



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS**  
**ESCOLA DE GESTÃO E NEGÓCIOS**  
**Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Territorial**  
**Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial**

**Júlia Pereira de Sousa Cunha**

**PROGRAMA DE CONFORMIDADE NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA E SUA APLICABILIDADE NO PODER  
JUDICIÁRIO: UMA ANÁLISE DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS  
E FEDERAIS.**

**GOIÂNIA**  
**2021**

**Júlia Pereira de Sousa Cunha**

**PROGRAMAS DE CONFORMIDADE NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA E SUA APLICABILIDADE NO PODER  
JUDICIÁRIO: UMA ANÁLISE DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS  
E FEDERAIS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pósgraduação *Stricto Sensu* – Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento e Planejamento Territorial (MDPT), da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-Goiás), como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Orientador: Prof. Dr. Ycarim Melgaço Barbosa

GOIÂNIA  
2021

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

C972p Cunha, Júlia Pereira de Sousa

Programa de Conformidade na Administração Pública e sua aplicabilidade no Poder Judiciário : Uma Análise dos Tribunais Estaduais e Federais / Júlia Pereira de Sousa Cunha.-- 2021.

63 f. : il.

Texto em português, com resumo em inglês

Dissertação (mestrado) -- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Escola de Gestão e Negócios, Goiânia, 2021

Inclui referências: f. 58-62

1. Administração pública. 2. Poder judiciário. 3. Tribunais do júri. 4. Pesquisa. 5. Publicações oficiais. I.Barbosa, Ycarim Melgaço. II.Pontifícia Universidade Católica de Goiás - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial - 2021. III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 35(043)

Catálogo da Publicação

# FOLHA DE APROVAÇÃO

JÚLIA PEREIRA DE SOUSA CUNHA

**PROGRAMA DE CONFORMIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA  
APLICABILIDADE NO PODER JUDICIÁRIO: UMA ANÁLISE DOS TRIBUNAIS  
ESTADUAIS E FEDERAIS**

Dissertação do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, defendida e aprovada em 12/03/2021 pela Banca Examinadora constituída pelos professores:



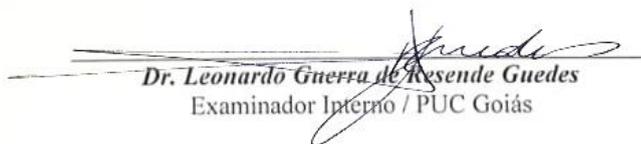
---

**Dr. Ycarim Melgaço Barbosa**  
Orientador / PUC Goiás



---

**Dr. Emídio Silva Falcão Brasileiro**  
Examinador externo / UNIFAN



---

**Dr. Leonardo Guerra de Resende Guedes**  
Examinador Interno / PUC Goiás

## DEDICATÓRIA

Esta dissertação é dedicada a mim pela minha persistência de sempre correr atrás do que eu quero. Á Deus que indefinidamente me protegeu e me ajudou na escolha do caminho a seguir. À minha mãe, meus irmãos e a minha avó, que constantemente me apoiaram nas situações mais difíceis da minha vida. Dedico também esta dissertação ao Matheus Carvalho, por ser essa pessoa incrível que me mostra dia a dia como é bom tê-lo ao meu lado.

## **AGRADECIMENTOS**

Esta dissertação é fruto de um trabalho árduo e contínuo durante esses últimos 24 meses. Nesta caminhada agradeço imensamente aos meus colegas e professores do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da turma de 2019/1, pelo carisma, dedicação e companheirismo em todas as situações vividas neste período. Ao meu orientador, Prof. Dr. Ycarim Melgaço Barbosa, que teve muita paciência, seriedade e animosidade comigo e com minha pesquisa.

Agradeço também à minha mãe Ângela Cunha por estar continuamente presente em todos os aspectos, me apoiando as decisões tomadas e a resolução de dúvidas no início e durante toda minha jornada pessoal. A minha avó Dona Nair, aos meus irmãos cabeça oca Ney Cunha e Lucca Cunha e ao Matheus Carvalho pelas correções gramaticais pertinentes, pela companhia e pelo seu apoio em minhas decisões tanto acadêmicas como pessoais.

Aos meus amigos de graduação Pedro Guilherme, Gean Pablo, Márcia Cristina e Márcia Delmono que me acompanham desde dias mais difíceis até os mais fáceis. Ao pessoal do Controle Interno do TJGO, no qual aprendi assuntos de caráter profissional, mas também o como e bom poder trabalhar com pessoas excepcionais e dedicadas para um bem comum.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Agradeço aos professores que participaram da minha banca de qualificação, e suas correções pertinentes.

## EPÍGRAFE

*“A satisfação está no esforço, não na conquista. O esforço completo  
significa vitória completa”*

Mahatma Gandhi

## Resumo

Os programas de conformidade e gestão de riscos são ferramentas importantes no âmbito do setor público, principalmente após inúmeros casos de corrupção, desvio de verbas, formações de cartéis e lavagem de dinheiro com a máquina pública. Recentemente a administração pública brasileira está fazendo a adoção do *compliance* em sua estrutura administrativa através de leis, portarias e decretos geridos por órgãos de controle e gestão administrativa. Esta dissertação teve como objeto de estudo as ferramentas de *compliance* na administração pública com ênfase no Poder Judiciário em Tribunais Estaduais e Federais de todo o país. Para tanto se formulou a seguinte pergunta problema: as aplicações dos protocolos de conformidade seriam eficientes e suficientes para a identificação e resolução da corrupção na administração pública? No âmbito metodológico optou-se pela pesquisa descritiva e documental, com análise de dados, arquivos públicos e documentos jurídicos, incluindo questionários realizados em 27 Tribunais de Justiça Estaduais e as 5 regiões dos Tribunais Regionais Federais. A fundamentação teórica amparou-se em autores que conceituam, abordam e analisam a corrupção de caráter originário até a corrupção pública com ênfase na teoria do Capitalismo de Laços e na Acumulação Permanente do Capital, situação esta que configura a troca de favores entre o ente público e o ente privado para prática escusas contra a sociedade praticada desde da idade média até os dias atuais. Conclui-se que há mecanismos eficientes para o combate a corrupção, mas infelizmente não são suficientes já que a opção de fazer ou não atos corruptos remete a *virtus* de cada indivíduo.

**Palavras-chave:** compliance; poder judiciário; administração pública; capitalismo de laços; acumulação permanente de capital.

## ABSTRACT

Compliance and risk management programs are important tools in the public sector, especially after numerous cases of corruption, embezzlement, cartel training and money laundering with the public machine. Recently, the Brazilian public administration is making compliance in its administrative structure through laws, ordinances and decrees managed by administrative control and management bodies. This dissertation had as object of study the compliance tools in public administration with emphasis on the Judiciary in State and Federal Courts throughout the country. To this end, the following problem question was asked: would the applications of compliance protocols be efficient and sufficient for the identification and resolution of corruption in public administration? In the methodological scope, descriptive and documentary research was chosen, with analysis of data, public archives, and legal documents, including questionnaires conducted in 27 State Courts of Justice and the 5 regions of the Federal Regional Courts. The theoretical foundation was supported by authors who conceptualize, approach, and analyze corruption of original character up to public corruption with emphasis on the theory of Bond Capitalism and the Permanent Accumulation of Capital, a situation that configures the exchange of favors between the public and the private one for practice against society practiced from the middle ages to the present day. It is concluded that there are efficient mechanisms for combating corruption, but unfortunately, they are not enough since the option of doing corrupt acts or not refers to the *virtus* of each individual.

**Keywords:** compliance; judicial power; public administration; bond capitalism; permanent capital accumulation.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – A engrenagem Corruptiva .....	20
Quadro 2 – Ciclo da Abstenção de Reclamações .....	25
Quadro 3 – Rol da LAC 2013.....	28
Quadro 4 – Comparação entre a Proposta das 10 Medidas versus PL 4.4850/2016 .....	29
Quadro 5 – Fontes de Coleta de Dados .....	30
Quadro 6 – Pilares da Implantação do <i>Compliance</i> .....	36
Quadro 7 – Primeiro Alicerce do Programa <i>Compliance</i> .....	37
Quadro 8 – Segundo Alicerce do Programa <i>Compliance</i> .....	37
Quadro 9 – Terceiro Alicerce do Programa <i>Compliance</i> .....	38
Quadro 10 – Etapas da Governança no Setor Público.....	42
Quadro 11 – Devolutiva Questionário TRF’s e TJ’s.....	43
Quadro 12 – Sem Programas de Conformidade/ <i>Compliance</i> TJ’s.....	44
Quadro 13 – Sem implantação: Tem Auditoria e/ ou Controle Interno TJ’s.....	44
Quadro 14 – Sem implantação: Tem Controle Interno e/ ou Gestão de Riscos TJ’s .....	45
Quadro 15 – Em fase de implantação/ estudos TJ’s.....	45
Quadro 16 – Programa de Conformidade TRF 1 .....	47
Quadro 17 – Programa de Conformidade TRF 2 .....	47
Quadro 18 – Programa de Conformidade TRF 3 .....	49
Quadro 19 – Programa de Conformidade TRF 4 .....	50
Quadro 20 – Programa de Conformidade TRF5 .....	51
Quadro 21 – Principais Trabalhos CNJ .....	52
Quadro 22 – Pilares das Boas Práticas CNJ .....	55

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Mapa estratégico do Poder Judiciário .....	53
Figura 2 – Macrodesafios do Poder Judiciário 2015-2020.....	54
Figura 3 – Macrodesafios do Poder Judiciário 2021-2026.....	56

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>CF</b>	Constituição da República Federativa do Brasil
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>CJF</b>	Conselho da Justiça Federal
<b>COAF</b>	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>DF</b>	Distrito Federal
<b>DPF</b>	Departamento de Polícia Federal
<b>ENCCLA</b>	Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro
<b>FCPA</b>	Foreign Corrupt Practices
<b>IPC</b>	Índice de Percepção a Corrupção
<b>LAC</b>	Lei Anticorrupção
<b>LAI</b>	Lei Acesso Informação
<b>MPF</b>	Ministério Público Federal
<b>PAC</b>	Pacote Anticrime
<b>PDCC</b>	Plano de Diretrizes de Combate a Corrupção
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>RFB</b>	Receita Federal do Brasil
<b>SJRJ</b>	Secretária de Justiça do Rio de Janeiro
<b>SJES</b>	Secretária de justiça do Espírito Santo
<b>SNI</b>	Sistema Nacional de Informação
<b>STJ</b>	Supremo Tribunal de Justiça
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>TCE</b>	Tribunal de Contas Estadual
<b>TCM</b>	Tribunal de Contas do Município
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TJ</b>	Tribunal de Justiça
<b>TRF</b>	Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1. CAPÍTULO I – NOÇÃO TEÓRICA DE CORRUPÇÃO .....</b>	<b>17</b>
1.1. Cultura e Ideologia .....	20
1.2. Corrupção no Brasil .....	21
1.3. Sistema de Combate a Corrupção no Brasil .....	27
<b>2. CAPÍTULO III – ACUMULAÇÃO PERMANENTE OU ORIGINÁRIA DE CAPITAL .....</b>	<b>30</b>
2.1. Capitalismo de Laços .....	32
2.2. Compliance no Desenvolvimento Regional .....	33
<b>3. CAPÍTULO III – PROGRAMAS DE CONFORMIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>34</b>
3.1. Programa de Conformidade no Poder Judiciário .....	41
3.2. Conselho Nacional de Justiça e os Macrodesafios do Poder Judiciário .....	52
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>58</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

Por meio da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF) em 1988, o *caput* do art. 37º relata que tanto a Administração Pública Indireta e Direta como os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem seguir em suas diretrizes os princípios administrativos da Legalidade, Impessoalidade, Publicidade e Eficiência, conhecidos na docência pelo mnemônico L.I.M.P.E. Nisto a Administração Pública na execução de seus atos deve se mostrar imparcial, gerir o ente público com eficácia, demonstrar a transparência de seus atos, ser ético e agir com prudência na legalidade imposta.

Esta dissertação tem como objetivo a explanação acerca da implantação dos Protocolos de Conformidade no Poder Judiciário Estadual através dos Tribunais de Justiça (TJ) e Federal por meio dos Tribunais Regionais Federais (TRF), após a regulamentação da Lei Federal 12.846/13 conhecida como Lei Anticorrupção (LAC), que cita a importância desses mecanismos na prevenção, detecção e responsabilização contra atos corruptíveis e favorecimento ilícito.

O alicerce da pesquisa se concentra no desenvolvimento dos Programas de Conformidade juntamente com o início da implantação do *Compliance* na Administração Pública, no âmbito Estadual e Federal da esfera judiciária. Foi levado em consideração três questionários repassados aos 27 TJs e as 5 regiões dos TRFs. Por meio dos questionários e das consultas bibliográficas e científicas, houve a realização de uma análise comparativa das vantagens da implantação dessa ferramenta de gestão e os resultados na melhoria dos serviços prestados a sociedade em geral.

O *Compliance* é derivado do verbo em inglês “*to comply*” que tem o significado de estar de acordo, com o conjunto de regras daquela instituição, ou seja, estar habitualmente agindo com legalidade em seus atos. Bastante usual nas corporações privadas o *compliance* está em utilização a mais de duas décadas, mas acerca da implantação em território nacional demonstra ser um novo aparato tanto nas instituições públicas como as privadas. Após tantos casos de corrupção e escândalos midiáticos a Administração Pública deu início a uma atualização em seus sistemas de gestão e controles públicos.

Um ponto de partida para o Poder Judiciário e os Entes Públicos antes da implantação do sistema de Gestão de Conformidade e a Lei 8.429/92 que trata as sanções aplicáveis aos servidores da Administração Pública por enriquecimento ilícito, concomitante com o art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Ao montar uma ordem cronológica acerca de legislações acerca de prevenção e

combate podemos citar: Lei 8.429/92 – tratando da improbidade administrativa e do enriquecimento ilícito; Decreto Federal 1.171/94 – discorrendo a respeito do Código de Ética dos Servidores Públicos do Executivo Federal; Lei Complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal; Decreto Federal 5.480/05 – criação do Sistema de Correição do Executivo Federal; Lei Federal 12.527/11 – Lei de Acesso a Informação; Lei Federal 12.846/13 – Lei Anticorrupção; Lei Federal 13.303/16 – Estatuto das Estatais (EP e SEM); Lei Federal 13.848/19 – Nova Lei das Agências Reguladoras e etc.

E evidente a tentativa do legislador de tentar criar aparatos legais para o combate a ilicitude em atos da Administração Pública é visível, mas a obrigação de mecanismo de gestão de riscos, protocolos de conformidade e criação e manutenção de controles internos está presente somente a quatro anos na Esfera Federal, já na Estadual tais medidas estão sendo implantadas a menos de dois anos. Por conta da recente atualização de normas e sugestões de mecanismos que fazem a diferença na gestão da coisa pública nem todos os órgãos e servidores estavam habituados a tais programas.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário Federal e Estadual, por meio da Resolução nº 198/2014 institui a Estratégia Nacional do Poder Judiciário no Sexênio 2015/2020 elencando a missão, visão, valores e os macrodesafios do poder Judiciário. Estruturada em três níveis de abrangência ela é classificada em Nacional, por Segmento da Justiça e por Órgão do Judiciário. Dentro das solicitações que devem ser desenvolvidas em um período de cinco anos está a implantação e manutenção de sistemas de conformidades efetivos.

Diante das dinâmicas administrativas e organizacionais em estudo é o objeto de pesquisa em análise, buscou-se traçar o objetivo geral e específicos desta dissertação, respectivamente: i) demonstrar os impactos na adesão dos Programas de Conformidade na Administração Pública no âmbito do Poder Judiciário; ii) relatar a necessidade de implantação dos programas e iii) descrever a percepção dessa ferramenta dentro do ambiente administrativo. Por meio desse quadro esta pesquisa pretende responder a seguinte pergunta - problema: A aplicação dos protocolos de conformidade seriam eficientes e suficientes para a identificação e resolução da corrupção na administração pública?

Para responder tal questionamento, a pesquisa empregou a metodologia científica de natureza quantitativa e qualitativa. Os dados secundários extraídos através do CNJ serviram para adentrar nas Macro Estratégias Judiciárias e as políticas de implantação de barreiras de conformidade. Utilizou-se também a aplicação de quatro questionários sendo: um para a justiça estadual por meio dos TJ's com sete questões acerca da implantação do sistema de *compliance*;

um para a justiça federal por meio dos TRF's com treze questões também a respeito da implantação do sistema; um para os TJ's e um para os TRF's acerca das principais melhorias alcançadas.

Esta dissertação baseou-se em pesquisas bibliográficas a partir de livros, artigos científicos e levantamentos de autores que explanam a implantação e a necessidade de mecanismos de controle e proteção dentro do ambiente público. A dissertação está organizada da seguinte maneira: o primeiro capítulo expõe os pressupostos teóricos, a qual se faz uma revisão bibliográfica das teorias que abordam a corrupção em um contexto geral no âmbito brasileiro. Em seguida a pesquisa discorre a respeito do sistema de combate a atividades excursas no país.

Já no segundo capítulo apresentam-se os resultados e discussões, referente o conteúdo dos questionários com os aspectos teóricos pesquisados durante este trabalho. Neste capítulo são relatados os procedimentos metodológicos, examinando o tipo de pesquisa escolhida para o alcance dos melhores resultados para tentativa de resolução da pergunta-problema. Faz-se uma apresentação do preceito da acumulação primitiva ou originária do capital e como houve a sua transformação para o capitalismo de laços.

Situa-se no terceiro capítulo, os programas de conformidade exercidos pelo Poder Judiciário e sua contribuição para o combate efetivo da corrupção no âmbito jurídico estabelecidos pelo CNJ. Neste momento é demonstrado a criação, desenvolvimento e aplicação dos programas de conformidade nos TJ'S e TRF'S para melhor compreensão do objeto de pesquisa. Cada Tribunal possui um Controle Interno que em muitas vezes correspondente a um mecanismo de controle e prevenção de atividades ilícitas no ambiente público. Ainda neste capítulo será abordado que além dos Controles Internos há em algumas localidades, Diretorias de Gestão de Riscos, Auditorias e em alguns casos há a implantação de sistemas de *Compliance*. Serão demonstrados os principais impactos na gestão e convivência no âmbito do Poder Judiciário, por intermédio de gráficos e tabelas advindo de questionários e dados coletados no CNJ.

Os resultados da pesquisa, por sua vez, retornam os objetivos propostos, buscando responder à pergunta-problema e reforçar as questões a respeito da necessidade de atualização e implantação de mecanismos de controle e prevenção mais efetivos no âmbito da administração pública, mais especificamente no Poder Judiciário.

## **CAPÍTULO 1 – NOÇÃO TEÓRICA DE CORRUPÇÃO**

Para a discussão sobre a corrupção é de suma importância que se entenda todas as

dinâmicas envoltas na construção do processo de interconexão entre os atores públicos e privados, além do desenvolvimento filosófico de grandes autores. É necessária a interpretação de que a corrupção atua como um fenômeno teórico milenar, no qual os mecanismos de controle e prevenção auxiliam no combate a corrupção.

Frequentemente a corrupção é citada pelos meios de comunicação, e por estudiosos que interpretam dados a respeito dos índices de “percepção da corrupção”. Tais índices revelam a sensibilidade da população acerca de alguns fenômenos que são considerados pontos negativos a respeito do andamento das políticas públicas pela população. Esses dados mostram que além de saberem o que está se passando as pessoas também analisam quais serão os impactos em sua existência. Além desses índices há também os estudos através de Institutos que possuem uma lista de classificação dos países. Por meio dessas fontes e de mais algumas considerações podemos chegar a conclusão da importância do estudo a respeito da corrupção, colocando em descrédito a análise de políticas públicas e dos atores públicos e privados internacionalmente.

Para Maquiavel (2004), a corrupção é um problema mundano ao qual afeta tudo o que existe, demonstrando ser um fim irremediável para qualquer alma, independente de suas convicções. Na analogia que a prevenção é melhor que a cura, utiliza-se de exemplo um Estado corrompido, neste caso a cura é praticamente impossível, mas se alencar esforços no ponto central do ato, há o reconhecimento do mal e assim um combate mais eficaz contra práticas corruptíveis.

A corrupção pode afetar tanto os agentes privados como os agentes públicos, quando há um favorecimento pessoal ao invés do bem comum, tal doença deixa as instituições fracas e corroídas. A solução para essa erosão segundo Maquiavel (2007), seria a *virtù* de um grande homem, capaz de reintroduzir boas práticas fazendo que essas instituições obedeçam.

Já Espinosa (2009), por meio do Tratado Político (1677), relata que a corrupção é advinda da má qualidade das instituições políticas, impedidos de garantir a segurança dos cidadãos no momento em que alguns atores particulares se apresentam com o poder de tornar as leis a serviço de seus próprios interesses, aqui o problema não é o vícios dos governantes e cidadãos mas as condições do exercício do poder. Se os homens ou instituições, agissem somente tendo a razão como guia, cada um exerceria o direito natural individual sem prejudicar o outro, mas como são guiados pelas paixões que anulam o bem comum e focam no sucesso individual nasce a discórdia e a corrupção sistêmica.

Porém para Tocqueville (2009), a corrupção é findada na corrosão dos princípios, do arcabouço mental, político e social da sociedade dominante versus os dominados. Como um

exemplo para a explanação da ideia temos a Revolução Francesa, que teve como estopim a corrosão dos princípios da igualdade das condições sociais por meio do desdém da monarquia, resultando na sua própria queda e a sua substituição por uma centralização administrativa. Surgindo então a democracia que tem como alicerce a opinião do povo, e a discussão de ideais em um regime igualitário, diferenciando assim do regime anterior (aristocrático) estas comparações simultâneas representam o pensamento de Tocqueville em relação a corrupção.

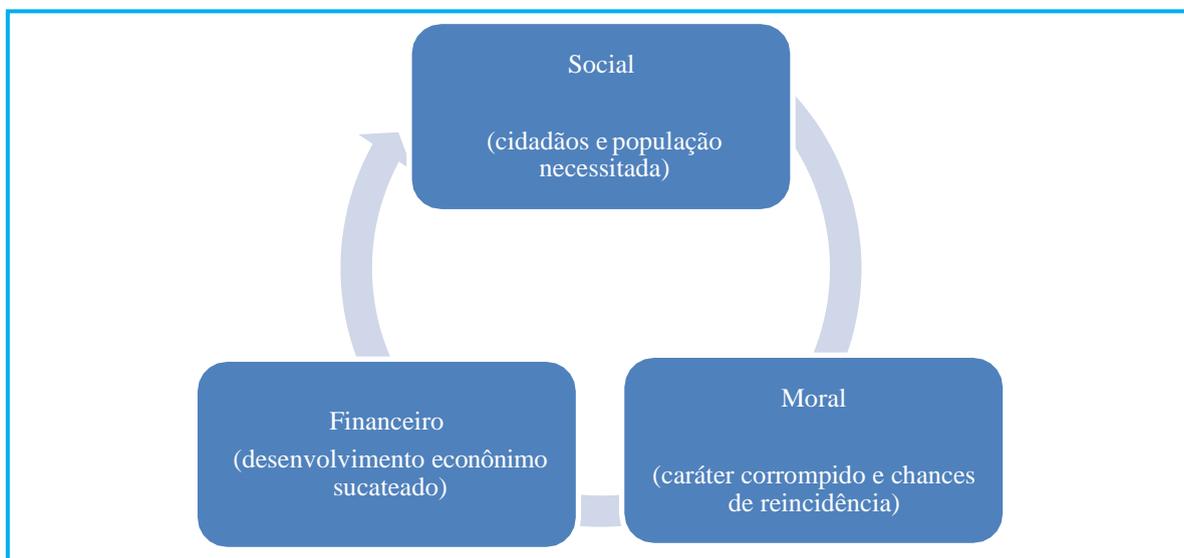
Já Holanda (1995), a corrupção e contextualizada por meio da nomenclatura de Max Weber através de arcabouço teórico montado por quadros comparativos entre o Patrimonialismo e o Personalismo. A conceituação de patrimonialismo é desenvolvida pela confusão de bens particulares e bens públicos, que possui como ideia central de que a corrupção é taxada com a contrapartida do esquecimento advindo de conflitos sistemicos mais importantes. O personalismo é representado pela prática social do indivíduo social através da cordialidade com os atores públicos e privados.

Segundo Barroso (2019), a corrupção tem três custos fixo durante o seu desenvolvimento, o primeiro são os impactos financeiros sejam eles na economia ou na constituição dos entes corruptos, o segundo são as camadas sociais que são as mais prejudicadas pois necessitam de programas governamentais para a sua subsistência e o terceiro e o custo moral, a virtude ou o eu interior do corruptor sendo denegrado através da corrupção.

Barroso (2019), relata as dificuldades para a mensuração do valor advindo de práticas ilícitas, já que a corrupção é um mecanismo de difícil rastreio, pois o seu sistema de contabilização de propinas é realizado por meios ilegais, subtraindo a contabilidade oficial. No âmbito social os setores mais caóticos que tem a prestação realizada majoritariamente pela administração pública sofre, citando como com exmplo a área da saúde, educação, segurança pública, transportes, serviços entre tantos outros. O custo moral acredita-se como o mais preocupante pois, ele dá a impressão que o agente corrupto não será punido devidamente pelos seus atos, levando ao pensamento de que a prática de atividades corruptas é imune a condenações na Justiça Brasileira.

Neste cenário as tomadas de decisões são recheadas de vícios, ao invés da motivação ser o bem coletivo, a predominância de caráter individual reina em situação públicas. A engrenagem corruptiva é ilustrada da seguinte forma no quadro 1:

Quadro 1 – A engrenagem Corruptiva



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Não é o propósito desta dissertação a análise de todas as dimensões da corrupção, mas atender os estudos envolvidos dentro do objeto da pesquisa. Tendo em vista tal consideração objetivou-se, a pesquisa a respeito da cultura e ideologia da corrupção, sua atuação no Brasil e os protocolos de controle e combate a prática lesiva na sociedade moderna, nas instituições jurídicas públicas.

### 1.1. CULTURA DE IDEOLOGIA

A corrupção não é somente uma etapa nos problemas estruturais da política democrática, mas sim um vírus pertencente a espécie humana desde do início das eras. Mas a esfera democrática é tida como o ambiente mais corruptível dos modelos políticos, pois a sua própria estrutura baseada em transações sucessivas ou não entre os entes públicos e privados, gera uma vulnerabilidade maior do que os regimes absolutistas por exemplo. A diferenciação mais marcante nesta comparação é as facilidades de acesso ao poder juntamente com um *hall* maior de oportunidades para uma transação ilegítima (regime democrático) e a ausência de restrições ao poder.

Segundo Furtado (2012), a corrupção é muito difícil de ser definida, mas é bem mais interessante analisá-la através de casos concretos que relatam abuso de poder, desvio de obras e finalidades públicas, licitações superfaturadas e conluio de atos por meio de ameaças.

Por meio de séculos de pesquisas e achados relativos a sociedades e organizações milenares, assim como se encontram suspeitas de usos indevidos do poder, sempre se

desdobram em um resultado: as práticas de combate e controle se tornam obsoletas aliadas ao fator principal da psicologia humana.

O problema em questão é a tentativa de resolução da corrupção, que a muitos séculos encontra-se sem um resultado efetivo, tentando a criação de um mecanismo ou ferramenta que seja capaz de priorizar os interesses coletivos dos cidadãos e do Estado, ao invés do fornecimento ilícito de vantagens ao ente particular, em meio as transações públicas, sendo capaz de impor aos seus cidadãos normas limitando a sua conduta.

A democracia tem como premissa básica a liberdade individual de seus entes na busca pelos seus objetivos e interesses de natureza própria. Mas, o mesmo poder deve estabelecer limites aos seus entes, para que eles não ultrapassem os limites, agindo com imprudência e imperícia em relação ao direitos coletivos e sociais. Tais normas podem ser de caráter efetivo, pois são automaticamente ligadas a um movimento cultural: se tornam orientações gerais aos indivíduos que se mostram determinantes nas análises de decisões em diferentes situações.

O Brasil por exemplo é comum alguém citar o “jeitinho brasileiro” que simboliza a maioria das vezes que decisões baseadas nessa regra não são lícitos, mas sim maneiras de burlar as regras com propinas, omissão de dados, troca de favores entre outros. Tendo em vista essa análise conclui-se que é praticamente impossível uma atualização sistêmica e moral em um indivíduo que o singular prevalece ao invés do coletivo. Embora seja mais questionada no âmbito público a corrupção se torna parte do sistema de gestão brasileira e tenta se apegar a toda a estrutura seja ela pública ou privada, direitos coletivos ou individuais.

Segundo Couto (2016), esse apego realizado nos entes privados e públicos é um resquício do Patrimonialismo, já que seu significado é justamente o uso do bem público por pessoas privilegiadas para fins privados ou pessoais.

## **1.2. CORRUPÇÃO NO BRASIL**

A corrupção além de ser um fato que envolve o corpo político, privado e público, ela é composta por acontecimentos históricos seja no âmbito internacional, como em âmbito nacional. Se pegarmos como base o Brasil a nossa linha histórica começa na Revolução de 1930 que deu um fim a República Velha e impediu a posse de Júlio Prestes como Presidente; Getúlio Vargas suicidou-se em 1954; O Golpe de 1964 ou de acordo com Dias Toffoli “Movimento de 64”, representou a luta da população contra a Ditadura Militar que teve como resultado acusações de corrupção, nepotismo, tortura e má gestão dos bens públicos; Já em 1989 o queridinho do Brasil, Fernando Collor de Melo se tornou um “Marajá”, figura essa que o mesmo jurou combater resultando em 1992 em um processo de Impeachment, tais fatos

representam somente o século XIX (Carvalho, 2012).

Romeiro (2017), relata que após a colonização por volta do século XVI por Portugal, juntamente com a invasão de uma área já habitada por nativos, o ato de escravizar pessoas, doutrinar religiosamente um povo e saquear recursos minerais deu início a corrupção brasileira. Ela iniciou-se ali pela ineficácia do sistema de controle que ao invés de fiscalizarem, ganhavam com a prática ilícita. A preocupação da Coroa Portuguesa não era coibir a prática da propina ou da corrupção, mas sim obter resultados com a venda dos produtos e manter a Aristocracia sã e salva.

Logo mais ainda no final do século XIX surge o câncer da sociedade atual: a corrupção eleitoral. Para Fausto (2006), tal modalidade é uma fase singular na estrutura corruptiva nacional já que o político está ligado (na maioria das vezes), em casos de enriquecimento ilícito recorrentes a partir do momento em que há negociações; o não cumprimento de promessas de campanha; além de uma pressão da sociedade controladora da economia atual. No século XIX o candidato tinha que preencher alguns requisitos para a sua candidatura como por exemplo uma renda mínima e uma análise pela comissão, aqui o poder dos “coronéis” eram ilimitados levando a implantação do “voto de cabresto”.

Leal (2012), cita que havia também a opção do “voto comprado” prática comum até os dias atuais, mas naquela época esse voto era vendido para o empregador, que tinha como papel a captação maior possível para a eleição de pessoas indicadas dentro do seu hall social. Nesta modalidade o Coronel adquiria os votos mediante produtos básicos como por exemplo calçados, mas somente era entregue um pé o outro era mediante apuração das eleições do seguinte modo: caso o candidato do Coronel ganha-se ele entregava o outro pé do sapato, se houvesse uma derrota o empregado ficava sem um pé do sapato.

Já na Revolução de 1930 o problema se deu pela política do “café com leite”, prática que elegia uma vez os candidatos de São Paulo – café, e outras vezes os candidatos de Minas Gerais – leite, criando assim uma oligarquia. Júlio Prestes ganhou as eleições mas os interesses dos apoiadores de Getúlio Vargas não ficaram satisfeitos com o resultado, por conta do grande *crash* em Nova York com a quebra do Bolsa de Valores diversos fazendeiros viram seus impérios ruírem criando assim uma inversão eleitoral.

Entrando na Ditadura Militar Brasileira através do Golpe de 1964, Assis (1984) faz referência a um caso famoso na época que pode ser comparado ao escândalo do Fundo de Pensão dos Correios. Um fundo de previdência privada chamado Capemi (Caixa de Pecúlios, Pensões e Montepios) era controlado por militares, em que o General Ademar Aragão optou para abertura de aportes financeiros e trouxe como inovação uma modalidade de consórcios

compostos por empresas para o desmatamento da hidrelétrica de Tucuruí.

A ideia era interessante e se fosse bem gerida seria como um ganho para a empresa, mas após três anos a obra não tinha sido concluída e o valor dos contribuintes do Fundo foi desviado para o ministro-chefe do Sistema Nacional de Informações (SNI), que ao invés de proteger o país estava mais preocupado com sua individualidade: candidatar-se a Presidência.

Em 1983 a 1984 houve o movimento das “Diretas Já” em que a população brasileira ia as ruas, faziam protestos e caminhadas a favor da democracia e do seu poder de escolher os seus representantes no cenário Presidencial. O poder do povo de tentar mudar o cenário de escândalos e corrupção, melhorias sociais e geração de empregos caiu por terra quando o “muso” Fernando Collor de Melo sofreu o processo de *impeachment*, tendo como base a captação de recursos em sua campanha que tinham como contrapartida áreas a serem geridas pelos patrocinadores, que não tem tanta diferença entre as políticas atuais de gestão.

Na virada do século nos anos 2000 até os dias atuais o que ganha mais destaque entre as matérias televisivas e jornalísticas é os escândalos de corrupção, lavagem de dinheiro, crimes de peculato, pagamentos de propina, formação de cartéis, caixa dois de prefeituras e empresas além de uma evolução constante do Crime Organizado e o fortalecimento de milícias principalmente no Rio de Janeiro.

Barroso no julgamento do habeas-corpus nº 166.373 que alunaria pelo menos trinta e duas sentenças referente a Operação Lava Jato, cita algumas das operações mais famosas das últimas décadas, mesmo sendo voto vencido na matéria ele discorre mais uma vez que o sistema estaria contaminado com a doença corruptiva:

"O caso tem risco de anular o esforço que se vem fazendo até aqui para enfrentar a corrupção, que não é fruto de pequenas fraquezas humanas, mas de mecanismos profissionais de arrecadação, desvio e distribuição de dinheiro público. Não há como o Brasil se tornar desenvolvido com os padrões de ética pública e privada praticados aqui".

Para Dallagnol (2017), a Operação Lava Jato foi a primeira operação na história brasileira de prisões, processos e recuperação de capital público de figurões da sociedade brasileira atual. E somente tornou-se concreta por conta da sua publicidade e união dos poderes para o alcance do bem comum sem o prejuízo aos cofres públicos gerando uma quebra das vertentes patrimonialistas.

Pode-se notar que o problema não seja as pessoas envolvidas (elas tem uma parte da culpa, mas o processo não é somente por conta delas) mas o sistema se comporta assim. Rossi (2017), relata uma parte da intitulada Delação do Fim do Mundo, do clã Odebrecht em que

Emílio relata que essas transações (ilícitas), não são recentes, mas tiveram início há 30 anos atrás e o fato de que agora eles estavam sendo acusados seria por conta da imprensa.

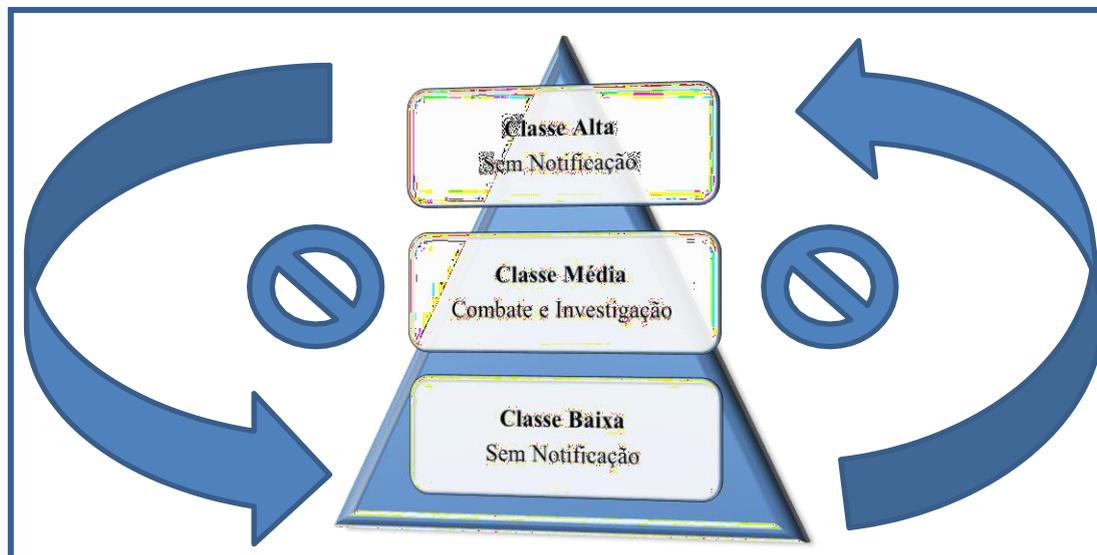
Para Carvalho (2012), o debate acerca da corrupção no mundo atual, além de ser oriunda de fatos sistêmicos vem carregada com o caráter ideológico também. O ato corruptível envolve o comportamento individual do agente, mas a sua perspectiva se baseia na política e no sistema e não no moralismo do ato ou do indivíduo. A corrupção depende do Estado e de sua natureza, ou seja, quanto maior o poder e o controle das atividades, surgem inúmeras possibilidades de corrupção através das interações dos entes públicos e privados em diversas vezes.

Ainda segundo Carvalho (2012), após a construção de Brasília houve um nível de sofisticação, liberdade e impunidade bastante alto e a justificativa acerca desse problema seria a ineficácia da Polícia em sua atividade de fiscalização e investigação e a morosidade judiciária na ineficácia do julgamento de acordo com o que está previsto em regulamento. Somente reagem a corrupção aqueles que não se beneficiam dela e possuem mecanismos de combate e identificação.

Ao citar meios de combate e investigação a classe média é detentora de “grandes poderes” em relação ao estudo da corrupção no Brasil, pois é a parcela da sociedade que dispõe: a) uma inserção profissional melhor; b) principais contribuintes dos impostos a Receita Federal do Brasil (RFB); c) não faz um uso efetivo de políticas sociais; d) Não possui uma dependência enaltecida do ente privado/ público; e) por conta da alta escolaridade possui uma visão crítica dos agentes e da política; por conta deste grupo e das suas opiniões relatadas em mídias sociais e televisivas há a criação da opinião pública (das massas) que tem como regra quanto piores as condições sociais maior e o caráter moral.

Embora os fatos levantados por Carvalho (2012), estejam corretos, eles apresentam algumas modificações em 2020, com o nascimento do Paradoxo Social conforme ilustração abaixo, funciona da seguinte maneira: a classe média continua combatendo os atos corruptíveis, mas não estão se solidarizando com atores sociais seja eles acima ou abaixo delas. A classe alta não tem nenhuma queixa contra esse sistema pois apresentam lucros em negócios envolvendo a agricultura, industrial e finanças. As classes baixas optam pela não reclamação tendo em vista das políticas sociais que eles usufruí criando assim um ciclo vicioso.

Quadro 2 – Ciclo da Abstenção de Reclamações



Fonte: Elaborado pela Autora (2020).

Segundo BIASON (2019), a justificativa acerca da criação do Paradoxo Social desse ciclo vicioso acima, e justificado por meio da desordem legal, da morosidade dos julgamentos e os jeitinhos da máquina pública. Portanto a necessidade de reformas institucionais compõem elementos centrais para restrição os incentivos à corrupção e levar a inovação para as burocráticas sociedades estatais.

Ainda segundo BIASON (2019), os cargos comissionados e as funções de confiança excessivas juntamente com as remunerações acima da média, além da acumulação de cargos e as contradições em relação as normas são considerados uma desordem, mas que tipo de desordem seria essa que corrói a saúde física e mental de seus cidadãos.

Segundo HOLANDA (1995), a cultura patrimonialista e patriarcal brasileira que foi o alicerce para a construção dessa sociedade, teve como resultado a não diferenciação entre o ente privado e público dos gestores administrativos, havendo assim a não distinção do que seriam assuntos particulares e o que seriam assuntos coletivos, capacitando um funcionário que entenderia:

“A própria gestão pública apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e que a interesses objetivos, como o verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem as especializações das funções e o esforço para se assegurarem as garantias dos cidadãos”.

Cresceu-se assim um patrimonialismo, vindo desde o coronelismo alicerçado em privilégio das relações familiares, além do desdém e desrespeito naquilo que é público em

desfavor do ente privado. Para Furtado (2012), o problema da corrupção tendo em vista o modelo organizacional e a estruturação sistêmica da sociedade e as sucessivas falhas do sistema jurídico e a constatação da impunidade através de inúmeros casos tanto em território nacional como o internacional. Em uma análise temporal podemos afirmar que a corrupção somente começou a ser levada a sério como um crime que teria seus autores punidos por meio da Operação Lava Jato conduzida pelo Departamento de Polícia Federal (DPF).

A corrupção brasileira virou um câncer nas entranhas do ente público, assim como a leucemia e para o sangue, por mais que tente remédios paliativos ou novos mecanismos de tratamento, mais a sua inovação se destaca. Se a teoria tripartite dos poderes fossem seguida a risca junto com os princípios administrativos e constitucionais que regem o País e seus cidadãos provavelmente o Brasil seria a Suíça em relação a uma legislação com efeitos auto executórios.

Constata-se que é quase nula a aprovação de um instrumento legal no Brasil sem dois pilares: 1 – favorecimento próprio e o de terceiros e a 2 – propaganda eleitoral antecipada para garantir uma reeleição no próximo pleito.

Para Faoro (1977), a esfera econômica e política são regiões mal demarcadas no sistema patrimonialista brasileiro, pois se trata dos mesmos gestores, ou seja, os donos do meio político são os donos do meio econômico ou vice versa. Esta classe dita como vão ser as diretrizes e organizações legislativas, políticas e econômicas criando um mercado sem regulação, deixando os economistas liberais a beira do precipício, pois essa é a premissa básica para eles. Ainda segundo Faoro (1977), o capitalismo desenvolvido no Brasil é totalmente inverso ao capitalismo Europeu. Enquanto a Europa trás o livre mercado, o Brasileiro ergueu-se no trabalho escravo, clientelismo e o escravismo.

Mas embora haja interlaçado a corrupção em todos os meios de administração brasileira e aos atores privados a população está atenta a corrupção e seus corruptores, Delgado et. Al (2020), cita as mudanças na percepção brasileira a respeito da corrupção:

“Apesar de toda consideração acerca da herança cultural de hábitos inadequados e imperfeitos transmitidos historicamente aos brasileiros, no que tange ao comportamento desvirtuante na administração de bens e valores públicos, a sociedade já não mais tolera pacificamente tais absurdos de gerenciamento”.

Apesar de possuímos os dispositivos legais tecnicamente “fortes” para a prevenção, controle e combate de práticas corruptivas, tais disposições não são aplicadas na maioria das vezes. Um exemplo bastante recente é o Pacote Anticorrupção que saiu do papel e virou um

mecanismo de “combate a corrupção” cinco anos após de sua criação, e sua aprovação somente foi possível mediante diversas alterações e a inclusão do abuso de autoridade.

### 1.3. SISTEMA DE COMBATE A CORRUPÇÃO NO BRASIL

O Código Penal apresenta dois tipos autônomos de crime quando o assunto é corrupção. O primeiro previsto no art. 317, que é o foco central de desenvolvimento desta pesquisa: os funcionários públicos contra a Administração. Já o segundo elencado pelo art. 333, foca nos responsáveis pela conduta patrimonialista brasileira e os quais implantaram os programas de conformidade a cerca de 30 anos atrás: o particular contra a Administração. Ainda no art. 317 temos a previsão da corrupção privilegiada no § 2: neste caso o funcionário público não busca vantagem alguma, mas ele posterga ou não informa a Administração (Brasil, 1940).

Segundo Sanguiné (2020), o Brasil ainda não possui tipificação de crime de corrupção entre particulares, então escândalos como em 2015 do caso que ficou conhecido como *Fifa-Gate* ficam impunes. Mas a esperança encontra-se na PL nº 236/2012 conhecida como Novo Código Penal, que demonstra um alinhamento de pensamento com os países europeus tipificando crime de corrupção entre particulares e seguindo as recomendações internacionais como *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) de 1977 e a *Bribery Act* de 2010, que incriminam, a nível global, a punição do suborno na esfera privada.

A Lei nº 8.429/92 intitulada de Lei de Improbidade Administrativa busca um alinhamento entre os princípios públicos *vs* a responsabilização de agentes públicos em condutas como: uso indevido da máquina pública para vantagens pessoais e ações de má fé que causam lesão ao interesse público por exemplo (BRASIL, 1992). O art. 37, § 4 da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988), elenca algumas sanções aplicáveis a esse agente:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A Lei Complementar nº 135/2010 conhecida popularmente como Lei da Ficha Limpa, nasceu de uma iniciativa popular submetida pelo cidadão Márlon Reis. Seu principal objetivo é a inelegibilidade de indivíduos que tenham condenações em segunda instância de crimes contra a Administração Pública, a vida, a dignidade e etc. Um exemplo marcante foi a inelegibilidade do ex Presidente Luís Inácio Lula da Silva (o mesmo Presidente que sancionou

o objeto legal) nas eleições gerais de 2018 (Brasil, 2010).

Antes da atualização do Código Penal Brasileiro, o Pacote Anti Crime (PAC) aprovado pela Lei nº 13.964/13 submetido pelo ex ministro da justiça e segurança pública entrou em vigor, tentando fortalecer o sistema carcerário, identificação e resolução dos crimes e a identificação dos pontos de divergência da matéria legislativa “lacunas” na aplicação de normas e diretrizes. Mas quando o PAC virou Lei o mesmo já se encontrava visivelmente alterado da sua proposta original. Aqui infelizmente reinou mais uma vez o patrimonialismo brasileiro que pode ser chamado de capitalismo de laços.

Já a Lei nº 12.846/13 conhecida como Lei Anticorrupção é a Bíblia para atos corruptíveis de pessoas jurídicas dentro da esfera pública sendo praticado em solo brasileiro ou no exterior que respondem tanto civil como administrativamente. Além disso estabelece o acordo de leniência, esboços e normas para programas de integridade e as sanções a serem aplicadas (Brasil, 2013). Abaixo temos um quadro exemplificativo do rol de pessoas jurídicas que podem sofrer sanções pelo parágrafo único – art.1 da LAC 2013:

Quadro 3 – Rol da LAC 2013

Sociedades Empresárias
Sociedades Simples
Sociedades Estrangeiras
Fundações
Associações de Entidades
Associações de Pessoas

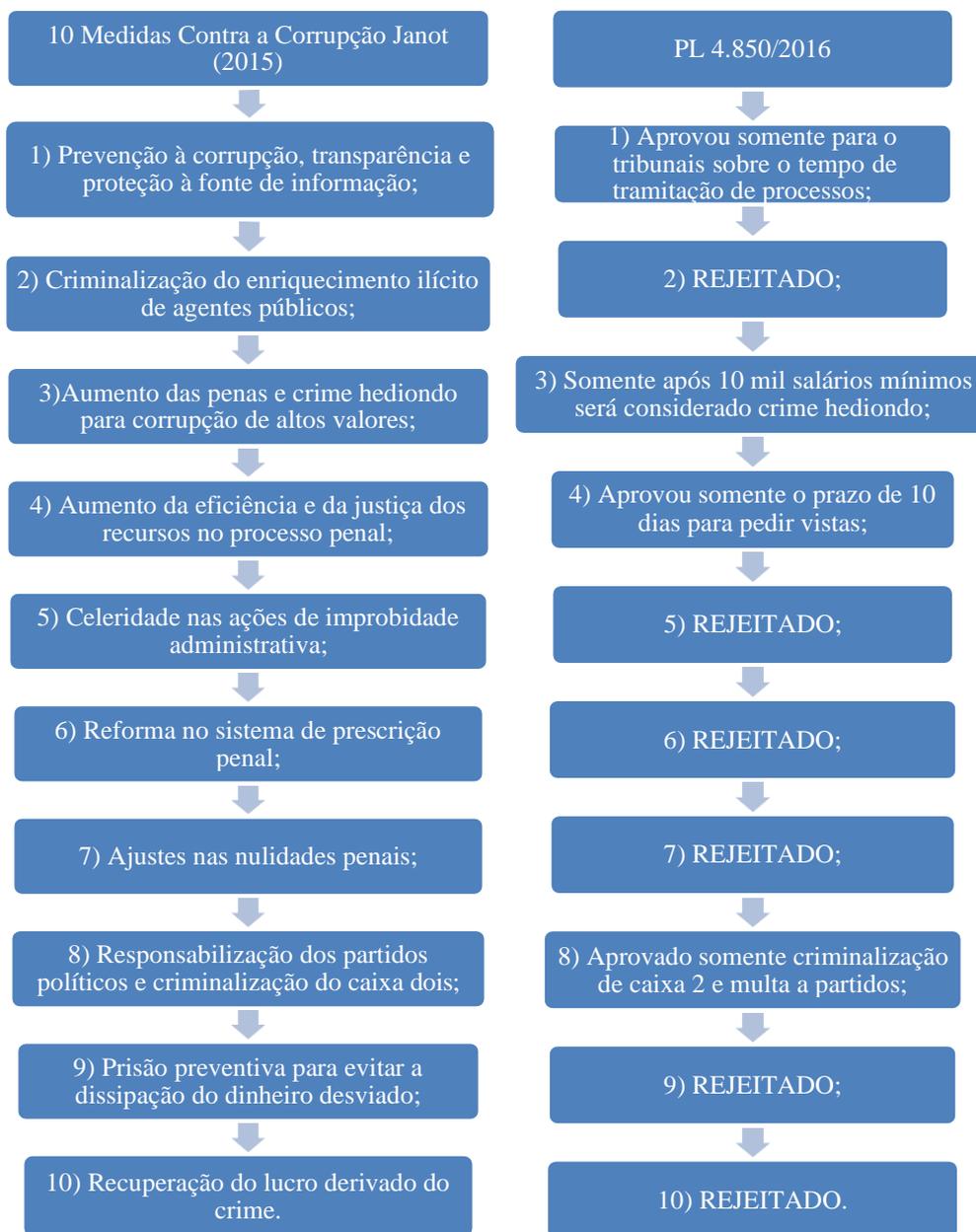
Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Segundo Sanguiné (2020), a lei anticorrupção prevê duas modalidades de responsabilidade da pessoa jurídica que correspondem a dois tipos de processos para apuração de seus atos lesivos e aplicação de sanções que se complementam: a responsabilidade administrativa e a responsabilidade judicial civil.

O Ministério Público Federal (MPF), por meio do Procurador Geral de Justiça Rodrigo Janot apresentou uma proposta a sociedade em 2015: um pacote de medidas contra a corrupção intitulado como “As 10 medidas contra a corrupção” que obteve um apoio notório da sociedade (Motta, 2015). Mas ao chegar nas casas legislativas virando o Projeto de Lei

(PL) 4.850/16 sofreu duras modificações, não tendo resquícios nenhum da proposta original apresentada pelo MPF (Richter, 2015), conforme o quadro comparativo abaixo:

Quadro 4 – Comparação entre a Proposta das 10 Medidas *versus* PL 4.4850/2016



Fonte: MPF 2015 (adaptado).

Em 2018 o MPF na XV Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) criou o Plano de Diretrizes de Combate a Corrupção (PDCC) através da Ação 01/2018. O PDCC não é uma legislação e nem um instrumento regulatório, mas sim um conjunto de Diretrizes para nortear a atuação dos órgãos governamentais e a sociedade civil no combate a corrupção (ECCLA, 2018).

As Diretrizes foram elaboradas juntamente com 56 instituições de todos os níveis

organizacionais públicos e com a sociedade através de consulta pública pela internet nas 5 regiões do País. No ano de 2020 a ECCLA já abriu a consulta pública para envio de ideias para o PDCC do biênio de 2021/2022. O PDCC de 2018 foi construído após análise das 5 fontes abaixo (ECCLA, 2018):

Quadro 5 – Fontes de Coleta de Dados



Fonte: Dados extraídos ENCCLA 2018. Elaborado pela autora.

Ao realizar uma análise dentro dos pontos elencados no Quadro 4, obteve -se 589 propostas que definiram os 8 pilares que sustentaram as 70 diretrizes do PDCC. O foco dessas diretrizes foram buscar resoluções para as questões: 1) Fortalecimento e articulação das instituições; 2) Relações internacionais fortificadas pelo comprometimento interno de enfrentamento a corrupção; 3) Sistema punitivo capaz de coibir as condutas; 4) Sistema de Prevenção a lavagem de dinheiro eficaz e 5) aplicação dos instrumentos normativos existentes (ECCLA, 2018).

Embora tenhamos diversos mecanismos para o combate efetivo da corrupção na esfera pública infelizmente os “favores” sobressai em relação a aplicação da legislação. Portanto neste capítulo averiguou-se as principais contribuições de autores e dos órgãos para o combate a corrupção. Apoiou-se em dispositivos legais e referenciais teóricos que relatam o início da corrupção brasileira até os mecanismos de controle e prevenção no Brasil.

## **CAPÍTULO II – ACUMULAÇÃO PERMANENTE OU ORIGINÁRIA DO CAPITAL**

Segundo David Harvey (apud BRANDÃO et al., 2012), a acumulação permanente do capital tem origem na acumulação primitiva século do XX, no que ele chama de acumulação primitiva permanente ou como segunda forma de acumulação do capitalismo. As

acumulações primitivas estariam disciplinadas na captura extensiva/intensiva do território privado, da retenção em caráter especulativo da terra/propriedade e do dinheiro. A Administração Pública brasileira entra como um ente a ser capturado em caráter especulativo: corrupção em órgãos reguladores, prefeituras, vendas de sentenças, máfia das cirurgias entre outros tantos exemplos.

De acordo com Lazzarini (2015) e Brandão et al. (2012), a comunidade científica busca construir um arcabouço teórico e histórico acerca da lógica da acumulação de capital, por meio da análise de seu envolvimento com a classe política, os conglomerados empresariais, a administração pública e a nova construção do espaço territorial e social dos países no cenário capitalista. As pesquisas atualmente visam mostrar a evolução e o desenvolvimento da ordem mundial internacional nas últimas décadas.

A despeito do processo de mundialização do capital, o processo investigativo deve continuar atento ao papel construtivo e decisivo em escala nacional: a disputa por hegemonia interestaduais e interterritoriais, bem como as hierarquias do Estado, das moedas e das armas, que moldam o mundo (Fiori, 2007).

Os Estados e seus órgãos, sejam eles nacionais ou internacionais, ainda são dominados pelo poder financeiro, e a troca de favores entre amigos, empresários e seus conglomerados e a máquina pública com o funcionalismo público. As grandes propriedades e as fortunas mercantis, imobiliárias e fundiárias fazem-se cada vez mais presentes, como engrenagem central no funcionamento do sistema capitalista global. O sistema capitalista, por sua vez, é considerado polimórfico, seguindo diferentes trajetórias e vias, apresentando constantes polarização em suas estruturas e dinâmicas (Brandão et al., 2012).

Para Brandão et al. (2012), a crise contemporânea de caráter estrutural na base capitalista revela a natureza especulativa e monetária desse sistema; evidencia a utilização de mecanismos e processos recorrentes, inovadores e aqueles de uso permanente. Desse modo, a acumulação de capital deve ser interpretada como uma revolução processual nas bases, que hegemoniza e heterogeneiza suas estruturas, mercantilizar todas as ações, mas, ao mesmo tempo, traz inovações para a auto expansão e a auto inovação.

No sistema capitalista, no que tange a métodos e processos, destaca-se os métodos espoliativos. Dessa forma, importa questionar se a acumulação primitiva e a expropriação consistem apenas em elementos da fase anterior do capitalismo ou se estão presentes no contexto atual. Na história do capitalismo, nota-se que a captura de bens públicos e privados para o progresso social é regular e comum em cenários internos e externos. Para Karl Max, os métodos de acumulação são parte de uma conjuntura sistêmica

constante, em que o Estado se mostra como uma força que concentra e organiza a sociedade de forma geral. Neste sentido, David Harvey propõe uma atualização, nos termos marxistas, com a acumulação por espoliação e por despossessão, evidenciando que a acumulação é de caráter permanente e não circunstancial.

## 2.1 CAPITALISMO DE LAÇOS

Em 2011, Sérgio Lazzarini lançou o livro *Capitalismo de laços – os donos do Brasil e suas conexões*. Essa obra é o resultado de pesquisas minuciosas e critérios bastantes sólidos de coleta de dados, e contou com a colaboração de um grupo internacional de estudo a respeito de grupos empresariais nacionais e suas expansões em um determinado período.

O objetivo da referida obra é o de descrever a dinâmica do capitalismo de laços (expressão cunhada por Lazzarini) no Brasil. Esse nada mais é que a relação entre o ente público e o privado. Lazzarini examina as possíveis implicações dos atos de corrupção e de esquemas de trocas de favores na economia do país. Incluem-se nessa dinâmica a eleição de políticos com o auxílio de milícias, crime organizado e grupos empresariais. O autor analisa o comportamento das grandes corporações no contexto de mudanças políticas e econômicas que aconteceram no final da década de 1990 no Brasil (Costa, 2012).

Embora esta pesquisa possua outro núcleo de análise (o Poder Judiciário), a mesma não apresenta diferença com a pesquisa realizada por Lazzarini, pois a troca de favores no meio jurídico público e frequentemente noticiada em revistas e programas televisivos. Houve então a migração do poder legislativo para a análise dentro do poder judiciário seguindo os mesmos preceitos acadêmicos e a mesma estrutura circunstancial.

A Corrupção e transações opacas no Brasil sempre existiram; porém, até pouco tempo, o discurso era simples: é assim que o Brasil funciona. Havia os defensores da ideia de que mudar esse “jeito brasileiro” na condução dos negócios possivelmente extingiria serviços. Esse discurso era de interesse tanto de uma elite empresarial entrelaçada com o Governo quanto de uma elite política dependente de patrocínio empresarial, fomentando, assim, o capitalismo de laços (Lazzarini, 2015).

Quando se tem um monopólio de mercado, ou seja, quando o poder econômico se encontra concentrado nas mãos de poucas empresas, grupos empresariais ou corporações, e classificado economicamente como falha. Os prejuízos em uma ação que iria beneficiar o Estado e por conta da troca de favores beneficia o ente privado, repassa a população um prejuízo no desenvolvimento regional daquela localidade. O menor beneficiado nesses casos é a sociedade. Desse modo, tiram proveito do capitalismo de laços: o funcionário público

corrupto, a corporação e os dirigentes de determinados setores no Estado (Nakabashi, 2019).

O capitalismo de laços é a condição de concentração econômica e política; portanto, deve ser combatido, para que também se consiga reduzir a corrupção, a má organização da administração pública e os prejuízos na malha do desenvolvimento regional daquele ente federativo, em que a máquina pública vem sendo lesada (Nakabashi, 2019).

## 2.2 O COMPLIANCE NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O desenvolvimento territorial e urbano nada mais é que um mix de ações da combinação de políticas governamentais atrelada ao desenvolvimento interno. Ou seja, é um desenvolvimento local que tem apoio da sociedade civil. Seus principais objetivos se assemelham um pouco ao *Compliance*, pois trabalham com o planejamento, estruturação e implantação de um sistema eficaz e sustentável em zonas rurais e metrópoles urbanas. Esse desenvolvimento irá lidar bastante com o território que por sua vez está interligado ao espaço, no qual por mais que sejam conceituados (espaço e território) como sendo a mesma coisa, esse significado não é verdadeiro.

Há um discussão calorosa em definir se o espaço e o território tendem ao lado dos conceitos ou noções, debatido principalmente nas últimas décadas, chegando até a análise da criação de um estatuto oposto a ambos. A Teoria Marxista defende que o espaço só apresenta valor de uso e não tem valor de troca, fazendo a analogia que ele seria um insumo utilizado como uma matéria prima. O território logicamente amparasse no espaço, mas de fato não é um espaço, mas sim uma produção que se intercala com o exercício do poder. Mas nessa conceituação o que deve ficar claro é que o território “surgiu” após o espaço, pois em uma análise mais complexa o território ocupa um espaço então, ele tem sua criação no espaço deixando clara a teoria do seu surgimento.

Lefebvre (2008), trás o conceito da transição do espaço ao território relatando que é tudo aquilo onde se programa um trabalho e que designa suas relações de poder. A globalização e a causa de toda essa evolução que adicionada ao capitalismo tem a criação da política de desenvolvimento territorial e urbano em escala mundial (desigualdade, capitalismo, finanças etc.).

E neste contexto a professora Saskia Sassen (2016), consegue o que denominamos de impossível: explicar em todos os temas possuindo um entendimento único sobre cada um. Ela traz as atualizações e contestações a respeito do conceito do termo *Global Cities*, e o paradoxo dos dilemas da sociedade contemporânea intercaladas aos novos problemas

territoriais e urbanos pelo o exercício do poder humano. Nisto a união de ferramentas de conformidade tendo como eixo o desenvolvimento territorial e urbano nos faz experimentar uma das maiores inovações no campo financeiro, tecnológico, humano e sustentável.

As ferramentas de conformidade ajudam as políticas de desenvolvimento regional dentro dos espaços, pois a cada ato corruptível anulado há a geração de dados benéficos para aquela região, estado ou município. A corrupção gera o desemprego, a pilhagem de obras públicas, sucateamento de unidades de saúde e deficiência estudantil, pois a cada desvio confirmado surge os deficits nas áreas citadas anteriormente.

### **CAPÍTULO III – PROGRAMAS DE CONFORMIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A administração pública possui mecanismos de prevenção a corrupção sistêmica desde a CF de 1988, e através destes mecanismos que temos as ouvidorias, controles internos e auditorias dentro do âmbito público. Juntamente com estes órgãos de controle e prevenção a lavagem de dinheiro e corrupção, há também diversos órgãos seja de caráter estadual ou nacional que tem como papel principal a investigação, controle e combate a corrupção como por exemplo o MPF, Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado (TCE), Tribunal de Contas do Município (TCM) dentre outros.

Segundo Mendonça (2019), o aumento do número de casos de corrupção envolvendo a máquina pública e seus agentes, isto é em todos os âmbitos sejam eles municipal, estadual e federal, transparece que as condutas ilícitas destes agentes que deveriam defender e cuidar do interesse coletivo, estão colocando o interesse de particulares e os seus próprios em evidênciação. Esta ação acarreta ao meio público uma crescente morosidade sistêmica, e após esta constatação a Administração Pública trabalha estruturação de ferramentas mais rígidas que possam não somente identificar, mas combater a corrupção pública.

A busca por melhores ferramentas contra a corrupção em âmbito público se deu, após a deflagração da Operação Lava Jato alicerçada a Lei nº. 12.846/13 intitulada de Lei Anticorrupção (Brasil, 2013). As ferramentas de combate a corrupção começam a ser remodeladas através da implantação de algumas estratégias e mecanismos mais eficientes de combate, citando a gestão de riscos e estratégica além do *compliance*. Após uma minuciosa análise a respeito de estruturação, forma e capacitação de profissionais para atuação em programas de *compliance* o Distrito Federal por meio da Lei 6.112/18 institui sua criação em todos os seus órgãos, seguindo as diretrizes estabelecidas em legislação, esta ação colocou a administração pública no DF como pioneira na implantação de mecanismos de conformidade.

Para Coelho (2017), a realidade fática em que vivemos, sobretudo com a exposição midiática das operações policiais que revelam grandes escândalos de corrupção como, por exemplo, a operação Lava-Jato deixa clara a necessidade de reavaliar as ações do poder público que visam a combater a corrupção no plano normativo e fático.

Ainda segundo Coelho (2017), alguns países como a Inglaterra e Estados Unidos vêm ao longo dos anos investindo em novos modelos de gestão estratégica da informação e em programas governamentais voltados a minimizar a corrupção no seio das estruturas corporativas. Apesar do índice de corrupção ainda estar longe do ideal, as experiências bem sucedidas no ambiente privado desses países inspirou o Poder Público a se inspirar nesses modelos privados e trazê-los para a esfera pública, fazendo nascer o chamado *Compliance Público*.

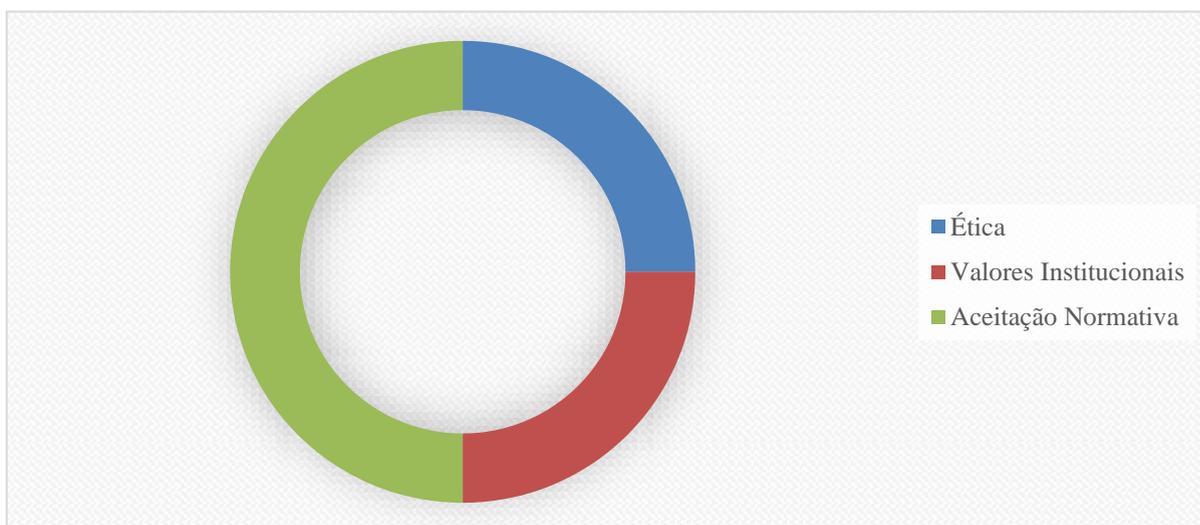
Embora tenha chegado recentemente em âmbito nacional e público, o *compliance* está presente em empresas do setor privado e organizações internacionais há mais de 30 anos, mas somente nos últimos anos tem chamado a atenção da Administração Pública como mais um mecanismo para o combate a corrupção e a lavagem de dinheiro.

Ainda que possua um significado bem simples, vários autores divergem do significado desse mecanismo, que possui interpretações divergentes. Para Coimbra e Manzi (2010), o *compliance* nada mais que o cumprimento de alguma norma, legislação ou até mesmo políticas internas de um ente empresarial. É necessário mencionar que este termo deriva do verbo em inglês “*to comply*” que tem como significado obedecer/cumprir a alguma norma ou política daquele ente.

Já para a Federação Brasileira dos Bancos - Febraban (2004), o *compliance* tem como intuito passar maior estabilidade e segurança para o mercado financeiro, além de prezar pela ética e idoneidade da instituição. Segundo Costa (2012), trata-se de uma ferramenta para a prevenção e combate de fraudes e corrupção dentro do meio empresarial, alicerçado em normas ou estratégias definidas pela própria empresa.

Para a Associação Brasileira dos Bancos Internacionais – (2009), o *compliance* surge após grandes casos de corrupção nos Estados Unidos da América, principalmente após 2001 com grandes escândalos em Wall Street, surge a necessidade de uma ferramenta mais efetiva e pautada na ética corporativa. O *compliance* vem alicerçado na Governança para estruturações e organizações administrativas pautadas em Manuais de Boas Condutas.

Uma definição unânime em todas as instituições e que o *compliance* é pautado em pilares virtuosos, a regra aqui e seguir três pilares imutáveis para uma estruturação e implantação correta em qualquer organização:

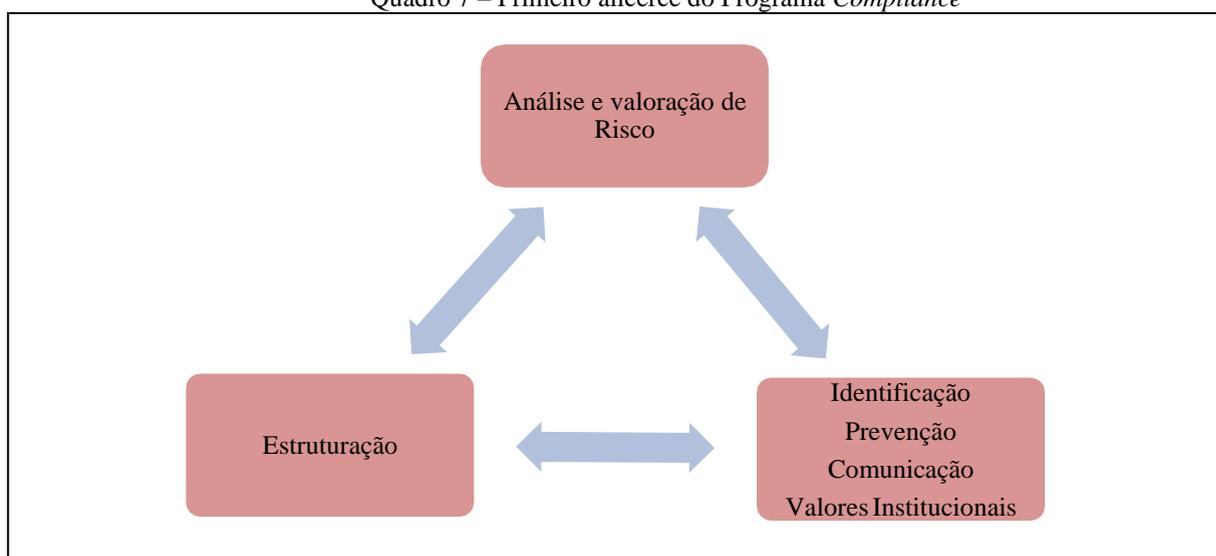
Quadro 6 – Pilares da Implantação do *Compliance*

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Ao elaborar o Quadro 5 e dividir os três pilares destaca-se uma diferenciação entre os três: a ética e os valores institucionais correspondem a 25% cada totalizando 50% e a aceitação normativa sozinha possui 50%, fechando os 100% da implantação dos sistemas de *compliance*. A justificativa para essa divisão se dá pelo seguinte argumento, a ética e os valores institucionais são preceitos que na maioria dos casos andam em direções opostas. Muitas vezes a pessoa é ética e não quer seguir os valores institucionais daquele órgão/ instituição, já que acredita que vai contra sua *virtus* moral e assim vice versa.

Mas a aceitação normativa individualmente obtém a metade da valoração dos pilares de implantação, e não superestimando qualquer uma das vertentes, mas se fizerem o processo ético agregando os valores institucionais darem certo ou até mesmo o contrário, caso não haja aceitação daquela normativa, as chances de sabotagem do próprio programa é alta, já que a premissa básica do *compliance* e justamente a aceitação de normas e condutas.

Para Júnior (2018), a utilização das ferramentas de integridade seja ela no âmbito empresarial ou no âmbito público se dá para a “certificação” de que aquela instituição estabeleceu as normativas. Nisso a estruturação de um programa de *compliance* pode ser dividida em 03 bases principais, sendo que cada uma das bases subdivide em mais 03 pilares. A formulação do programa de *compliance* é o primeiro pilar e se subdivide em:

Quadro 7 – Primeiro alicerce do Programa *Compliance*

Fonte: Junior (2018) elaborado pela autora.

O segundo alicerce e a parte mais desgastante do processo a implantação do programa, que também e composto por mais 03 pilares (Júnior, 2018):

Quadro 8 – Segundo alicerces do Programa *Compliance*

Fonte: Junior (2018) elaborado pela autora.

O terceiro e último alicerce é a consolidação e aperfeiçoamento, elencando fatos de atos eventualmente ilícitos, estruturada tendo como pilares (Júnior, 2018):

Quadro 9 – Terceiro alicerce do Programa *Compliance*

Fonte: Junior (2018) elaborado pela autora.

Para Mendonça (2019), embora a administração tenha um programa de integridade perfeito conforme o gráfico acima, representado pela ética e valores institucionais, sem a promoção do efetivo cumprimento da norma seria um programa de *compliance* de fachada. Tal atitude também configura ato de corrupção, já que possui a estruturação formalizada e ao invés de investigar os fatos mascara a intenção do agente.

A aceitação normativa será o ponto de apoio de qualquer programa pois ela é a regente na estruturação dos mecanismos de conformidade, caso ela seja sabotada os trabalhos realizados com a ética organizacional e os valores institucionais se tornariam sem efeito já que o cumprimento das normativas não seriam alcançados.

Para Domingos e Blanchet (2020), os programas de *compliance* dentro das instituições tem como finalidade a fiscalização, monitoramento e compartilhamento de informações seguindo as diretrizes dos manuais de conduta para órgãos competentes de controle interno (controladorias, auditorias e governança) e externo (TCE, TCM, TCU etc.), isso é válido tanto para o âmbito privado como o público. A incorporação de um programa de *compliance* embora possua alguma resistência em alguns órgãos, torna-se peça fundamental na administração pública, pois se trata de mais um mecanismo que já se mostrou efetivo internacionalmente para o combate a corrupção.

Ao analisarmos os últimos 8 anos temos 5 legislações principais que abordam o tema:

i) Lei 12.846/13 – Lei Anticorrupção; ii) 13.303/16 – Lei das Estatais; iii) Decreto 9.203/17 – Programas de Conformidade na Administração Pública Federal; iv) 6.112/18 – Programas de *Compliance* no Poder Executivo; e v) 13.848/19.

A Lei Anticorrupção (12.846/13), apresenta-se como a criação de uma barreira contra a prática de ações ilícitas e prevenção de atividades escusas dentro do âmbito administrativo dos órgãos pertencentes a administração indireta que possuem um contato maior com o ramo empresarial privado. Solicitou-se a essas instituições privadas antes de firmar convênio com o ente público a implantação de mecanismos de conformidade, auditorias e denúncia de irregularidades em desfavor das práticas estipuladas em seus códigos de conduta e ética corporativa (Brasil, 2013).

Já a Lei das Estatais (13.303/16), foi um pouco mais criteriosa e estabeleceu pela primeira vez em órgãos da administração indireta como empresas públicas e sociedades de economia mista a obrigatoriedade da estruturação de práticas de gestão de riscos e controle interno que possuam (Brasil, 2016):

“(i) ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno; (ii) área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos; e (iii) auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário”.

Aqui a estruturação para programas efetivos de conformidade vai tomando forma por meio da criação de comitês e ferramentas de conformidade, que fortalecem tanto o controle interno do órgão como a auditoria. Criou-se a primeira fase para implantação do *compliance* na administração indireta solicitando o código de conduta e integridade (Brasil, 2016):

“(i) princípios, valores e missão da empresa estatal, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude; (ii) canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas; (iii) mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias; e (iv) sanções aplicáveis em caso de violação às regras internas de ética e conduta”.

Dentre as empresas estatais com programas de conformidade já implantados podemos citar a Petrobras. Em 2015 após a deflagração de mais uma fase da Operação Lava Jato que acarretou uma grande perda de valor de mercado houve a criação do “Plano Petrobras de Prevenção da Corrupção” aderindo as novas ferramentas de combate e prevenção a lavagem de dinheiro”. A reestruturação institucional somente deu certo devido a nova gestão estratégica da empresa que adotou mecanismos de *compliance*, gestão de riscos e governança pública na tentativa de passar uma imagem mais confiante ao mercado, tentando suprir o prejuízo pela prática de ações escusas (Schneider e Ziesemer, 2020).

Através da regulamentação da Política de Governança da Administração Pública Federal (Decreto 9.203/17) houve a solicitação de implantação do *compliance* na Administração Direta,

Autárquica e Fundacional. A ideia acerca do conteúdo do decreto foi embasada em um estudo, realizado pelo TCU que cita 10 passos para um programa de conformidade efetivo. O *compliance*, controles internos, auditorias e a gestão estratégica compõem a Governança Pública no âmbito da Administração (Brasil, 2017).

Entendesse por Governança Pública segundo o decreto, o conjunto de ferramentas de controle, liderança e estratégia colocados em efetivo exercício para monitoramento e direcionamento de acordo com a condução de políticas públicas e a prestação de serviços a sociedade. A governança pública possui os seguintes princípios: i) confiabilidade; ii) capacidade de resposta; iii) prestação de contas; iv) transparência; v) integridade e vi) inovação regulatória (Brasil, 2017).

Já a Lei 6.112/18 alterada pela Lei 6.308/2019 trata da implantação dos programas de *compliance* para pessoas jurídicas de direito privado que celebrarem contrato com administração pública do Distrito Federal em todas as esferas de poder, mas aplica-se somente nos seguintes casos: i) contratos; ii) consórcios; iii) concessões; iv) convênios e vi) parcerias público/ privada. Aqui a celebração de contrato e com o poder executivo (não sei como citar de legislação estadual).

A Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/19) cita as 11 agências da administração pública federal que regulam setores como: energia elétrica, combustível, transportes terrestres, aviação, cinema entre outros. No teor da legislação também há a solicitação de incorporação de programas de gestão de riscos e controle interno, além da elaboração de programas de integridade ou conformidade para a prevenção e combate de práticas e atos corruptos (Brasil, 2019).

Salienta-se que a Constituição da República de 1988 já expressamente trazia em seu art. 37 os princípios que regem a Administração Pública, ou seja, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, este último foi incluído pela Emenda Constitucional 19 de 1998:

**Art.37.**A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]** (Brasil, 1988, grifo nosso)

Além desses citados acima, outros princípios também influenciaram direta ou indiretamente o Poder Público, por exemplo, a transparência, a ética e a integridade. Inclusive, o Sistema de Gestão de *Compliance* é chamado de Programa de Integridade ou Conformidade.

Após a apresentação das normativas, podemos concluir que elas pertencem a três

vertentes da administração pública brasileira: Administração Pública Federal, Administração Indireta e poder Executivo. Neste ponto já temos ciência da deficiência de uniformização dos programas de *compliance* nos três poderes (executivo, legislativo e judiciário), nos órgãos da administração (direta e indireta) e nos âmbitos da administração (federal, estadual e municipal).

A administração pública indireta durante os últimos 5 anos obteve inúmeras legislações acerca das políticas de conformidade e sua estruturação, fato este levado em conta pelo grande contato com parceiros privados através de licitações, concessões, convênios etc. Já a administração direta não possui um arcabouço teórico tão denso já que seu foco não são as instituições privadas, mas sim o bem estar da população acerca de assistência jurídica, administrativa e social.

Outro ponto importante seria a disparidade acerca dos poderes: o executivo em questão nacional e estadual estão mais atuantes quanto ao *compliance*, criando legislações para sua implantação, desenvolvimento e exercício. Já o legislativo até o momento não tenho notícias de aceitação ou não de políticas de conformidade. No judiciário há uma certa resistência em adicionar ferramentas de integridade, na maioria dos casos a resposta é bastante taxativa: já tem em seus órgãos as auditorias e controles internos não precisando de mais nenhuma ferramenta ou para eles esses dois órgãos seriam a mesma coisa que programas de *compliance*.

Ao possuir uma diretriz central e bem delimitada que contenha o estudo, estruturação e implantação, não somente em uma esfera da administração mas sim nela toda e envolta em todos os três poderes e com fiscalização dos órgãos ao qual ela seja subordinada teríamos um programa de conformidade sofisticado e integrado ao sistema de banco de dados de todos os órgãos sejam eles da administração direta ou indireta.

### **3.1 PROGRAMAS DE CONFORMIDADE NO PODER JUDICIÁRIO**

Embora seja a ferramenta de conformidade mais implantada nos últimos anos, o *compliance* encontra resistência por parte da administração pública em caráter geral. Após aplicação de questionários aos TJ's e aos TRF's ficou nítido que a maioria dos Tribunais, não são a favor do desenvolvimento de ferramentas de conformidade. Este fato seria justificado por que o *compliance* já estava sendo atendido pelos Controles e Auditorias Internas, além de ser uma implantação bem valorada. Aqui não há o entendimento do *compliance* como uma ferramenta de gestão, mas sim como uma norma a ser cumprida.

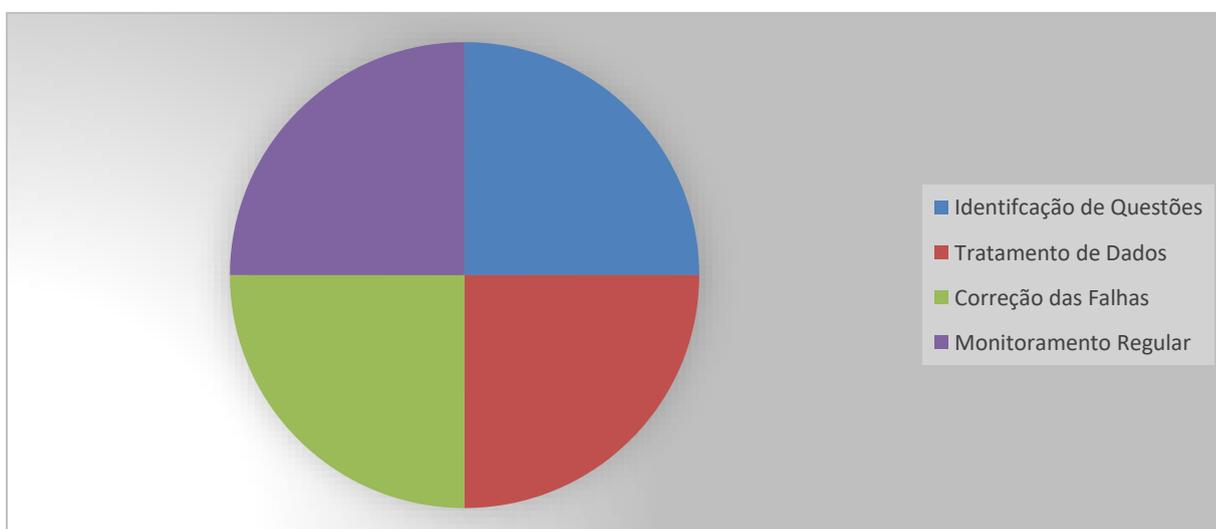
Segundo Mendonça (2019), a incorporação das ferramentas de conformidade como o *compliance* na cultura organizacional da administração pública será um desafio que deve ser

suprido, pois o objetivo a ser alcançado e justamente a visibilidade ética da instituição perante a população e ao Estado.

Além da implantação do *compliance* e sistemas de gestão de riscos, todos os Tribunais em âmbito nacional possuem um Controle interno e uma Auditoria. Em muitos casos alguns dirigentes acham que tendo esses dois órgãos, não há necessidade de implantação de novas ferramentas. Embora, tais medidas tenham o intuito de evitar, detectar e sanar, se for o caso, qualquer desvio, seja este um ato ilícito, fraude ou apenas irregularidades administrativas em desconformidade com o modelo de combate ao suborno e corrupção ainda assim há uma resistência administrativa.

Em síntese pode se afirmar que a Governança no Setor Público regulamenta um conjunto de mecanismos práticos que atuam como controle, envolvendo temas afetos à estratégia, liderança e informação com o objetivo de executar quatro etapas, sendo estas:

Quadro 10 – Etapas da Governança no Setor Público



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

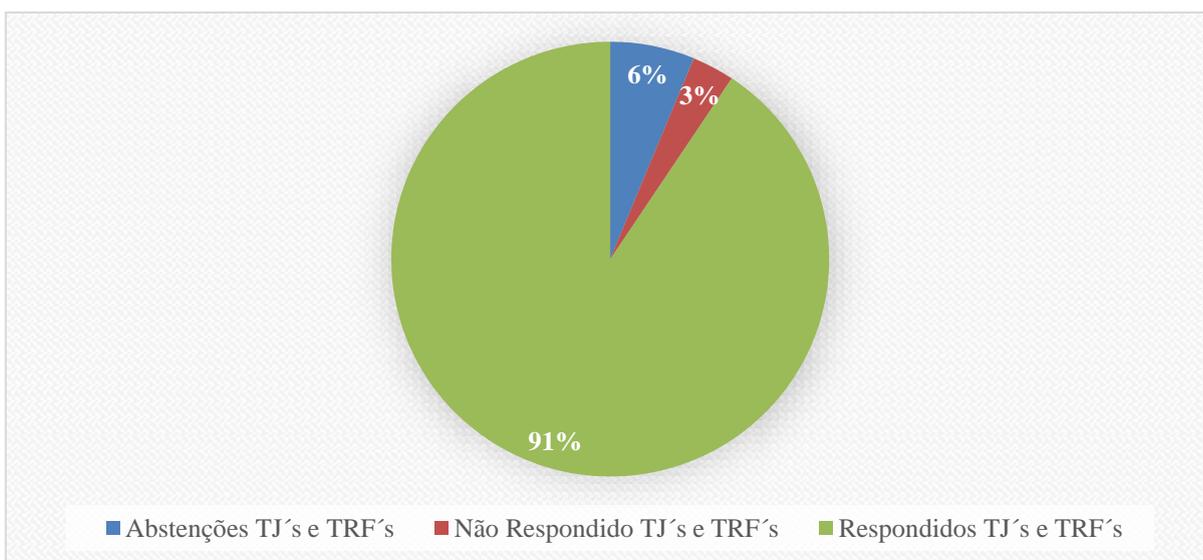
Salienta-se que a prática dos programas de conformidade são instrumentos necessários no poder judiciário para evitar atos ímprobos, além de garantir o acesso à justiça. Ademais, o programa de conformidade deverá ser normatizado pelos princípios que regem a Administração Pública, conforme o disposto na Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e artigo 37, da CF de 1988.

Sendo assim houve a criação e o direcionamento de um questionário para a justiça estadual e um para a justiça federal a respeito da implantação de sistema de *compliance* em órgãos do Poder Judiciário, sendo direcionado aos vinte sete (27) Tribunais de Justiça estaduais e as cinco (05) regiões dos Tribunais Regionais Federais. O período de dados da coleta compreendeu-se do dia 03 de setembro de 2019 até o dia 20 de fevereiro de 2020.

Este questionário obteve um tempo médio de devolutiva de dois meses, a contar da data de envio do email. A composição do questionário aos TJ's se dá por meio de sete questões de caráter discursivas abertas. Já para os TRF's houve uma questão discursiva aberta e quatro alternativas caso sua resposta a primeira pergunta tenha sido sim.

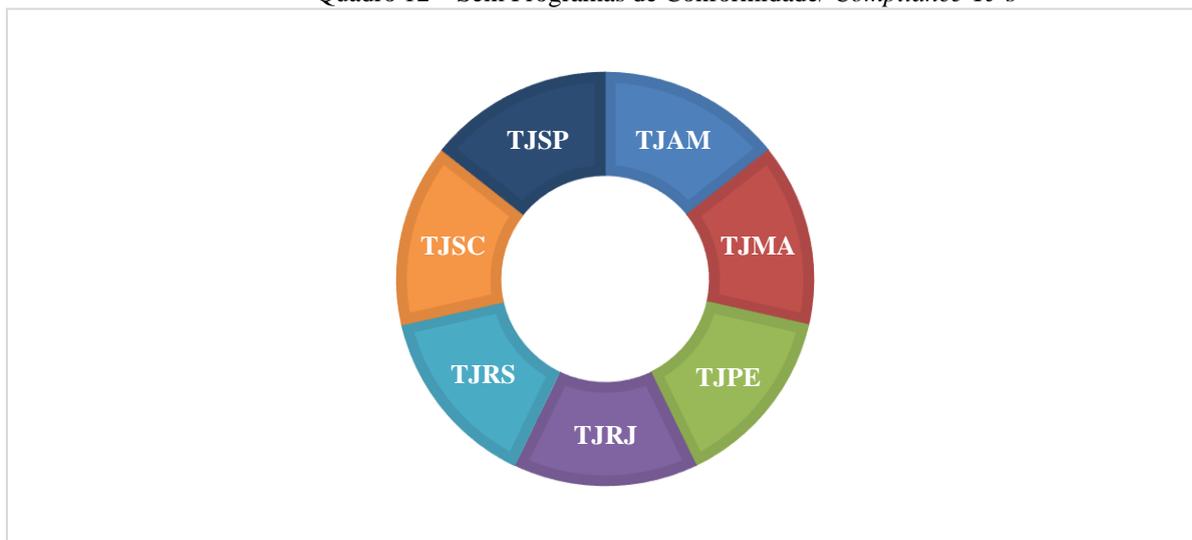
Assim, o questionário aplicado aos 27 (vinte e sete) Tribunais estaduais e as 5 (cinco) regiões do TRF's tem por intuito averiguar a aplicação de programas de conformidade no Poder Judiciário brasileiro. É necessário salientar que até o presente momento os Tribunais de Justiça dos Estados de Alagoas e Rio Grande do Norte não manifestaram devolutivas. Além disso, ressalta-se que somente o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins não disponibilizou nenhuma informação.

Quadro 11 – Devolutiva Questionário TRF's e TJ's



Fonte: Elaborado pela Autora (2020).

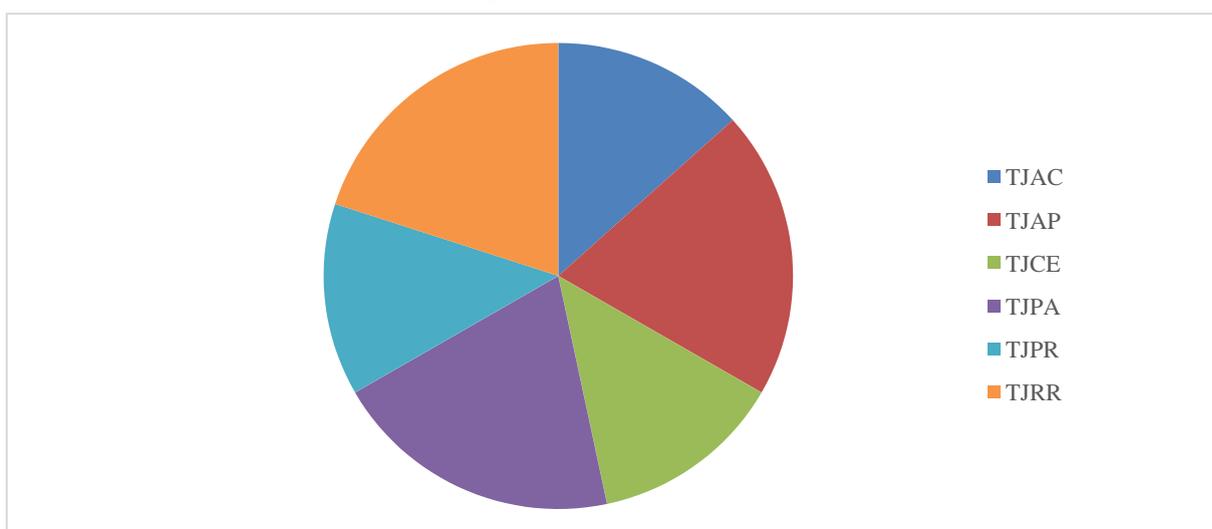
Ao que diz respeito aos TJ's, é importante mencionar que 7 (sete) dos 24 (vinte e cinco) Tribunais – já que TJRN e TJAL não deram a devolutiva e TJTO não quis prestar informações – alegaram não possuir nenhum tipo de programa de conformidade, isto é, não há o estudo para a implantação do sistema de *compliance*.

Quadro 12 – Sem Programas de Conformidade/ *Compliance* TJ's

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A também a justificativa para não implantação segundo 6 (seis) de 24 (vinte e quatro) TJ's e que eles já possuem Controles Internos e ou Auditorias. Segundo as devolutivas, isso justificaria a não implantação do programa já que seu custo e muito caro, além de que o *compliance* segundo eles e “seguir normas existentes com mais afinco”.

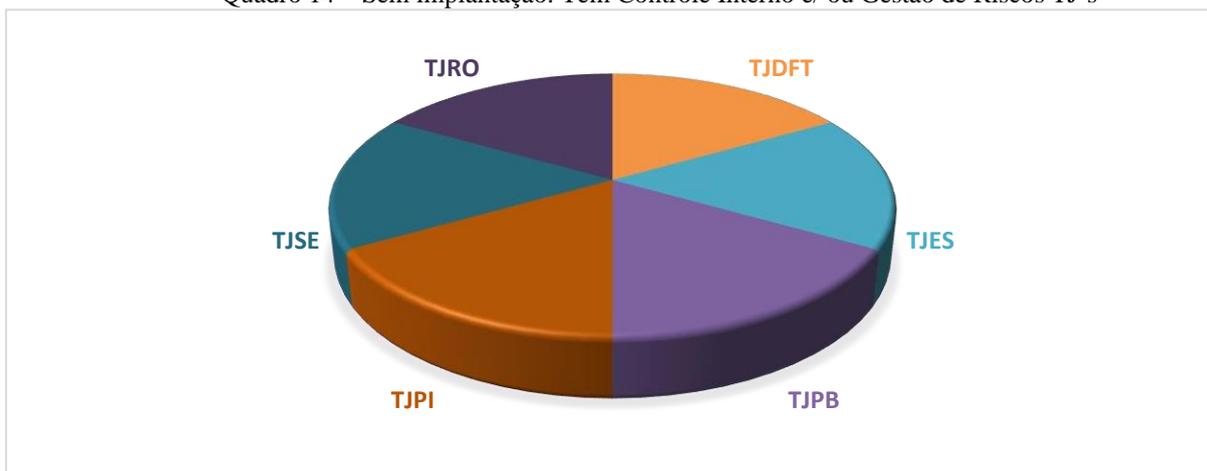
Quadro 13 – Sem implantação: Tem Auditoria e/ ou Controle Interno TJ's



Fonte: Elaborado pela Autora (2020).

Salienta-se que 6 (seis) dos 24 (vinte e quatro) alegaram não possuir nenhum tipo de programa de conformidade, mas apresentam gestão de risco e controle interno, que efetivariam o mesmo intuito dos programas de *compliance*.

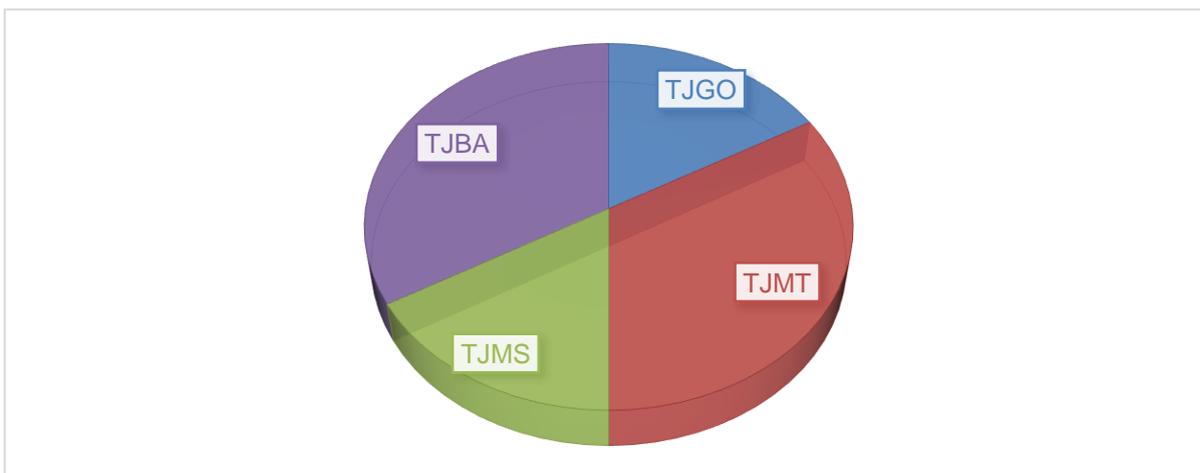
Quadro 14 – Sem implantação: Tem Controle Interno e/ ou Gestão de Riscos TJ's



Fonte: Elaborado pela Autora (2020).

Por fim, 4 (quatro) dos 24 (vinte e quatro) TJ'S afirmaram estar analisando as propostas para desenvolver e implementar o programa de conformidade.

Quadro 15 – Em fase de implantação/ estudos TJ's



Fonte: Elaborado pela Autora (2020).

Além disso, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) foi o único que alegou estar implementando um programa de *compliance*, inclusive com previsão para conclusão no primeiro semestre de 2020, conforme resolução nº. 880/18 TJMG. Vejamos:

O ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso da atribuição que lhe conferem o inciso III do art. 34e o inciso I do parágrafo único do art. 201, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Justiça, aprovado pela Resolução do Tribunal Pleno nº 3, de 26 de junho de 2012.

CONSIDERANDO a Lei federal 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, e dá outras providências”;

CONSIDERANDO a necessidade de fixação da competência administrativa para a realização de investigações, instauração e tramitação do Processo Administrativo de

Responsabilização -PAR, aplicação de sanções e celebração de acordos de leniência, no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais;

CONSIDERANDO o disposto no Capítulo XV da Lei estadual nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002, que “Dispõe sobre o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual”;

CONSIDERANDO o que constou no Processo da Comissão de Organização e Divisão Judiciárias nº 1.0000.18.047026-2/000, bem como o que ficou decidido pelo próprio Órgão Especial, na sessão virtual realizada no dia 25 de julho de 2018,

RESOLVE: Art. 1º Esta Resolução regulamenta, no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais, o Processo Administrativo de Responsabilização - PAR, previsto no Capítulo IV da Lei federal 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. Parágrafo único.

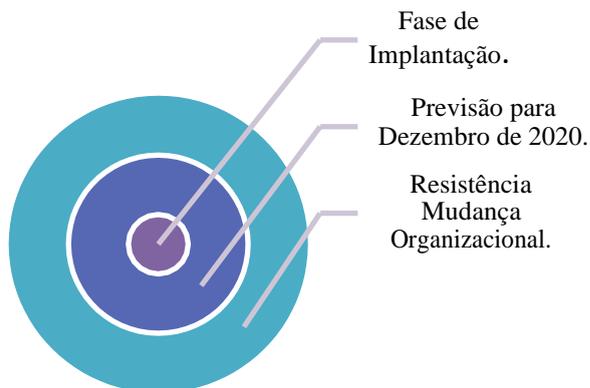
Consideram-se atos lesivos contra a administração pública, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais - TJMG, aqueles previstos no art. 5º da Lei federal nº 12.846, de 2013.

Os TJ's Rio Grande do Norte e Alagoas foram os únicos que não efetuaram a devolutiva do questionário. Ao tentar contato para coleta de dados via telefone isso relataram que não tinham previsão de estar resolvendo esta demanda. O único TJ que não passou informação por recusa de transmissão de dados foi o TJ Tocantins.

Após análise e tabulação de dados do questionário aplicado nos TJ's, há subsequente o mesmo procedimento para os questionários dos TRF's. Sendo assim, o questionário aplicado nas 5 (cinco) regiões do TRF's tem por intuito averiguar a aplicação de programas de conformidade no Poder Judiciário Federal. É necessário salientar que todas as 5 (cinco) regiões responderam todos os questionamentos.

O Tribunal Federal da 1ª Região, com sede em Brasília, que tem sob sua jurisdição os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Roraima, Tocantins e o Distrito Federal, alegou que o programa de conformidade ainda está em fase de implantação e que sua previsão é para dezembro de 2020, além disso, esperam a resistência natural as mudanças, ainda mais tendo em vista que o programa constitui uma proposta de mudança organizacional, dessa maneira, será um programa uno.

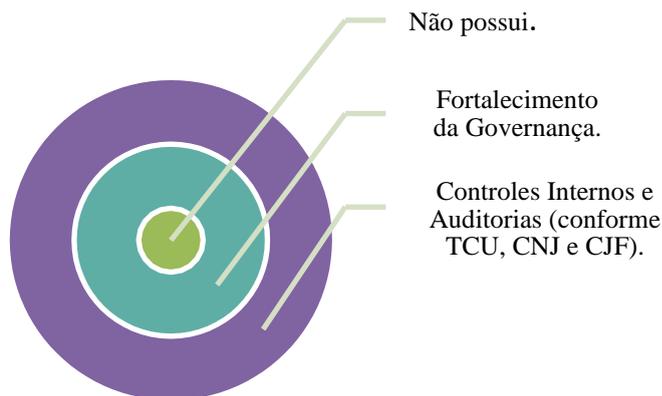
Quadro 16 – Programa de Conformidade TRF 1º



Fonte: Elaborado pela Autora (2020).

Já o Tribunal Federal da 2ª Região, com sede no Rio de Janeiro, tem sob sua jurisdição os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, afirmaram não possuir programa de *compliance* formalmente instituído. No entanto, especificou-se que o fortalecimento da estrutura de governança institucional constitui-se, tacitamente, numa ação que visa pôr a instituição em um patamar adequado, pois tem o escopo de garantir que esta atue em consonância com as normas e as regulações internas e as provenientes dos órgãos de controle externo, *in casu*, o TCU, CNJ e o Conselho da Justiça Federal (CJF).

Quadro 17– Programa de Conformidade TRF 2º



Fonte: Elaborado pela Autora (2020).

Ademais, foi informado que a estrutura de controle interno está implantada desde o início das atividades do Tribunal, quando ocorreu a sua instalação em 30 de março de 1989. Inclusive, a Assessoria Jurídica, Contábil e de Conformidade (AJUC) foi criada por meio da Resolução nº. TRF2-RSP-2017/00002, de 06 de fevereiro de 2017. O canal de denúncias [fale.contratos@trf2.br](mailto:fale.contratos@trf2.br) foi criado no exercício de 2016, assim como a Ouvidoria-geral da Justiça Federal da 2ª Região foi instituída pela Resolução nº. TRF2-RSP-2011/00007, de 11 de outubro de 2001, a criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) foi decorrência da edição da Lei nº. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Por fim, a Resolução do CNJ nº. 215 de 16 de dezembro de 2015, regulamentou a aplicação da LAI no âmbito do Poder

Judiciário, *in verbis*:

Art. 1º O acesso à informação previsto na Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), e a transparência na divulgação das atividades dos órgãos do Poder Judiciário seguem o disposto nesta Resolução.

Art. 2º Os órgãos administrativos e judiciais do Poder Judiciário devem garantir às pessoas naturais e jurídicas o direito de acesso à informação, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Resolução devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública;

V – contribuição para o desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 4º Para os efeitos desta Resolução, considera-se:

I – informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato, incluindo peças processuais;

II – documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III – informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV – informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V – tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI – disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII – autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII – integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX – primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de

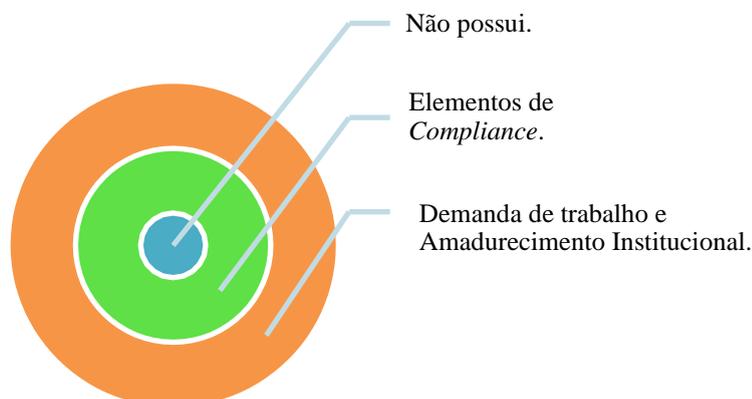
detalhamento possível, sem modificações.

Ainda segundo o TRF da 2ª região afirmou que não houve nenhum tipo de resistência e nem indícios de que tenha ocorrido. A instituição da assessoria Jurídica e de Conformidade revelou-se medida de extrema importância, eis que corrigiu um problema que já vinha sendo detectado não somente no âmbito da instituição, mas em nível amplo da Administração Pública. Por fim, é necessário mencionar que cada órgão que compõe a Justiça Federal da 2ª Região, isto é TRF2, Secretaria de Justiça do Rio de Janeiro (SJRJ) e Secretaria de Justiça de Espírito Santo (SJES) possui, em suas estruturas organizacionais, as suas próprias unidades com competências para realização de auditoria, análise jurídica e de conformidade.

Quanto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que abrange os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, com sede na cidade de São Paulo, aduziram que não possuem programa de *compliance* formalmente instituído, no entanto, adota elementos de *compliance* que regulam o funcionamento e a gestão do Tribunal e das Seções Judiciárias de São Paulo e de Mato Grosso do Sul, em conformidade com o arcabouço legislativo aplicado à Administração Pública, não tendo encontrado, até o momento, a oportunidade para a formalização propriamente dita de um programa, diante da demanda de trabalho e da necessidade de amadurecimento institucional de conceitos como governança, controles internos, gestão de negócios, dentre outros. Por outro lado, registrem-se os mecanismos de *compliance* da Justiça Federal da 3ª Região:

- Internalização do Código de Conduta da Justiça Federal, Resolução CNJ nº. 147/2011;
- Política de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos, Resolução PRES nº. 7.928/2015 e Ouvidoria-Geral (<https://www.trf3.jus.br/ouvidoriageral/>);
- Adoção de mecanismos disciplinares por meio da atuação da Comissão Permanente de Sindicância e da Corregedoria-Regional;
- Plano de Capacitação de Servidores;

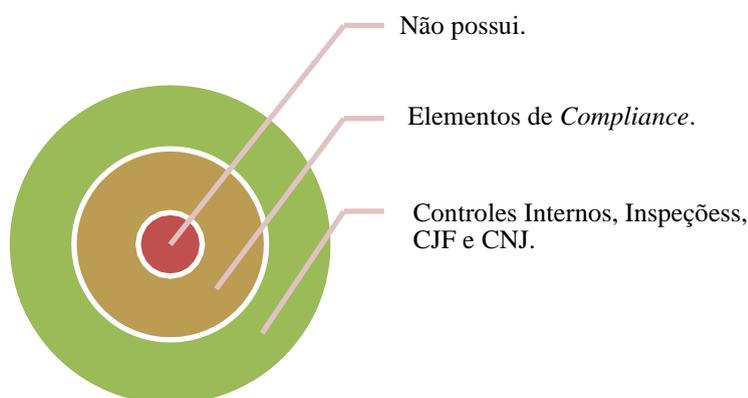
Quadro 18 – Programa de Conformidade TRF 3º



Fonte: Elaborado pela Autora (2020).

Já o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com sede em Porto Alegre, tem sob sua jurisdição os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, afirmaram que não há um programa de *compliance* estruturado e centralizado. No entanto, foi salientado que se o entendimento que o conceito visa minimizar impactos organizacionais negativos ante (i) ausência de orientações normativas, (ii) desalinhamentos às legislações, (iii) carência de ferramentas preventivas, (iv) falhas na gestão de processos, (v) operações sem sistema de informação estruturado, há inúmeras medidas administrativas constantes, reitere-se, descentralizadas, com a finalidade de promover maior desempenho/assertividade nesses pontos. Nesse sentido, o TRF4 dispõe de sistemas de informação que suportam monitoramentos das atividades, gestão de contratos de serviços e materiais que se alinhe às previsões legais e regulamentadores, rotinas de inspeção e fiscalização (Controles Internos, Inspeções, CJF e CNJ), sistema de normatização e padronização atualizado.

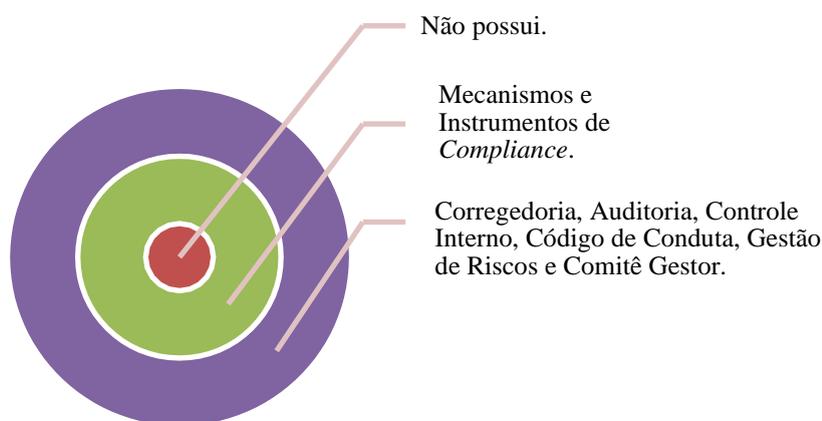
Quadro 19 – Programa de Conformidade TRF 4º



Fonte: Elaborado pela Autora (2020).

Por último, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região não dispõe de um Programa de *Compliance* sistematicamente instituído. Ainda assim, há mecanismos e instrumentos de *Compliance* adotados, tais como: Código de Conduta e respectivo Comitê Gestor, Programa de Gestão de Riscos e Sistemas de Controles Internos: Na área meio (administrativa), temos a Subsecretaria de Auditoria e Controle Interno no âmbito do TRF5 e, nas Seccionais, as Seções de Auditoria e Controle Interno. Na área fim (judiciária), dispomos da Corregedoria, órgão de fiscalização das atividades no âmbito do 1º Grau da Justiça Federal da 5ª Região.

Quadro 20 – Programa de Conformidade TRF 5º



Fonte: Elaborado pela Autora (2020).

Além da aplicação dos questionários a respeito da implantação do sistema de *compliance* houve a criação e o direcionamento de um questionário para a justiça estadual/juiz federal a respeito de melhoras institucionais após implantação. O mesmo foi aplicado aos vinte sete (27) Tribunais de Justiça estaduais e as cinco (05) regiões dos Tribunais Regionais Federais. O período de dados da coleta compreendeu-se do dia 02 de setembro de 2019 até o dia 03 de março de 2020.

Este questionário obteve um tempo médio de devolutiva de três meses, a contar da data de envio do email. A composição do questionário aos TJ's e os TRF's se dá por meio de uma questão de caráter discursivo aberto. É necessário frisar novamente que até o presente momento os Tribunais de Justiça dos Estados de Alagoas e Rio Grande do Norte não manifestaram devolutivas. Além disso, ressalta-se que somente o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins não disponibilizou nenhuma informação.

A justiça estadual dos TJ's conforme Quadro 15, possui 4 (quatro) tribunais que estão em fase de estudo e implantação do sistema de *compliance*: TJGO, TJBA, TJMS e TJMT. O único tribunal que já está com o sistema implantado é o TJMG. Para esses 5 (cinco) tribunais as áreas que terão mais impacto acerca da implantação do Sistema de *Compliance* será: i) prestação de contas relativo a diárias e ajuda de custo; ii) folha de pagamento de fornecedores e servidores e iii) contratos licitatórios.

Os cargos dos servidores que responderam os questionamentos são os seguintes: Desembargadores Ouidores de Justiça, Secretários de Controle Interno, Diretores de Planejamento Estratégico, Auditores Internos, Secretários de Planejamento de Gestão Estratégica, Coordenador de Auditoria, Coordenadora de Acompanhamento e Gestão, Diretores Gerais, Juiz de Direito Ouidor de Justiça, Gerente de Controle Interno, Analista de Controle Interno, Analista Judiciário, Secretários Gerais Estratégicos, Secretário de Tecnologia de Informação, Diretora da Secretaria de Gestão Estratégica e Inovação, Assessor de Governança Corporativa, Gestão Estratégica e Monitoramento, Assessoria Ouidoria

Geral e Assessor de Gestão Estratégica.

Após apresentação de dados e tabulação de resultados notamos que a administração pública em específico o Poder Judiciário apresenta uma “resistência” na implantação de novas ferramentas para o combate a corrupção. Prova disso e não implantação dos sistemas de *compliance* por já ter um controle interno/ auditoria/ gestão de riscos de caráter ilibado. Infelizmente outro fato importante e o não investimento em programas dessa finalidade “em questão dos custos elevados”. Escolhem a morosidade e a burocracia pública ao invés da inovação e transparência.

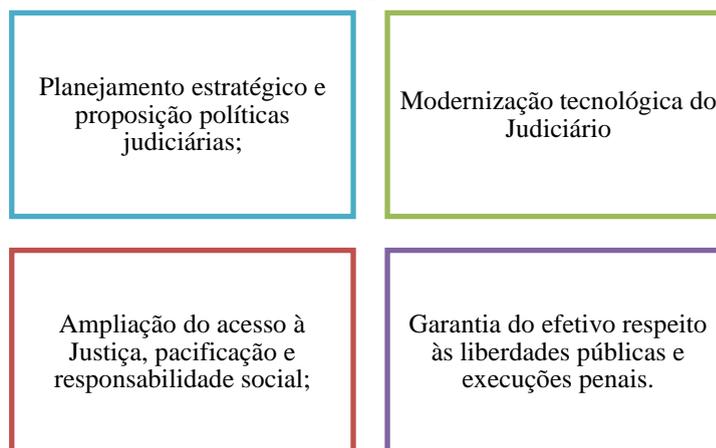
### **3.2 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E OS MACRODESAFIOS DO PODER JUDICIÁRIO**

Em julho de 1996 o Banco Mundial através do parecer técnico nº 319 afirma alguns elementos para uma reforma no sistema jurídico da América Latina e o Caribe. Este parecer propõe um programa a ser desenvolvido para a reforma do poder judiciário colocando se disponível para pesquisadores, profissionais do meio jurídico e governos na estruturação dos futuros programas a serem implantados. Aqui objetiva-se a revisão dos principais fatores que deixam o serviço moroso e sem qualidade, propondo ações construtivas e de fácil manutenção (Sardà, 1996).

Ainda segundo Sardà (1996), o intuito principal do documento e criar um ambiente propício para áreas como comércio, financiamentos e investimentos, melhorando a qualidade e efetividade da justiça em suas medidas de transparência. Desprende-se que o intuito central da reforma e a promoção do desenvolvimento econômico. Em reflexão ao que foi desenvolvido houve a criação da Emeda Constitucional nº 45/2004 conhecida como Reforma do Judiciário, em que teve com principal ponto a criação do CNJ em 2005, que irá atuar como um controle externo do Poder Judiciário.

Segundo Ortega (2011), a criação do CNJ e pautada em três princípios condutores sendo eles a Moralidade, Efetividade e a Eficiência para uma prestação jurisdicional completa em prol da sociedade, tornando-se um instrumento para efetivo desenvolvimento do Poder Judiciário, observando como principais trabalhos:

Quadro 21 – Principais Trabalhos CNJ



Fonte: Elaborado pela Autora (2020).

Antes da criação de um conselho regulador no Poder Judiciário não se tinha dados estatísticos das atividades jurisdicionais e nem a punição contra magistrados e servidores que tinha condutas corruptíveis ou que não estavam agindo para melhorar o bem comum. Antes da criação do CNJ o Poder Judiciário brasileiro era tachado como uma “caixa preta” pois a falta de dados, dificultava o estabelecimento de alguma norma ou monitoramento das cortes. Não existia a transparência dos atos jurisdicionais e nem a instituição de metas para cada órgão, aqui cria-se a expressão “judiciário ladrão” (CNJ, 2015).

Das políticas de controle e estabelecimento de metas no poder judiciário uma das mais importantes e a Estratégia Nacional do Poder Judiciário:

Figura 1 – Mapa estratégico do Poder Judiciário



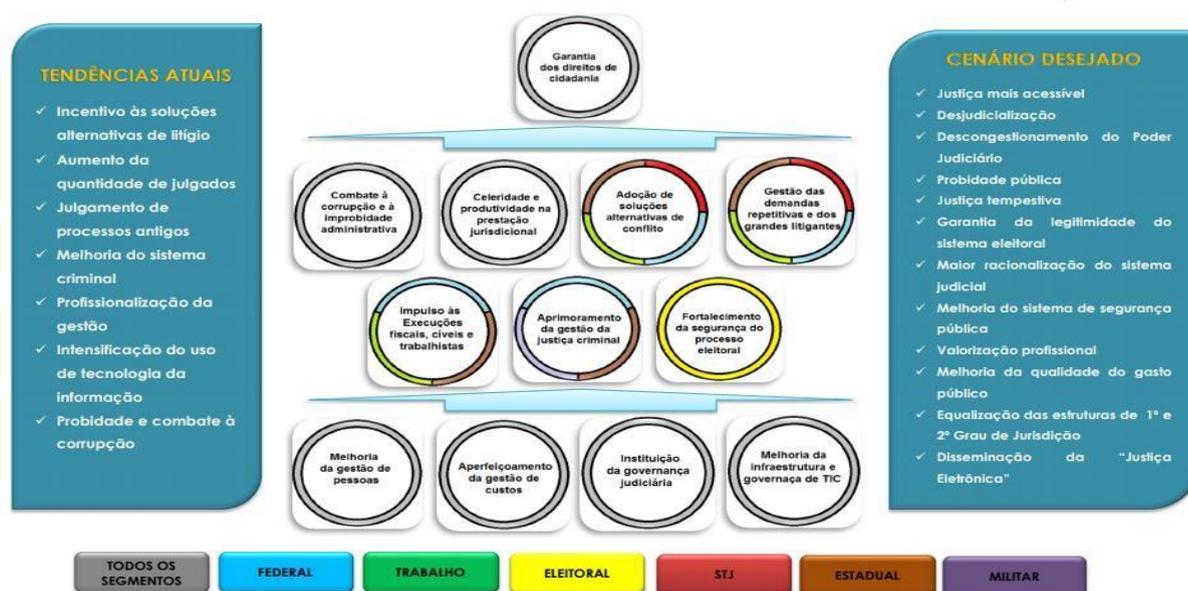
Fonte: CNJ Estratégia Nacional do poder Judiciário (2019).

Pautada em visão, missão e valores institucionais esta Gestão estratégica e subdividida em três áreas principais: assuntos relativos à sociedade, processos internos e recursos operacionais. Sua implantação ocorreu em 2009 e a partir disso tentou-se uma maior transparência de atos jurisdicionais a sociedade, combate a morosidade e implantação de mecanismos estratégicos para um funcionamento mais amplo, além do combate a corrupção e favoritismo funcional (CNJ, 2009).

O Planejamento estratégico jurisdicional é realizado de 5 em 5 anos, atualmente estamos finalizamos o de 2015-2020 e já encontra-se vigente o de 2021-2026. Para criação desta gestão estratégica e necessário um comitê gestor para planejamento de abordagens e cronogramas para a realização das tarefas. Este comitê recebe propostas de todas as unidades judiciárias e seus âmbitos englobando a justiça militar, justiça estadual, justiça federal, justiça do trabalho e o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Entre os mecanismos abordados nas composições dos planos estratégicos, há um deles que é de suma importância para este estudo: os macrodesafios do Poder Judiciário (CNJ, 2020).

Dentro do tema processos internos temos a aba combate a corrupção e improbidade administrativa através de medidas administrativas de controle e combate a corrupção com a criação de normativas e mecanismos contra tais práticas. Esta iniciativa é válida para todos os órgãos conforme a Figura 2:

Figura 2 – Macrodesafios do Poder Judiciário 2015-2020



Fonte: CNJ Macrodesafios do Poder Judiciário (2015).

Além disso, o Provimento nº. 88 do Conselho Nacional de Justiça dispõe a respeito das políticas e procedimentos de controles a serem adotados também pelos notários e registradores, visando a prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, corrupção entre outros.

Em setembro de 2019 o CNJ implantou as Boas Práticas no Poder Judiciário, para o controle efetivo em todos os tribunais tendo como objetivo a replicação, premiação e reconhecimento de práticas inovadoras para a criação de modelos de gestão em diversos órgãos.

As boas práticas possuem três pilares centrais conhecidos como “Triplo E” (Cnj, 2019):

Quadro 22 – Pilares das Boas Práticas CNJ



Fonte: Boas Práticas CNJ (2019) elaborado pela autora.

Tais práticas além de trazer segurança para servidores e a população, ocorre quase que instantaneamente o aprimoramento e desenvolvimento de tarefas atividades e procedimentos para o Poder Judiciário, tendo como fonte de pesquisa os próprios servidores e magistrados do Tribunal. Além disso contribui para o aprimoramento dos processos de trabalho, prestações jurisdicionais, satisfação dos destinatários, alcance de metas e otimização de recursos (Cnj, 2019).

Ainda segundo CNJ (2019), as boas práticas também funcionam como um dicionário em que se pode pesquisar todas as suas dúvidas, permitindo também o compartilhamento ou *repost* das boas práticas. Conta-se também com alguns eixos temáticos, entre eles a gestão processual, desburocratização, gestão documental, transparência, planejamento e gestão estratégica, sustentabilidade e acessibilidade, gestão de pessoas, governança e tecnologia da informação e comunicação, conciliação e mediação, gestão orçamentária entre outras.

O CNJ disponibilizou recentemente os Macrodesafios para 2021-2026 em que estão presentes a missão, valor e atributos além de incluir na aba de Processos Internos os ilícitos eleitorais, juntamente com o combate a corrupção e a improbidade administrativa (CNJ, 2020):

Figura 3 – Macrodesafios do Poder Judiciário 2021-2026



Fonte: CNJ Macrodesafios do Poder Judiciário (2020).

Dessa maneira, é notório que há inúmeros esforços para a aplicação de programas de conformidade e outras ferramentas de combate a corrupção, no entanto, percebe-se que muitos Tribunais ainda não aderiram a ideia, contudo, demonstraram formas de controle interno e gestão de riscos que visam também a inibição de práticas ilegais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa citou e debateu a respeito da viabilidade da utilização dos sistemas de conformidade dentro da administração pública como uma ferramenta de combate, controle e prevenção a corrupção no Poder Judiciário na tentativa de oferecer mais celeridade e transparência, princípios esses que são bases do ente público a séculos e estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Utilizando-se de mecanismos de conformidade no âmbito jurídico cria-se uma expectativa referente aos possíveis resultados de sua implantação e quais as alterações que devem ser feitas para recepcionar tais mudanças. Essa premissa surge da necessidade de apresentar ao cidadão um judiciário mais forte e pesquisador que busca por intermédio de grandes pensadores, programas internacionais e teste organizacionais nos atores públicos uma alteração cultural e estrutural na administração.

Notadamente essa dissertação averiguou-se os protocolos de conformidade são eficientes e suficientes para o combate a corrupção na administração pública brasileira, mais

especificamente em TRF'S e TJ'S no âmbito do Poder Judiciário. Os protocolos de conformidade muitas vezes são confundidas com duas áreas próximas: as Auditorias e os Controles Internos daquela jurisdição. Mas há um ambiente deficitário de inovações que precisa de uma atualização de protocolos com uma melhor efetividade como o *compliance*. E isso não é somente “estar em conformidade” com o ente e as normas públicas, mas é fazer a diferença na prevenção e combate ao câncer que assola a administração a tantos anos: a corrupção.

Desse modo, tendo em vista o conteúdo debatido e discorrido buscou-se entender como esse protocolo afetaria o poder Judiciário e se somente tais mecanismos tinham o poder de combater essa doença. Na tentativa de resolução de tal pergunta-problema, de que se esses mecanismos seriam eficientes e suficientes para a corrupção administrativa pública, esta pesquisa teve como base os autores e pesquisadores da área de inovação administrativa, análises de viabilidade pública através de artigos acadêmicos e livros de diversos pesquisadores sejam eles dos séculos passados até os dias atuais a respeito da corrupção como um peixe piloto em um tubarão branco. Tais vertentes contribuíram para uma análise minuciosa do início da corrupção internacional *versus* a corrupção brasileira.

As outras análises, mas não menos importantes servindo até como base para tabulação de gráficos e tabelas explicativas e comparativas foram retiradas de questionários encaminhados a todos os TJ's e as cinco regiões dos TRF'S para o entendimento da real situação dentro dos órgãos que compõem o Poder Judiciário. Esses questionários foram feitos em documento word, convertidos para arquivos PDF e encaminhados aos Tribunais através da Lei de Acesso a Informação, por se tratar de dados não muito usuais para divulgação.

Através dessa amostragem transpareceu que os Controles Internos e Auditorias, possuem o poder máximo em relação ao combate da corrupção e em alguns há o processo de *compliance* em andamento ou em execução mas não apresentam ainda dados sólidos para serem comparados já que a maioria dos TJ'S que adotaram esse mecanismo começaram a sua utilização no início de Janeiro e em Março houve a pandemia COVID19 colocando diversos órgãos em regime de “TeleTrabalho”.

A necessidade de implantação de mecanismos mais eficientes e eficazes da Administração Pública torna-se cada vez mais importante, pois embora tenhamos um ordenamento jurídico bastante extenso e cheio de legislação para coibir esse ato infelizmente matérias internacionais e nacionais citam o mesmo slogan “Brasil o irmão da corrupção.

Infelizmente não há uma padronização a respeito da condução e da implantação de mecanismos de *compliance* nas esferas da administração pública: estadual, federal e

municipal. A padronização de mecanismos de controle e um passo rumo a inovação e agilidade pública tendo em vista que, se for o mesmo banco de dados seria possível uma auditoria mais rápida, que automaticamente eleva a possibilidade de encontrar erros após análise de relatórios. Uma sugestão seria a implantação do *Blockchain* que já encontra-se em utilização em alguns órgãos da administração pública. Este mecanismo trata-se de um sistema interligado, facilitando assim a análise e padronização de dados.

Embora alguns vejam a inovação como um ótimo caminho a seguir, há uma resistência administrativa muito grande em relação a implantação do *compliance* no âmbito do Poder Judiciário, dos 32 (tinta e dois) órgãos que responderam o questionário somente 1 (um) TJMG está com o programa pronto conquistando assim um ponto dos macrodesafios do poder judiciário.

Tendo em vista os dados e a pesquisa levantada a resolução da pergunta problema tende a ser negativa. Os protocolos de conformidade no âmbito da administração pública não são suficientes para o combate e controle de atividades escusas, embora essas ferramentas sejam eficientes, se a *virtus* pessoal de cada um dos envolvidos for corrompida o processo de combate se torna inválido, tornando a corrupção uma parte do processo.

## REFERÊNCIAS

ABBI (2009). **Associação Brasileira Bancária Internacional. Documento Consultivo “Função de Compliance”**. Acessado em: 10 de mar. 2020. Disponível em: [http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance\\_09.pdf](http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance_09.pdf).

ASSIS, J.C. **Os Mandarins da República: anatomia dos escândalos da administração pública (1964-1984)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

BARROSO, Luís Roberto. **Empurrando a História: combate à corrupção, mudança de paradigmas e refutação do Brasil**. Prefácio. In: Maria Cristina Pinotti [et al.]; Maria Cristina Pinotti (org.) - *Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas*. 1ª. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019.

BIASON, R.C. **A Corrupção na História do Brasil: Sentidos e Significados**. Revista da CGU – Brasília – DF, Volume 11, nº 19, p. 75 a 83, 2019. Disponível em: [https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/article/view/72](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/72). Acesso em: 15 de mar. 2020.

BRASIL, Código Penal. **Decreto lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL, Lei Anticorrupção ou LAC. **Decreto lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013**.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm).

Acesso em: 17 mai. 2020.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 15 mar. 2020.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 9 de abr. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm) Acesso em: 01 de fev. 2020.

BRASIL. **LEI Nº 13.848, DE 25 DE JUNHO DE 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm). Acesso: 16 de fev. 2020.

CARVALHO, José Murilo [et.al] – **Corrupção Ensaios e Críticas** – 2 ed. Editora UFMG (Humanitas) - Belo Horizonte: 2012.

CNJ. **Estratégia Nacional do Poder Judiciário**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/missao-visao-e-valores-do-poder-judiciario/estrategia-nacional-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 09 de mai. 2020.

CNJ. **Planejamento Estratégico do Poder Judiciário 2021-2026**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3368>. Acesso em: 03 de set. 2020.

CNJ. **Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário (2019)**. Disponível em: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal>. Acesso em: 27 de ago. 2020.

CNJ. **10 anos de CNJ (2015)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/10-anos-cnj-2/>. Acesso em: 10 de set. 2020.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi (orgs.). **Manual de Compliance. Preservando a boa governança e a integridade das organizações**. São Paulo: Atlas, 2010.

COELHO, C. **Compliance na Administração Pública**. Revista de Direito da Faculdade

Guanambi, v. 3, n. 01, p. 75-95, 1 ago. 2017.

COUTO, E. (2016). **As raízes do patrimonialismo de estado no Brasil**. Revista Habitus, 14(1). Recuperado de [https://revistas.ufrj.br/index.php/habitus/article /view/11479/8429](https://revistas.ufrj.br/index.php/habitus/article/view/11479/8429). Acesso em: 20 de ago. 2020.

COSTA, S. C. (2012). **O Compliance como um novo modelo de negócio nas sociedades empresárias**. Revista Científica da Faculdade Darcy Ribeiro, n 3, jul/dez. 51-60.

DALLAGNOL, D. **A luta contra a corrupção: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017.

DELGADO, Débora Vidal Ribeiro Oliveira. **Jeitinho brasileiro ou corrupção? Os valores ticos no serviço público e a visão do brasileiro após a operação lava jato**. Brazilian Et. Al - Braz. Journal of Develop. Curitiba, v.6, n.8, p.54513-54530, aug.2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/14385/11962>. Acesso em: 9 de jun. 2020

DOMINGOS, Isabela Moreira do Nascimento; BLANCHET, Luiz Alberto. **BOA GOVERNANÇA E A IMPLEMENTAÇÃO DO COMPLIANCE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Percurso, [S.l.], v. 2, n. 33, p. 22 - 36, set. 2020.

ECCLA - **Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e á Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2018/plano-diretrizes-combate-corrupcao-completo>. Acesso em: 06 de mai. 2020.

ESPINOSA, B. **Tratado político**; tradução, introdução e notas Diogo Pires Aurélio; revisão da tradução Homero Santiago - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. Porto Alegre: Globo, 1977.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo, Editora da Universidade São Paulo, 2006.

FEBRABAN. (2004). **Federação Brasileira de Bancos. Documento Consultivo “Função de Compliance”**. Acessado em: 09 de ago. 2020. Disponível em: <https://www.febraban.org.br/7rof7swg6qmyvwjcfwf7i0asdf9jyv/sitefebraban/funcoescompliance.pdf>.

FURTADO, Lucas Rocha. **As Raízes da corrupção: estudos de casos e lições para o futuro**. Salamanca, 2012.

HOLANDA. Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil** - 26. Ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JÚNIOR, Antonio Joaquim Ribeiro. **Direito eleitoral e compliance: a adoção do programa**

**de conformidade como solução a crise dos partidos políticos no Brasil.** Revista de Estudos Eleitorais, Recife, v. 2, n. 3, p. 14-33, jul. 2018.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** São Paulo: Alfa-Omega, 2012

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. 5.ed. Centauro Editora, São Paulo 2008.

SASSEN, Saskia. Trad. Angélica freitas. Expulsões: Brutalidade e complexidade na economia global: Brutalidade e complexidade na economia global. 1º ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe.** Tradução de M. J Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

MAQUIAVEL, N. **Discursos sobre a primeira Década de Tito Lívio.** Tradução de M. F. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MENDONÇA, Grace Maria Fernandes. **Protocolos de compliance na administração pública e a necessária descorrupção.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-20/grace-mendonca-protocolos-compliance-administracao-publica>. Acesso em: 17 de mai. 2020.

MOTTA, Severino. **Pacote do MPF quer aumentar pena e tornar corrupção crime hediondo – Poder/ Folha de São Paulo.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1605688-pacote-do-mpf-quer-aumentar-pena-e-tornar-corrupcao-crime-hediondo.shtml>. Acesso em: 15 de set. 2020.

ORTEGA, Carlos Eduardo. **A competência do Conselho Nacional de Justiça e o seu controle pelo Supremo Tribunal Federal.** Disponível: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/129361/a-competencia-do-conselho-nacional-de-justica-e-o-seu-controle-pelo-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 25 fev. 2020.

RICHTER, André. **"As 10 Medidas contra a corrupção não existem mais", diz Janot – Agência Brasil.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1605688-pacote-do-mpf-quer-aumentar-pena-e-tornar-corrupcao-crime-hediondo.shtml>. Acesso em: 14 de set. 2020.

ROMEIRO, A. **Corrupção e Poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII.** Belo Horizonte: Autêntica editora, 2017.

ROSSI, Marina. **Caso Odebrecht - O vídeo em que Emílio Odebrecht diz que esquema tem 30 anos e culpa a imprensa e os Poderes.** El País – Brasil – 16 abr. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/14/politica/1492192630\\_931956.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/14/politica/1492192630_931956.html). Acesso em: 10 de jan. 2020.

SANGUINÉ, Odone. **Mecanismos de Controle da Corrupção no Brasil**. Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 43 - 69, jun. 2020. ISSN 2358-1956. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/redppc/article/view/102642>>. Acesso em: 24 set. 2020.

SARDÀ, Sandro Eduardo Trad. **Documento Técnico n. 319**, Banco Mundial, Washington, D. C. Jun. 1996. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/attachments/article/24400/00003439.pdf>. Acesso em: 06 de abr. 2020.

SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa. **A (nova) reputação da Petrobrás e a força do compliance**. Disponível: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-nova-reputacao-da-petrobras-e-a-forca-do-compliance/>. Acesso em: 01 nov. 2020.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**; tradução Eduardo Brandão; prefácio, bibliografia e cronologia François Furet. - 2a ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2005.

## APÊNDICES

### A – QUESTIONÁRIOS APLICADOS TRIBUNAIS ESTADUAIS

- 1 – Vocês possuem programa de conformidade *compliance* no Tribunal?
- 2 – Caso não possua, pois está em andamento poderia encaminhar o projeto?
- 3 – Possui legislação específica? Há legislação estadual?
- 4 – Como se dá a gestão e organização deste sistema.
- 5 – Quais os métodos de análise e organização de dados?
- 6 – Houve impactos positivos na adoção?
- 7 – Caso não esteja implantado, explique o motivo

### B – QUESTIONÁRIOS APLICADOS TRIBUNAIS FEDERAIS

1 – O TRF (região 1 ao 5) possui programa de *compliance*? Caso a resposta seja negativa explique o motivo.

\* Caso a resposta tenha sido SIM:

- a) Há quanto tempo ele está implantado?
- b) Houve resistência para a sua aplicação?
- c) O objetivo principal para a adoção de medidas de conformidade e a diminuição da corrupção. Isso foi notado ou é muito cedo para auferir dados?
- d) E um programa uno ou cada estado que compõem as regiões possuem um subsistema?

### C – QUESTIONÁRIO APLICADO EM TRIBUNAIS ESTADUAIS E FEDERAIS

1 – Após a implantação do programa de conformidade quais serão as áreas mais impactadas com essa adesão ?