



PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 21/2023

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

**Políticas Públicas. Integridade e
Compliance. Análise da Validade.
Considerações.**

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “*INSTITUI A POLÍTICA DE PROMOÇÃO DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM/ES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS*”.

O termo **compliance** vem do inglês “*to comply*” e significa estar em conformidade. Significa estar em conformidade com as leis, padrões éticos, regulamentos. Na prática, o compliance tem a função de proporcionar segurança e minimizar riscos de instituições e empresas, garantindo o cumprimento dos atos, regimentos, normas e leis estabelecidos interna e externamente.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Com a recente eclosão de operações de desmantelamento de esquemas de corrupção, o termo “compliance” está cada vez mais presente no vocabulário das instituições e empresas brasileiras. A difusão do termo se fortaleceu depois da promulgação da **Lei nº 12.846/13**, conhecida como **Lei Anticorrupção Empresarial** e de sua regulamentação pelo **Decreto nº 8.420/15**.

A corrupção é conduta punível pelo Código Penal brasileiro, seja na modalidade passiva (artigo 317) ou ativa (artigo 333) e consiste, fundamentalmente, em uma recompensa prometida ou efetivamente concedida pelo particular ao agente público para que o servidor pratique algum ato, relativo ao exercício da sua função, que implicará em vantagem ou benefício indevido a esse particular.

Caracteriza-se o crime pelo desvio de poderes de um agente público para finalidades privadas¹, fugindo totalmente de sua real atribuição². Matias Pereira classifica a corrupção como uma defesa dos interesses privados dos próprios agentes públicos, perdendo-se os valores do serviço público e a identificação exclusiva do êxito pessoal do servidor com o lucro advindo dos

1 CARVALHO, Marina Amaral Egydio de; SILVEIRA, Luciana Dutra de Oliveira. Corrupção e direito internacional: o combate internacional à corrupção e a regulação do lobby praticado por empresas transnacionais. In: LAUFER, Daniel (Coord). *Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 121.

2 BREIER, Ricardo. Corrupção e impunidade. *Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)*, São Paulo, 10 jan. 2001. Disponível em: [www.ibccrim.org.br/artigo/761-Artigo-Corruptao-e-Impunidade]. Acesso em: 10.004.2023.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





particulares pelo desvio da sua função³. Com a corrupção, desviam-se os ideais de solidariedade e cooperação do serviço público⁴.

Porém, mais do que o desvio desses propósitos, a corrupção produz efeitos que ultrapassam os atos concretos, não se limitando à concessão/recebimento daquele benefício ilícito concedido/recebido na casuística⁵. Esse crime, como esclarecem Carvalho e Silveira, “compromete a legitimidade política, enfraquece a credibilidade das instituições governamentais, coloca em descrédito o trabalho de servidores públicos e atrasa o desenvolvimento do país”⁶.

Os efeitos que decorrem dessa prática refletem diretamente na população – principalmente nos países de baixa renda –, já que interfere na realização de políticas públicas e consequente concretização de direitos fundamentais⁷. Além disso, a corrupção ainda retira recursos de finalidades desejadas socialmente e constitui uma injusta transferência de renda da

3 MATIAS PEREIRA, José. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado e de la Administración Pública, Lisboa, 08-11 out. 2002. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/940/4/ARTIGO_ReformaEstadoTransparencia.pdf]. Acesso em: 10.04.2023. p. 2-9.

4 ALVES, Alaor Caffé. Exploração capitalista do homem pelo homem e corrupção. In: FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio; SALOMÃO FILHO, Calixto; NUSDEO, Fabio (Org.). *Poder econômico: direito, pobreza, violência, corrupção*. Barueri: Manole, 2009, p. 177.

5 FORIGO, Camila Rodrigues. *A figura do compliance officer no direito brasileiro: funções e responsabilização penal*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017. p.46.

6 CARVALHO, Marina Amaral Egydio de; SILVEIRA, Luciana Dutra de Oliveira. Corrupção e direito internacional: o combate internacional à corrupção e a regulação do lobby praticado por empresas transnacionais. In: LAUFER, Daniel (Coord). *Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito*. Curitiba: Juruá, 2013, pg. 121.

7 GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas: lei 12.846, de 1º de agosto de 2013. Saraiva: São Paulo, 2015. p. 22-25.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





população para os corruptos⁸, constituindo um forte obstáculo à cooperação social e ao desenvolvimento⁹.

Os prejuízos, assim, são incontáveis, não apenas pela lesão causada aos cofres públicos, mas pela sociedade que deixa de ser beneficiada com esses valores, de modo que é correto afirmar que a corrupção exerce domínio sobre as bases estruturais da população¹⁰ e é responsável direta pela má gestão na aplicação dos recursos do Estado¹¹ e, conseqüentemente, pela ineficiência governamental.

Quando a corrupção é verificada de forma sistêmica, isto é, presente em diversos níveis da relação entre o Poder Público e os particulares, como no Brasil, verifica-se uma crise moral do Estado que rompe os laços de confiança entre a cidadania e as autoridades¹².

Nessa corrupção sistêmica, o crime constitui um verdadeiro poder paralelo ao estatal, o que colabora para a formação de uma sociedade sem referências principiológicas¹³.

8 ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JUNIOR, Ivo. A eficácia dos salários públicos como instrumento de combate à corrupção. In: BOTTINO, Thiago; MALAN, Diogo (Coord.). *Direito penal e economia*. Rio de Janeiro: Elsevier/FGV, 2012. p. 74.

9 ALENCAR; GICO JUNIOR, 2012, p. 60.

10 BREIER, 2001.

11 MATIAS PEREIRA, 2002, p. 8.

12 CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas*: lei 12.846/2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 83.

13 CARVALHOSA, 2015, p. 98.





A propósito, de acordo com pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil são perdidos por ano com práticas corruptas. Isto prejudica o aumento da renda *per capita*; o crescimento e a competitividade do país; melhores condições econômicas e de bem-estar à população; e melhores condições de infraestrutura para as empresas desenvolverem um ambiente de negócios mais estável¹⁴.

No mesmo sentido, pesquisa do Fundo Monetário Internacional revelou que o Brasil seria até 30% (trinta por cento) mais rico se as instituições fossem menos corruptas, o que possibilitaria um crescimento do PIB *per capita* na ordem de R\$ 9,6 mil¹⁵.

Como se observa da Constituição Federal há a previsão para que existam sistemas de controle da Administração Pública (art. 37, § 8º, inciso II), para que se realize fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta (art. 70), para que exista um sistema de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 74).

14 SEIXAS, Beatriz. Saiba qual é o preço da corrupção no Brasil. *Gazeta online*, Espírito Santo, 29 maio 2017. Disponível em: [www.gazetaonline.com.br/noticias/economia/2017/05/saiba-qual-e-o-preco-da-corrupcao-no-brasil-1014059906.html]. Acesso em: 10.04.2023.

15 PORTINARI, Natália. PIB per capita do Brasil subiria 30% sem corrupção, diz estudo do FMI. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 out. 2017. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1926931-pib-per-capita-do-brasil-subiria-30-sem-corrupcao-diz-estudo-do-fmi.shtml]. Acesso em: 10.04.2023.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Além disso, a Carta Magna igualmente estabelece a criação do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B) para que seja feito o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, além de estabelecer funções de controle ao Ministério Público (art. 129), ao Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A) e aos Tribunais de Contas da União (art. 33, § 2º; art. 71) e dos Estados.

Cite-se, ainda, a existência da Controladoria-Geral da União (CGU), criada através da Lei 10.683/2003, com o propósito claro de exercer atividades de controle interno, auditoria pública, correição e combate à corrupção no âmbito do Poder Executivo³⁶, consistindo em um verdadeiro órgão administrativo especializado no desempenho de atividade de controle

O Brasil, como signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2002 e ratificada pelo Brasil através do Decreto 5.687/06), comprometeu-se a fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; e promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Dentre as leis que estabelecem deveres de controle e fiscalização contra a corrupção, surgidas nas últimas décadas, podemos citar: a Lei nº 13.303/2016 – Estatuto Jurídico das Empresas Públicas, de Economia Mista e de suas subsidiárias; Decreto nº 1.171/1994 – Código de Ética Profissional do Serviço Público Civil do Poder Executivo Federal; LC nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI; Lei nº 12.813/2013 – Lei de Conflito de Interesses no Exercício de Cargo ou Emprego do Poder Executivo Federal; Lei nº 12.846/2015 – Lei Anticorrupção; Decreto nº 8.420/2015 – Regulamenta a Lei Anticorrupção; Decreto nº 8.793/2016 – Institui a Política Nacional de Inteligência; dentre outros diplomas.

Feitas estas considerações de ordem geral acerca do tema, a propositura em tela, de iniciativa do Poder Executivo, institui normas gerais para adoção de uma Política de Integridade e Compliance no âmbito da administração pública municipal, como definições, princípios, diretrizes, mecanismos para o exercício da Governança Corporativa, institui o Comitê de Integridade e Compliance, dispõe sobre sua composição, competências, Unidades de Controle Setorial, objetivos, monitoramento, atribuições e responsabilidades.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





O Projeto encontra-se bem formulado, especifica as atividades básicas de combate à corrupção, todas adequadas e de acordo com a legislação a respeito.

Sob os aspectos formais, opinamos pelo encaminhamento regular da matéria.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 19 de abril de 2023.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6339

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

