administração pública, nos seguintes termos:

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

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

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

IV - no tocante a licitações e contratos [...]

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

Dessa forma, a Lei 12.846/2013 veio a complementar normas já existentes, como a Lei 6.385/76 que trata do Mercado de Valores no ramo Mobiliário, a Lei 8.666/93 que trata de Licitações e a Lei 8.884/94 que trata da proteção da Ordem Econômica.

No âmbito dos mecanismos anticorrupção, existem outros recursos além das normas propriamente ditas, ou seja, agências reguladoras, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE que controla ações e determina sanções para a livre concorrência do mercado e o compliance, as quais, além de serem um meio de prevenir atos infracionais no setor administrativo, também determinam punições e restrições a empresas e instituições que já tenham causado prejuízos ao recurso e interesses público.

1.4 O COMPLIANCE COMO MECANISMO DE PREVENÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os casos de corrupção no Brasil não são novidade e parecem multiplicar-se a cada dia tanto no setor público quanto no privado. Atos infracionais como subornos, troca de favores e desvios de verbas vem minando recursos e denegrindo a imagem das empresas e da Administração Pública.

Em decorrência disso, há imensuráveis danos a população, principalmente nos casos de corrupção no setor público, uma vez que os recursos que deviam ser investidos para a melhoria do atendimento e serviços prestados aos cidadãos acabam por serem desviados para interesses pessoais ou de outras organizações, comprometendo a eficiência e a integridade de todas as atividades da instituição.

Nesse contexto, para pensar o compliance como mecanismo preventivo na administração pública, é interessante entendê-lo, antes de tudo como um comportamento e não somente exigências por si só. Trata-se de uma cultura de procedimentos movidos pela idoneidade, transparência e responsabilidade. Não se trata dos membros esperarem ações da instituição, mas sim de cada membro ter consciência de suas ações e ser proativo dentro das suas possibilidades.

No setor da administração pública brasileira, o Tribunal de Contas da União – TCU atua no sentido de estimular a implementação do compliance, fortalecendo assim a fiscalização, o controle e aprimoramento dos serviços públicos, principalmente nos casos que envolvem contratos.

1.4.1 Compliance na administração pública

Como visto, o Compliance, se bem aplicado, pode constituir um mecanismo muito eficiente no que diz respeito ao combate a corrupção, pois trata-se de um programa interno da empresa, onde cada membro torna-se responsável por fiscalizar as ações, permitindo a instituição corrigir as infrações muito antes que as mesmas causem maiores danos a empresa, aos sócios e ao interesse público.

Nesse sentido, Assis salienta a importância de a instituição disponibilizar aos seus colaboradores canais e meios para que os mesmos possam comunicar atos infratores e ilícitos que venham a ocorrer. É fundamental permitir que as denúncias e comunicações possam ser feitas de maneira anônima.

Além disso, ao tratar de suas questões internas com transparência e ética, a empresa passa a construir uma autoimagem de segurança e confiabilidade para o mercado, investidores e cidadãos quando adota e pratica o compliance no seu cotidiano.

De acordo com Ferreira e Bertocini, ao estabelecer um Programa de Compliance:

A missão, visão e valores da empresa ganham destaque na seara [...] agregando valor à marca e atraindo investimentos por conta da transparência maximizada. Seu objetivo não é o de reprimir comportamentos desviados, mas de preveni-los e, quando já ocorridos, remediar os efeitos danosos de tanto. Portanto, compliance se faz a cada dia, todos os dias, diferentemente da simples auditoria interna que se dá por amostragem, em casos específicos ou por ciclos.

Assim, um programa de compliance bem estruturado pode promover e incentivar ações coletivas para a clareza nos processos da instituição, na prestação de contas e na transparência de suas funções ao público, ao Estado e aos seus próprios colaboradores.

Mesmo que as definições apresentadas anteriormente façam alusão ao setor privado, o compliance é altamente moldável aos mais diversos contextos, sendo inclusive aplicável e interessante ao setor da Administração Pública.

Porém, há de se considerar todos os efeitos decorrentes da implementação de um programa de compliance no setor público. Um dos principais aspectos a se considerar é os trâmites burocráticos já existentes. Nesse caso, o compliance poderia vir a engessar ainda mais os procedimentos da administração pública, comprometendo, em decorrência, toda a eficiência e fluidez do setor.

Assim, ao estabelecer o compliance no setor público, é preciso que suas ações estejam pautadas na simplificação e no incentivo de valores éticos entre os servidores, sem cair no erro de burocratizar ainda mais a administração com normas extras.

Logo, também se tem de estabelecer uma atenção maior com a eficiência da Administração Pública, prescrevendo ao programa de compliance a atenção também com os fins ou objetivos do trabalho público. Ou seja, atentar-se para garantir que os interesses públicos sejam atendidos em conformidade com as funções de cada instituição.

Dentro da administração pública nacional, destaca-se o Exército Brasileiro, que por sua vez criou o Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação - SISDIA, por intermédio do Departamento de Ciência e Tecnologia, com a abrangência em todo o território nacional. Esse setor objetiva desenvolver a cooperação entre as instâncias governamentais de todos os níveis, para a base industrial brasileira e as universidades, visando sempre a transparência e evolução como administração pública.

1.4.2 O Compliance e o Estado do Paraná e Ministério Público da União e Militar

O Estado do Paraná, por intermédio da “CGE – Controladoria Geral do Estado – será a responsável por estabelecer as diretrizes para a implementação do Programa Estadual de Integridade e Compliance no Estado do Paraná”.

Com a aplicação da metodologia de compliance, o Governo do Paraná vai aumentar a transparência de suas ações, aprimorar o combate à corrupção e garantir uma gestão eficiente e confiável dos recursos públicos. Mecanismos passarão a fazer parte do dia a dia do Estado para permitir punição de agentes públicos que promovam ações ilícitas ou sejam coniventes com elas.

No processo de implementação do programa e análise nos órgãos do Estado do Paraná, será identificado e classificado eventuais riscos de cada setor. O Controle Interno terá um papel fundamental para o desenho dos processos e procedimentos adotados para os apontamentos. Em uma nova fase, será

elaborado um Código de Ética e Conduta específico para cada secretaria ou órgão. Ferramentas de comunicação e treinamento serão desenvolvidas quando necessário. A Ouvidoria também será um canal primordial como receptor de denúncias dos servidores.

O Estado do Paraná inovou e inaugurou com a instalação do Programa de Compliance, o que mostra que a Administração Pública, passa a se ocupar de meios mais eficientes, nos termos do art. 37, CF, o que visa a boa governança.

Além dessa postura ativa do Governo do Paraná, essa atenção a meios de combate à corrupção e/ou formas de implementação de Códigos de Conduta, o Ministério Público da União e o Ministério Público Militar, por intermédio da Portaria nº. 145 /PGJM, de 07 de agosto de 2020, em seu art. 1º, definem que:

Art. 1º Fica instituído o Observatório do Ministério Público Militar para o Enfrentamento da Corrupção, de caráter nacional e permanente, com atribuições direcionadas à transparência, identificação de vulnerabilidades, levantamento de dados, elaboração de estudos e consolidação de estatísticas, incentivo à denúncia de irregularidades e estruturação de medidas judiciais e extrajudiciais voltadas à prevenção, detecção e repressão dos atos de corrupção dentro das organizações militares, bem como à indução de políticas públicas no âmbito das Forças Armadas.

Merece destaque o Programa de Integridade e Compliance do ITI – Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, elaborado em 2018, com a seguinte definição:

O “Compliance” significa literalmente o cumprimento de leis e regras e, com a inserção do mecanismo da Integridade ao seu sistema, seu conceito se expande para alcançar a ÉTICA, estabelecendo uma cultura de se fazer o certo em toda a corporação.

A “Integridade”, por sua vez, é a forma mais efetiva, no ambiente corporativo, para o combate à corrupção, fraudes e demais ilícitos contra a Administração Pública. Baseia-se em três pilares de sustentação: prevenção, detecção e correção. E, para o seu real funcionamento prático faz-se necessário o envolvimento amplo dos gestores, comunicação, transparência, treinamento para a força de trabalho, canal de denúncia efetivo, processo de apuração e políticas contínuas de boas práticas.

Tais exemplos, COPEL, Estado do Paraná (Distrito Federal também) e Ministério Público da União e Militar, são exemplos de que o Programa de Compliance, são mecanismos em ascensão também no setor público.

Depreende-se do exposto que o Programa de Compliance está vinculado ao ideal de ética, código de conduta com base em valores e, embora possa se alegar ter viés subjetivo, o Ordenamento Jurídico brasileiro possui valores definidos, p.ex. art. 170, CF, caput, justiça social.

Seja a ética na administração pública, seja no setor privado, deve ser observada, o que vem sendo implementada por via do Programa de Compliance. Assim, é possível correlacionar Ética e Compliance, e se de um lado já foi conceituada a segunda expressão, a primeira merece breve definição a fim de contribuir com a pesquisa.

Nesse sentido, A palavra ética vem do grego *ethos*, que significa caráter ou princípios que norteiam uma cultura, comunidade ou um grupo. *Ethos* também pode ser empregado no âmbito pessoal, como as características da personalidade de um indivíduo que distinguem suas ações como correta e justas ou incorretas ou injustas (LACKBURN, 1997).

Ora, aquela dinamicidade e complexidade já explorada, seja nas relações de direito material, seja na processual, ela reivindica o comportamento ético, e por isso, a Administração Pública, tanto quanto o setor privado, precisam de um Código de Conduta.

A empresa ética é aquela onde os empregados são motivados naturalmente a se comportarem de modo ético no trabalho porque as pessoas tornam-se hábeis em levar em conta os interesses de todas as partes afetadas por decisão ou ação (AGUILAR, 1996).

Nas palavras de Elizete Passos (2004, p. 21):

Nossa sociedade vive na atualidade uma redescoberta da ética. Há exigência de valores morais em todas as instâncias sociais, sejam elas científicas, políticas ou econômicas. Certamente essa situação se dá por acaso; basta observarmos que ela surge no mesmo momento em que a sociedade passa por uma

grave crise de valores, identificada pelo senso comum como falta de decoro, de respeito pelos outros e de limites e, pelos estudiosos, como dificuldades de os indivíduos internalizarem normais morais, respeito às leis e regras sociais.

A ética, portanto, passa a ser uma reivindicação, não que visa formalizar um padrão de conduta, mas além disso, um modelo de comportamento, um código de conduta.

Vale ressaltar que o Compliance pode ser utilizado também no âmbito da administração pública indireta, o que é representado/positivado na Lei nº. 13.303/2016, (Estatuto das Estatais), fixando no art. 9º regras de boa governança.

O destaque dado à Lei das estatais, facilita a compreensão de que o Compliance deixa de ser algo do plano ideológico e passa a ser normatizado/positivado. Não se trata de mero capricho da empresa, ganha relevo normativo, de modo, portanto, vinculativo, o que implica em afirmar que não há espaço para a discricionariedade do gestor em implantar ou não medidas de boa governança em sua estrutura.

Essa afirmação é ressaltada, em âmbito da administração pública, também pela Lei nº. 13.848/2019, denominada a nova lei das agências reguladoras, que estabelece em seu art. 3º, §3º:

§3º As agências reguladoras devem adotar práticas de gestão de riscos e de controle interno e elaborar e divulgar programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

São inúmeros os regulamentos que contemporaneamente dedica-se à boa gestão/governança, independentemente se é fruto das constatações de corrupção, o fato é que além de repelir e/ou inibir atos dessa natureza ilícita, ela amplia para a compreensão ética e moral das condutas, motivando e induzindo comportamentos íntegros.

Por fim, destaca-se a Portaria nº. 1.089/2018, que “Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade”.

A referida Portaria apresenta algumas considerações a respeito do que se considera Programa de Integridade e Riscos para a integridade.

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se:

I - Programa de Integridade: conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança; e

II - Riscos para a integridade: riscos que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção.

Parágrafo único. Os riscos para a integridade podem ser causa, evento ou consequência de outros riscos, tais como financeiros, operacionais ou de imagem.

O inciso dois é de redação curiosa, vez que apresenta o elemento de “Risco” para a integridade, conceituado como sendo aqueles que “configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção”.

O que chama atenção é o fato da expressão risco, vez que envolvendo administração pública – direta ou indireta -, estar-se-á diante da situação de responsabilidade objetiva ou subjetiva, o que se resgata conceitos do próprio Direito Civil.

O Código Civil de 2002, conforme apresentado, adota a teoria do risco criado, que permite as circunstâncias exclusivas, imprevisíveis ou de força maior, culpa exclusiva da vítima, nos casos em que o dano não resulte diretamente da atividade econômica do empregador, diferente da teoria do risco integral que não admite excludentes.

Consoante a teoria do risco, a lei exige que, sob certas circunstâncias, a obrigação de reparar o dano independe do fator subjetivo culpa. Neste caso, simplesmente devem estar presentes o dano e o nexo de causalidade para justificar a responsabilidade objetiva do agente.

Acerca da teoria do risco criado, analisemos a elucidação de Silvio Venosa:

Com isso, a jurisprudência, atendendo a necessidade prementes da vida social, ampliou o conceito de culpa. Daí ganhar espaço o conceito de responsabilidade sem culpa. As noções de risco e

garantia ganham força para substituir a culpa. No final do século XIX, surgem as primeiras manifestações ordenadas da teoria objetiva ou teoria do risco. Sob esse prisma, quem, com sua atividade ou meios utilizados, cria um risco deve suportar o prejuízo que sua conduta acarreta, ainda porque essa atividade de risco lhe proporciona um benefício.

[...]

A explicação dessa teoria justifica-se também sob o título risco profissional. O dever de indenizar decorre de uma atividade laborativa. É o rótulo que explica a responsabilidade objetiva nos acidentes do trabalho. Outros lembram do risco excepcional: o dever de indenizar surge de atividade que acarreta excepcional risco, como é o caso da transmissão de energia elétrica, exploração de energia nuclear, transporte de explosivos etc. Sob a denominação risco criado, o agente deve indenizar quando, em razão de sua atividade ou profissão, cria um perigo. Esse, aliás, deve ser o denominador para o juiz definir a atividade de risco no caso concreto segundo o art. 927, parágrafo único, qual seja, a criação de um perigo para terceiros em geral.

A 1ª Jornada de Direito Civil, aprovou diretriz promovida pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal em 2002, que indica um critério para verificar os riscos da responsabilidade civil objetiva:

Enunciado 38 – Art. 927: A responsabilidade fundada no risco da atividade, como prevista na segunda parte do parágrafo único do art. 927 do novo Código Civil, configura-se quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano causar a pessoa determinada um ônus maior do que aos demais membros da coletividade.

O entendimento jurisprudencial trabalhista avança favoravelmente nesse sentido, como pode-se observar da seguinte decisão:

ACIDENTE DO TRABALHO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO EMPREGADOR. TEORIA DO RISCO. DANO DECORRENTE DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO. DEVER DE INDENIZAR, INDEPENDENTE DE DOLO OU CULPA. RECONHECIMENTO. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 225, § 3º, CF E 927, PARÁGRAFO ÚNICO, CC. A dignidade da pessoa humana é princípio fundamental da República Federativa Brasileira (art. 1º, CF). Traduz-se, em essência, na necessidade de respeito aos direitos fundamentais do indivíduo, sobretudo quando trabalhador, destinatário de maior

(TRT-15 - RO: 21817 SP 021817/2009, Relator: LUÍS CARLOS CÂNDIDO MARTINS SOTERO DA SILVA, Data de Publicação: 24/04/2009)

Por fim, considerando-se que o inciso XXVIII do art. 7º da Constituição Federal admitiu o parágrafo único do artigo 927 do Código Civil, contemplado no caput do art. 7º da Carta Maior, entende-se por aplicável a responsabilidade objetiva do empregador, como resultado de acidentes em atividades de risco. Naturalmente, o parágrafo único do art. 927 do CC não assente que a teoria do risco foi aceita de forma integral e que seja suficiente a qualquer risco.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O compliance vem ganhando notoriedade no cenário nacional nos últimos anos, especialmente a partir do desmantelamento de esquemas de corrupção tanto nas esferas públicas quanto privadas, o que revela um problema de proporções e consequências incalculáveis e danosas a toda a nação.

Programas de compliance diferenciam-se por estarem relacionados a adesão de um comportamento, um modo de agir: o agir com ética e com integridade.

Nessa perspectiva, a Administração Pública é firmada em princípios e valores dentre os quais muitos são condizentes com importantes práticas dos programas de compliance, especialmente os empregados em instituições privadas, como o comprometimento com a ética, a verdade, a integridade e a disciplina.

É nesse contexto que a Administração Pública vem buscando inovar-se também no âmbito da gestão e da governança, integrando em sua administração novos programas de integridade que visam inibir e prevenir desvios de conduta e danos de âmbito moral e material da instituição.

Esse movimento também pode ser visto como parte de uma mudança do próprio Governo Federal, que nos últimos anos tem buscado aprimorar suas instituições, implementando, para tal, uma

política de governança da administração pública federal direta, autarquias e fundações, inaugurando um processo de constante e gradual transformação nos órgãos e nas entidades da administração pública.

A Administração Pública, ao se integrar nesse processo, busca a melhoria na efetividade da gestão dos recursos disponíveis e do bem público. Por essa razão, o mesmo é alvo permanente das orientações emitidas pelos órgãos de controle externo e interno do governo.

O cerne desse processo é a criação e manutenção de valor por meio da aderência aos princípios de boa governança, da definição da estratégia, do gerenciamento dos riscos e da vigilância contínua e cuidadosa do futuro da Administração Pública, de modo a manter o alto nível de confiabilidade da população junto a entidade militar.

Assim, tendo visto os programas de integridade e códigos de conduta que regem a Administração Pública, nota-se que o programa de compliance e governança pública, vem, aos poucos tomando forma na instituição.

Apesar de esse processo não ser imediato, identifica-se que a Administração Pública dispõe de valores e princípios historicamente conhecidos que também são condizentes e fundamentais dentro de programas de compliance.

Ainda que já conte com alguns sistemas de gestão de riscos e controles internos, a entidade militar pode ter suas atividades elevadas a um patamar de maior precisão, eficiência e qualidade, tanto no setor operacional quanto administrativo através de práticas de compliance.

Os estudos realizados permitem perceber que, embora apenas um programa de compliance não baste por si só para garantir o bom funcionamento da organização militar, o mesmo traz vantagens que por si só melhoram as relações entre as hierarquias e valorizam todas as atividades realizadas com qualidade – sejam operacionais ou de cunho administrativo.

Com a implementação de práticas de compliance no âmbito militar, é possível dar continuidade aos valores institucionais ainda hoje tão valorizados pela sociedade, bem como otimizar as atividades realizadas pela Administração Pública no cumprimento de sua missão institucional, cumprindo deveres e efetivando direitos.

Além disso, o compliance na Administração Pública aparenta favorecer uma cultura que incentiva ainda mais o agir com ética, transparência e verdade, integrando assim todos os níveis da instituição, mitigando os espaços para fraudes, maus comportamentos e eventuais processos ou sanções legais contra a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Poder Normativo Das Agências Reguladoras. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ASSIS, Sérgio Augusto Alves de. Norma anticorrupção e os programas de compliance no direito brasileiro. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social). Universidade de Marília, Marília, 2016.

Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA). Basiléia III: novos desafios para adequação da regulação bancária. ANBIMA, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.anbima.com.br/data/files/15/04/7B/A1/F32D7510E7FCF875262C16A8/Perspectivas_20ANBIMA_20Basileia_20III_1_.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de direito administrativo. 19. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito administrativo. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1990.

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

BARROSO FILHO, José. GUERRA, Sidney. SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coêlho. *30 anos da Constituição da República Federativa do Brasil: da teoria constitucionalista aos Tribunais Superiores*. Curitiba, Instituto Memória, 2018,

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BITTENCOURT, Sidney. *Comentários à lei anticorrupção: Lei nº 12.848/2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BLOK, Marcella. *Compliance e Governança Corporativa: atualizado de acordo com a Lei Anticorrupção (Lei 12.846) e Decreto-Lei 8.421/2015*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. UnB, 1998.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; GRANADO, Gustavo Adolfo Rocha. *Compliance no setor público: necessário; mas suficiente?* Jota, 2017. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/compliance-no-setor-publico-necessario-mas-suficiente-17042017. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. Lei Nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília, 2013*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 5 fev. 2021.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2018*.

BRASIL. Resolução no 16, de 2 de março de 2020. *Diário Oficial da União: Brasília, 2020*.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

CARRANZA, Gonzalo; HEVIA, Francisco; LEDGARD, Denise. *Compliance e reputação na era da governança corporativa*. Desenvolvendo Ideias, Lima, 2018.

CARVALHO, Vinicius Marques de; RODRIGUES, Eduardo Frade (Coord.). *Guia para programas de compliance*. Brasília, DF: Ministério da Justiça; Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), jan. 2016. Disponível em http://www.cade.gov.br/aceso-ainformacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf. Acesso em 27 jan. 2021.

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

Conselho Administrativo de Defesa Econômica. *Guia para programas de compliance*. 2018, p. 09. Disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-ainformacao/publicacoesinstitucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf. Acesso em: 28 jan. 2021.

DALLA PORTA, Flaviano. As diferenças entre auditoria interna e compliance. Monografia (Pós-graduação em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

DE SOUZA NETTO, Antonio Evangelista. A efetivação dos direitos humanos pela atuação ética dos empresários e demais agentes econômicos: boas práticas de governança corporativa e combate à corrupção privada. Revista Jus Navigandi, 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/87337/a-efetivacao-dos-direitos-humanos-pela-atuacao-etica-dos-empresarios-e-demais-agentes-economicos-boas-praticas-de-governanca-corporativa-e-combate-a-corrupcao-privada/3>. Acesso em: 15 fev. 2021.

FACHIN, Luiz Edson. A dignidade da pessoa humana no direito contemporâneo: uma contribuição à crítica da raiz dogmática do neopositivismo constitucionalista. <http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima5-Conselheiros/Luiz-Edson-Fachin.pdf> Acesso em: 15 fev. 2021.

FERREIRA, Daniel; BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. A importância do controle cidadão nos programas de integridade (compliance) das empresas estatais com vistas ao desenvolvimento nacional. Revista Jurídica Unicuitiba, v. 4, n. 45, p.126, 2016. Disponível em: <http://revista.unicuitiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1771>. Acesso em 02 agosto de 2020.

GABARDO, Emerson; MORETTINI E CASTELLA, Gabriel. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. A & C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 15, n. 60, p. 129-147, 2015.

GUERRA, Sidney Cesar Silva; GRANDE GUERRA, Caio Cesar Moraes. A corrupção na administração pública como elemento violador de direitos fundamentais. Cadernos de Direito Actual, n. 10, p. 245-261, 2018.

IBGC: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

KNOERR, Fernando Gustavo; MARTINS, José Alberto Monteiro. The contribution of compliance practices to the social role of the company. Revista Jurídica, v. 3, n. 44, p. 1-18, 2016.

LACKBURN, Simon. Dicionário Oxford de Filosofia. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LAURINDO, José. MARTINS, Gustavo Afonso. Os elementos extrajurídicos nos institutos da repercussão geral e da transcendência exigidos pelos tribunais Superiores. LexMagister. 2020

LINHARES, Sólon Cícero; DE OLIVEIRA, Daniele Aparecida. O conceito construtivista de culpabilidade e a responsabilidade penal das pessoas jurídicas por crimes ambientais. Uma análise através da figura do compliance programs. Revista Jurídica (FURB), v. 19, n. 40, p. 41-60, 2016.

MANZI, Vanessa Alessi. Compliance no Brasil: Consolidação e Perspectivas. São Paulo: Saint Paul Editora, 2008.

MEDEIROS NETTO, Lara Pinheiro de. Compliance público: uma visão crítica. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade Baiana de Direito, Salvador, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Curso de direito administrativo. Forense, 2014.

MORETZSOHN, Eugênio. Os benefícios do compliance. Instituto SAGRES – Política e Gestão Estratégica Aplicadas. Disponível em: http://sagres.org.br/artigos/beneficios_compliance.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

NUNES, Rizzatto. Curso de direito do consumidor. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PALUDO, Augustinho Vincente. Administração pública. Elsevier, 2013.

PASSOS, Elizete. *Ética nas organizações*. São Paulo, Atlas, 2004.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. Editora Saraiva, 2017.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Comercio Internacional e protecionismo: As barreiras técnicas na OMC*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. Compliance e lei anticorrupção nas empresas. *Revista de informação legislativa*, v. 52, n. 205, p. 87-105, 2015.

Received on 11, 2022.

Accepted on 12, 2022.