

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
ESPECIALIZAÇÃO EM ADVOCACIA DE ESTADO E DIREITO PÚBLICO

GEORGE MIGUEL RESTLE MARASCHIN

COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO

Porto Alegre

2017

GEORGE MIGUEL RESTLE MARASCHIN

COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Advocacia de Estado e Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Juarez Freitas.

Porto Alegre

2017

Dedico este trabalho a minha esposa Márcia, pela parceria e apoio em todos os momentos, e aos meus filhos, Laura e Lorenzo, pelos momentos que lhes furtei.

RESUMO

A finalidade deste trabalho é o de fazer uma exposição sobre as ações de prevenção e combate à corrupção em curso no Brasil, suas causas e soluções possíveis, neste momento em que a corrupção aparenta haver-se tornado sistêmica, tomado conta do sistema político, com ramificações por toda a estrutura nacional de poder. Inicia apresentando as definições do fenômeno da corrupção, para em seguida fazer uma descrição do contexto histórico em que se verificam as principais medidas anticorrupção, preconizadas pelos principais organismos internacionais (ONU, OEA, OCDE) a partir do resultado das reformas econômicas que ocorreram em todo o mundo nas décadas de 1980 e de 1990. Destaca-se que a substituição do papel do Estado, passando este de provedor para um Estado regulador, não diminuiu a ocorrência da corrupção, apenas mudou seu *locus* para as novas estruturas da administração pública. São descritas as iniciativas adotadas pelo Brasil, onde a maioria das quais foi tomada em cumprimento aos compromissos firmados pelo País nas convenções internacionais contra a corrupção. Dentre as ações adotadas, destacam-se as políticas de transparência e de governo aberto, de regulação de conflitos de interesses e de incentivo à integridade, entre outras. Faz-se uma descrição sobre a implementação no Brasil de cada uma dessas políticas e sobre suas deficiências, para em seguida propor as melhorias que se mostram necessárias a cada uma delas. A conclusão que se chega é a de que o combate à corrupção somente será efetivo se forem tomadas medidas de prevenção, com foco na integridade pública, em vez de focar-se nas suas manifestações, atacadas individualmente por meio de ações de detecção e punição.

Palavras-chave: Corrupção. Prevenção. *Compliance*. Integridade. Servidor Público. Transparência. Acesso à Informação.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to give an exposition about the current anti-corruption and anti-corruption actions in Brazil, their possible causes and solutions, in a moment when corruption appears to have become systemic, taking over the political system, with ramifications throughout the power structure. It begins by presenting the definitions of the phenomenon of corruption and describes the historical context in which the anti-corruption actions recommended by the main international organizations (UN, OAS, OECD) are based on the results of the economic reforms that took place throughout the world in the decades of 1980 and 1990. It should be noted that the change of the role of the State from a provider to a regulatory state has not diminished the occurrence of corruption, it has only changed its locus to the new structures of public administration. The initiatives adopted by Brazil are described, most of which were taken in according with the commitments made in the international conventions against corruption. Among the actions adopted are transparency and open government policies, regulation of conflicts of interest and the promotion of integrity, among others. A description is given of the implementation in Brazil of each of these policies and their shortcomings, and then propose the improvements that are necessary for each one of them. The conclusion is that the fight against corruption will only be effective if preventive actions are taken, focused on public integrity, instead of focusing on their manifestations, individually attacked by means of detection and punishment actions.

Key-Words: Corruption. Prevention. *Compliance*. Integrity. Public Servant. Transparency. Access to Public Information.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 1.1 DEFININDO A CORRUPÇÃO | 9 |
| 1.2 CONTEXTO HISTÓRICO..... | 12 |
| 1.3 MEDINDO A CORRUPÇÃO..... | 15 |
| 1.4 CORRUPÇÃO E CAPTURA REGULATÓRIA..... | 17 |
| 2 SITUAÇÃO ATUAL: INICIATIVAS DE PREVENÇÃO E COMBATE | 19 |
| 2.1 POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA E DE GOVERNO ABERTO | 19 |
| 2.2 CONFLITOS DE INTERESSES | 21 |
| 2.3 POLÍTICAS DE INTEGRIDADE (<i>COMPLIANCE</i>) | 22 |
| 3 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO | 26 |
| 3.1 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL..... | 29 |
| 3.2 <i>WISTLEBLOWING</i> | 30 |
| 3.3 CONFLITOS DE INTERESSES | 32 |
| 3.4 ADOÇÃO DE PLANOS DE <i>COMPLIANCE</i> | 33 |
| 3.5 OUTRAS INICIATIVAS..... | 34 |
| 4 CONCLUSÃO | 36 |
| REFERÊNCIAS | 37 |

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com questões relativas à eficiência e à ética na Administração Pública tornaram-se centrais no cenário jurídico brasileiro e estrangeiro. Problemas relacionados com a corrupção, relações público-privadas, malversação de recursos públicos e falta de transparência passaram a assumir posição protagonista na agenda pública contemporânea, demandando a busca por instrumentos e soluções voltados ao aprimoramento do bom governo e da boa administração dos assuntos públicos.

Objeto deste trabalho, a corrupção é um fenômeno complexo que dificilmente pode ser por uma única causa. Muitos são os fatores que a influenciam e cada um deles pede uma solução distinta. Dada a gravidade dos seus efeitos e a complexidade desse fenômeno, seu combate deve ser diuturno e realizado em muitas frentes.

A corrupção é reconhecidamente um dos grandes obstáculos ao progresso social de qualquer nação, posto que retira eficiência da ação estatal, reduz o investimento privado, afeta o crescimento econômico nacional e os níveis de bem-estar social, entre outras consequências não menos graves. Não por outro motivo e, especialmente no caso brasileiro, constitui uma das maiores preocupações tanto do Governo como da sociedade, dividindo o ranking de preocupação das pessoas com questões muito mais afetas ao seu cotidiano, como o desemprego ou a segurança.

A situação do Brasil parece ser ainda mais grave em função do sentimento geral de que a corrupção se tornou sistêmica e tomou conta do sistema político do País, com ramificações por toda a estrutura de poder, e onde prevalece o interesse de quem melhor paga.

Em recente trabalho sobre o assunto, o cientista político Héctor Schamis afirma que “em países onde os partidos políticos se debilitaram e se fragmentaram, além de ter perdido a confiança da sociedade, estão sendo substituídos pela corrupção. A corrupção cumpre as funções básicas da política: selecionar dirigentes,

organizar a concorrência eleitoral e exercer a representação – e o controle essencial – territorial. Esta é a nova forma da política na pós-democracia.”¹

Ainda que chocante por sua crueza, a afirmação de Schamis reflete a triste realidade da situação da política brasileira, marcada pelas relações espúrias entre a elite política e empresas envolvidas em diversos escândalos de corrupção que ocuparam o noticiário brasileiro nos últimos anos. “Lava-Jato”, “Mensalão”, “Carne Fraca”, “Zelotes”, “O Quinto do Ouro”, “Sanguessuga” etc., são casos recentes que exemplificam a tamanho e a profundidade das fraudes e desvios perpetrados contra órgãos e entidades públicas de todas as esferas.

A corrupção, segundo Rose-Ackerman, é mais um sintoma que um resultado. É sintoma de que as relações Estado-sociedade se orientam ao debilitamento da justiça e da legitimidade social do Estado, e geram desperdícios e malversação do gasto público.²

Longe de ser um problema exclusivo do Brasil, a corrupção é um fenômeno que não conhece fronteiras, atingindo a todos os países com maior ou menor intensidade. A preocupação com o combate a este mal tem provocado a reação de toda a sociedade, organizada ou não, tem torno a esse desafio, provocando a reação das organizações internacionais, unidas em torno do desafio de combater esse mal, considerando que aproximadamente 2,6 trilhões de dólares são desviados pela corrupção, o que equivale a mais de 5% do PIB mundial. O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime – UNODC assim define esse fenômeno:

Corruption is a complex social, political and economic phenomenon that affects all countries. Corruption undermines democratic institutions, slows economic development and contributes to governmental instability. Corruption attacks the foundation of democratic institutions by distorting electoral processes, perverting the rule of law and creating bureaucratic quagmires whose only reason for existing is the soliciting of bribes. Economic development is stunted because foreign direct investment is discouraged and small businesses within the country often find it impossible to overcome the "start-up costs" required because of corruption.³

¹ SCHAMIS, Héctor E. Corrupção: O regime político da pós-democracia latino-americana. In **El País**, Brasil, 2015. Disponível em <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/25/opinion/1429994782_588724.html>. Acesso em: 18/04/2017.

²ROSE-ACKERMAN, Susan. Economía Política de las Raíces de La Corrupción: Investigación y Políticas Públicas, in SANDOVAL, Irma E. (Coord.). **Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009. pp. 13-33.

³ <<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuse>>.

Embora seja usual considerar o poder público como um dos polos em uma relação contaminada pela corrupção, não se pode olvidar que essa prática é igualmente verificada nas relações entre particulares, normalmente com a mesma lógica de atuação e buscando auferir alguma vantagem indevida. Como a finalidade deste estudo é examinar os aspectos da corrupção no poder público, sua manifestação no âmbito privado não será objeto de análise.

1.1 DEFININDO A CORRUPÇÃO

O termo *corrupção*, etimologicamente derivada do termo latino “*corruptione*”, indica um processo de decomposição ou putrefação, e não poderia ser mais apropriado para descrever a situação que os países atualmente atravessam, com suas estruturas contaminadas e carcomidas por esse mal. Muitos autores têm-se debruçado sobre o tema, na tentativa de melhor definir corrupção. Em termos de definição, Vito Tanzi lembra que corrupção é como um elefante: difícil de explicar mas fácil de reconhecer quando alguém se depara com ele.⁴ Normalmente se define corrupção como relacionada ao comportamento de um agente público. Uma das definições mais aceitas é dada por Rose-Ackerman como “an illegal payment to a public agent to obtain a benefit that may or may not be deserved in the absence of payoffs”.⁵

O Banco Mundial adotou como definição de corrupção “o abuso do poder público para obter benefícios privados”,⁶ ao mesmo tempo simples e suficiente para abarcar uma vasta gama de atos que como tal podem ser classificados. Segundo o Banco Mundial, é indiferente para caracterizar a corrupção que os benefícios sejam financeiros ou imediatos, que o agente público tenha sido designado ou eleito ou que o suborno tenha sido oferecido ou exigido.

Para a OCDE, em um enfoque distinto, o foco da ação anticorrupção é o da propina, definindo como corrupção

⁴ TANZI, Vito. Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. **IMF Staff Papers**, v. 45, dec/1998. International Monetary Fund. Disponível em <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>>. Acesso em: 19/04/2017.

⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan.; PALIFKA, Bonnie. **Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform**. 2nd. ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2016.

⁶ WORLD BANK. Helping Countries Combat Corruption - The Role of the World Bank. Washington D.C.: **World Bank**, 1997. Disponível em <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>>. Acesso em: 23/04/2017

intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.⁷

Independente de como se as defina, estas práticas são preponderantemente regidas pela lógica do interesse particular que prevalece sobre o público, tanto seja para lograr proveito próprio como para beneficiar um partido, grupo de interesse, amigos, etc. Aliás, em muitos países a principal causa da corrupção é o financiamento de partidos políticos.

Rose-Ackerman adota a classificação dos atos de corrupção em dois patamares: o *suborno oportunista* de baixo nível e a *corrupção sistêmica*, que envolve a hierarquia burocrática em seu conjunto, todo um sistema eleitoral ou a estrutura do governo completa.⁸

No caso de suborno de baixo nível, observa-se um comportamento oportunista de um servidor ou grupo de servidores que se valem da função para lograr proveito pessoal. Sobre os efeitos da corrupção de baixo nível, os efeitos que se observam são uma distribuição ineficiente de recursos escasso, uma debilitação dos programas públicos, fomento à burocratização dos procedimentos e a diminuição da legitimidade do Estado. Esse tipo de corrupção, ademais, pode ser ou tornar-se parte de um organizado sistema destinado a favorecer aliados políticos ou mesmo para financiar campanhas políticas.

Já quando se fala em corrupção sistêmica, os efeitos são muito mais destrutivos para o funcionamento do Estado, podendo debilitar seu aparato econômico ou mesmo deixá-lo à margem do fracasso. Esse tipo de corrupção, segundo aquela autora, pode apresentar-se de três formas distintas. A primeira delas seria a transformação de uma parcela do governo em uma *fábrica de subornos*, que passaria a atuar a serviço dos interesses privados de um particular ou de um grupo de interesses. A segunda manifestação da corrupção sistêmica tem relação com a corrupção do *sistema eleitoral*, que o dinheiro determina os resultados das eleições. Finalmente, a terceira forma variante seria quando os governos adotam *grandes projetos*, transferindo ativos públicos ao setor privado, como é o caso das grandes obras públicas.

⁷ Art. 1º da Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Op. cit.* 2009. pp. 13-33.

À luz dessa explicação, não é difícil contextualizar a situação de captura do Estado pela qual o Brasil tem atravessado, com a descoberta recente de diversos esquemas de corrupção, onde grandes grupos econômicos compravam decisões sobre o direcionamento do gasto público para grandes obras, influíam na edição de leis que lhes fossem favoráveis e obtinham ainda favores estatais, como direcionamento das licitações, incentivos fiscais, empréstimos subsidiados ou apoio para obras em outros países. Em troca, os conglomerados econômicos financiavam custosas campanhas políticas que garantiam a perpetuação das elites políticas no poder.

Práticas corruptas estão geralmente ligadas àquelas atividades em que há monopólio estatal ou onde o Estado detém poder discricionário. Há, pois, uma série de atividades que atraem a cobiça das máfias, como descrito por Vito Tanzi e que se detalha a seguir.⁹

- funções que dependem de regulação ou de autorização do Estado;
- tributação;
- decisões sobre o gasto público;
- provisão de bens e serviços a preços subsidiados;
- incentivos fiscais;
- privatizações, entre outros.

Como se pode ver, o dinheiro público não é o único atrativo para as máfias. A possibilidade de influir nas decisões públicas que interfiram nos mercados ou de interferir no poder regulatório do Estado ou no exercício do poder de polícia também despertam a atenção de grupos inescrupulosos. E não só a administração direta está sujeita à cobiça de quem pretenda apropriar-se de parcela do poder ou dos recursos públicos. Igualmente atrativas são as entidades da administração indireta, as parcerias público-privadas, as cooperações com entidades não-governamentais, fundos de pensão etc.

Há também fatores que, embora não atraiam diretamente a corrupção, contribuem para esse fenômeno ocorra ou seja contido:¹⁰

⁹ TANZI, Vito. *Op.cit.* dec/1998.

¹⁰ TANZI, Vito. *Op.cit.* dec/1998.

- qualidade da burocracia, em função de sua eficiência e vulnerabilidade;
- nível dos salários no setor público;
- sistemas de penalização (em tese, quanto maiores as penalidades, menor o risco do desvio);
- existência de controles institucionais internos (supervisão, auditoria interna, regras claras de comportamento ético) e externos (órgãos de controle eficientes, ministério público atuante);
- transparência e
- exemplos de liderança;

Interessante trazer à presente discussão a lógica que impulsiona um ato de corrupção administrativa. Sabedor da ilegalidade do seu ato, quem o pratica pondera o risco de sua ação, em um cálculo que maximiza o benefício econômico e político frente à possibilidade de sanção legal e administrativa. Nesse sentido, a existência de sistemas de penalização efetivos e de controles institucionais que permitam exercer supervisão constante sobre a atividade pública contribuem a aumentar o risco de ser flagrado e também o preço a pagar em caso de ser apanhado, funcionando como um fator de prevenção.¹¹ Em uma sociedade como a brasileira, caracterizada por uma moral pública porosa, regida pela ganância e que aceita o enriquecimento como fundamento do êxito privado, o risco de censura social é quase inexistente. Tal circunstância termina por funcionar como um incentivo aos atos de corrupção.¹²

1.2 CONTEXTO HISTÓRICO

Até o final da década de 1980, a ciência econômica considerava a corrupção como um facilitador de negócios, no sentido de que a máquina burocrática funcionaria melhor se determinada empresa usasse do suborno para “azeitar” suas engrenagens. O modelo econômico que até então prevalecia, caracterizado pela

¹¹ Gary Becker, Nobel em Economia, foi pioneiro na descrição do fenômeno da fraude utilizando-se do Modelo Simples do Crime Racional, por meio do qual defende que as pessoas violam as normas com base em uma análise econômica racional que considera o ganho esperado com o ato irregular, sopesando o risco de ser apanhado e o custo a pagar em caso de serem flagradas.

¹² HORCASITAS, Ricardo Pozas. Presentación. *In* SANDOVAL, Irma E. (Coord.). **Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009. pp. 7-9.

industrialização por substituição de importações, constituía solo fértil para as práticas de corrupção, conforme evidencia o estudo elaborado por Tanzi e Davoodi, já que tais práticas corruptas, em um ambiente de alta discricionariedade sobre as decisões econômicas de um país, demandavam investimentos públicos cada vez maiores e mais complexos. Paradoxalmente, maiores aportes no gasto público levavam à diminuição do crescimento econômico de um país, uma vez que paulatinamente se reduzia a eficiência econômica do investimento público.¹³ Esse mesmo fenômeno, ao afugentar novos investimentos privados, acelerava ainda mais a queda do produto interno de uma economia.

Até o advento das reformas e privatização de empresas estatais, esses empreendimentos públicos eram sem sombra de dúvida a maior fonte de corrupção, em especial para a corrupção política. Como prática comum na América Latina, as empresas estatais eram frequentemente usadas para financiar partidos políticos ou para práticas clientelistas, como forma de abrigar partidários políticos. Essa situação também era comum na Itália até a deflagração da operação “Mãos Limpas”.¹⁴

Como resultado dos extensos programas de privatização e de abertura dos mercados que marcaram as décadas de 1980 e 1990, os estudos sobre a corrupção ganharam redobrada atenção, uma vez que o suborno passou a ser visto como fator de desequilíbrio na concorrência das empresas na busca da conquista desses mercados. Estudos econômicos demonstraram que a corrupção afetava seriamente a competitividade da economia global e a eficiência dos investimentos estrangeiros realizados pelas empresas ou financiados por organizações internacionais de crédito.

No que se refere à competitividade, a corrupção que antes lubrificava a máquina estatal passou a ser vista como um fator que minava a livre concorrência entre as empresas na busca por conquistar os novos mercados. No que tange à eficiência do investimento, países corruptos passaram a ser vistos como menos interessantes para o investimento privado, afetando a economia local. A partir dessa percepção, a corrupção que antes era considerada um assunto de ordem interna dos Estados, passou a ser vista como um problema que transcendia fronteiras e que

¹³ TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. Roads To Nowhere: How Corruption In Public Investment Hurts Growth. **Economic Issues**. International Monetary Fund, 12. 1998. Disponível em <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues12/issue12.pdf>>. Acesso em: 19/04/2017.

¹⁴ TANZI, Vito. *Op.cit.* dec/1998.

afetava o ambiente social, político e econômico, e afetando as relações externas de cada país.¹⁵

Outro fator a ser considerado diz respeito ao momento em que as reformas econômicas ocorreram. Na América Latina, as reformas foram levadas a cabo em ambientes nos quais as instituições democráticas eram ainda imaturas, muitas vezes sem a necessária legitimidade ou sem ter ainda desenvolvido efetiva capacidade de governança. Nesse ambiente marcado por instituições econômicas e políticas ainda frágeis, as redes burocráticas já existentes, derivadas de práticas ilícitas e arraigadas, tendiam a seguir protegidas e a gerar novas redes de corrupção.¹⁶ A perpetuação das redes de corrupção se davam em um contexto em que altas autoridades detinham elevado grau de discricionariedade nas decisões sobre os processos de privatização, enquanto outros agentes públicos, detentores de informação privilegiada em relação aos empreendimentos a serem privatizados, utilizaram esse conhecimento em seu favor. Nesse sentido o alerta de Susan Rose-Ackerman, para quem as reformas também abriram oportunidades para a corrupção e para a pressão exercida por grupos de interesses:

Although privatizing state-owned enterprises reduces opportunities for corruption, the privatization process itself can create corrupt incentives. A firm may pay to be included in the list of qualified bidders or to restrict their numbers.¹⁷

Nesse contexto, a corrupção organismos internacionais para incentivar e até mesmo pressionar seus Estados-membros a adotar medidas de prevenção e combate à corrupção e aos crimes associados, como a lavagem de dinheiro. A iniciativa pioneira foi adotada pelo Conselho de Europa, em 1994. Em 1996, a Organização dos Estados Americanos – OEA aprovou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, tendo o Banco Interamericano para o Desenvolvimento – BID como associado em seus esforços. Em seguida, a Organização para a Cooperação

¹⁵ HORCASITAS, Ricardo Pozas. Presentación. *In* SANDOVAL, Irma E. (Coord.). **Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009, p. 381.

¹⁶ SCHAMIS, Héctor E. Evitando la Colusión, Previniendo la Colisión: ¿Qué sabemos acerca de la economía política de la privatización?, *in* SANDOVAL, Irma E. (Coord.). **Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009. pp. 34-64.

¹⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. The Political Economy of Corruption – Causes and Consequences. **World Bank**. Washington D.C., 1996. Disponível em <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11629>>. Acesso em: 23/04/2017.

e o Desenvolvimento Econômico – OCDE aprovou, em 1997, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, visando a reprimir o suborno em operações transnacionais realizadas entre empresas e governos nacionais. Em reforço à iniciativa da OCDE, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional também adotaram medidas destinadas a reduzir a ocorrência de fraudes nos negócios envolvendo governos nacionais e empresas privadas. Finalmente, em 2003, foi aprovada a Convenção da ONU contra a Corrupção sua convenção contra a corrupção.

Essas convenções têm estabelecido objetivos crescentes ao logo do tempo, cabendo aqui destacar que o Plano de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para 2030 estabelece como meta global, em seu item 16.5, “reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”.¹⁸

O Brasil não só firmou as convenções anticorrupção da OCDE, da OEA e da ONU, como adotou a maior parte das medidas de implementação das recomendações de cada uma dessas convenções. Sem embargo, a mera internalização das medidas, inserindo-as em dispositivos legais, não foi suficiente para garantir efetividade à ação estatal contra a corrupção no Brasil.

1.3 MEDINDO A CORRUPÇÃO

A prevenção e o combate à corrupção dependem, entre outros fatores, de conhecer este fenômeno e, inclusive, mensurá-lo. Medir o nível de corrupção de um país é tarefa difícil, posto que essa atividade ocorre de forma sub-reptícia. Ainda assim, o volume de recursos envolvidos naqueles casos em que a corrupção é desvelada permite minimamente estimar seu volume total.

Embora não existam meios de medir-se diretamente a corrupção, há meios que permitem estimá-la, seja para uso em comparação com outras economias, seja para a adoção de novas políticas de prevenção ou de combate à corrupção. Reportagens de jornais e revistas são muito úteis para oferecer uma noção sobre o nível de corrupção. De igual maneira, estudos de caso feitos por agências anticorrupção fornecem um panorama mais elucidativo sobre a ocorrência de casos

¹⁸<<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>

de corrupção. Finalmente, a realização de pesquisas feitas em diferentes regiões e países permitem comparar diferentes países com base no mesmo índice, embora o alerta de que tais índices medem a percepção da corrupção e não a corrupção em si.

Um bom exemplo de pesquisa de percepção da corrupção é aquele realizado pela Transparência Internacional, que compara os dados de 176 países, obtidos por meio de estudos e pesquisas independentes e especializadas em governança e análise de ambiente de negócios para obter o Índice de Percepção da Corrupção, reconhecido pela confiabilidade do seu método de coleta e largamente utilizado nos mais diversos estudos. O índice da Transparência Internacional tem uma escala de 0 a 10, onde 10 se refere a um país livre de corrupção e zero, um país em que a corrupção domina.

Como já mencionado, esse índice mede a percepção da corrupção de determinado país em um certo momento, de forma que o índice pode variar segundo mais ou menos casos de corrupção sejam revelados. Este possivelmente seja o motivo pelo qual o Brasil vem apresentando quedas sucessivas em relação a outros países, passando da 69ª em 2010 para a 79ª posição no ranking mundial na pesquisa realizada em 2016,¹⁹ com valores próximos aos encontrados na China, Índia e Turquia. Embora com patamares de percepção da corrupção semelhantes aos de outros países em desenvolvimento, o índice mostra o quanto o País tem por melhorar para aproximar-se dos patamares de corrupção percebidos em outros países desenvolvidos. O que chama a atenção nesse indicador é que os maiores índices de percepção da corrupção estão entre os países mais pobres. Embora este trabalho não tenha por escopo fazer uma análise do tema desenvolvimento *versus* corrupção, forçoso não perceber essa aparente relação, objeto de muitos estudos sobre o tema da corrupção, como por exemplo o de Tanzi e Davoodi, no qual concluem que os fatores que contribuem para a corrupção tendem a ser mais frequentes em países pobres e em economias em transição do que em países ricos. O mesmo estudo também concluiu que o crescimento econômico contribui para reduzir os níveis de corrupção de uma nação.²⁰

¹⁹<http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>.

²⁰ TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. *Op.cit.* 1998.

1.4 CORRUPÇÃO E CAPTURA REGULATÓRIA

Como consequência da onda de privatização que caracterizou as reformas econômicas nas décadas de 1980 e 1990, o Estado deixou de prestar de forma direta aqueles serviços que tradicionalmente cabiam na esfera pública, tais como o fornecimento de energia, os transportes, as telecomunicações etc., passando a adotar uma postura de intervenção que permitisse, por um lado, garantir o correto funcionamento dos setores e serviços privatizados e, por outro, a realização dos direitos dos cidadãos. Esse Estado regulador passou a ter como objetivo, segundo o Professor Juarez Freitas, garantir a precaução, a prevenção e a correção tempestiva das falhas de mercado (assimetria de informação, externalidades negativas, poder dominante de mercado e elevados custos de transação), das falhas de governo (voluntarismo e omissivismo governamental), e também das falhas da sociedade, de forma a “restringir administrativamente os espaços oriundos da exploração inescrupulosa de vulnerabilidades cognitivas por parte daqueles que dominam a técnica da manipulação”.²¹

O poder do Estado de interferir nos mercados, como se pode imaginar, constitui um grande atrativo à cobiça de agentes privados ou de grupos de interesses, visando a obter vantagens indevidas em benefício próprio, fenômeno explicado pela teoria econômica como “captura regulatória”. A noção de “captura regulatória” foi explicitada na literatura econômica por George Stigler, descrevendo-a como a possibilidade de determinada indústria utilizar-se do poder coercitivo do Estado para maximizar sua renda, de forma que a agência reguladora passa a servir de instrumento para viabilizar ou dar legitimidade à realização dos interesses privados do setor que regula.²² A contextualização dada por Stigler para identificar a captura regulatória remanesce sendo útil para entender o fenômeno nos dias atuais:

The theory [of economic regulation] tells us to look, as precisely and carefully as we can, at who gains and who loses, and how much, when we seek to explain a regulatory policy.... It is of course true that the theory would be contradicted if, for a given regulatory policy, we found the group with larger benefits and lower costs of political action being dominated by another group with lesser benefits and higher costs of political action.... The first purpose of the empirical studies is to identify the purpose of the

²¹ FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2014.

²² STIGLER, George. The theory of economic regulation, *In The Bell Journal of Economics and Management Science*, Volume 2, Issue 1, (Spring 1971), pp. 3-21.

legislation! The announced goals of a policy are sometimes unrelated or perversely related to its actual effects, and the truly intended effects should be deduced from the actual effects.²³(ênfase no original)

Diferentes escolas econômicas têm se debruçado sobre a análise do fenômeno da captura, e não cabe a este trabalho discorrer sobre as distintas teorias que ao longo do tempo trataram deste assunto. O que permanece imutável, entretanto, é a convicção sobre os prejuízos decorrentes da captura, com reduções na eficiência econômica dos mercados, na alocação de recursos e na conseqüente redução de bem-estar social.

Os efeitos nefastos da captura e sua dinâmica são suficientemente explicados pela teoria econômica, aparentemente mais dedicada ao estudo dos efeitos que à solução deste problema. Apesar de conhecidos os riscos e os malefícios da captura regulatória, há um déficit surpreendente de estudos práticos sobre os sintomas da captura, seus efeitos e potenciais soluções para reduzir esse risco.²⁴ Poucos são, pois, os autores que se dedicam a analisar a captura regulatória sob a ótica do Direito e sua relação com a corrupção. Nesse sentido, é esclarecedor o artigo publicado por Frédéric Boehm, por meio do qual expõe didaticamente de que forma se relacionam a corrupção e a captura regulatória e como se dão as relações de corrupção entre as empresas reguladas, o órgão regulador, o Governo e o Poder Legislativo.²⁵

Embora se afirme que captura não seja necessariamente uma situação ilegal, posto que a atividade de lobby poderia constituir uma forma legal de influenciar as políticas e decisões regulatórias,²⁶ o que se vê na prática é que a captura, na maioria das vezes, tangencia a ilegalidade, onde a ação de órgãos reguladores atuando em prol de determinadas empresas ou setores econômicos ocorre por meio de corrupção.

²³STIGLER, George. Supplementary Note on Economic Theories of Regulation, *In The Citizen and the State: Essays on Regulation*. Chicago: University of Chicago Press, 1975. Pp. 138-140.

²⁴ MILLMAN, Gregory J. Compliance in Government: Mostly Do As We Say, Not As We Do. *Risk & Compliance Journal*, Jan 22, 2014. **The Wall Street Journal**. Disponível em: <<https://blogs.wsj.com/riskandcompliance/2014/01/22/compliance-in-government-mostly-do-as-we-say-not-as-we-do/>>. Acesso em: 19/04/2017.

²⁵ BOEHM, Frédéric. Corrupción y Captura em la Regulación de los Servicios Públicos: **Revista de Economía Institucional**, v. 7, n. 13, 2005. Disponível em <<http://www.economiainstitutional.com/pdf/No13/fboehm13.pdf>>. Acesso em: 24/04/2017.

²⁶ BOEHM, Frédéric. *Op.cit.* 2005.

2 SITUAÇÃO ATUAL: INICIATIVAS DE PREVENÇÃO E COMBATE

Os efeitos da corrupção exigem forte atuação do Estado Brasileiro na busca pela melhora dos padrões de integridade dos seus agentes, o que tem inspirado a adoção de iniciativas, algumas ainda incipientes, no sentido de buscar proteger a Administração Pública contra riscos de corrupção e garantir a adequada prestação de serviços à sociedade que impliquem o aumento da transparência, a gestão adequada de recursos, a adoção de mecanismos de punição e o envolvimento da sociedade no auxílio ao controle das ações estatais.

Os desvios e a corrupção implicam, como se sabe, uma natural redução da eficiência da ação estatal. De outra parte, a sociedade tende naturalmente a exigir mais e melhores serviços prestados pelo Poder Público. Se considerarmos que esse aumento de demanda ocorre em um meio propenso ao desvio, a eficiência da ação estatal crescerá em ritmo menor que o desvio, de tal sorte que nem mais recursos, nem mais servidores serão suficientes para fazer frente ou atenuar suas consequências.²⁷

As convenções internacionais contra a corrupção, promulgadas pelo Governo Brasileiro, dão o pano de fundo para uma parte considerável das ações anticorrupção identificáveis no cenário interno, em cumprimento aos compromissos assumidos diante daqueles organismos internacionais. Cabe aqui destacar que, assim como orienta a doutrina sobre o tema, também as convenções internacionais adotaram o posicionamento de que a prevenção é a melhor abordagem que se possa fazer no sentido de efetivamente combater a corrupção.

2.1 POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA E DE GOVERNO ABERTO

"A luz do sol é o melhor dos desinfetantes". Esta frase foi utilizada pelo ex-juiz da Suprema Corte dos EUA Louis Brandeis (1856-1941) ao referir-se à necessidade de transparência no sistema financeiro norte-americano. Aquele magistrado entendia que, via de regra, os banqueiros se safavam incólumes das crises financeiras, enquanto o ônus sempre recaía sempre sobre os pequenos poupadores.

²⁷BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate a fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, 2017.

Tem-se, pois, que a transparência nos processos e na execução das políticas públicas implica menor poder discricionário que possa vir a ser usado em prol de um particular ou de um grupo de interesses. Trata-se de um eficiente antídoto contra a corrupção, uma vez que a transparência funciona como um indutor para que os agentes públicos ajam com responsabilidade quando sabem estar sendo observados. Uma gestão pública transparente também permite à sociedade apropriar-se de dados e informações sobre a condução das políticas públicas e, com tais ferramentas em mãos, colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de conferir se os recursos públicos estão sendo corretamente usados.

No Brasil, a Lei nº 12.527, de 2011, regulamentou o acesso às informações públicas, dando efetividade ao direito fundamental contido no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal. A edição dessa lei representou, ademais, o cumprimento do compromisso brasileiro de garantir o acesso eficaz do público à informação, como é o exemplo do art. 13 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

No que tange à efetividade do acesso à informação pública no Brasil, ainda há muito o que avançar. Embora em nível federal tenha havido grande avanço na implementação de medidas de transparência, o mesmo avanço não se verifica nas demais unidades da Federação. A Escala Brasil Transparente, elaborada pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU, ranqueia os estados e municípios brasileiros quanto ao seu grau de cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação.²⁸ A consulta a esse ranking mostra que ainda há muita disparidade entre os entes federados.

Há que salientar que em um ambiente onde há transparência pública efetiva, com acesso às informações e dados públicos, a consequência natural é uma melhor prestação de contas (*accountability*) e maior apropriação, pela sociedade, de informações sobre a ação estatal, o que estimula a apresentação de denúncias por cidadãos e mesmo por servidores públicos em relação às suas próprias instituições. Não por acaso, as convenções internacionais firmadas pelo Brasil recomendam a instituição de programas de proteção aos denunciantes de boa-fé.

²⁸<<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>

2.2 CONFLITOS DE INTERESSES

Os conflitos de interesses surgem quando os agentes públicos têm suas decisões contaminadas por compromissos ou subserviências em relação a particulares, sejam pessoas ou empresas. Essas situações podem abarcar vínculos familiares, políticos ou econômicos que podem distorcer decisões que, por sua natureza, deveriam orientar-se eticamente e no sentido de atender ao interesse público.

A discussão sobre a questão do conflito de interesses no Brasil não é nova, e já era mencionada no ano de 2000 na Exposição de Motivos que encaminhava a proposta instituindo o Código de Conduta da Alta Administração Federal.²⁹ A preocupação do Governo brasileiro, à época, ia direcionada ao risco de situações de conflito de interesses quando do recrutamento, na iniciativa privada, de dirigentes e técnicos para trabalhar nas recém instituídas agências reguladoras. O Código de Conduta da Alta Administração Federal, entretanto, aplica-se somente aos altos cargos da Administração Federal. Até a edição da Lei nº 12.813, de 2013, o conflito de interesses não havia recebido tratamento normativo no Brasil. Atendendo às recomendações constantes nas Convenções da OEA e da ONU contra a Corrupção, essa lei definiu atendendo desta forma ao o conflito de interesses, estabeleceu quais agentes públicos estão sob sua sujeição e quais situações configuram casos de conflito de interesses (tanto no exercício do cargo como em período posterior), determinou providências para sua prevenção, mitigação e eliminação, estabeleceu requisitos e restrições aos servidores que tenham acesso a informações privilegiadas, além de caracterizar como improbidade administrativa a prática de ato descrito como de conflito de interesses.

O conceito de conflito de interesses vem dado pelo art. 3º da Lei nº 12.813, de 2013, como sendo “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”.

Mais que instituir novas previsões repressivas ou punitivas, a edição da Lei de Conflito de Interesses buscou alterar os parâmetros de conduta na Administração

²⁹<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm>.

Pública Federal, ao incentivar a prevenção e a dissuasão dos casos disciplinados pela norma.³⁰

Embora constitua medida de grande valia na prevenção de desvios, a Lei de Conflito de Interesses é norma *Federal* e não *Nacional*, ou seja, não alcança, em princípio, as demais esferas administrativas, determinando a edição de semelhante regulamentação em outras órbitas da Federação.³¹

2.3 POLÍTICAS DE INTEGRIDADE (*COMPLIANCE*)³²

O termo *compliance* tem origem no verbo em inglês “to comply” e significa agir conforme as regras. Trata-se de um conjunto de normas e diretrizes voltadas a orientar as organizações sobre sua conduta no meio em que atuam e perante os órgãos de fiscalização ou regulação, obedecendo aos padrões exigidos para cada segmento. A adoção de programas de *compliance* no meio empresarial ganhou expressividade nos Estados Unidos com a publicação, em 1991, do documento “Diretrizes Federais para a Condenação de Organizações” pela Comissão de Penas dos Estados Unidos.³³ Por meio desse documento, o governo norte-americano articulou os elementos específicos de um programa eficiente de *compliance*, sendo que as empresas que contassem com tais programas teriam suas penas abrandadas em caso de condenação por um tribunal norte-americano.

No Brasil, o assunto ganhou destaque com a edição da Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846, de 2013, que define *compliance* como sendo aqueles “mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (art. 7º, VIII, da Lei Anticorrupção).

A Lei Anticorrupção instituiu a possibilidade de a Administração Pública investigar e punir administrativamente empresas pela prática de atos de corrupção.

³⁰ A Lei de Conflito de Interesses instituiu processos de consulta e de monitoramento como forma de orientar e prevenir sobre potenciais situações de conflito de interesses. A repressão e a sanção foram reservadas aos casos de conduta dolosa decorrente do desatendimento aos mecanismos de prevenção previstos pela Lei.

³¹ Uma única legislação subnacional foi identificada regulamentando o conflito de interesses, editada pelo Estado de Goiás, que regulamentou a matéria por meio da Lei Estadual nº 18.846, de 10 de junho de 2015.

³² Os termos *compliance* e integridade serão usados neste trabalho de forma indistinta

³³ U.S. SENTENCING COMMISSION. **Supplementary Report on Sentencing Guidelines for Organizations**. Disponível em <<http://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/training/organizational-guidelines/historical-development/OrgGL83091.pdf>>. Acesso em: 19/04/2017.

Toda empresa ou ente privado está sujeita a investigação por ato de corrupção de servidor público, respondendo por qualquer ato que a beneficie, mesmo que sem o envolvimento pessoal dos responsáveis ou donos. Também estimula a adoção de políticas de *compliance* brasileiras como forma de reduzir as penalidades que eventualmente venham a sofrer em virtude de atos de corrupção que as beneficiem.

Manter um programa de *compliance* efetivo é hoje uma necessidade real para as empresas com posições relevantes no mercado, considerando que a adoção de medidas de prevenção lhes permite não apenas reduzir os riscos de serem punidas por eventual ato de corrupção de seus funcionários, como também as habilita a diferenciar-se, em um mercado competitivo, das outras empresas que não adotaram essa solução.

Em caso de apuração administrativa de eventual suborno, o programa de integridade da empresa investigada será avaliado segundo parâmetros determinados pelo Poder Público.³⁴ Ironicamente, os órgãos públicos encarregados de avaliar os programas de *compliance* das empresas investigadas não dispõem, na quase totalidade dos casos, de programas próprios de integridade!

Tal situação é análoga à descrita por Gregory Millman em relação às agências norte-americanas encarregadas de fiscalizar os programas de *compliance* das empresas, sendo que a maioria dessas agências não implementou seus próprios programas. Millman observa que, na maioria das vezes, para os Governos, *compliance* é visto como “faça o que eu digo, não o que eu faço”.³⁵ Manifestação no mesmo sentido, relativa à realidade das agências reguladoras norte-americanas, mas igualmente aplicável à realidade brasileira, diz respeito ao diagnóstico do senador norte-americano Sheldon Whitehouse, ao afirmar que, apesar dos conhecidos riscos de captura, praticamente não há programas de integridade nas agências reguladoras norte-americanas,³⁶ situação que tristemente se repete na realidade brasileira.

³⁴ No caso do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, regulamenta os critérios de avaliação dos programas de *compliance* empresarial.

³⁵ MILLMAN, Gregory J. Compliance in Government: Mostly Do As We Say, Not As We Do. Risk & Compliance Journal, Jan 22, 2014. **The Wall Street Journal**. Disponível em: <<https://blogs.wsj.com/riskandcompliance/2014/01/22/compliance-in-government-mostly-do-as-we-say-not-as-we-do/>>. Acesso em: 19/04/2017.

³⁶ WHITEHOUSE, Sheldon. How Government Can Root Out Regulatory Capture. **The Regulatory Review**. Jun 15, 2016. Penn Program On Regulation. Disponível em <<https://www.theregreview.org/2016/06/15/whitehouse-how-government-can-root-out-regulatory-capture/>>. Acesso em: 20/04/2017.

A lógica de adotar-se no serviço público um plano de *compliance* é análoga à que justifica sua adoção pelas empresas: mitigar a ocorrência de corrupção e desvios éticos no âmbito do Governo. A CGU, que detém competência para supervisionar as atividades dos demais órgãos do Executivo Federal na aplicação da Lei Anticorrupção, editou recentemente o Guia de Integridade Pública,³⁷ contendo orientações básicas para que os órgãos da Administração Pública Federal possam implementar seus planos de *compliance*.

Esforço semelhante foi realizado pelo Tribunal de Contas da União ao editar seu Referencial de Combate a Fraude e Corrupção, elaborado com base nas melhores experiências internacionais sobre o combate a fraude e corrupção e destinado ao uso de qualquer organização pública de todas as esferas de governo.

A adoção de programas de integridade por um órgão público implica conhecer suas vulnerabilidades e riscos, a partir do mapeamento das suas atividades, processos e procedimentos, de forma a traçar um programa de enfrentamento e mitigação desses riscos focado na prevenção e não na detecção.

Ainda que o conceito de *compliance* aponte para a aderência formal às normas, a mera obediência às regras não é suficiente para afastar os riscos de desvios. Segundo os manuais editados pela CGU e pelo TCU, o êxito das medidas de integridade depende de um processo de autoconhecimento, com mapeamento dos riscos específicos de cada unidade. Para tanto, o gestor deverá ter amplo conhecimento do órgão de que dirige, dos processos de trabalho e das pessoas que lhe prestam serviços, dos usuários daqueles serviços prestados, os grupos de interesse alcançados por suas decisões e o contexto no qual o órgão está inserido. A consciência sobre a forma como esses fatores estão estruturados e relacionados entre si é fator determinante para traçar as estratégias de integridade.

Muitas são áreas sujeitas à vigilância do Estado sobre atividades privadas, tais como segurança do trabalho e de instalações, saúde, alimentação, meio ambiente, energia, combustíveis, apenas para citar algumas. Imagine-se a situação hipotética de um servidor incumbido de fiscalizar *in loco* estabelecimentos comerciais. Ainda que esse agente tenha sido treinado sobre como executar suas atividades em conformidade com seu manual de fiscalização, não estará preparado para reagir caso se depare com uma insinuação de suborno, ou não saberá como

³⁷ Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia-de-integridade-publica.pdf>>.

conduzir-se caso seja veladamente ameaçado. Mesmo tratando-se de uma situação trivial, é grande a possibilidade de que ocorra. A situação tende a agravar-se se a instituição for permeável a pressões externas que visem a reduzir o rigor da ação fiscalizatória.

No exemplo acima, caso o órgão público contasse com um plano de integridade e tendo sido o agente previamente treinado sobre como manejar uma situação em que o suborno é apenas uma insinuação (em muitos casos uma proposta tentadora), saberia conduzir-se com segurança e manter-se íntegro em relação à proposta. Caso contrário, o despreparo para enfrentar uma situação como a acima descrita, somada à falta de respaldo institucional, poderia levar o agente a ver-se tentado a aceitar a proposta ou então ceder às pressões, em evidente prejuízo à atividade de fiscalização.

A lógica de adoção de sistemas de *compliance* ou de integridade reside, pois, na antecipação dos problemas, tornando-o um instrumento de prevenção de ocorrência de desvios e inclusive, de governança, já que capacita os agentes para estarem atentos a situações que possam comprometer a performance do órgão, inclusive no que diz respeito à atuação dos seus pares e mesmo de seus superiores. O aperfeiçoamento da conduta ética do servidor público depende, pois, da explicitação de regras claras de comportamento e do desenvolvimento de uma estratégia específica para sua implementação.

Integridade pública, portanto, deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que busquem fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente. A corrupção impede que tais resultados sejam atingidos e compromete, em última instância, a própria credibilidade das instituições públicas.

3 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Há consenso entre os autores de que a efetividade no combate à corrupção depende da prevenção da ocorrência dos ilícitos, e não sua mera repressão. Dessa maneira, conhecer esse fenômeno, suas causas e implicações, é fundamental para estabelecer qualquer estratégia que pretenda enfrentar esse mal. A prevenção deveria ser, pois, a primeira alternativa de ação. De outra parte, as ações devem ser tomadas em diversas frentes ao mesmo tempo, sem depender excessivamente de ações concentradas em uma única área.

A efetividade das ações anticorrupção esbarra, entretanto, em importantes limitadores, a começar pela constatação, feita pelo Professor Lucas Furtado, de que “*não existe no Brasil qualquer política de avaliação periódica das medidas adotadas para combater a corrupção*”.³⁸

Além da ausência de avaliação, o Prof. Lucas Furtado também aponta outras situações que comprometem a eficácia das ações tomadas pelo Brasil em termos de luta contra a corrupção. Uma das barreiras à efetividade das políticas de combate a esse mal reside na lentidão e ineficiência do Poder Judiciário ao julgar e punir casos de corrupção. Corroborando essa afirmação, cabe mencionar o resultado do estudo realizado por Carlos Higinino Alencar e Gico Jr. sobre a probabilidade de punição cível ou penal daqueles servidores federais demitidos administrativamente por atos relacionados à corrupção. Tomando por base o mesmo universo de servidores, processados em âmbito administrativo, por meio do competente processo administrativo disciplinar, como na esfera civil, por meio de ações civis públicas de improbidade, e na esfera penal, por atos de corrupção, a conclusão a que se chegou naquele estudo dá a real medida da baixa efetividade do Judiciário no combate à corrupção:

... nossos resultados demonstram que a chance de um servidor público corrupto ser criminalmente processado é muito menor que 34,01%, e as chances de ser civilmente processado são ainda menores, apenas 24,26%. Além disso, a chance de ser efetivamente condenado criminalmente é de

³⁸ FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 179.

meros 3,17%, enquanto a chance de ser responsabilizado civilmente é – novamente – ainda menor, apenas 1,59%.³⁹

Além das questões relativas à eficiência do Judiciário e que estão fora do alcance de ação da Administração Pública, existem questões que já foram identificadas como sendo atravancadoras da prevenção e combate à corrupção e que podem ser tratadas de imediato pelos órgãos públicos, como a seguir se verá.

A experiência mostra que não há medida única ou desassociada da governança e da gestão capaz de resolver esse problema por conta própria. O combate à fraude e corrupção se faz no dia a dia, em diversas frentes e por todos os membros da organização.⁴⁰ O que se observa da cultura e da prática de enfrentamento da corrupção no Brasil, entretanto, são ações tendentes à responsabilização e ao castigo, com a sucessiva edição de novas regras de proibição e de recrudescimento das sanções. Tais soluções têm-se mostrado inócuas. Os resultados das ações judiciais nos têm diariamente mostrado que a mera ação sancionadora do Estado, tanto nas esferas administrativas, penais e civis, não tem sido suficiente para refrear a corrupção.

A percepção de Rose Suzan Ackerman, reforçando o argumento acima, é de que a aplicação da legislação penal ou outras regras anti-corrupção apenas têm respondido a situações individuais de desvio. Soluções efetivas de combate à corrupção, segundo essa estudiosa no assunto, devem ir além da lei penal e incorporar reformas administrativas e institucionais. Isso não afasta, obviamente, a aplicabilidade da persecução e punição daqueles que aproveitam oportunidades de obter ganho pessoal, mas o foco da ação governamental deve ser sempre o de evitar que tais oportunidades surjam. Segundo essa autora, quando a corrupção se torna sistêmica, há necessidade de repensar a relação do Estado com o setor privado e entender os motivos pelos quais as irregularidades seguem acontecendo.

A conclusão desse argumento é de que a norma penal é insuficiente quando as oportunidades de corrupção são intrínsecas à estrutura de um programa público.

³⁹ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JR., Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Rev. Direito GV** [online]. 2011, vol.7, n.1, pp.75-98. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322011000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 20/04/2017.

⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate a fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, 2017.

Nesse sentido, a condenação de servidor corrupto implicaria tão somente sua substituição por outro com os mesmos incentivos a corromper-se.

A efetividade do combate à corrupção depende, pois, do enfrentamento aos incentivos políticos e econômicos que perpassam as relações entre o público e o privado. As iniciativas que devem ser abordadas, segundo Rose-Ackerman, incluem as mais diversas áreas do Poder Público, como a proibição de financiamento empresarial de campanhas; o barateamento das campanhas; o monitoramento rigoroso dos gastos de campanha; a adoção de um sistema unicameral; a redução drástica dos partidos; a transparência absoluta dos contratos públicos; a responsabilidade efetiva do político pelas suas decisões (responsabilidade política, administrativa, civil e penal); a transparência das suas decisões; o controle frequente do patrimônio dos políticos; o recall; a proibição de longas carreiras políticas institucionais no Legislativo; a proibição de reeleições no Executivo; o controle imediato das leis produzidas pelo Legislativo; a nomeação dos ministros pelo mérito e sorteio; a edição de novas leis penais para preencher algumas lacunas legais (caixa dois, por exemplo); a adoção de ajustes para o aprimoramento da delação premiada, *wistleblowing* etc.⁴¹ Como se pode ver, é longo o caminho para diminuir a corrupção na realidade brasileira. Muitas dessas ações dependem de revisão das instituições e mesmo de reformas constitucionais.

Como o presente trabalho foca nas iniciativas ao alcance da Administração Pública, um ponto de partida, para a mesma autora, passa pela identificação daqueles casos onde a pequena corrupção causa maiores transtornos e é mais custosa aos cidadãos e ao Estado. A partir desses casos individuais, montar um marco de partida para as necessárias reformas estruturais.

Os itens a seguir serão dedicados a sugerir ações de melhoria naquelas ações já adotadas pelo Setor Público brasileiro, para em seguida assinalar novas ações que carecem de tratamento.

⁴¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Op cit.* 2016.

3.1 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

O controle social é uma poderosa arma para prevenir a corrupção, e a efetividade desse controle depende de ações efetivas de transparência e da criação de canais de denúncia adequados. A transparência da ação governamental é um dos meios mais eficazes de prevenção e de controle da corrupção. Sob o olhar crítico e atento da sociedade, os casos de desvios e irregularidades passam a ser mais arriscados, tanto pelo risco de condenação em processo judicial ou administrativo como pela própria condenação moral. O aumento dos riscos gera um natural desincentivo ao desvio. De igual maneira, a transparência melhora grandemente o processo de prestação de contas pelos ocupantes de cargos públicos, que naturalmente passam a agir de forma mais reta se submetidos ao escrutínio permanente da sociedade.

Em um ambiente de governo transparente, o acesso à informação permite que as decisões e os dados da ação governamental passem pela análise dos diferentes setores da sociedade. Esse crivo social e multidisciplinar permite não só apontar desvios, como também melhorar a qualidade das políticas públicas, corrigindo os erros assinalados pela sociedade.

No mesmo diapasão, a transparência pública estimula a denúncia de irregularidades, para as quais deve haver um canal oficial fluido para receber e dar tratamento às notícias de irregularidades, seja pela sociedade, seja pelos próprios servidores.

Dessa maneira, há que adotar medidas de estímulo à apresentação de denúncias e de proteção aos denunciantes. Nesse sentido, caberia destacar as iniciativas adotadas em diversos países de incentivar não apenas os cidadãos, como também os próprios servidores a notificar práticas ilegais, incorretas ou perigosas por parte de agentes públicos ou privados, como recomendam a Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Artigo 8.4. Cada Estado Parte também considerará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a possibilidade de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo ato de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício de suas funções.

3.2 WISTLEBLOWING

Em qualquer local de trabalho, público ou privado, os servidores têm pronto acesso a informações sobre o que ocorre em seus setores e geralmente são os primeiros a reconhecer alguma falha. Por esse motivo, criar canais internos de denúncia e adotar medidas de proteção ao denunciante são medidas essenciais para um combate eficaz à corrupção. Os trabalhos de Robert Vaughn⁴² e David Banisar⁴³ descrevem esse mecanismo de denúncia, também conhecido como *whistleblowing* (ou “sopradores do alarme” em tradução livre) como método para revelar informações sobre atividades ilícitas, atos de corrupção e condutas indevidas por parte de servidores públicos ou de atores privados independentemente de serem tomadas de forma desidiosa ou deliberada.

Não por acaso, a prática está referida como uma das mais efetivas para expor e remediar a corrupção, a fraude, e outras espécies de malfeitos.⁴⁴ Por esse motivo, a proteção ao *wistleblower* é essencial para encorajar a apresentação de notícias ou denúncias sobre más condutas, fraude e corrupção.⁴⁵

Diferente da colaboração premiada prevista no art. 4º da Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850, de 2013), o *wistleblower* não é autor nem partícipe da irregularidade. Como uma figura singular dentro de um sistema de prevenção de irregularidades, o papel do informante interno pode ser de grande valia para detectar irregularidades na instituição. Essa prática, ademais, apresenta grande potencial de melhorar a governança e o *accountability*, ao permitir que servidores tenham a oportunidade de apontar equívocos na elaboração e na condução das políticas públicas, evitando situações de potencial prejuízo ao erário ou ao bem-estar social.

⁴² VAUGHN, Robert G. Modelos de Leyes de Protección y Estímulo a Informantes Internos (*wistleblowers*), in SANDOVAL, Irma E. (Coord.). **Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009. pp. 256 - 278.

⁴³BANISAR, David. Estándares Internacionales sobre Estímulo y Protección de Informantes Internos: *whistleblowing*, in SANDOVAL, Irma E. (Coord.). **Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009. p. 191 - 253.

⁴⁴ WOLFE, Simon; WORTH, Mark, DREYFUS Suelette; BROWN, A. J. Whistleblower Protection Laws in G20 Countries: Priorities for Action (September 2014): **Blueprint for Free Speech**. Disponível em <<https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Hinweisgebersysteme/Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for-Action.pdf>>. Acesso em: 21/04/2017.

⁴⁵OCDE. **Whistleblower protection: encouraging reporting**. Disponível em <<http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>>. Acesso em: 21/04/2017.

A efetividade do *wistleblowing* poderia ser incrementada com o oferecimento de recompensas àquele que oferece denúncia revelando atos de corrupção. Nos Estados Unidos e na Coréia do Sul há previsão de pagamento em dinheiro aos denunciantes como recompensa por seus atos, enquanto que na Indonésia se prevê o oferecimento de menções de honra àqueles que colaboraram com os esforços de prever e combater atos de corrupção.⁴⁶

O *whistleblowing* foi timidamente introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio dos artigos 43 e 44 da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), determinando inclusive a proibição de responsabilizar servidor público federal que venha a apresentar denúncia interna, ainda que em relação ao seu superior. Cabe aqui reproduzir a redação dos artigos 116, IV, e 126-A da Lei nº 8.112, de 1990, alterada pela Lei de Acesso à Informação para inserir o *wistleblowing* no texto legal:

“Art. 116. São deveres do servidor:

...

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração.

...

Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.

A utilização do *wistleblowing* no setor público brasileiro esbarra, entretanto, em sérias limitações. A primeira diz respeito à previsão de aplicabilidade apenas para os servidores regulados pela Lei nº 8.112, de 1990. Além disso, não há regulamentação a definir como se dará a proteção ao denunciante de boa-fé ou como terá sua identidade preservada. Há ainda a limitação gerada por questões culturais, como alerta Banisar, em que o delator corre o risco de retaliações tanto por parte do órgão a que serve como dos próprios colegas, como é o caso intimidação, assédio, violência ou até demissão. Em nossa cultura, registre-se, delatores são sabidamente malvistas, comumente tratados em seus meios como “dedo-duros”.

⁴⁶OCDE. **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/convencao-ocde>>. Acesso em: 25/03/2017.

Outra limitação à adoção do *wistleblowing* reside na ausência de programas que assegurem a proteção pública aos denunciantes, que desestimula a apresentação de denúncias de desvios ou irregularidades. Embora a possibilidade de denúncia sob o manto do anonimato, o desconhecimento da identidade do denunciante retira efetividade a esse instrumento, seja pela impossibilidade de acesso àquela fonte de informações, seja pela incompletude dos elementos que configuram a denúncia.

Há muito que avançar, pois, na utilização desse instrumento no Brasil, tanto em função da falta de regulamentação, da falta de ações de estímulo a sua prática, da insegurança quanto à efetividade da proteção do denunciante e mesmo por questões culturais.

3.3 CONFLITOS DE INTERESSES

Eliminar situações de conflito de interesses é essencial para prevenir a corrupção. Por esse motivo, há que realizar-se contínuo esforço no sentido de educar e de mapear potenciais situações de conflito de interesses e conceber formas de contorná-las. Ainda que a Lei de Conflito de Interesses determine a adoção de medidas preventivas, sua efetividade depende, em maior medida, da apropriação do conceito de conflito de interesses por parte dos servidores e de seus superiores, como aplicá-lo em seu cotidiano, como reconhecer situações possíveis de conflito e qual a melhor maneira de conduzir o assunto.

Peele e Kaye sustentam que para que as regras que dispõem sobre conflitos de interesses tenham êxito, as entidades públicas devem instituir um amplo programa de educação, de capacitação e de divulgação para explicar o propósito desses normativos em relação à cidadania e, em particular, àqueles que podem ser alcançados pela aplicação dessas leis.⁴⁷

Embora o Brasil já conte com legislação específica inspirada nas melhores experiência internacionais, inclusive no que concerne à imposição de um período de “quarentena” para albergar aqueles casos de impedimentos posteriores ao exercício do cargo, a Lei de Conflitos de Interesses prescinde de regulamentação nas demais

⁴⁷PEELE, Gillian; KAYE, Robert. La Regulación de los Conflictos de Interés: Asegurando la Rendición de Cuentas em el Estado Moderno, *in* SANDOVAL, Irma E. (Coord.). **Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009. pp. 428 – 494.

esferas federativas. A quase total ausência de regulamentação estadual e municipal sobre a questão tende a minar os esforços e prevenção e combate à corrupção.

3.4 ADOÇÃO DE PLANOS DE *COMPLIANCE*

O que se constata na realidade do serviço público brasileiro é que as ações de integridade normalmente se traduzem na edição de manuais de ética ou de conduta, versando sobre valores da organização, condutas vedadas, prevenção de conflitos de interesses, entre outros assuntos, em uma repetição redundante das mesmas previsões já existentes em outros dispositivos.

Quando se fala de integridade, há que estudar previamente situações de risco associadas a cada atividade, projeto ou processo de trabalho, buscando-se formas de mitigar ou neutralizar tais riscos. Tais informações, de identificação antecipada dos riscos e problemas, combinados com as respectivas alternativas de solução, são a base para a elaboração de plano de *compliance*. A existência de códigos de ética e/ou manuais de conduta não garantem, por si só, um ambiente de integridade. Vale destacar que, enquanto os códigos de ética explicitam valores e padrões de comportamento esperados dos servidores, os manuais de conduta deveriam orientar o comportamento do servidor em cada situação previamente estudada e que requeira uma postura específica do agente.

Embora algumas ações já venham sendo observadas no Governo Federal de atuar na gestão de riscos, o foco principal desses trabalhos tem sido o da detecção, em uma visão de auditoria que busca identificar situações já ocorridas. Entretanto, como a efetividade da luta contra a corrupção depende de ações preventivas, a identificação de situações de risco deve servir como subsídio aos planos de integridade institucional que visem a sua eliminação.

Cabe aqui destacar recente iniciativa da CGU, trabalho especial de avaliação está sendo realizado com a finalidade de avaliar as ações de integridade das empresas estatais. As avaliações individuais permitirão traçar um diagnóstico sobre a existência, qualidade e efetividade das ações de *compliance* naquelas empresas. Embora esse trabalho esteja ainda em fase de compilação de resultados, já se pode antecipar que a regra comum à expressiva maioria dessas empresas é de não haver nenhum plano de integridade já implementado.

3.5 OUTRAS INICIATIVAS

Quando o Poder Público é tolerante com determinados comportamentos indevidos de seus servidores, há uma tendência de que esses maus comportamentos se acumulem e se agravem com o passar do tempo. Por esse motivo, ações de integridade devem considerar também questões de funcionamento da lógica humana que levam as pessoas a cometer ou aceitar atos de corrupção, especialmente no caso brasileiro, onde se verifica ambivalência entre o discurso moralista e a prática tolerante dos cidadãos. Afastando a ideia de que apenas pessoas de má índole são propensas à desonestidade, o estudo publicado por Dan Ariely elenca diversos fatores que podem estimular a adoção de comportamentos desonestos, tais como o conflito de interesses, a cultura, o exemplo alheio e a flexibilidade moral.⁴⁸

Para prevenir que o desvio ocorra, recomenda Ariely ações simples, de caráter puramente psicológico, mas que podem ter alto impacto para reduzir a desonestidade e contribuir para com o autocontrole das pessoas em questões de honestidade.

Uma das sugestões daquele trabalho é a adoção de compromissos morais, por meio da qual o servidor se compromete formalmente em manter uma conduta pautada pela honestidade. Sob o ponto de vista penal, um desrespeito a tal compromisso teria peso irrelevante, porque estaria subsumido àquela conduta legalmente tipificada. Todos sabem estar sob a regência de dispositivos que proíbem atos ou determinem comportamentos, mas um compromisso assumido tem muito maior peso na hora de tomar a decisão por infringir ou não uma regra.

Destaca Ariely, ainda, que se deve sempre considerar a importância do contágio moral como fator determinante para a criação de um ambiente propício ou avesso à desonestidade. Embora a percepção de desonestidade dependa do ambiente cultural em que se verifique, a (in)tolerância a certos comportamentos depende da percepção dos demais membros do grupo.

⁴⁸ ARIELY, Dan. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

A ideia de que a desonestidade possa ser transmitida de pessoa a pessoa via contágio social sugere que precisamos assumir uma abordagem diferente para coibi-la. Em geral, tendemos a ver as pequenas infrações como triviais e inconsequentes. Os pecadilhos podem ser relativamente insignificantes individualmente, mas, quando se acumulam dentro de uma pessoa, em muitas pessoas e em grupos, podem enviar uma sinalização de que não há problema em comportar-se mal em uma escala maior. (...) Transmitida de pessoa para pessoa, a desonestidade tem um efeito lento, sub-reptício e socialmente erosivo. À medida que o 'vírus' vai sofrendo mutações e se espalhando de uma pessoa para outra, um novo código de conduta menos ético se desenvolve.⁴⁹

O controle social constitui também uma ferramenta poderosa de combate à corrupção, e deve sempre ser estimulado por políticas que garantam a participação dos cidadãos nas decisões públicas. As iniciativas brasileiras no sentido de estimular e garantir a participação do público ainda é tímida e poucas ações podem ser indicadas como exemplo. O controle social, ademais, permite evitar o excesso intrusivo do partidarismo de curto prazo que caracteriza o processo político brasileiro.⁵⁰

⁴⁹ ARIELY, Dan. *Op. cit.* 2012, p. 186.

⁵⁰ FREITAS, Juarez. *Op. cit.* 2014, p. 165.

4 CONCLUSÃO

Neste trabalho foi discutido o fenômeno da corrupção que afeta diversos países, as características e os danos que esse fenômeno provoca na economia e na democracia. Focando na situação brasileira, foram abordadas as ações anticorrupção adotadas pelo Brasil nas últimas décadas, muitas delas em decorrência dos compromissos internacionais firmados pelo País, em especial as ações de transparência, prevenção de conflito de interesses e incentivo às políticas de *compliance*. Embora se trate de iniciativas com potencial para reduzir os níveis de corrupção, ainda há um longo caminho a percorrer para que o País alcance níveis de corrupção próximos aos de países desenvolvidos, especialmente em uma situação em que a corrupção tem contaminado a ação estatal. Há que entender as variáveis e componentes do fenômeno da corrupção, de forma a permitir uma melhor compreensão do problema e assim atacar a corrupção em múltiplas frentes. Tanto há necessidade de reformas nas instituições (políticas, econômicas, jurídicas e sociais), como nas situações em que há incentivo ao suborno e ao desvio. Embora as mudanças institucionais dependam de ações em outras esferas, não menos importante é agir sobre aqueles fatores que estão ao alcance da Administração Pública, nas quais é possível promover importantes mudanças que, se bem conduzidas, podem criar uma onda interna de incentivos às necessárias reformas.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JR., Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Rev. Direito GV** [online]. 2011, vol.7, n.1, pp.75-98. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322011000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 20/04/2017.

ARIELY, Dan. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BANISAR, David. Estándares Internacionales sobre Estímulo y Protección de Informantes Internos: *whistleblowing*, in SANDOVAL, Irma E. (Coord.). **Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009. p. 191 - 253.

BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, Columbia, v. 76, p. 169-217, 1968.

BOEHM, Frédéric. Corrupción y Captura em la Regulación de los Servicios Públicos: **Revista de Economía Institucional**, v. 7, n. 13, 2005. Disponível em <<http://www.economiainstitutional.com/pdf/No13/fboehm13.pdf>>. Acesso em: 24/04/2017.

BRASIL. Tramitação do PL nº 7528/2006. **Câmara dos Deputados**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=334907>>. Acesso em: 15/04/2017.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Lei Anticorrupção. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 24/04/2017.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 17 de maio de 2013. Lei de Conflito de Interesses. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm>. Acesso em: 24/04/2017.

BRASIL. Guia de Integridade Pública. **Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União**. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia-de-integridade-publica.pdf>>. Acesso em: 15/04/2017.

BRASIL. Exposição de Motivos nº 37, de 18/08/2000. **Planalto**, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm>. Acesso em: 15/04/2017.

BRASIL. Lei nº8.112, de 11 de dezembro de 1990. Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis. **Planalto**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm>. Acesso em: 24/04/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate a fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2014.

HORCASITAS, Ricardo Pozas. Presentación. *In* SANDOVAL, Irma E. (Coord.). **Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009. pp. 7-9.

MILLMAN, Gregory J. Compliance in Government: Mostly Do As We Say, Not As We Do. *Risk & Compliance Journal*, Jan 22, 2014. **The Wall Street Journal**. Disponível em: <<https://blogs.wsj.com/riskandcompliance/2014/01/22/compliance-in-government-mostly-do-as-we-say-not-as-we-do/>>. Acesso em: 19/04/2017.

OCDE. **Whistleblower protection: encouraging reporting**. Disponível em <<http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>>. Acesso em: 21/04/2017

OCDE. **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/convencao-ocde>>. Acesso em: 25/03/2017.

PEELE, Gillian; KAYE, Robert. La Regulación de los Conflictos de Interés: Asegurando la Rendición de Cuentas em el Estado Moderno, *in* SANDOVAL, Irma E. (Coord.). **Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009. pp. 428 – 494.

ROSE-ACKERMAN, Susan. The Political Economy of Corruption – Causes and Consequences. **World Bank**. Washington D.C., 1996. Disponível em <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11629>>. Acesso em: 23/04/2017.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Economía Política de las raíces de la Corrupción: Investigación y Políticas Públicas, *in* SANDOVAL, Irma E. (Coord.). **Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009. pp. 13-33.

ROSE-ACKERMAN, Susan.; PALIFKA, Bonnie. **Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform**. 2nd. ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2016.

SCHAMIS, Héctor E. Evitando la Colusión, Previniendo la Colisión: ¿Qué sabemos acerca de la economía política de la privatización?, *in* SANDOVAL, Irma E. (Coord.). **Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009. pp. 34-64.

SCHAMIS, Héctor E. Corrupção: O regime político da pós-democracia latino-americana. *In* **El País**, Brasil, 2015. Disponível em <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/25/opinion/1429994782_588724.html>. Acesso em: 18/04/2017.

STIGLER, George. The theory of economic regulation, *In* **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, Issue 1, (Spring 1971), pp. 3-21.

STIGLER, George. Supplementary Note on Economic Theories of Regulation, *In* **The Citizen and the State: Essays on Regulation**. Chicago: University of Chicago Press, 1975. Pp. 138-140.

TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth. **Economic Issues**. International Monetary Fund, 12. 1998. Disponível em <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues12/issue12.pdf>>. Acesso em: 19/04/2017.

TANZI, Vito. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. **IMF Staff Papers**, International Monetary Fund, v. 45, dec/1998. Disponível em <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>>. Acesso em: 19/04/2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2016**. Disponível em <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em: 22/04/2017.

UNODC. **UNODC's Action against Corruption and Economic Crime**. Disponível em <<http://www.unodc.org/unodc/es/corruption/index.html?ref=menu>>. Acesso em: 14/04/2017.

U.S. SENTENCING COMMISSION. **Supplementary Report on Sentencing Guidelines for Organizations**. Disponível em <<http://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/training/organizational-guidelines/historical-development/OrgGL83091.pdf>>. Acesso em: 19/04/2017.

VAUGHN, Robert G. Modelos de Leyes de Protección y Estímulo a Informantes Internos (*wistleblowers*), in SANDOVAL, Irma E. (Coord.). **Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009. pp. 256 - 278.

WHITEHOUSE, Sheldon. How Government Can Root Out Regulatory Capture. **The Regulatory Review**. Jun 15, 2016. Penn Program On Regulation. Disponível em <<https://www.theregreview.org/2016/06/15/whitehouse-how-government-can-root-out-regulatory-capture/>>. Acesso em: 20/04/2017.

WOLFE, Simon; WORTH, Mark, DREYFUS Suelette; BROWN, A. J. Whistleblower Protection Laws in G20 Countries: Priorities for Action (September 2014): **Blueprint for Free Speech**. Disponível em <<https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Hinweisgebersysteme/Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for-Action.pdf>>. Acesso em: 21/04/2017.

WORLD BANK. Helping Countries Combat Corruption - The Role of the World Bank. Washington D.C.: **World Bank**, 1997. Disponível em <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>>. Acesso em: 23/04/2017.