



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**COMPLIANCE PÚBLICO ANÁLISE DA INSERÇÃO DA
POLÍTICA DE INTEGRIDADE COMO UM MECANISMO
ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL**

IZABELLE CARVALHO LIMA, MONIQUE MENEZES

GT 20 - GOVERNANÇA, RISCOS E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Compliance público: análise da inserção da política de integridade como um mecanismo anticorrupção no brasil

Izabelle Carvalho Lima¹

Monique Menezes²

Resumo: O presente trabalho tem como escopo compreender os fatores que estão relacionados com a inserção da política de *compliance* nos órgãos e entidades da administração pública federal. Para alcançar nosso objetivo, nos beneficiamos de uma abordagem metodológica qualitativa, por meio da técnica de *process-tracing* com o mapa causal, a descrição e a lista de eventos para a produção de inferências causais e descritivas acerca da inserção da política de compliance no arcabouço institucional brasileiro. Como contribuição para a literatura, revelamos os principais fatores que contribuíram para a inserção da política de *compliance* no setor público brasileiro, quais sejam: a pressão internacional, por meio de convenções internacionais para a prevenção e combate efetivo à corrupção; a pressão das manifestações populares para o combate à corrupção realizadas sob o governo federal; E por fim a articulação desenvolvida pela CGU.

Palavras-chaves: Corrupção. *Compliance*. Política de integridade. Process-tracing.

Introdução

Desde a constituição de 1988, as instituições de *accountability* horizontal brasileiras vem passando por um processo gradativo e incremental de desenvolvimento e aperfeiçoamento institucional (MENEZES, 2015a). De modo que passaram a assumir nos dias atuais um papel primordial na melhoria de gestão e da governança democrática. Além disso, como argumentado por Filgueiras (2011), essas instituições também passaram a atuar no combate à corrupção e às irregularidades existentes na gestão pública, proporcionando uma maior transparência das ações governamentais.

Esse processo, segundo Filgueiras (2015), se faz presente ao adicionar novas regras que implicam em mudanças nas práticas institucionais e que passam a fazer parte da competência das instituições e do sistema de *accountability* horizontal. Uma medida que vem sendo implementada recentemente no setor público é a política de *compliance*.

A referida política surgiu no Brasil, primeiramente, no âmbito do setor privado e posteriormente foi inserida na Administração Pública Federal, onde é mais conhecida como

¹ Bacharel em Ciência Política e Mestranda do Programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí – UFPI.

² Prof. Dra. Associada do Programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí – UFPI.

política de integridade. Apesar da nomenclatura distinta, a essência da política é a mesma, a saber: estabelecer mecanismos institucionais anticorrupção³. Nesse contexto, o presente artigo propõe o seguinte questionamento: *Quais fatores contribuíram para a inserção da política de integridade na Administração Pública Federal brasileira?* Nossa hipótese de pesquisa é a seguinte: *A política de integridade foi inserida no ordenamento institucional brasileiro como uma resposta do governo federal às Convenções Anticorrupção de organizações internacionais (OEA, ONU e OCDE) e às jornadas de Junho de 2013.*

Para respondermos nossa questão de pesquisa e testarmos nossa hipótese, o presente artigo analisa os fatores que contribuíram com a inserção da política de integridade, nos beneficiamos da abordagem metodológica qualitativa. Com o uso da técnica de análise documental e sua posterior sistematização com uso da técnica de *process tracing*. Nosso objetivo foi descrever os *elos* da cadeia causal de eventos para, assim, extrairmos inferências sobre a relação entre as Convenções de Combate à Corrupção, às Jornadas de 2013 e a implementação da política de integridade no governo federal.

Para tanto, o artigo está organizado em duas seções, além desta introdução e uma conclusão. A primeira seção se dedica a tratar sobre a política de *compliance* brasileira e o processo de transição dessa política do setor privado para o setor público. Em seguida, na segunda seção apresentamos as análises dos mecanismos causais de inserção da política de integridade no setor público brasileiro, com a descrição e análise do mapa causal a partir da lista de eventos estruturada.

Destacamos, ainda, que além de compreender os fatores causais que levaram a inclusão da política de integridade à administração pública, o artigo também inova, trazendo o olhar da Ciência Política para essa nova governança nas instituições públicas brasileiras. No Brasil, os estudos sobre *compliance* estão focados nas áreas do Direito, Contabilidade, Administração e Economia. Ao realizarmos uma busca nas plataformas de periódicos acadêmicos e trabalhos científicos mais comuns como: o Portal de Periódicos Capes, Scientific Electronic Library Online (SciELO) e o Google Scholar, foi possível observar a existência de poucos estudos na área da Ciência Política.

Podemos destacar as seguintes produções na área da Ciência Política: “O papel da Controladoria Geral da União no Sistema de Integridade Brasileiro” (RICO, 2014); “*Compliance*: a (rara) aplicação dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos pelos tribunais intermediários no Brasil” (MADEIRA, 2016); “*Compliance* enquanto

³ Deste ponto em diante, usaremos “política de integridade” como sinônimo para “política de compliance”.

mecanismo de accountability horizontal no combate à corrupção” (GOEDERT, 2016); e “Entre o Texto e o Contexto: institucionalização dos Programas de Integridade no Brasil” (VIOL, 2019).

2. Política de *compliance* brasileira: transição do setor privado x setor público

O surgimento do termo *compliance* no cenário internacional, segundo Araújo (2017), ocorre em 1929 com a quebra da bolsa de valores de *Wall Street* em Nova York e a consequente criação da Agência Reguladora americana *Security Exchange Commission* (SEC), que passou a detectar na década de 60 a necessidade da gestão dos riscos relacionados ao mercado de capitais, nomeando profissionais para promover o cumprimento das regras voltadas para a proteção dos investidores.

A adoção de sistemas de *compliance*, para Barreto (2019), é uma prática oriunda do marco regulatório anglo-saxão, e particularmente norte-americano. A partir da década de 1970 casos emblemáticos de corrupção, como o escândalo de *Watergate* nos Estados Unidos, revelaram que a corrupção era uma prática política e econômica bastante difundida, e que prejudicava o “suposto” eficiente funcionamento dos mercados, resultando um comprometimento da legitimidade dos governos e da reputação das empresas norte-americanas no exterior.

O congresso norte-americano aprovou em 1977 o *Foreign Corrupt Practices Act* – *FCPA*. Segundo Coelho e Heringer (2017), surgiu como consequência ao movimento anticorrupção decorrente da repercussão do escândalo *Watergate*, projetada para combater a corrupção e desestimular o envolvimento de empresas e corporações norte-americanas em esquemas de corrupção estrangeiros.

Para Oliveira (2017), o *FCPA* representou um marco inquestionável para a edição de outras importantes convenções internacionais no combate à corrupção como a Convenção Interamericana contra a Corrupção em 1996, editada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em 2003, editada pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A corrupção sempre existiu e existirá, entretanto, o seu excesso é bastante prejudicial para os negócios. Segundo Speck (2000), os agentes econômicos do mercado global seu efeito político ou negativo representa um risco relevante de investimento. Nesse contexto, o impacto sobre o crescimento econômico e no desenvolvimento social despertou a atenção das autoridades do país mais capitalista do mundo, da Organização para Cooperação e

Desenvolvimento Econômico – OCDE e outras instituições internacionais a seguirem um padrão de combate à corrupção.

No Brasil a política surge, primeiramente, no âmbito do setor privado. Segundo Prado (2018), diante do cenário desencadeado pelos esforços das organizações internacionais na busca do combate à corrupção, que apresentou reflexos imensuráveis e transacionais, algumas empresas brasileiras passaram utilizar as recomendações e diretrizes adotadas mundialmente. Isso pelo fato de que essas empresas precisavam se adequar às normas internacionais para fazer negócios internacionais.

A política ganha força a partir da promulgação Lei nº 12.843/13 durante o governo da ex-presidente Dilma Rousseff, popularmente conhecida como Lei Anticorrupção (LAC). A LAC, de acordo com Prado (2018), foi uma resposta às Convenções Internacionais Anticorrupção firmadas pelo Brasil e às Jornadas de Junho de 2013, internalizando no ordenamento jurídico brasileiro uma série de mecanismos responsabilização das pessoas jurídicas privadas pela prática de atos ilícitos contrários à administração pública.

Dessa forma, no que se refere ao combate à corrupção o legislador inovou no enfoque repressivo, ao imputar a responsabilização objetiva às pessoas jurídicas, independentemente da responsabilidade subjetiva atribuída à pessoa física autora do ato ilícito e no enfoque preventivo, ao fazer a previsão expressa de procedimentos de integridade. No que se refere que ao âmbito preventivo, o Decreto nº 8.420/15 que regulamentou a LAC, trouxe a previsão dos programas de integridade no capítulo IV, estabelecendo parâmetros específicos quanto a sua avaliação, entretanto, a política passa a ser formalmente inserida no âmbito do setor público apenas em 2016, através da Instrução Normativa conjunta nº 01 entre a Controladoria Geral da União – CGU e o Ministério do Planejamento e Orçamento.

Nesse sentido, o programa de integridade consiste de acordo com Matos (2019) em um sistema formado por um conjunto de normas, políticas, processos, procedimentos e indivíduos que atuam dentro de uma organização interagindo, tanto com elementos internos quanto externos. Todos esses elementos procuram prevenir e mitigar os riscos da ocorrência de condutas irregulares, práticas de corrupção, fraudes e desvios éticos de conduta, oferecendo mecanismos para que a instituição possa detectar e remediar os danos decorrentes dos atos ilícitos (MATOS, 2019).

Durante o governo do ex-presidente Michel Temer, foi publicado o Decreto nº 9.203/17, que trata da política de governança da administração pública direta, autárquica e fundacional. O referido decreto possui papel central no processo de introdução da política no âmbito do setor público brasileiro, tendo em vista que marca a formalização da obrigatoriedade de órgãos e

entidades da administração pública instituírem programas de integridade públicos, contemplando ações e medidas em 04 eixos de atuação: 1) Comprometimento e apoio da alta administração; 2) Existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; 3) Análise, avaliação e gestão de riscos associados ao tema da integridade; e 4) Monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade (BRASIL, 2017).

O referido Decreto delegou, ainda, a CGU a competência para articular, fiscalizar e auxiliar na elaboração do desenho de implementação dos programas de integridade, através de procedimentos necessários para estruturar, executar e monitorar as ações e medidas de integridade, instituídas no âmbito da administração pública federal. No mesmo ano, em que a OCDE apresentou as novas diretrizes de *compliance* para o âmbito do setor público, propondo como resposta estratégica para o combate à corrupção a Integridade Pública.

A partir da exposição acima, a pergunta que se coloca é a seguinte: *Quais fatores contribuíram para a inserção da política de integridade na Administração Pública Federal brasileira? Quais foram os mecanismos causais que fizeram com que o governo brasileiro buscasse uma maior transparência no setor público?* A próxima seção busca responder a essas perguntas, por meio da análise uma cadeia causal de eventos. Buscamos apresentar as relações entre os fatores que contribuíram para a inserção da política de integridade, como uma medida para prevenção e combate à corrupção no âmbito da administração pública federal brasileira.

3. Fatores que contribuíram para a inserção da política de compliance no brasil

3.1 Procedimentos Metodológicos

Nesta seção serão apresentados a metodologia e os procedimentos de pesquisa utilizados. O objetivo desta seção é analisar os fatores que estão relacionados com a inserção da política dos programas de integridade nos órgãos e entidades do setor público brasileiro e para isso foi utilizado o método eminentemente qualitativo de *process-tracing*.

Para Miranda (2019) a técnica consiste em uma busca de relações em uma série sequencial de eventos, estruturando uma cadeia causal até a chegada do evento final desejado. Desse modo, por meio da reunião de alguns fatos descritivos montar uma relação, onde os eventos iniciais resultem em um evento final, ou seja, se $X1 \rightarrow X2 \rightarrow X3 \rightarrow X4 \rightarrow Y$. A técnica opera através de uma lógica determinística, permitindo a produção de inferências descritivas e causais, ou seja, como X e Y estão conectados, um processo de rastreamento que investiga a

ocorrência do evento inicial, do resultado subsequente e se o primeiro foi realmente a causa do último (MAHONEY, 2011).

Para elaboração do mapa causal, foi realizada a coleta de dados em documentos públicos e oficiais disponibilizados pelas instituições e na legislação. A partir da sistematização desses documentos reconstruímos os caminhos que levaram a inserção da política de compliance/integridade na administração pública brasileira, conforme detalhado a seguir.

3.2 Caminho da inserção da política de integridade na administração pública federal brasileira

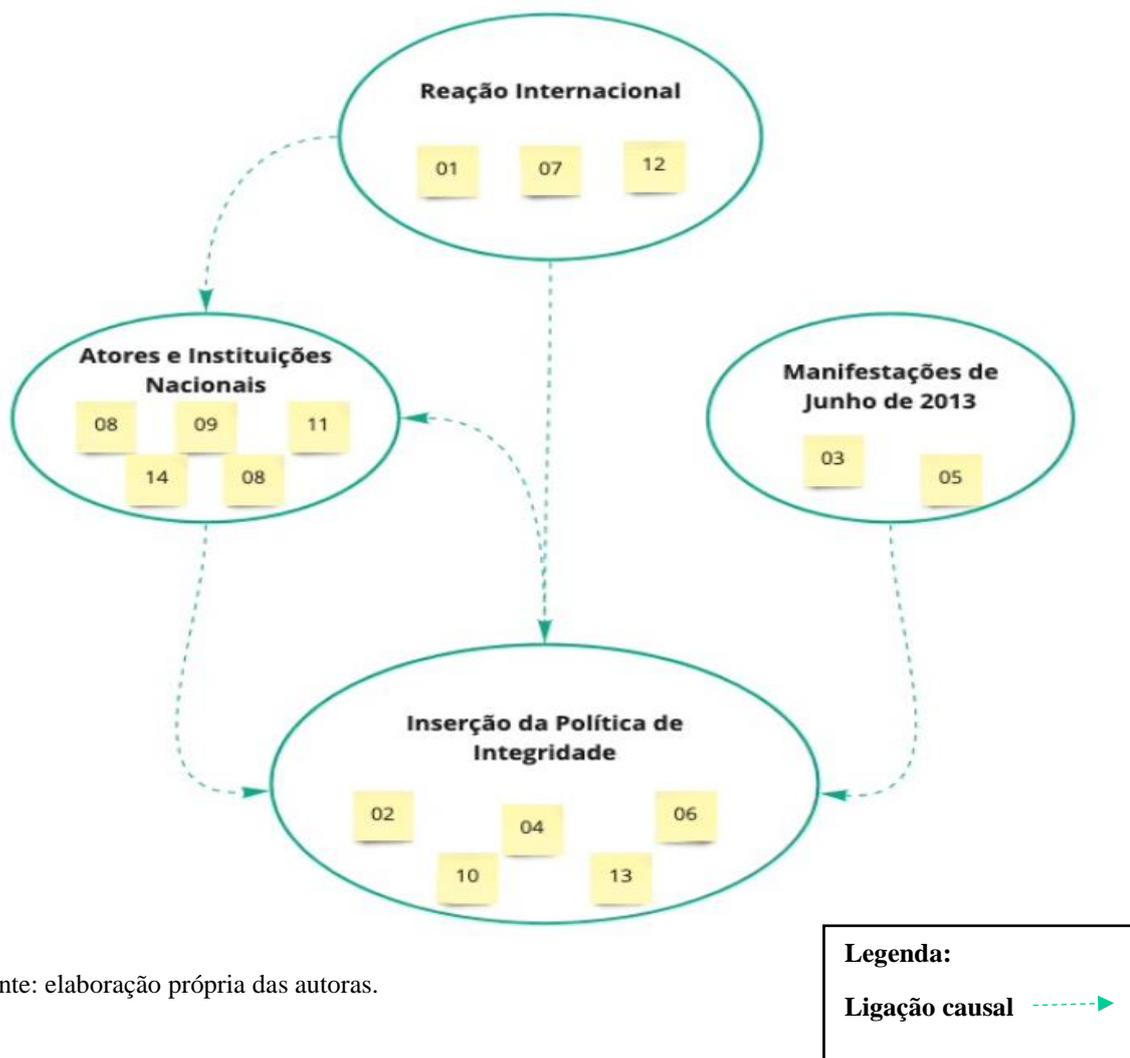
Ao analisarmos a inserção da política de compliance na administração pública brasileira, uma primeira constatação observada foi que diversas Convenções Internacionais contra a corrupção da OEA, ONU e OCDE assinadas e ratificadas pelo Brasil tiveram um papel importante.

Na figura a seguir apresentamos o mapa causal completo da a inserção da política de integridade no setor público brasileiro. É importante salientar que o mapa não se encontra em um plano cartesiano, de forma que houve um esforço para que os eventos fossem lidos da esquerda para direita, porém a ordem dos acontecimentos se dá pela numeração do evento e não pela sua posição espacial. Além disso, vale ressaltar o fato de que nem todos os eventos descritos podem ser localizados no mapa de causalidade, haja vista que nem todos geraram efeitos para a conclusão da inserção da política de integridade no âmbito da administração pública federal, que seria o nosso Y.

Lista dos principais eventos da inserção da política de integridade na administração pública brasileira:

- 1) Convenções Internacionais Anticorrupção (OEA, ONU, OCDE); 2) Fevereiro de 2010: apresentação do PL 6826/2010 que deu origem a LAC; 3) Junho de 2013: Jornadas de protestos populares que detinha entre a pauta de reivindicações dos manifestantes o combate à corrupção. 4) Agosto de 2013: Promulgação da LAC pela ex-presidente Dilma Rousseff. 5) Março de 2014: Escândalo de Corrupção na Petrobrás e Operação Lava Jato. 6) Março de 2015: Decreto nº 8.420/15 regulamentou a LAC. 7) Setembro de 2015: Agenda 30 da ONU. 8) Abril de 2016: Portaria nº 750 da CGU instituiu o programa de integridade da instituição e o primeiro no âmbito do setor público. 9) Abril de 2016: Portaria nº 784 da CGU instituiu o PROFIP. 10) Maio de 2016: Instrução Normativa conjunta nº 01 entre a entre a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento e Orçamento. 11) Dezembro de 2016: TCU lança a 1ª edição do Referencial de combate à fraude e a corrupção. 12) Em 2017: Recomendações do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. 13) Novembro de 2017: Decreto nº 9.203/17 estabeleceu a obrigatoriedade do programa de integridade no setor público e competência da CGU para articular e auxiliar no desenho de implementação dos programas de integridade. 14) Abril de 2018: Portaria nº 1089 da CGU estabeleceu orientações para os procedimentos de estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade. 15) Janeiro de 2019: Portaria nº 57 da CGU alterou a Portaria nº 1089 prevendo um processo incremental dos programas de integridade dividido em fases.

Figura 01 – Mapa causal do *process- tracing* da política de integridade pública brasileira



Fonte: elaboração própria das autoras.

Como podemos observar a partir do mapa causal exposto na figura 01 e da lista dos principais eventos, o contexto para a criação da Lei Anticorrupção (LAC), surgiu das Convenções Internacionais contra a corrupção da OEA, ONU e OCDE assinadas e ratificadas pelo Brasil. Nesse segmento, com as três Convenções Anticorrupção, o Brasil obrigou-se a punir de forma efetiva as pessoas jurídicas que praticam atos de corrupção, em especial, os atos de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Dessa forma, visando atender aos compromissos internacionais, visto que o Brasil ainda não possuía um instrumento legal para a penalização de pessoas jurídicas eventualmente beneficiadas por atos corruptos, foi apresentado em fevereiro de 2010 o Projeto de Lei nº 6826/2010, de autoria do Poder Executivo, elaborado pela CGU junto ao Ministério da Justiça e a Advocacia Geral da União (AGU).

Em outubro de 2011, ainda durante a tramitação do projeto de lei da LAC a OCDE a pedido do governo brasileiro lança um relatório de avaliação a respeito do sistema de integridade brasileiro. Nesta avaliação, a organização faz um diagnóstico reconhecendo progressos importantes promovidos pelo governo federal brasileiro nas últimas décadas, porém, faz novas recomendações indicando caminhos para que o governo pudesse fortalecer os pontos enfraquecidos do sistema anticorrupção (OCDE, 2011).

Nesse sentido, em fevereiro de 2012 destaca-se o convite realizado ao Diretor Jurídico da OCDE Nicola Bonucci para participar da elaboração da LAC, a requerimento do relator da Comissão Especial do PL 6826/2010, sob a justificativa de que o convidado iria contribuir com o debate por meio do seu conhecimento e experiência sobre a implementação de novas tendências e mecanismos empregados em democracias mais avançadas para prevenção e combate à corrupção, como é o caso por exemplo dos programas de integridade CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

O PL nº 6826/2010 tramitou na Câmara dos Deputados até junho de 2013, sendo enviado ao Senado para apreciação, momento em que surge um ponto de inflexão: as manifestações de Junho de 2013. Segundo Tatagiba (2014), as Jornadas de Junho de 2013 no Brasil, foram manifestações populares desencadeadas no país inteiro e inicialmente surgiram para contestar os aumentos das tarifas de transportes públicos, contudo, os protestos possuíam variadas pautas de reivindicações com múltiplas bandeiras, gerando grandes repercussões nacionais e internacionais.

De acordo com Gohn (2016), as mobilizações foram um reflexo da crise econômica global a partir de 2008, geradora de grandes manifestações com agendas distintas pelo mundo inteiro como as ocorridas na Europa, Turquia e as lutas pela redemocratização no Oriente Médio com a Primavera Árabe na Tunísia, Egito entre outros. A questão do combate à corrupção, foi uma bandeira frequentemente levantada pelos setores organizados desde a transição democrática, porém, nos protestos de Junho 2013 alcançou maior força a partir do momento em que as manifestações se massificaram (TATAGIBA, 2014).

Em resposta, segundo Ferreira (2014) o governo brasileiro anunciou uma série de medidas, dentre a importante a promulgação da LAC. A LAC – Lei nº 12.846 – de acordo com Prado (2018), foi promulgada em agosto de 2013 dispondo sobre uma série de mecanismos para prevenção, combate à corrupção e principalmente a responsabilização dos agentes pelos atos lesivos praticados que atentem contra a administração pública nacional ou estrangeira.

Em um comparativo realizado por Goedert (2016), entre a legislação anticorrupção americana (*Foreign Corrupt Practices Act – FCPA*), a do reino unido (*UK Bribery Act*)

utilizadas como parâmetros internacionais para a política de *compliance* e a LAC, foi possível observar a evolução da legislação no âmbito do combate à corrupção. A LAC, traz uma maior incidência, abrangendo território nacional e estrangeiro, sistemas de responsabilização mais aperfeiçoados e um rol de sanções mais extensos em relação as outras legislações.

Em março de 2014, foi veiculado na imprensa o escândalo de corrupção da Petrobrás e a deflagração da primeira fase da Operação Lava Jato, iniciada por uma força tarefa sediada em Curitiba (PR), a investigação tinha o objetivo de examinar casos bilionários de corrupção em obras da estatal e agentes públicos do Poder Executivo e Legislativo (LONDERO, 2020). Para Silva Junior et al (2019), a operação influenciou o cenário político brasileiro, ao colocar em evidência os agentes e partidos políticos envolvidos em irregularidades na administração pública brasileira.

Em março de 2015, os procuradores da República que ganharam notável visibilidade após a Operação Lava-Jato, passaram a ocupar papéis normalmente desempenhados pela classe política ao desenvolverem um pacote de alterações legislativas, lançando uma campanha denominada “Dez Medidas Contra à Corrupção” (ALENCAR e VARELLA 2019). O pacote deu origem a um projeto de lei que atualmente continua em tramitação no Senado Federal, tendo em vista a existência de pontos que geram polêmicas entre políticos e procuradores “lavajatistas”. Ainda em março de 2015, foi publicado o Decreto 8.420 que regulamentou a LAC e trouxe como destaque a finalidade do programa de integridade como uma medida anticorrupção no âmbito preventivo.

Segundo Ferreira e Bertoncini (2016), a partir da LAC a CGU passou a articular um padrão mínimo de *compliance* por meio de diversas diretrizes sobre os programas de integridade a partir de julho de 2015, inicialmente foram publicadas para as empresas do setor privado nacionais ou estrangeiras que tivessem alguma relação de contratação com o setor público. E, posteriormente, em dezembro de 2015, as diretrizes foram ampliadas com foco específico para os órgãos e entidades do setor público, objetivando orientar os órgãos e entidades que tivessem o interesse de aderir aos programas de integridade de maneira espontânea.

Entretanto, importa aqui destacar que a CGU, como qualquer burocracia, deseja sempre expandir sua atuação e reforçar sua importância, enquanto instituição. A LAC permitiu à burocracia fortalecer seu papel no controle interno, justamente em um período em que a instituição estava enfraquecida com a redução do número de auditorias *in loco* nos entes subnacionais (MENEZES, 2016).

Assim em abril de 2016, a CGU instituiu através da portaria nº 750 o seu próprio programa de integridade, o primeiro programa de integridade a ser instituído no âmbito do setor público. De acordo com Rodrigues *et al* (2016), com o intuito de desenvolver um projeto de gestão estratégica próprio da organização e a iniciativa de adesão à política nos órgãos e entidades da administração pública federal.

Ainda, em abril de 2016 foi publicada a portaria nº 784 da CGU que instituiu o Programa de Fomento da Integridade Pública (PROFIP), com a finalidade de orientar e capacitar a administração pública federal na implementação da gestão de integridade (RODRIGUES; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2016). Em maio de 2016, veio a formalização da inserção da política de integridade no âmbito da administração pública federal por meio da Instrução Normativa conjunta nº 01 entre a CGU e o Ministério do Planejamento e Orçamento.

Foi publicado em 2017 as Recomendações do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, sendo estruturada com base em diretrizes de *compliance* difundidas mundialmente como abordado nas seções anteriores. Para a OCDE (2017), um reflexo das discussões e acordos firmados por líderes mundiais no evento Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, ocorrido em setembro de 2015 na sede da ONU.

De acordo com Nieto (2017), a Agenda 2030 formaliza um plano de ação a favor do desenvolvimento internacional da população global posterior a 2015, ao buscar promover um debate acerca do futuro dos programas de desenvolvimento mundiais. Segundo Aranha (2015), a capacidade da democracia de manter a corrupção sob controle depende da promoção de uma rede de mecanismos governamentais e não-governamentais de *accountability* que permitem prevenir e combater a corrupção. Nesse contexto, organizações internacionais passaram a reconhecer a Integridade Pública, não apenas como um princípio pilar das estruturas políticas, econômicas e sociais, mas como uma resposta estratégica para à prevenção e combate corrupção.

Em novembro de 2017, nesse segmento, foi publicado o Decreto nº 9.203/17 pelo ex-presidente Michel Temer, que estabeleceu a obrigatoriedade do programa de integridade no setor público e atribuiu a competência da CGU para articular e auxiliar no desenho de implementação dos programas de integridade. Apesar do Brasil não ser formalmente aderente as recomendações da OCDE, a CGU como órgão responsável pela política de integridade, utiliza como base para desenhar e estruturar a gestão de integridade no âmbito do setor público brasileiro (CGU, 2017).

Em abril de 2018, foi publicada a Portaria nº 1089 da CGU que estabeleceu orientações para os procedimentos de estruturação, execução e monitoramento dos programas de

integridade. E em janeiro de 2019, a portaria nº 57 da CGU alterou a portaria nº 1089 trazendo como principal alteração a previsão de um processo incremental para os programas de integridade dividido em fases.

O Tribunal de Contas da União (TCU) como instituição de controle externo passou a avaliar desde abril de 2019, a partir da decisão tomada em plenário no acordo nº 958 a aderência das instituições as chamadas Boas Práticas de Combate à Fraude e Corrupção, elaboradas pelo próprio órgão de controle em 2016. As diretrizes possuem elementos semelhantes e associados à política de integridade e têm contribuído para as entidades do setor público implementarem e efetivarem cada vez mais seus programas de integridade.

Cabe ressaltar que apesar do TCU não ter sido citado diretamente na legislação, por iniciativa própria incorporou sua atuação no novo ordenamento jurídico brasileiro de combate à corrupção. Processo semelhante ao apontado por Menezes (2015b), em sua análise sobre a atuação do TCU na fiscalização sobre as agências reguladoras, onde o órgão de controle externo reinterpreto sua atuação, diante da reforma do Estado brasileiro na década de 1990.

Assim, observamos uma cadeia causal de acontecimentos que resultaram na inserção da política de compliance na administração pública brasileira. Com eventos internacionais e locais que pressionaram por uma ação do Executivo nacional na direção de uma política de combate à corrupção.

Conclusões

A política de *compliance* não é recente, surgiu de maneira mais definida nos EUA em meados do final da década de 70, se constituindo como uma medida de enfrentamento a corrupção de caráter transnacional, à medida que, nas últimas décadas vem sendo implementada em diversos países. Porém, no Brasil foi inserida âmbito do setor público apenas recentemente através da chamada política de integridade. Nesse contexto, buscamos realizar uma análise de *process-tracing* com o intuito de investigar por meio de uma lógica determinística, quais os fatores que contribuíram para a inserção dessa política no âmbito da administração pública federal.

Após a estruturação de uma cadeia causal de eventos foi possível a produção de algumas inferências descritivas e causais acerca de alguns fatores que contribuíram para a inserção da política, quais sejam: Primeiro, a pressão internacional, através das convenções internacionais para a prevenção e combate efetivo à corrupção; Segundo a pressão das manifestações

populares, para o combate à corrupção realizadas sob o governo federal; E, por fim, a articulação desenvolvida pela CGU.

Diante da pressão internacional para atender aos compromissos internacionais estabelecidos na Convenções Anticorrupção da OEA, ONU e OCDE, surge o PL nº 6826/2010 que deu origem a LAC, como instrumento legal para punir e responsabilizar pessoas jurídicas por atos de corrupção, buscando inovar o rol de medidas institucionais para a prevenção e combate à corrupção no Brasil. A pressão das manifestações populares das Jornadas de Junho de 2013 para o combate à corrupção refletiu na reação do governo acelerando a promulgação da LAC, trazendo a previsão expressa dos programas de integridade, aqui o projeto de formalização da implementação da política no âmbito do setor público passa a ganhar mais força como uma resposta do Poder Executivo a ânsia popular pela busca de mais transparência e o combate efetivo à corrupção.

A partir do surgimento da LAC e do tensionamento institucional para o aperfeiçoamento do arcabouço institucional para a prevenção e combate à corrupção, gerado logo após ao escândalo de corrupção deflagrado pela Operação Lava Jato, houve principalmente um esforço da CGU no desenvolvimento de uma articulação voltada para a inserção da política de integridade no âmbito do setor público, com base nos parâmetros de *compliance* internacionais difundidos mundialmente e já e utilizadas pelas empresas do setor privado brasileiro.

O resultado foi a formalização e obrigatoriedade de adoção da política para os órgãos e entidades da administração pública federal autárquica, direta e fundacional. É importante salientar, ainda, o comportamento da CGU anterior a formalização como um projeto estratégico de sobrevivência, por meio da expansão da sua burocracia e o fortalecimento do papel do controle interno, em um momento de fragilidade institucional diante da falta de interesse político, com a perda de orçamentos e mudanças de posicionamento institucional efetivadas pelo Poder Executivo.

Dessa forma, consideramos que o artigo obteve sucesso em seu objetivo, a saber: apresentar e traçar os principais fatores contributivos para a inserção da política de integridade no âmbito da administração pública federal. Procuramos compreender as mudanças ao longo das últimas décadas, no âmbito do combate à corrupção, e as justificativas do surgimento da política de *compliance* para prevenção e combate à corrupção no Brasil. Por fim, se faz pertinente destacar a necessidade da continuação e exploração da agenda de pesquisa sobre o tema na Ciência Política, para o aprofundamento científico das escassas pesquisas já existentes.

Referências

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; VARELLA, Marcelo Dias. O papel dos agentes públicos na agenda anticorrupção democrática no Brasil. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Volume 39.2 — jul./dez. 2019.

ARANHA, Ana Luiza Melo. A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local. 495f. Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Ciência Política da UFMG. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.

ARAÚJO, Carlos Humberto Dente. Análise da percepção de gestores sobre a implantação e aplicação de um programa de integridade anticorrupção: Estudo de caso na ArcelorMittal Açores Planos. 170f. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade do Vale do Itajaí. BIGUAÇU – SC, 2017.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Análise dos programas de integridade no setor público brasileiro. 93f. Dissertação apresentada ao programa de Gestão Pública e Cooperação Internacional no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2019.

BRASIL. Decreto n. 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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em: 10 de setembro de 2020.

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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>. Acesso em 10 de setembro de 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Apresentação do Projeto de Lei nº 6826/2010. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em: 29 de maio de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Apresentação de requerimento convite, 2012. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em: 29 de maio de 2021.

COELHO, Nuno M.M.S; HERINGER, Helimara Moreira Lamounier. Foreign Corrupt Practices Act: Uma breve análise da lei que deu origem ao combate internacional da corrupção. Revista Jurídica, Curitiba, v. 1, n. 46, p. 164- 187, fev. 2017.

CGU, Controladoria Geral da União. Manual para implementação de programas de integridade: orientações para o setor público, 2017. Disponível em: < https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf>. Acesso em: 05 de dez de 2020.

FERREIRA, Antônio Carlos Gomes. A desobediência civil na sociedade brasileira reflexões sobre a participação política e representatividade sob a luz do pensamento de Hannah Arendt, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28439/a-desobediencia-civil-na-sociedade-brasileira-reflexoes-sobre-participacao-politica-e-representatividade-sob-a-luz-do-pensamento-de-hannah-arendt>>. Acesso em 12 de março de 2021.

FERREIRA, Daniel; BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. A importância do controle cidadão nos programas de integridade (compliance) das empresas estatais com vistas ao desenvolvimento nacional. *Revista Jurídica*, vol. 04, n.º. 45, Curitiba, 2016. pp.115-134.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, 82, pp. 353-364, 2011.

FILGUEIRAS, F. Desenvolvimento institucional e controle da gestão pública: uma análise do sistema de accountability brasileiro. ANPOCS, (pp. 1-33). Caxambu, 2015.

GOEDERT, Letícia Tegoni. Compliance enquanto mecanismo de accountability horizontal no combate à corrupção. 67f. Monografia submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de bacharela em Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

GOHN, M. G. M. Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de Junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena. *Revista Diálogo Educacional*, v. 16, n. 47, p. 125-146, 2016.

LONDERO, Daiane. O Ministério Público Federal no combate à corrupção política. 12º Encontro da ABCP: Democracia & Desenvolvimento. João Pessoa, 2020.

MAHONEY, James. “The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences”. *Sociological Methods and Research*, vol. 41 n.º 4, 2012.

MIRANDA, Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de. The Protection of Governments from Corruption Scandals: Studies of Federal Parliamentary Committees of Inquiry using Process-Tracing. Congress of de IPSA. Curitiba, Brazil, 01th - 03th July, 2019.

MADEIRA, Lígia Mori. Compliance: a (rara) aplicação dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos pelos tribunais intermediários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, N.º 21. Brasília. Set/Dez, 2016.

MATOS, Amanda Prado de. Formas de regulação dos programas de integridade no Brasil. 158f. Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2019.

MENEZES, Monique. O controle externo do legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 66 (2): 281-310 abr/jun, 2015a.

_____. Autonomia e Controle das Agências Reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro. Curitiba: Ithala; Teresina, Edufpi, 2015b.

_____. Performance of internal control in Brazil and the quality of democracy. Artigo apresentado no 24th World Congress of Political Science, Poznan, July 2016. Texto disponível em: < <https://www.ipsa.org/events/congress/poznan2016>>, apenas para filiados a IPSA.

NIETO, Alejandra Trejo. Crecimiento económico e industrialización en la agenda 2030: perspectivas para México. Revista Problemas del Desarrollo, 188 (48), enero-marzo, 2017.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 20 de março de 2019.

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Relatório de Avaliação do Sistema de Integridade Brasileiro, 2011. Disponível em: <https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/avaliacao_integridade_brasileira_ocde.pdf>. Acesso em: 25 de junho de 2021

OLIVEIRA, Gabriel Almeida de. O combate à corrupção no Brasil: uma análise das mudanças apresentadas a partir da adesão a convenções internacionais. 74f. Monografia submetida ao departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.

PRADO, Juliana de Paula Tocaundo. Eficácia dos programas de integridade e anticorrupção por intermédio do método 70.20.10 nas organizações. 138f. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito, da Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, da Universidade FUMEC. Belo Horizonte, 2018.

RICO, Bruno Gabriel de. O papel da Controladoria Geral da União no sistema de integridade brasileiro. 133f. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015.

RODRIGUES, Maria Lúcia de Barros; OLIVEIRA, Pamela Danelon Justen de; ARAÚJO, Alexandra Barbosa Campos de. Compliance no Setor Estatal. Revista Unicuritiba, Curitiba, v. 2, n. 19, 2016.

SILVA JUNIOR, Alessandro Carlos da; VALADARES, Josiel Lopes; MACEDO, Suélem Viana. Desdobramentos da operação lava-jato no combate à corrupção no Brasil: uma análise a partir da perspectiva neo-institucional. RPCA | Rio de Janeiro | v. 13 | n. 4 | out. – dez. 2019.

SPECK, Bruno Wilhelm et al. Os custos da corrupção. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v. 10, n. 10, p. 03-40, fev. 2000.

TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992, 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. Revista Política & Sociedade. v.13, n.28, 2014.

VIOL, Dalila Martins, Entre o Texto e o Contexto: institucionalização dos Programas de Integridade no Brasil. 178 f. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2019.