



Grace Mendonça: Protocolos de compliance na administração pública

Os casos de corrupção revelados nos últimos anos envolvendo agentes vinculados a instituições de Estado nos âmbitos federal, estadual e municipal colocaram em evidência não apenas os descompassos perniciosos entre a atuação do agente público e o interesse coletivo que este deveria resguardar, como também trouxeram para a agenda pública a importância de uma política efetiva de resgate dos princípios norteadores da administração pública, pilares de sua própria existência.

A dimensão com que os atos de corrupção avançaram no setor público teve a força de provocar efeitos deletérios a todo país, com desdobramentos perversos nas áreas de saúde, segurança, educação, infraestrutura, inclusive, no ambiente de negócios no Brasil, tão fundamental, aliás, para o crescimento econômico e, conseqüentemente, para o desenvolvimento social. Cada real desviado dos cofres públicos implicou, com absoluta certeza, investimento público em menor extensão em áreas importantes para a população brasileira.

A comprovação da presença de estruturas desvirtuadas erguidas no campo das múltiplas atuações do Estado denota que o Brasil passou verdadeiramente por um *processo* de corrupção. Com efeito, não se chega a uma degradação dos valores éticos dessa envergadura de um dia para a noite. Em decorrência, é preciso percorrer um caminho inverso. Fundamental investir na formatação de um processo de descorrupção, de modo a garantir que a integralidade dos recursos públicos sirva para atender às necessidades da coletividade.

Nesse contexto, medidas de resgate dos valores republicanos já vêm sendo gradualmente implementadas em órgãos da administração pública em sua dupla vertente: preventiva e reativa. Uma prevenção eficiente é capaz de desestimular desvios de conduta do agente público, ao passo que um hígido programa de reação à prática de atos de corrupção acaba por desencorajar o agente a agir contra a lei, diante das consequências sancionadoras que seu ato sofrerá.

Dentre as medidas de índole preventiva tem tido especial destaque o *compliance*, que nada mais é do que um programa que busca incentivar, dentro de determinada instituição, o cumprimento espontâneo de normas. Agir de acordo com a norma — atitude que deveria ser elementar em um Estado de Direito —, passou a ser objeto de atenção também no seio da administração pública.

O *compliance* é essa ferramenta que, nos dias atuais, acaba por incentivar uma cultura de integridade, internalizando um padrão ético a ser seguido por todos os integrantes do órgão público, com o fim precípua de prevenir e impedir desvios de toda a ordem. São adotadas, assim, diretrizes claras que devem nortear o agir dos agentes públicos inseridos nos múltiplos processos de trabalho desenvolvidos na instituição, firmando-se, dessa forma, uma verdadeira identidade ética do órgão.

Incorporar o *compliance* à cultura da atuação administrativa de modo a conectar diretamente a conduta do agente público ao cumprimento da norma é um desafio que merece ser enfrentado, mormente quando o objetivo perseguido é justamente a consolidação da identidade ética das instituições de Estado.



Se no mundo dos negócios a finalidade maior do programa de *compliance* é a de evitar a ocorrência de ilícitos que possam comprometer a imagem da empresa, trazendo, por conseguinte, prejuízos ao negócio, no âmbito da administração pública o que se busca é reavivar a identidade ética das instituições de Estado, amoldando o comportamento dos agentes públicos aos princípios orientadores da sua atuação, devidamente cravados no artigo 37 da Constituição da República, evitando-se, assim, a prática de atos de corrupção e suas implicações lesivas para toda a sociedade, já que seus desdobramentos danosos sempre são suportados pela coletividade.

Um protocolo de *compliance* eficiente deve se estender a todos os integrantes da instituição pública, independentemente da posição ocupada pelo agente na estrutura hierárquica. Não deve se limitar a monitorar e a punir transgressões, mas a incentivar efetivamente a prática de atos harmônicos com as normas e valores éticos e morais próprios da administração pública. A tarefa não é singela, é verdade! Exige dedicação e persistência. Porém, a partir do momento em que a cultura da integridade se fortifica, atos consonantes com a norma são desencadeados naturalmente no proceder administrativo, sem a necessidade de ações de impulsão. Eis então a grande virtude do *compliance*.

Quando medidas anticorrupção são tratadas com seriedade, indeclinável o estabelecimento, pelos órgãos da administração pública, de um programa de integridade institucional transparente, que proteja o interesse público dos desvios de comportamento e que seja capaz de elevar o nível das relações estabelecidas entre o setor público e o privado.

Com efeito, se é verdade que o Estado não cumpre, em toda a sua extensão, a missão que lhe foi conferida pelo legislador constituinte sem a participação do setor privado, igualmente não há desenvolvimento eficiente de atividades no setor privado sem a participação do poder público, daí a importância de se ter muito bem lapidadas as bases dessa relação e de se ter clareza em torno dos limites de atuação do agente público em um sólido programa de integridade.

Por outro lado, é preciso atentar-se para não se confundir o real objetivo do *compliance*. Um programa de integridade hígido deve ser construído a partir do conhecimento profundo dos processos de trabalho e das atividades desenvolvidas por cada agente no seio de determinado órgão ou entidade. O profissional que se dedica à criação de tal programa deve ter ciência de sua missão e responsabilidade. Não basta conhecer os princípios que norteiam a atuação administrativa, adequando-os à realidade do órgão ou às suas atribuições. Para que se prevaleça uma verdadeira cultura de integridade, suficientemente firme para proteger a Instituição de fatores de risco, é preciso estimular comportamentos que deverão ser reproduzidos a partir de valores que naturalmente devem ser incorporados à rotina de trabalho dos agentes públicos.



Um aspecto, porém, é digno de toda a atenção. De nada vale um programa de integridade formalmente perfeito, alinhado aos valores mais elevados que regem o agir administrativo, sem que verdadeiramente promova a efetivação de uma cultura ética no seio da instituição, isto é, sem que consiga impregnar na conduta do agente público a marca da identidade ética da instituição, sob pena de revelar-se um programa de integridade meramente de fachada. *Compliance* de fachada também configura um ato de corrupção, na medida em que corrompe a própria essência e razão de existir do programa de integridade, mascarando a real intenção do agente público.

O Estado brasileiro tem procurado avançar no tema. Em âmbito internacional, passou a adotar diversos compromissos no combate à corrupção, a partir da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, adotada pelos membros do Conselho da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE) em Paris no ano de 1997, e promulgada internamente pelo Decreto Presidencial 3.678, de 30 de novembro de 2000. Referido documento determina que os Estados signatários considerem “delito criminal qualquer pessoa 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”.

Além da Convenção da OCDE, o Brasil incorporou ainda no seu ordenamento jurídico a Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada em Caracas, em 29 de março de 1996 (Decreto 4.410, de 7 de outubro de 2002) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 (Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006).

Com a finalidade de concretizar as determinações constantes dos documentos internacionais supramencionados, o Estado brasileiro tem implementado instrumentos rigorosos contra a irresponsabilidade e a lesão ao erário, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Conflito de Interesses e da Lei Anticorrupção.

Em relação à administração pública federal, o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabeleceu a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e fixou, como princípios da governança pública, a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade e a transparência. Nos termos do decreto, a governança pública consiste em um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.



Com base na norma presidencial, órgãos e entidades devem implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos no próprio decreto. A conformação adequada de tais mecanismos tende a reduzir ou até mesmo a eliminar, inclusive, excessos. Um órgão público passa a ter clareza acerca de sua identidade ética e o programa de integridade passa a inibir eventuais avanços no espaço de atuação específica de outro órgão ou instituição de Estado.

Essa perspectiva do *compliance* é importante, inclusive, para os órgãos de controle. O programa de integridade passa a auxiliar o agente público na fixação de limites precisos de sua atuação, evitando o transbordamento de competências, mormente considerando ser da essência de tais órgãos o acesso a informações de natureza restrita.

Enfim, na seara específica da administração pública federal, os órgãos de Estado têm procurado unir esforços, atuando de forma conjunta na formatação de um verdadeiro programa de integridade. Trabalho sério e dedicado que se propõe a transformar o estado de coisas e a aprimorar a gestão do interesse público, sob os pilares da honestidade e da lisura de procedimentos. O *compliance* funciona exatamente como forte mecanismo de impulsão, apto a refinar o comportamento do agente público e a colaborar para a construção de um país melhor, mais justo e solidário.

Date Created

20/02/2019