



Conformidade e Governança

no setor público

Parte 2

Integridade e Anticorrupção



Fevereiro 2024 | São Paulo - SP

Parte I: O programa de integridade no setor público

1. Processo de diagnóstico de conformidade no setor público

O diagnóstico no setor público começa pela delimitação do contexto da instituição da administração pública. O segundo passo é o mapeamento dos riscos envolvidos, especialmente aqueles atinentes ao tema da integridade e conformidade.

2. Início do processo de estruturação de um programa de integridade

Plano de ação: A estruturação de um programa de integridade costuma começar pelo plano de ação. O plano de ação se baseia nas informações que tiverem sido levantadas em relatórios preliminares de diagnóstico. O plano de ação é um projeto das atividades que serão realizadas, com o devido planejamento prévio. Normalmente é acompanhado de um cronograma, o qual indica minuciosamente os prazos para cada atividade e os responsáveis pela sua execução.

Criação da área responsável: após o plano, deverá ser criada uma área de conformidade. Deverá haver, então, atribuição de funções e escolha de pessoal, o qual deve ser devidamente treinado e capacitado para fazer cumprir o programa de integridade.

Quando se pensa em área de integridade,

é importante que ela esteja relacionada com as áreas de controles internos dentro do ente respectivo e que a pessoa responsável possa exercer essa função de maneira exclusiva, para evitar sobrecarga com outras atribuições.

Definição da estratégia de *tone at the top*: munida de informações suficientes, a alta administração do ente (representado pela autoridade de maior nível hierárquico daquele órgão) deverá pensar na maneira em que demonstrará apoio ao programa de integridade e liderará a sua implementação por meio do exemplo. O programa só poderá ser bem-sucedido se a autoridade máxima não estiver envolvida em escândalos de quebra de integridade.

3. Entrevistas com áreas-chave

Caso faltem informações durante a fase de diagnóstico, poderão ser realizadas entrevistas com as pessoas que cuidam das áreas-chave dos órgãos. As entrevistas complementam as informações levantadas até então e dão uma noção da percepção pessoal dos agentes sobre a cultura de integridade do órgão.

4. Elaboração das políticas e procedimentos

A entidade deverá, preferencialmente, elaborar um Código de Ética e Conduta. Diversos documentos em nível federal poderão servir de inspiração, como, por exemplo, o Código de Ética do Ministério da

Justiça e Segurança Pública.

Além do Código, deverão também ser elaboradas políticas e procedimentos internos de prevenção de irregularidades e promoção à integridade. É importante destacar que as políticas não podem consistir em mera formalidade: elas devem ser praticadas por todos no órgão. Não se deve criar uma política sem a efetiva intenção de segui-la.

As regras contidas nas políticas e no Código de Conduta devem ser claras, de forma a permitir que os servidores conheçam as regras do jogo. O Código se distingue das políticas devido ao nível de especificidade: enquanto o Código aborda princípios gerais, as políticas disciplinam temas específicos e de interesse de determinada área.

É importante que o Código de Ética, as políticas e os procedimentos sejam claros, objetivos e aptos a atingir todos os públicos da organização, ainda que por meio da intranet ou do site oficial. Todos esses normativos deverão ser aprovados pela alta administração e revisados periodicamente pela área responsável pelo programa de integridade, de preferência em ciclos bianuais.

Código de Ética

O Código de Ética deverá definir a missão, a visão e os seus valores do órgão. Deverá também fixar a aplicabilidade dos efeitos do Código a todas as partes que travarem relações com o órgão.

O código deve conter uma mensagem da alta direção, representativo do tone at the top. É comum que o Código de Ética aborde os seguintes temas:

I. Estratégia concreta de *tone at the top*: o Código deve definir, de forma concreta, a maneira pela qual se dará o comprometimento e o apoio da alta administração à sua implementação.

II. Assédio: o Código de Ética deverá prever a proibição de práticas que representem assédio, seja ele moral ou sexual.

III. Diversidade: o Código de Ética deverá prever regras de valorização da diversidade, o que poderá incluir regras de paridade de gênero, entre outras práticas de valorização de minorias dentro do ambiente do órgão.

IV. Conflitos de interesse: deverão ser disciplinadas as situações em que os agentes da organização se encontrem impedidos de participarem de determinadas atividades/operações, sob pena de desvio de finalidade, favoritismo, nepotismo, abuso de poder etc.

V. Canal de denúncias: o Código de Ética deverá prever a existência de canal de denúncias, assim como regras que protejam os denunciantes contra retaliações e que preservem o seu anonimato quando a denúncia for feita nessas condições. Qualquer tentativa de retaliação de

denunciantes deve ser considerada como falta grave e o agente público responsável deverá responder pela sua conduta.

VI. Consequências do descumprimento: o descumprimento não poderá passar impune, mas deverá acarretar consequências proporcionais e adequadas para o transgressor.

VII. Relacionamento institucional: a organização deverá considerar seus riscos reputacionais e buscar preservar, mediante regras previstas no Código, um relacionamento adequado com a imprensa e uma boa reputação com a sociedade em geral, sempre prestando os esclarecimentos necessários.

VIII. Proteção de dados e segurança da informação: deverão ser previstas regras específicas, que deixem a organização em conformidade com a LGPD e garantam níveis adequados de privacidade e segurança da informação em relação aos dados pessoais sob sua responsabilidade.

IX. Regras anticorrupção e suborno: o tema é de inegável importância para a administração pública. Deverão ser disciplinadas e terminantemente proibidas as condutas que puderem representar corrupção ou suborno, com estabelecimento de boas práticas como forma de preservar o relacionamento institucional entre as partes.

Políticas

Poderão ser elaboradas políticas sobre temas diversos de maneira a complementar o conteúdo do Código ou então expandir alguns temas não tratados nele.

É importante destacar que muitos dos temas poderão ser objeto de ato normativo regulamentador, como, por exemplo, o Decreto Federal nº 10.889/2021, o que pode deixar menor espaço para as políticas regulamentarem os temas. Entretanto, nada impede que, na ausência de um ato normativo regulamentador, o próprio órgão normatize os pontos destacados abaixo:

I. Política Anticorrupção e antissuborno: convém que exista uma política que detalhe as práticas de prevenção e repressão a práticas de corrupção e suborno. Boas práticas podem ser o estabelecimento da obrigatoriedade de publicação de agenda oficial e realização de atas para as reuniões com partes privadas, necessidade de sempre ter reunião acompanhado(a) de outro(a) servidor(a), bem como proibição da realização de reuniões fora do prédio público onde se situa o órgão. Outro ponto importante é haver orientação de conduta e como proceder caso algum servidor receba alguma oferta ou promessa de vantagem indevida que possa caracterizar ato de corrupção, devendo prontamente recusar tal oferta e de maneira expressa, a fim de não deixar dúvidas acerca de sua decisão de não compactuar com

atos ilícitos. Ademais, deve existir recomendações para que o servidor comunique imediatamente o setor de integridade para que possam ser tomadas as providências cabíveis (como, por exemplo, comunicar ao órgão central de controladoria interna).

II. Política de Cortesias: as cortesias nas relações com a administração pública podem representar sério risco de suborno, como, por exemplo, no recebimento de brindes, presentes, hospitalidades ou entretenimento oferecidos por agentes privados. Os brindes geralmente são de menor risco pelo seu baixo valor comercial e serem vinculados a ações de marketing (como feiras e eventos) e podem ser autorizados dentro de determinados limites de valores. Porém, os presentes (como garrafas de vinho, eletrodomésticos, etc.), as hospitalidades (passagens aéreas, hotéis e refeições) e o entretenimento (tíquetes para jogos de futebol, F1, camarotes, etc.) representam maior risco de suborno e o seu recebimento deve ser proibido.

III. Política de doações e patrocínios: pelo mesmo motivo, há também nesse setor alto risco de que as doações e patrocínios representem subornos, ainda que indiretos. Nesse sentido, o órgão deve disciplinar de maneira adequada o recebimento de doações e patrocínios oriundos do setor privado, devendo verificar previamente a ausência

de conflito de interesses, como situações em que a empresa tenha pendente controvérsias fiscais ou administrativas com o órgão. A política também deve prever o registro da materialidade da doação ou patrocínio pelo órgão, a fim de prevenir situações de eventuais desvios por parte de agentes públicos mal-intencionados. Por fim, o normativo deve colocar dispositivos para que considere a frequência de doação ou patrocínio como elementos de risco.

5. O processo de monitoramento contínuo do programa

Não basta apenas pensar na estruturação do programa de integridade: pelo contrário, ele deverá contar com efetividade dentro do órgão, ou seja, deve ser praticado no dia a dia. As preocupações com a integridade deverão integrar a rotina da organização e contar com a colaboração de todos os setores, em especial os responsáveis pelos recursos humanos, a área jurídica, a de auditoria e a área responsável pela contabilidade.

Por essa razão, é importante que o programa de integridade esteja apto a gerar evidências para todos os indicadores de desempenho do programa. O processo de monitoramento contínuo e das revisões periódicas é elemento central para o constante aprimoramento do programa de integridade.

Ciclo PDCA: Estruturar, Implantar, Gerir e Revisar Programas de integridade no setor público

Um método possível para a gestão do programa de integridade é o método PDCA. O PDCA é denominado de ciclo, uma vez que há a sucessão constante de 4 etapas, sem interrupções. O ciclo propicia o aprimoramento constante do programa de integridade. Deve ser implementado um cronograma que permita o controle da sucessão contínua das etapas, conforme abaixo:

de ação proposto. As áreas responsáveis, juntamente com a recém-criada área da integridade, deverão se encarregar de implementar as medidas propostas no plano de ação concebido na Primeira Fase.

Destaque-se que nem todas as medidas acabam se revelando adequadas, de forma que a implementação pode divergir do plano proposto em certos casos, a depender dos problemas encontrados na sua execução. Também poderão ocorrer aprimoramentos no plano proposto.

Terceira Fase - Check

Nessa etapa, são realizados novos diagnósticos para verificar a eficácia das medidas implementadas. A etapa consiste em uma análise de resultados, com a finalidade de identificar falhas, dificuldades e situações não vislumbradas.

Pode-se, nessa etapa, realizar um procedimento de análise de lacunas (gap analysis). As medidas implementadas que forem julgadas insuficientes poderão ser aprimoradas e aquelas que forem reputadas ineficazes, excluídas.

Outra importante ferramenta de checagem é o próprio monitoramento já destacado, pois ele permite extrair informações relevantes acerca do programa de integridade e verificar o que está indo bem e o que precisa de reparos.

Quarta Fase - Act

A última fase do ciclo PDCA consiste na



Fonte: ANDRADE, Luiza. O que é o ciclo PDCA e como ele pode melhorar os seus processos. Siteware, 2017. Disponível em: <https://www.siteware.com.br/blog/metodologias/ciclo-pdca/>. Acesso em 27 de março de 2021.

Primeira fase - Plan

A primeira fase consiste no planejamento. A fase de planejamento abrange as fases já mencionadas de diagnóstico, delimitação do contexto a organização e identificação de vulnerabilidades, para que o programa possa ser feito customizado e de acordo com as necessidades do órgão.

Segunda Fase - Do

Essa fase consiste na execução do plano

realização dos ajustes necessários entre o plano de ação inicial e as lacunas verificadas na fase de check.

A ideia dessa fase é sanar as lacunas constatadas ao longo do processo e, dessa forma, promover o aprimoramento contínuo.

O ponto de ligação com a primeira fase, para transformar o PDCA em um ciclo virtuoso, é que o processo de melhoria contínua exigirá que o órgão sempre busque mudanças para melhor dentro do seu programa de integridade, para que integre o plano de ação e se reinicie a Primeira Fase.

6. A criação da cultura organizacional em integridade

Um programa de integridade pode ser dividido em três fases de maturidade bem marcadas no que se refere à cultura organizacional em integridade¹:

I. Programa formal: nessa primeira fase, as práticas de integridade estão mais formalizadas em documentos em papel, e essa é a principal preocupação. Os documentos contam com linguagem complexa e técnica. A função de integridade, por vezes, é confundida com a da área jurídica. A comunicação organizacional é discreta e os treinamentos são feitos de maneira pontual e rápida.

II. Programa de efetividade: a segunda fase de maturidade é marcada pela preocupação com a efetividade do programa. Como resultado, começa a ocorrer a simplificação dos documentos e uso de linguagem mais didática e direta. A integridade deixa de focar exclusivamente no controle e passa a se preocupar mais com a tarefa de prevenção. O papel do responsável pela integridade ganha autonomia e passa a se voltar para funções de supervisão. A comunicação começa a ficar mais reforçada por meio da intranet e de mensagens eletrônicas, e os treinamentos começam a ocorrer com maior frequência e duração mais extensa.

III. Compliance cultural: a fase mais madura de integridade é a do programa de integridade “cultural”, com enfoque na cultura organizacional em integridade no órgão. Aqui o traço marcante é a cristalização dos valores de ética: gera-se a cultura de que os princípios são inegociáveis e as regras devam ser cumpridas pelo próprio valor ético que carregam, e não porque são comandos normativos. O responsável pela integridade tem equipe apropriada e orçamento adequado para suas tarefas. Reforça-se a liderança por exemplo (tone at the top) e os treinamentos contam, inclusive, com a participação de treinadores profissionais externos ao órgão e também contam com os representantes da alta administração.

¹ <https://www.conjur.com.br/2018-ago-30/opiniaio-tres-fases-programas-compliance-brasil>

7. A importância da comunicação organizacional em integridade

É essencial que haja uma estratégia de comunicação organizacional em integridade no órgão. Ele deverá adotar uma estratégia de comunicação com a finalidade de fazer com que os agentes públicos passem a aderir à cultura organizacional no que disser respeito a práticas de ética e integridade.

A comunicação poderá ocorrer de diversas formas, e é importante que ela também atinja os públicos externos, especialmente quando o órgão tiver passado por escândalos ou outros problemas reputacionais recentes que envolvem integridade (como corrupção, por exemplo).

Diversos são os meios para realizar a comunicação de temas de integridade. Podemos enumerar os seguintes abaixo:

- I. Jornais e revistas, não necessariamente voltadas com exclusividade para o tema da integridade;
- II. Livros e cartilhas;
- III. Histórias em quadrinhos;
- IV. Faixas, banners, cartazes e adesivos.
- V. Folders e folhetos;
- VI. Disponibilização de cópia dos documentos de integridade nas salas de reuniões (por exemplo, o Código de Ética);
- VII. Prismas;
- VIII. Site oficial do órgão;

- IX. Proteção de tela e wallpapers dos dispositivos do órgão;
- X. Redes sociais;
- XI. Aplicativos de celular;
- XII. Mensagens por e-mails ou por aplicativos;
- XIII. Vídeos institucionais;
- XIV. Fotos de eventos;

Também poderá ser relevante a realização de eventos de integridade. Também podem ser feitos eventos para divulgação de resultados, prêmios, seminários, congressos e fóruns, sejam eles internos ou externos.

É essencial que o plano de comunicação conte com um orçamento razoável, estimado anualmente. O plano deve ser executado com apoio da área de comunicação e com ações programadas em ciclos, que poderão ser semestrais, anuais, mensais ou em outros formatos de ciclos.

8. Treinamentos em integridade

Também é essencial que sejam realizados treinamentos para o pessoal do órgão sobre o tema da integridade. Os treinamentos cumprem diversas finalidades: reduzem riscos, ajudam a proteger a reputação, garantem que o pessoal tenha conhecimento das normas de integridade e das suas atribuições, além de contribuir para um melhor ambiente de trabalho.

9. Formato dos treinamentos

O órgão deverá optar pelo formato de

treinamento que melhor corresponda à sua realidade.

Desse modo, o formato adotado poderá ser o síncrono (por exemplo, sessões presenciais ou transmitidas ao vivo) ou assíncrono (gravações). De forma geral, recomenda-se o método assíncrono para os agentes considerados de baixo risco, e o método síncrono para aqueles de alto risco (os que lidam com licitações, com agentes privados, os cargos do alto escalão etc).

O conteúdo poderá ser abordado de forma aprofundada ou simplificada. Recomenda-se que tanto o conteúdo quanto a linguagem sejam simplificados, o que permite maior compreensão e absorção pelo pessoal da organização. Deverão ser empregados materiais de apoio, como slides, imagens, vídeos, entre outros.

O treinamento não é uma aula acadêmica, mas também não poderá ser um cursinho excessivamente informal, ou seja, deverá contar com a seriedade necessária para que o tema possa ser incutido no dia a dia das práticas dos agentes.

Deverão ser fixados, por fim, os critérios de avaliação e presença. Poderão ser feitas provas ou conferidos certificados com prazo de validade, para que sejam recertificados posteriormente. É importante, ainda, que os treinamentos ocorram de forma periódica, de preferência anualmente.

10. Gestão de crises e danos à reputação

Os órgãos públicos estão sujeitos a riscos reputacionais constantes relativos a integridade, como corrupção, fraude, assédio, entre outros. Essa situação deve encontrar uma administração preparada para a gestão desses riscos.

Nesse sentido, a administração pública deverá capacitar seus integrantes para tratar, de maneira organizada, eventuais crises reputacionais que permeiem as redes sociais e a imprensa.

É importante que o órgão tenha um porta-voz capacitado e os servidores internos não se manifestem, de nenhuma forma, sem a prévia orientação adequada, a fim de não gerar dissonâncias. E isso pode incluir, inclusive, as redes sociais privadas, haja vista que, nesses momentos, os servidores de determinado órgão acabam ficando bastante expostos a monitoramento, e qualquer publicação dúbia pode representar uma piora no quadro de crise reputacional do órgão.

11. Os custos da não conformidade

Uma das principais resistências que a implementação de práticas de integridade enfrenta é o custo de implementação e gestão dessa estrutura. No entanto, esse é um falso dilema, haja vista que a cada real investido em prevenção obtém-se, pelo menos, o

dobro de retorno (evitando escândalos, malversação de recursos públicos etc.)

Existem também os chamados custos da não conformidade, custos esses que acabam ficando “invisíveis” e devem necessariamente ser levados em consideração pelo órgão como argumento a favor da implementação e manutenção de um programa de integridade.

De forma resumida, os custos de não conformidade podem ser resumidos aos seguintes:

I. Custo social (corrupção): como já dita o senso comum, a corrupção é uma mazela que prejudica a coletividade e o desenvolvimento do país, trazendo prejuízos à coletividade. O órgão que passa por problemas de corrupção passa a enfrentar a desconfiança da sociedade e os incumbentes podem ser penalizados;

II. Prejuízos reputacionais: o órgão passa a gozar de uma péssima imagem em qualquer interação que se tenha com pessoas externas. Fica com uma má-fama de “órgão da corrupção” ou o “órgão da fraude”, trazendo efeitos deletérios de longo prazo para os servidores honestos.

III. Aumento nos custos de transação: aumentam-se os controles, as investigações e apurações, pedidos de explicações sobre o órgão, aumentando o custo de transação e a dinamicidade na execução das políticas públicas.

Parte II: Conformidade Anticorrupção e Suborno

1. Corrupção: conceito

Corrupção, de maneira simples, pode ser entendida como o oferecimento ou prestação de uma vantagem indevida a um agente público. A vantagem é oferecida para que o agente faça ou deixe de fazer algo dentro de suas atribuições.

São alguns elementos comuns à definição de corrupção:

I. Conduta: a conduta da corrupção ativa é a de prometer, oferecer ou dar uma vantagem indevida. Perceba-se que não é necessária a entrega da coisa, mas já basta a mera oferta ou promessa pelo agente corruptor. A corrupção passiva, por sua vez, é a modalidade praticada pelo agente público, que solicita ou recebe a vantagem indevida.

II. Vantagem: a vantagem ofertada pode ser de qualquer natureza, não necessariamente em dinheiro. Pode ser um serviço, um “favor”, como pedir para a empresa contratar um parente do agente público, uso, por parte de agente público, de bens e ativos da empresa, entre outros.

III. Vantagem indevida: a vantagem deve ser indevida, isto é, ilícita. Isso significa que se estiver autorizado pelo órgão e compatível com o seu objetivo institucional, e não ferir

nenhum ato normativo, não seria considerado como vantagem indevida (por exemplo, o recebimento de um brinde de uma empresa em uma feira de eventos).

IV. *Quid pro quo*: o benefício deve ser ofertado com o objetivo de obtenção de uma contrapartida. Trata-se de uma espécie de troca: a vantagem é ofertada para que o funcionário público faça ou deixe de fazer algo dentro de suas atribuições.

2. A Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)

A Lei nº 12.846/2013, ou Lei Anticorrupção (LAC), contém regras sobre a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas que praticarem atos de corrupção. A responsabilidade objetiva significa que a entidade (empresa, associação, outra pessoa jurídica ou sociedade não personificada etc.) será responsabilizada, independentemente de culpa, intenção ou negligência.

A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito. Destaca-se, no entanto, que a LAC tem como objetivo punir pessoas jurídicas.

Nesse sentido, prevê tanto a aplicação de sanções administrativas de multa e de publicação da decisão condenatória, como a aplicação de sanções judiciais, reforçando, assim, o conceito de independência das esferas de responsabilização.

As sanções administrativas incluem a multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo de responsabilização (PAR). O PAR é instaurado e julgado pelas autoridades máximas de cada órgão da administração pública e podem ser instaurados por solicitação do órgão ou em caso de denúncia. A autoridade máxima poderá delegar a competência para o PAR, mas a subdelegação não poderá ocorrer.

A multa nunca poderá ser inferior à vantagem auferida. A publicação da decisão, por sua vez, implica a estigmatização da pessoa jurídica como entidade corruptora, o que pode prejudicar seus negócios no mercado.

Determinados fatores podem aumentar ou reduzir o valor da multa. Aumentam o valor da multa, segundo o novo Decreto nº 11.129/2022 (Decreto Anticorrupção):

- I. Ocorrência de mais de um ato lesivo: aumento de até 4%
- II. Tolerância da direção da organização: aumento de até 3%
- III. Interrupção de obra ou serviço público: aumento de até 4%;
- IV. Situação econômica positiva da empresa: aumento de até 1%;
- V. Reincidência: aumento de até 3%;
- VI. Valor dos contratos mantidos ou pretendidos: aumento de até 5%, conforme o valor do contrato.

O Decreto Anticorrupção inclui também fatores de redução da multa. São eles:

I. Quando o ilícito não se consuma, isto é, quando se trata de mera tentativa: redução de até 0,5%.

II. Ressarcimento dos danos causados: redução de até 1% da multa.

III. Colaboração da organização com as investigações: redução de até 1,5% da multa.

IV. Admissão voluntária: redução de até 2% da multa.

V. Existência e aplicação de programa de integridade: redução de até 5% da multa.

As sanções judiciais incluem o perdimento da vantagem (caso em que devem ser observados os direitos do terceiro de boa-fé), a suspensão ou interdição parcial das atividades da organização, a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, de 1 a 5 anos.

Outro meio de sanção é a inclusão da pessoa jurídica em cadastros restritivos. A LAC criou o CNEP, Cadastro Nacional de Empresas Punidas, juntando-se ao já existente CEIS, Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, utilizado na Lei de Licitações - ambos são geridos pela CGU e disponíveis no Portal da Transparência. O objetivo do cadastro é servir como um banco de informações com a finalidade de reunir e dar publicidade para as sanções aplicadas, fazendo com que o mercado possa ter acesso às informações em razão de empresas sancionadas. Contudo, o CNEP acaba não contemplando as empresas que quitam com

as multas, de maneira que se faz necessária a consulta ao Diário Oficial para que se tenha a referida informação de sanção.

A lei anticorrupção inovou também ao prever o instrumento do acordo de leniência, que permite a redução em até da multa, desde que haja colaboração com as autoridades e outros requisitos.

Para a avaliação do programa de integridade para fins da redução da multa, a CGU editou a Instrução Normativa nº 13/2019, e outros entes subnacionais também editaram atos similares. Como parâmetro para avaliação, são utilizados por esses normativos:

I. Comprometimento da alta direção: a alta administração da empresa, composta pela diretoria e conselho, deverá demonstrar de forma clara e evidente o seu apoio ao programa de integridade.

II. Atos normativos internos: a empresa deverá elaborar e implementar padrões de conduta e normativos internos, os quais incluem o código de ética, políticas e procedimentos de integridade. Tais normativos devem ser aplicáveis a todos os funcionários da empresa, inclusive dirigentes, independentemente do cargo que venham a ocupar. Deve contar, ainda, com sanções efetivas em caso de descumprimento.

III. Terceiros e fornecedores: também deverão ser adotados padrões de conduta estendidos a fornecedores, prestadores de serviços, e outros terceiros que

tenham relações com a empresa.

IV. Treinamento: devem ser realizados treinamentos periódicos sobre o programa de integridade e temas relacionados.

V. Análise: periodicamente deverão ser analisados os riscos de integridade da organização, o que permitirá a realização das adaptações e aprimoramentos correspondentes.

VI. Registros contábeis: os registros contábeis deverão refletir de forma completa e precisa as transações realizadas pela pessoa jurídica.

VII. Controles internos: a empresa deverá implementar controles internos, especialmente no que diga respeito à confiabilidade de suas informações contábeis.

VIII. Procedimentos contra fraudes em processos licitatórios: deverão ser elaborados e implementados procedimentos especificamente voltados para a prevenção de fraudes e outros ilícitos que possam ocorrer no processo licitatório, na execução do contrato ou outras formas de interação com a administração pública. Também deverão ser tomadas prevenções nas situações em que a interação com a administração pública é intermediada por um terceiro.

IX. Área responsável: a empresa deverá contar com área de integridade

estruturada e independente. A área será responsável pela implementação, monitoramento e aprimoramento do programa de integridade e, de preferência, precisa ter uma pessoa indicada para a função.

X. Canais de denúncia: a empresa deverá contar com canal de denúncia. Deverá ser possibilitada a denúncia de irregularidades por meio do referido canal, sem ameaça de retaliação para os denunciantes. O canal deverá ser amplamente divulgado.

XI. Medidas disciplinares: deverão ser previstas medidas disciplinares para o caso de descumprimento do programa de integridade, com afastamento cautelar para investigações, e a previsão de aplicação de advertências, suspensões ou demissões.

XII. Remédios: o programa de integridade deverá prever procedimentos que permitam a interrupção imediata de irregularidades ou outros ilícitos, além de reparação dos danos que eventualmente tiverem sido causados.

XIII. Due Diligence: a empresa deverá realizar due diligence nas suas contratações, especialmente em processos de fusões e aquisições, bem como na contratação de terceiros, fornecedores, prestadores de serviços, parceiros, procuradores, entre outros. Essa prática deverá

ser realizada com base no risco (Abordagem Baseada em Riscos).

XIV. Monitoramento: o programa de integridade e sua implementação na prática da empresa deverão ser continuamente monitorados e dentro de uma lógica de melhoria contínua.

XV. Comunicação: a cultura de ética e integridade deverá ser reforçada por meio de ações de comunicação e realização de eventos.

XVI. Doações e patrocínios: poderá haver ainda regras especiais sobre doações e patrocínios a fim de preservar a integridade nessas práticas.

Também é recomendável que a empresa promova a elaboração de um relatório de perfil e de relatórios de conformidade:

Relatório de Perfil: o relatório de perfil deverá descrever o contexto da empresa. Deverão constar do relatório de perfil fatores como o porte, número de funcionários, atividades da empresa, faturamento oriundo do setor público, entre outros.

Relatório de Conformidade: esse relatório servirá como acompanhamento do programa e servirá para análise dos indicadores e as melhorias necessárias, devendo se basear em histórico de dados, estatísticas e casos concretos.

Normas locais também poderão conferir certificados para as empresas que demonstrarem sua conformidade com os padrões, os quais podem ser revalidados periodicamente. A emissão de certificados facilita o processo de múltiplas avaliações de programas de integridade (como, por exemplo, em caso de diversos contratos administrativos celebrados).

13. Responsabilização de Agentes Públicos

I. No Estatuto do Servidor Público da União (Lei nº 8.112/1990)

O Estatuto do Servidor Público traz capítulo próprio para tratar da responsabilização dos servidores públicos (termo utilizado pela Lei).

De acordo com o documento, o servidor público responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições. A responsabilidade em tais esferas pode ser cumulativa, ou seja, nada impede que o servidor responda nas esferas civil, penal e administrativa.

A responsabilidade civil do servidor público possui caráter subjetivo, ou seja, imputa-se a responsabilidade e responde apenas quando o servidor público atue de forma culposa ou dolosa, e de tal atitude, que pode ser uma ação ou mesmo uma omissão, resulte dano a alguém.

Sendo a administração pública direta e indireta objetivamente responsável quando

presta serviço público, ela é quem, a princípio, responde pelo dano causado por seu servidor. Entretanto, a administração possui o chamado direito de regresso, podendo então demandar o servidor público judicialmente para que repare o prejuízo que a administração teve pelo dano que ele causou. Este apenas será responsável perante a administração, diga-se novamente, de forma subjetiva, tendo agido ou se omitido dolosa ou culposamente.

O Estatuto também prescreve a responsabilidade civil-administrativa, a qual é resultante de ato omissivo ou comissivo praticado pelo servidor, desde que no desempenho de seu cargo ou função.

A responsabilidade penal, por sua vez, abrange os crimes próprios, cujo agente é o servidor público. Vale dizer que, sendo absolvido na esfera penal, fica afastada a responsabilidade administrativa do servidor, desde que a absolvição se dê pela negativa de autoria ou da existência do fato criminoso.

Vale dizer que não se pode responsabilizar de nenhuma forma o servidor que informar à autoridade superior a existência da prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, nem mesmo quando esta autoridade esteja envolvida em tal prática, ocasião em que o servidor deverá informar outra autoridade competente para a apuração do caso.

II. Na Lei de Improbidade Administrativa

A atuação do administrador público deve ser pautada em preceitos éticos e morais, bem como deve observar os princípios da administração pública, a saber, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

A constitucionalização de tais princípios implica a possibilidade de fazer-se um juízo de validade não apenas formal, levando em conta a competência para emanar atos administrativos, mas também material, considerando o próprio conteúdo desses atos. Dessa forma, o administrador deve ter seu poder discricionário não somente orientado pelo juízo de conveniência e oportunidade, mas também pelo da moralidade, não devendo desviar-se do interesse público, da eficiência, da impessoalidade etc. A conduta do administrador público é colocada, então, sob diversos órgãos e mecanismos de controle.

A diferença de reprovabilidade em condutas indevidas do administrador tem por consequência a distinção entre a mera irregularidade e a ilegalidade. Esta pode ser administrativa, civil ou penal.

A improbidade administrativa, disciplinada pela Lei 8.429/82, é a conduta dos agentes desviante da finalidade da função do administrador, que resulte em enriquecimento ilícito, que cause prejuízo ao erário ou que atente contra os princípios da administração pública.

Dentro dessas três modalidades, a Lei tipifica uma série de condutas, estabelecendo um rol aberto para os atos que importem enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, e um rol fechado para aqueles que atentem contra os princípios da administração pública.

Com a reforma da Lei de Improbidade, feita pela Lei 14.230/2021, passou-se a exigir-se a conduta dolosa para a imputação da improbidade administrativa, não bastando mais a mera culpa, caracteriza pela conduta negligente, imprudente ou imperita. Por conta disso, a improbidade não resulta da mera perda patrimonial, mas sim da conduta que fere a finalidade pública com o

objetivo de obtenção de vantagem pessoal, ou vantagem para terceiro. Tampouco exige-se o efetivo dano ao erário, sendo suficiente a realização da conduta dolosa que importe uma das três consequências mencionadas.

A imputação da improbidade administrativa é dada por meio de processo administrativo. Entretanto, por conta da gravidade de suas consequências, deve-se adotar os princípios do direito processual – contraditório, ampla defesa e devido processo legal –, bem como as formas de ônus da prova do direito penal, de modo que cabe à acusação a demonstração da conduta e de sua intencionalidade. Além disso, exige-se um conjunto probatório robusto, no modelo segundo o qual a imputação apenas ocorre se as provas comprovarem o ato doloso para além de qualquer dúvida razoável.

III. Na Lei de Acesso à Informação

Em observância ao princípio da publicidade, e conforme o direito fundamental de informação e de autodeterminação informativa, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) impõe regramento sancionatório próprio ao agente público ou militar que se recuse a fornecer as informações solicitadas conforme estabelece a Lei, ou então que de forma deliberada retarde o seu fornecimento ou forneça informações incorretas, incompletas ou imprecisas.

Também se punem a subtração, destruição, inutilização, desfiguração, alteração ou ocultação, total ou parcialmente, das informações a que se tenha sob guarda ou cujo conhecimento resulte da função pública que exerce; a atuação intencional ou de má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; a divulgação ou permissão para

divulgar, acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; imponha sigilo à informação para obter proveito pessoal, ou para ocultar ato ilegal cometido por si ou por outrem; ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; destrua ou subtraia documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado. Tais condutas podem, inclusive, implicar em improbidade administrativa.

A imputação dessas condutas depende também de processo administrativo que respeite o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal. Podem resultar nas penas de advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, suspensão temporária de participar de licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 anos, ou, também, na declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade. Tal reabilitação apenas se dará após decorrido o prazo mencionado (2 anos) e devendo o interessado ressarcir ao órgão ou entidade os prejuízos que tenha lhe causado.

Vale, por fim, dizer que os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

Biografia



André Castro Carvalho

Bacharel (2007), Mestre (2010) e Doutor (2013) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tendo sua tese de doutorado recebido o Prêmio CAPES de Tese 2014 na área do Direito. Realizou estudos de pós-doutorado como visiting researcher no Massachusetts Institute of Technology - MIT (2016), sendo bolsista do Programa Estratégico - DRI (Estágio Pós-Doutoral) da CAPES, e concluiu o Programa de Pós-Doutorado realizado no Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2018). Foi bacharelado (incompleto) em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FEA da Universidade de São Paulo, tendo iniciado os estudos em 2011 e interrompido em 2012. Foi visiting researcher na Karl

Franzens Universität Graz, na Áustria (2013), pelo Coimbra Group Scholarship Programme for Young Professors and Researchers from Latin America, e visiting scholar and professor na Nankai University (Tianjin) e JiLin University (Changchun), ambas na China (2012-2013), durante o período de doutorado. Possui certificação em treinamento corporativo em AML/CTF para uma instituição financeira emitido pela International Compliance Association - ICA em conjunto com a Manchester Business School (2014-2015), e é certificado em AML pela ACAMS (2019). É professor na pós-graduação no Ibmec-SP; professor regular na educação executiva em Compliance e no curso de LL.M do Insper; professor do MBA ESG/Exame e do MBA em Data Science da Trevisan Escola de Negócios. Também atua (ou atuou) como professor convidado em outros programas de extensão e de pós-graduação de diversas instituições de ensino, como PUC-SP, FIA, FIPE, FEA-USP, FD-RP, UFSCar, Unifor, EPM, ESA-DF, ABBC Educacional, Instituto Brasileiro de Ciências Bancárias - INFI e Associação Brasileira de Câmbio (ABRACAM). Foi professor de graduação de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (2011-2013), de Direito Econômico da Universidade Ibirapuera (2014) e de Direito Financeiro da Faculdade Autônoma de Direito - FADISP (2010).



fundação podemos
política para todos