

## **PERCEPÇÕES SOBRE O COMPLIANCE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS**

**Carlos Thomé**

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo

**Leônidas Luiz Rubiano de Assunção**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFFAR) – Campus Santo Augusto

**Cláudio Edilberto Höfler**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFFAR) – Campus Santa Rosa

**Serli Genz Bolter**

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo

# RESUMO

As contratações públicas e a corrupção, recorrentemente, são objeto de discussões polêmicas na sociedade em decorrência do desvio de finalidade das coisas públicas, e a adoção de um programa de compliance como mecanismo para combater tais condutas ganha notoriedade. Organizações internacionais como OEA, OCDE e ONU incentivam tais práticas há longa data, mas no Brasil, a Lei nº 12.846/2013 é um marco inicial, e sua compreensão e aplicação ainda precisam ser aprimoradas. Este estudo busca aprofundar o entendimento, definição e alcance das discussões do compliance na literatura. Para isso, foram analisados artigos acadêmicos em revistas de Direito Administrativo com estrato superior selecionados pelas palavras-chave “Compliance”, “Integridade”, “Anticorrupção” e “Contratações públicas”. Os resultados indicam que o compliance é pouco discutido no contexto das contratações públicas brasileiras, e fatores como o comportamento da alta gestão, ética e cultura organizacional desempenham um papel importante em sua implementação para a mudança comportamental nas instituições. Empresas estatais parecem estar mais avançadas na adoção destes mecanismos, possivelmente devido à sua semelhança com organizações privadas, reforçando as perspectivas teóricas neoinstitucionais. Para avançar, é fundamental promover debates sobre o aprimoramento destes programas nas instituições públicas, reduzir os efeitos adversos da corrupção e preservar a moral das instituições democráticas.

**Palavras-chave:** compliance; contratações públicas; corrupção; integridade; lei anticorrupção.

## INTRODUÇÃO

A corrupção representa um desafio enraizado em todas as culturas, infligindo danos incalculáveis à sociedade em suas diversas manifestações e ramificações (Bicchieri; Tosato, 2017). De acordo com Syah e Malik (2021) esforços estatais para conter essa problemática esbarram na complexidade do fenômeno e na sua habilidade de mutação, adaptando-se às barreiras impostas e infiltrando-se em variadas organizações.

Dada a urgência de lidar com esse cenário, a comunidade internacional se mobilizou para debater e combater a corrupção, gerando estratégias globais. Inicialmente, nos Estados Unidos, foram implementados mecanismos de combate, como o "Foreign Corrupt Practices Act" (FCPA). Posteriormente, organizações internacionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as Nações Unidas (ONU) aderiram à causa, criando abordagens conjuntas para enfrentar a corrupção em escala transnacional.

A corrupção encontra espaço tanto no setor público quanto no privado, e os esforços internacionais para combatê-la variam em suas abordagens, adaptando-se às particularidades de cada nação, mas, no cenário brasileiro, as primeiras iniciativas concentraram-se predominantemente no setor privado, fortalecendo a legislação existente e introduzindo novas regulamentações alinhadas às tendências mundiais (Treisman, 2000; Guerrero; Ramos, 2021; Mahmud; Mohamed, 2021).

A influência e pressão internacionais exerceram um papel significativo no desenvolvimento do sistema jurídico brasileiro, especialmente em resposta a eventos políticos e escândalos de lavagem de dinheiro envolvendo empresas estatais (Walsh-Fühling, 2018). A promulgação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) foi um marco crucial nesse percurso, introduzindo conceitos como programas de integridade e acordos de leniência, todos inseridos no contexto mais amplo do *compliance* (Gomes; Miranda, 2018).

Além das manchetes, a corrupção também ganhou destaque no ambiente acadêmico, gerando debates sobre suas raízes, custos econômicos e consequências sociais (Massi, 2016). Muitos pesquisadores abordaram a corrupção nas licitações e contratações públicas (Fortini; Motta, 2016; Bortoletto, 2019; Dias, 2020; Cardoso, 2021) e a visibilidade crescente resultou na ampliação de

cursos e programas acadêmicos voltados ao setor público (Menuzzi, 2019; Cruz, 2022; Staffen, 2020).

Por se tratar de assunto relacionado às licitações e contratações públicas, não há de se deixar a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) esquecida. Este instrumento, tido como uma lei completa até 2021 por reger desde o processo de aquisição até a previsão dos crimes e penas aos ilícitos praticados, bem como do processo e do procedimento judicial aos infratores, cedeu neste quesito espaço para a NLLC - *Nova Lei de Licitações e Contratos* (Lei nº 14.133/2021), que trouxe na perspectiva do *compliance* mais instrumentos de segurança jurídica para o aplicador do direito, uma vez que direcionou para o Código Penal os crimes cometidos no âmbito da nova lei.

Para dar solidez às mudanças trazidas na NLLC, foram, antes disso, necessárias alterações, e modernizações a bem dizer, no aparato legislativo brasileiro, a citar os Código de Processo Civil e Penal brasileiro, e a Lei da Improbidade Administrativa (Guimarães, 2023). O desafio trazido na proposta é centralizar num instrumento as tipificações de crimes e suas penalizações e corrigir conflitos nos instrumentos brasileiros sobre a matéria esparsos em diversas leis (Sousa, 2022).

Diante do exposto, emerge a pergunta: como as agências públicas abordam e mitigam riscos associados à corrupção nas contratações públicas, ou melhor, qual a racionalidade, o pensamento e a concepção dados à implementação de programas de *compliance* na administração pública brasileira no combate à corrupção nas contratações públicas?

Para responder à questão e melhor compreender a temática do *compliance*, foi investigado sobre o desenvolvimento, a aplicação e a aderência da matéria aplicada à legislação brasileira, verificando como o conceito se inseriu no cenário das licitações e contratações públicas, em especial no âmbito das empresas estatais. Essa abordagem permitiu identificar fatores exógenos à vontade brasileira no enfrentamento de males incrustados no trato do dinheiro público, bem como as primeiras intervenções no Brasil sob tais influências, tal qual o aporte de variáveis como a ética, a cultura institucional, a transparência e a eficácia nos processos públicos para mitigar e tratar riscos relacionados à corrupção.

## CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA DO TEMA

A expressão *Compliance* tem estado cada vez mais em uso, principalmente quando se fala em práticas para o combate à corrupção. Seu conceito gira em torno de uma filosofia que, segundo Antonik (2016), pode ser definida como:

*Compliance* é um conjunto normativo que assegura o cumprimento de regras de determinado setor. O significado tem como objetivo identificar possibilidades de infrações, falta de cumprimento de uma norma legal ou atividades que se configurem como atos de corrupção.

O termo abarca um conjunto de ações que visam assegurar a conformidade de princípios, procedimentos e normas que são aplicadas a uma organização, visando mitigar riscos de não conformidade e medidas preventivas e corretivas no desvio de princípios éticos de uma organização (Vieira; Barreto, 2019). Como uma ciência comportamental, a expressão busca a integridade nas relações humanas por meio da aplicação efetiva de ferramentas protocolares de gestão que visam a manutenção de um ambiente ético e integrado com a sustentabilidade social, ambiental e econômica das instituições, em outras palavras, o *compliance* é uma ferramenta que persegue uma postura proativa no enfrentamento e combate a corrupção (Pironti; Ziliotto, 2021). Genericamente, este é o sentido trazido no pensamento brasileiro para a implementação de *sistemas de compliance* como programas de integridade ou conformidade levados, por exemplo, para a Lei Anticorrupção e ao Decreto da Governança (Decreto nº 9.203/2017) e para a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016).

Nesta linha de raciocínio é que os programas de *compliance* se alinham a estratégias no combate à corrupção. Eles podem ocorrer tanto na iniciativa privada quanto na pública, uma vez que Estado e mercado se interligam pelas práticas comerciais que podem fomentar este ato (Melo; Sampaio; Oliveira, 2015). Um conceito aceito para corrupção é de Bobbio (1986), "*designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura*".

A interligação que se faz entre corrupção e *compliance* é pela prática da aplicação de ferramentas de controle como mecanismo inibidor de atos ilícitos.

Sob o ponto de vista da boa governança, o estabelecimento de processos que visam o cumprimento de normas e procedimentos como parte da rotina e da cultura da organização é uma forma de prevenção e combate a ocorrência de ilegalidades ou ilegítimos (Vieira; Barreto, 2019). É neste contexto que a expressão *compliance* ganha entonação nas discussões sobre a temática.

Uma estrutura de *compliance* vai além da observância de leis, e abarcando ações voltadas à valorização dos princípios éticos, de conduta e disciplina da organização, construídos com base no risco e preservação do negócio (Wagatsuma; Cattan; Fernandes, 2020). Para as autoras, o termo está atrelado com a sua cultura organizacional, na qual cada colaborador deve estar ciente do seu papel a exercer. E o engajamento dos atores na empresa se fortalece com treinamentos e qualificação da equipe, numa percepção para além do mero objetivo de reduzir multas em decorrência do descumprimento de leis.

Prevenir e combater a corrupção é uma ação que interessa não só a governos, mas também aos cidadãos e empresas, beneficiando o Estado como um todo, uma vez que onde opera a ilicitude desta se afastam investimentos e investidores, dado que provoca a concorrência desleal, compromete o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, prejudicando o país como nação (Vieira; Barreto, 2019), além de abalar a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas e estabilidade estatal (Andrade, 2017).

Até 1978 a corrupção pouco era tratada na literatura acadêmica e quando ocorria era abordada por economistas para estudar o efeito do desequilíbrio da informação em leilões, e raramente discutia o impacto sobre a economia (Abbramo, 2005). O autor retoma o trabalho de Susan Rose-Ackerman da década de 1970 e intitulado *Corruption: a study in political economy* tratando-o como um divisor de águas ao argumentar que “o papel e o impacto da corrupção sobre a economia e as organizações políticas são mais extensos e profundos do que até então se sustentava”.

No Brasil, diversos casos de corrupção já foram investigados ou continuam em investigação, e contam com a participação do Ministério Público Federal, como é o caso da Operação Lava-Jato, o Caso Hydro, o Caso Samarco, a Operação Apneia, dentre outros (MPF, 2020). Dentre os elencados, o de maior repercussão

pode ser considerado o da Operação Lava-Jato<sup>1</sup>, uma iniciativa de combate à corrupção e lavagem de dinheiro que teve início em 2014, cujas organizações criminosas teriam a participação de agentes públicos, empresários e doleiros, e que apontou irregularidades na Petrobrás, a maior estatal do país (Silva Junior; Valadares; Macedo, 2019).

Com vistas a combater a corrupção, e a exemplo de outros países, o Brasil aderiu a instrumentos internacionais que visavam a criação de políticas contra ilicitudes e, para tanto, ratificou a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (ONU), a Convenção Interamericana de Combate a Corrupção (OEA) e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017).

A Convenção da OEA, assinada em 29 de março de 1996 em Caracas – Venezuela, enfatizou quatro temas, a saber, medidas preventivas; tipificação de atos de corrupção; suborno transnacional e enriquecimento ilícito; e assistência e combate à corrupção (CGU, 2009). Já a Convenção da OCDE, concluída em Paris, aos 17 de dezembro de 1997, é tida como um marco da cooperação internacional na prevenção e repressão ao delito de corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais entre países, e aos Estados-Partes signatários considerado crime o delito de corrupção, sendo responsabilizado administrativa, civil e criminalmente em seu país de origem (CGU, 2009).

No ordenamento jurídico brasileiro, a corrupção é tratada principalmente na Lei Anticorrupção, na Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), na Lei das Licitações (Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021), Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), e nos Decretos nº 11.129/2022 (que Regulamenta a Lei Anticorrupção e revogou o Decreto nº 8.420/15) e Decreto 9.203/17 (Decreto da Governança na Administração Pública Federal). Ressalta-se que os ordenamentos citados não esgotam o tema, apenas retratam alguns alinhamentos contra a prática da fraude e corrupção.

---

<sup>1</sup> O destaque dado à Operação Lava Jato neste texto não reflete uma conclusão ou opinião dos pesquisadores, mas um recorte temporal das notícias da época.

A Lei Anticorrupção trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e, no instrumento, a expressão "integridade" está presente no Inc. VIII do Art, 7º, "[...] VIII - a existência de 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; [...]", que trata dos casos de sanções aplicáveis às pessoas jurídicas administrativamente responsabilizadas pelos atos lesivos (Brasil, 2013).

Da leitura do Art. 56 do Decreto 11.129/2022, extrai-se a preocupação na criação de mecanismos de implantar uma mudança na cultura das negociações com a administração pública, visando inibir a corrupção contra a administração pública e uma mudança da concepção de que a Administração Pública faz frente a prática de ilícitos. Para tanto, o decreto definiu parâmetros a serem verificados quando da avaliação do programa de integridade nas empresas (Brasil, 2022).

Pelo fato de as empresas estatais reunirem características de mercado, há maior flexibilidade em relação aos controles que tradicionalmente a administração pública incorre, mas que, por outro lado, por elas estarem competindo no mercado, podem ser mais visadas para a prática de corrupção (Pinho; Ribeiro, 2018). Para os autores, a partir da extração de texto da OCDE, as estatais são consideradas propícias para a corrupção em decorrência de terem sujeições mais flexíveis em termos orçamentários, a não submissão ao regime de falência, e por vezes a falta de transparência.

A Lei das Estatais e o decreto que as regulamenta seguem uma linha de raciocínio de que a integridade é feita a partir de controles internos de gestão ao risco e controles (Conselhos e Comitês), cujo Código de Conduta e Integridade deve fundar-se nos princípios, valores e missão da instituição, instâncias internas, canais de denúncias, mecanismos de proteção e sanções aplicáveis quando da violação das regras criadas (Brasil, 2016; Brasil, 2016a).

O programa de integridade é perceptível nos mecanismos trazidos no instrumento e que está entrelaçado com as práticas de gestão, em especial a *gestão de riscos*, que visa diminuir o impacto negativo sobre a organização, e fornecer uma segurança razoável (confiança) na realização dos seus objetivos (Brasil, 2017). Dentre os eventos para este mecanismo de governança, estão todas

as situações que possam comprometer a integridade do processo, perpassando questões institucionais éticas à entrega do objeto conforme havia sido planejado.

O Gerenciamento dos Riscos perpassa diversas etapas do Planejamento da Contratação, visando reunir elementos que possam comprometer a lisura do processo, a iniciar do seu planejamento, a seleção do fornecedor e a execução do objeto. Para tanto, a IN 05/2017 materializa estas etapas no Mapa de Riscos, que é um documento que sintetiza os riscos identificados, os mensura e procura tratá-los, identificando os responsáveis pela atividade.

Assim como os Programas de Integridade envolvem a alta gestão, a Governança Corporativa também a envolve. Além disso, Ciekalsi (2019) reitera que num Programa de Compliance não se pode esquecer do comprometimento ético, da integridade e da sustentabilidade, tendo como alicerce a cultura da organização, a transparência com os públicos, o respeito às leis, regulamentos e políticas do segmento e organização.

A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) – Lei 14.133/2021, em seu Parágrafo Único do Art. 11, avança em direção ao Compliance quando define que para o atendimento dos objetivos do processo licitatório:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

[...]

Parágrafo Único: A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Brasil, 2021).

O excerto é o fundamento para a implementação de programas de compliance, com vistas a atingir e materializar os objetivos do processo licitatório para a coletividade, e priorizar o interesse público sobre o privado. Esta percepção está alinhada ao conceito de Integridade Pública da OCDE (2017), que “... refere-se a um alinhamento consistente de, e aderente para, valores éticos compartilhados, princípios e normas para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” [tradução própria].

O Brasil, embora de forma lenta, vem implementando mecanismos de Compliance na Administração Pública, obtendo atenção dos órgãos de controle. Além disso, a compreensão do conceito também converge, conforme pode ser observado no Parágrafo Único do Art. 11 da Lei nº 14.133/2021 com a percepção da OCDE e outras organizações internacionais que com preocupação abordam a temática.

## **METODOLOGIA**

No paradigma interpretativista de Morgan (1980), sinônimo de pesquisa qualitativa, é que a presente pesquisa se encaixa. Ou seja, as ações, ou estratégias, ou mecanismos criados pelo legislador para governar aqueles que negociam com a Administração Pública é fruto do reflexo do comportamento dos indivíduos na sociedade nas interações entre si ou dentre eles com a Administração Pública. O resultado desta governança é que aqui se pretende compreender e descrever, identificando contrapontos, soluções ou perspectivas na discussão.

Para o trabalho em tela, selecionou-se revistas brasileiras do Direito Administrativo com Qualis A1 a A4 da plataforma Sucupira da CAPES no Quadrilênio 2017 a 2020. As revistas que compuseram a base de dados são a Revista de Direito Administrativo (RDA) da FGV, Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAI) da PUC-SP/IBEJ, A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional (RDA&C) do IDRFB/IPDA, e da Revista Digital de Direito Administrativo (RDDA) da USP.

Uma vez identificados os periódicos que seriam utilizados para compor o "subgrupo de interesse", nestes foi feita a seleção dos trabalhos a partir de palavras-chave, a saber, "*Compliance*", "*Anticorrupção*", "*Gestão de Riscos*" e "*Programas de Integridade*". Com este recorte, foram identificados vinte e dois artigos na RDA; dois na RDAI; trinta e um trabalhos na RDA&C; e dezesseis na RDDA. O levantamento dos dados foi realizado em novembro e dezembro de 2023.

Identificados os artigos que seriam utilizados para o estudo, fez-se a leitura do resumo de cada um deles com o propósito de verificar se todos se enquadram no objetivo geral deste trabalho. Ressalta-se que as palavras-chave utilizadas têm abrangência ampla, nem sempre se voltando à área da licitação, ou esta, a programas de compliance.

Feita a leitura dos resumos, restaram cinco artigos na RDA; dois na RDAI; nove na RDA&C; e sete na RDDA. Estes foram, então, lidos na íntegra, e serviram de referência em busca do objetivo geral deste trabalho.

No decorrer da leitura dos artigos, fez-se o apontamento dos principais achados. Eles foram transcritos em um quadro resumo na ferramenta tecnológica do word, abrindo-se um arquivo por periódico, no qual foi identificada a edição, o título, o(s) autor(es) e os achados em torno da temática deste trabalho. Organizados os principais achados, aplicou-se a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2016) para reunir as informações em torno de temas e códigos para sintetizar numa linguagem sistêmica dos resultados da pesquisa.

Desta forma, ao final da aplicação do método de seleção dos trabalhos para o estudo sobre a temática do *compliance*, restaram 23 artigos obtidos dos quatro periódicos acima identificadas, dos quais cinco foram extraídos da RDA, dois da RDAI, nove da RDA&C, e sete da RDDA.

## EVIDÊNCIAS DO ESTUDO

O resultado sobre a análise das unidades de contexto mostrou que a temática do *compliance* em muito precisa avançar nas discussões frente ao reduzido espaço que ela ocupa nos periódicos. Não foi feito um recorte temporal justamente para captar o avanço do debate nas bases de dados pesquisados, e observou-se que somente a partir de 2015 que ele passou a ganhar mais visibilidade.

Outra característica identificada foi a seletividade dos autores. Nos trabalhos, um autor se destaca por ter três trabalhos publicados sobre a temática, ao passo que todos os demais tiveram uma contribuição. Isso remonta ao observado no parágrafo anterior ao ser grifado que o debate sobre o *compliance* na Administração Pública em muito precisa ocupar mais espaço.

Ao adentrar nos principais pontos de discussão sobre a legislação brasileira e o *compliance* nas contratações públicas, nas unidades de registro foram identificadas questões conceituais inter-relacionadas com ética, elementos culturais, governança e programas de integridade. A abordagem emerge a partir da criação de artefatos nacionais que sofreram a influência dos acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário e que culminaram com

a necessidade de impor elementos de Transparência Internacional para reprimir os casos de corrupção transfronteiriça.

A partir da necessidade do enfrentamento da corrupção em nível internacional e o compromisso que os países signatários assumiram (como o Brasil), retoma-se nacionalmente a criação de novos mecanismos voltados à efetividade dos programas de integridade, como a Lei Anticorrupção, a Lei das Estatais, e a Lei da Transparência.

Já o comportamento ético é decorrente de uma postura pré-concebida em um local e que influencia aqueles que se encontram à sua volta ou que estabelecem relações com esses. Assim, ele pode ser visto como um elemento cultural e, portanto, mutável frente às interferências exógenas do meio. Outra maneira de trabalhá-lo é através de pessoas que têm o poder de influenciar mudanças nos padrões comportamentais, como os líderes de equipes e a alta gestão nas organizações. Neste sentido, o elemento cultural não é estanque, mas suscetível a transformação, desde que devidamente abordado e trabalhado com objetivos claros e definidos.

O pilar para sustentar a mudança em comportamentos culturais está presente nos programas de integridade, cuja importância e foco é dado principalmente pela alta gestão das corporações. Associado aos mecanismos de *compliance*, estão as ferramentas da governança corporativa, que podem começar desde a implementação de rotinas até mesmo a instituição de Equipes de *Compliance* ou mesmo de *Compliance Officers* conforme o interesse das instituições em trabalharem sua imagem entranhada ao mundo dos negócios.

Quanto a instituição de mecanismos legais para a implementação dos programas de *compliance*, os sistemas são falhos, carecendo de revisão e melhor discussão das ferramentas disponibilizadas ao aplicador do direito, não podendo-se deixar de esquecer que elas são "*ferramentas meio não suficientes*", ou seja, dada a permissividade da corrupção em níveis mundiais, todo mecanismo criado está sujeito a falhar a partir de determinado momento diante das formas multifacetadas que a corrupção se apresenta e molda no meio em que se insere.

Frente às discussões em torno da legislação brasileira para o enfrentamento da corrupção, destacam-se a Lei Anticorrupção e a Lei das Estatais, imbricadas pelas diretrizes internacionais para combater e enfrentá-la em nível transfronteiriço. Estas discussões levaram o legislador brasileiro a revisitar ordenamentos pátrios

e criar outros, de modo que o país pudesse seguir as tendências internacionais no combate ao aliciamento das posturas éticas esperadas.

A partir de escândalos de corrupção como a Operação Lava Jato e o advento da Lei Anticorrupção, os mecanismos de *compliance* ganharam mais notoriedade no cenário brasileiro. Embora precisem ser tratados com mais seriedade para que as relações de confiança (principalmente entre os setores público e privado) melhorem a imagem para as práticas comerciais perante a sociedade.

A disponibilização ao aplicador do direito de ferramentas inovadoras pela Lei Anticorrupção representou significativos avanços no trato legislativo para o enfrentamento da corrupção. Exemplo disso é a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas sem limites à extensão do dano e maior facilidade na comprovação das acusações. Porém, fragilidades são detectadas e que requerem constante revisão do seu regramento, seja no sentido de inibir novas facetas corruptivas que permeiam o mercado; para acompanhar as tendências dos movimentos internacionais no combate a este mal que afeta a humanidade; para corrigir conflitos na lei com outras normativas, em particular com o Código Penal; ou para esclarecer as metodologias a serem seguidas para a celebração dos acordos de leniência.

A previsão da possibilidade da celebração de Acordo de Leniência trazida na Lei Anticorrupção foi pensada no sentido de dar mais celeridade no processo de responsabilização das empresas, efetividade no combate à corrupção, e reparar os danos causados à sociedade. Este pensamento se aproxima no atendimento e cumprimento aos princípios republicanos na gestão da coisa pública, ou seja, devem ser observadas a correta aplicação dos recursos públicos desde o planejamento à execução das políticas públicas.

Inspirado nos instrumentos internacionais de combate a corrupção, como os acordos e tratados com os quais o Brasil é signatário, o acordo de leniência trazido na Lei Anticorrupção é resultado de fatores exógenos e uma necessidade para alinhar o combate e enfrentamento da corrupção às tendências internacionais. E, embora haja lacunas na metodologia para a celebração dos acordos de leniência, a exemplo da clareza nos mecanismos de cálculo do valor da leniência e os danos ao erário, o objetivo maior não é utilizar a leniência como mecanismo inibidor para a aplicação de multas, mas implementar uma cultura ética nas instituições e de melhoria nas ações do estado para o atendimento das coisas públicas.

A Lei das Estatais, por vez, também procurou andar no sentido de combater a corrupção, estabelecendo regras na indicação dos dirigentes e Conselhos de Administração para reduzir as influências políticas (Teoria da Agência). Contudo, não são suficientes, devendo o Estado avançar com uma maior transparência nas ações e uso de ferramentas da governança corporativa para instituir rotinas na organização e minimizar os efeitos nocivos à sociedade.

Assim, o *compliance* integrado a programas de integridade traz benefícios às empresas estatais aproximando o interesse do Estado, acionistas e sociedade num propósito maior, que é a finalidade pública destas instituições públicas aos objetivos propostos para com a sociedade. Como estas organizações têm características próximas às da iniciativa privada, a implementação de mecanismos para o combate da corrupção também é mais facilmente instituída, dado ainda que a Lei das Estatais avançou objetivamente frente à Lei Anticorrupção no estabelecimento de programas de governança aplicáveis no enfrentamento das práticas ilícitas e estabelecimento de rotinas.

Em relação às licitações e contratações públicas, a instituição de novos elementos como critérios de habilitação, não tem força legal, mas podem ser considerados como elementos para o desempate na preferência à contratação àquelas que possuem programas de *compliance* efetivamente instituídos em sua organização e funcionamento empresarial.

O objetivo do alcance do *compliance* na seara das negociações transfronteiriças vai além da implementação de programas de integridade empresarial. Ele abarca conceitos como o da moralidade, dado que esta é uma das primeiras virtudes afetadas de uma nação ou de alguma instituição manchada pela corrupção. A criação de dispositivos a partir das convenções como da OEA, OCDE e ONU conceituando objetivamente atos ilícitos fez com que as nações enrijecessem seus fronts no ataque a esse mal. Porém, toda estratégia não é o suficiente dada a permissividade como o fenômeno pode se apresentar, mas a força tarefa proporcionada por estas instituições na condução da temática é uma forma de mobilizar as diferentes nações a refletirem e criarem seus mecanismos de defesa e promoção de seus princípios republicanos.

A implementação de programas de *compliance* visa em sua essência a conformidade na aplicação da legislação, procurando atender tanto os princípios republicanos quanto os basilares da administração pública, reprimindo a corrupção

que permeia no mercado, principalmente aqueles que negociam com o Estado. Como ciência comportamental, visa uma postura ética esperada nas relações humanas através da implementação de ferramentas protocolares que prezam a sustentabilidade dos negócios e preservam a moral das instituições democráticas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo era identificar o pensamento e a concepção dados à implementação de programas de *compliance* na administração pública brasileira no combate à corrupção nas contratações públicas.

A pesquisa indicou que na seara das licitações e contratações públicas a temática do *Compliance*, embora tenha ganhado visibilidade à partir de 2015, ainda ocupa um espaço limitado para debates nos periódicos analisados, reforçando a necessidade de haver debates mais amplos e profundos no campo da Administração Pública.

Para o Brasil criar mecanismos de *Compliance* sofreu influência de instituições internacionais (OEA, ONU, OCDE) que fizeram com que fossem revisitadas legislações (como o Código Civil e Penal), criados artefatos (Lei Anticorrupção, Lei da Transparência) de forma que o país avançasse no combate a um mal que não assola somente a sociedade brasileira, mas que está presente no mundo inteiro. Contudo as ferramentas de *Compliance* enfrentam desafios, dada a permissividade da corrupção e a necessidade de constantes revisões do arcabouço legal existente.

Mesmo com os avanços legais, como os acordos de leniência e maior transparência, a implementação de programas de Compliance requer maior seriedade para que seja estabelecida uma cultura ética, remoldando comportamentos presentes nas instituições, fortalecendo as práticas governamentais com vistas à proteção dos princípios republicanos e à preservação da moralidade pública. Para tanto, se faz necessário o comprometimento ético dos agentes públicos, a participação e incentivo da alta gestão das instituições e elementos de governança pública.

Uma fragilidade identificada no estudo foi a falta de artigos que debatessem o uso do *compliance* com foco na Lei nº 14.133/2021 dado o avanço que ela traz para o uso de práticas ostensivas ao enfrentamento da corrupção em

comparação a não mais vigente Lei nº 8.666/1993. Acredita-se que possíveis motivos em torno desta carência seja a falta de regulamentações para a utilização mais contundente dela, por haver poucos pesquisadores no país que abordam a questão e por ser um instrumento considerado recente à disposição do gestor. Além disso, mais resultados poderiam ter sido alcançados se fosse ampliado o conjunto de periódicos para análise.

## REFERÊNCIAS

- A&C REVISTA DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL (A&C RDAC). **Políticas editoriais**. 2023.
- ABBRAMO, C. W. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 3, n. 73, nov., 2005.
- ANDRADE, J. P. S. O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da lei e celeridade do processo de responsabilização através do acordo de leniência. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 4, n.1, jan., 2017.
- ANTONIK, L. R.. **Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial: uma visão prática**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
- BARDIN, L.. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016.
- BICCHIERI, C.; TOSATO, G. Causes and effects of corruption: what has past decade's empirical research taught us? a survey. **Journal of Economic Surveys**, v. 32, n. 2, apr., 2018.
- BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Tradução de João Ferreira *et al.* 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **A responsabilidade social das empresas no combate a corrupção**. Junho. 2009.
- BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, [2017].
- BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF, [2022].
- BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF, [2015].
- BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, [1992].

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, [1993].

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, [2011].

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF, [2013].

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, [2016].

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, [2021].

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF, [1985].

CIEKALSKI, F. A. **Compliance como ferramenta de melhoria da gestão e prevenção à prática da corrupção na administração pública brasileira.** 2019. Dissertação. (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Brasília, Instituto de Direito Público, Brasília - DF, 2019.

CARDOZO, R. M. **Sistema de integridade como modo de combate à corrupção, com ênfase no setor de licitações e contratos na esfera municipal.** Brasília. IDP, 2021.

CRUZ, B. A. B. Lei de Acesso à Informação como mecanismo de controle social sobre políticas públicas e combate à corrupção. **Cadernos técnicos da CGU**, v. 2, 2022.

BORTOLETTO, R. R. O. Corrupção, licitação e o caso OAS. **Conhecimento Interativo**, v. 13, n. 2, dez., 2019.

DIAS, L. D. Projeto da nova lei de licitações: uma análise dos principais avanços e críticas. **Revista Vertentes do Direito**, v. 7, n. 2, out., 2020.

FORTINI, C; MOTTA, F. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 64, jun., 2016.

GALVÃO, M. B.; RICARTE, I. L. M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da Informação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, fev., 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, R. M. S; ARAÚJO MIRANDA, R. F. Os caminhos da política pública anticorrupção e as influências internacionais: o caso da Lei nº 12.846/2013. **Revista da CGU**, v. 11, n. 18, mar., 2019.

GUERRERO, O. A.; RAMOS, G. Does expenditure in public governance guarantee less corruption? non-linearities and complementarities of the rule of law. **SSRN Electronic Journal**, v. 22, sep., 2021.

GUIMARÃES, P. D. R. **Direito administrativo sancionador na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021): o viés punitivo e suas implicações jurídicas.** Florianópolis. UFSC, 2023.

MAHMUD, N. M.; MOHAMED, I. S.; ARSHAD, R. The supply-side of corruption: a review of scenario, causes and prevention measure. **Journal of Financial Crime.** v. 29, n. 1, sep., 2021.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5 ed. São Paulo: Atlas S.A., 2003.

MELO, F. L. N. B.; SAMPAIO, L. M. B.; OLIVEIRA, R. L. Corrupção Burocrática e Empreendedorismo: uma análise empírica dos Estados Brasileiros. **RAC,** Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, jun., 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Grandes casos.** [2020].

MORGAN, G. "Paradigms, metaphors, and puzzle solving in organization theory". **Administrative Science Quarterly,** Ithaca/NY - USA, v. 25, n. 4, dez., 1980.

MASSI, Maria Lúcia Gili. "Eficácia das Melhores Práticas em Governança Corporativa no Combate à Corrupção." **Revista Científica Hermes,** v. 15, jun., 2016.

MENUZZI, Eduardo de Moura. **Internacionalização e estratégias corporativas no campo jurídico brasileiro (2000-2019): a Advocacia-Geral da União (AGU) e o "combate internacional à corrupção".** Porto Alegre. UFRGS, 2019.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública.** Paris, 2017. OCDE Recommendation on Public Integrity.

PINHO, C. A. B. Desconsideração administrativa da personalidade societária - compatibilidades e possibilidades da Lei Anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo,** Ribeirão Preto, v. 2, n. 1, dez., 2014.

PINHO, C. A. B. Retrospecto da responsabilidade da pessoa jurídica no ordenamento jurídico brasileiro: do Código Civil de 1916 até a compreensão da responsabilidade objetiva da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). **Revista Digital de Direito Administrativo,** Ribeirão Preto, v. 5, n. 1, jan., 2018.

PINHO, C. A. B.; RIBEIRO, M. C. P. Corrupção e compliance nas empresas públicas e sociedades de economia mista: racionalidade das disposições da Lei de empresas estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, v. 2777, n.1, abr., 2018.

PIRONTI, R.; ZILLOTTO, M. M. **Compliance nas contratações públicas: exigência e critérios normativos.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa.** 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SIDDAWAY, A. P.; WOOD, A. M.; HEDGES, L. V. How to do a systematic review: a best practice guide for conducting and reporting narrative reviews, meta-analyses, and meta-syntheses. **Annual Rev Psychol,** v. 70, n. 4, jan., 2019.

SILVA JUNIOR, A. C.; VALADARES, J. L.; MACEDO, S. V. Desdobramentos da Operação Lava-Jato no combate à corrupção no Brasil: uma análise a partir da perspectiva Neo-Liberal. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração.** Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, dez., 2019.

SOUSA, F. A. **A tipificação do crime de fraude em licitação ou contrato com a nova lei N.º 14.133/2021.** Taubaté. UNITAU, 2022.

STAFFEN, M. R. Entre a superlegalidade e a Teologia Política: consequências da atuação das instituições religiosas no Programa Nacional de prevenção primária à corrupção no Brasil e nas “10 medidas de combate à corrupção.” **Rei-revista estudos institucionais**, v. 6, n. 2, set., 2020.

SYAH, K.; MALIK, A. Building an anti-corruption legal culture. *International Journal of Criminology and Sociology*, v. 10, dez., 2021.

TREISMAN, D. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, v. 76, n. 3, jun, 2020.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade.** ENAP, Brasília - DF, 2019.

WAGATSUMA, A. T.; CATTAN, K. N.; FERNANDES, L. M. Departamento do compliance corporativo: criando e disseminando a cultura do compliance. *In: FRANCO, Isabel (Org.). Guia Prático de Compliance.* Rio de Janeiro: Forense, 2020.

WALSH-FÜHRING, M. The brazilian federal government's role in the prioritization of eu foreign direct investment and its environmental agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, n. 3, 2018.