

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

BRÁULIO CESCO FLEURY

**A implantação de programa de *compliance* na Procuradoria-Geral
do Estado do Paraná: Código de Ética e Conduta**

Maringá
2019

BRÁULIO CESCO FLEURY

**A implantação de programa de *compliance* na Procuradoria-Geral
do Estado do Paraná: Código de Ética e Conduta**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas – Mestrado Profissional.

Área de concentração: Elaboração de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Elflay Miranda.

Maringá
2019

F618i Fleury, Bráulio Cesco
A implantação de programa de compliance na Procuradoria-Geral do Estado do Paraná: Código de Ética e Conduta / Bráulio Cesco Fleury . – Maringá, 2019.
ix, 74 f.; 29 cm.

Dissertação (mestrado profissional em Políticas Públicas)
– Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Ciências Sociais, 2019.

Orientador: Prof. Dr. Elflay Miranda.

1. Compliance. 2. Corrupção. 3. Administração Pública.
4. Procuradoria-Geral do Estado do Paraná. I. Universidade Estadual de Maringá. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Título.

CDD 342.088

BRÁULIO CESCO FLEURY

**A implantação de programa de *compliance* na Procuradoria-Geral
do Estado do Paraná: Código de Ética e Conduta**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Elflay Miranda

Prof. Dr. Geovânio Rossato

Prof^a. Dr^a. Marcia Carla Pereira Ribeiro

Aprovada em:
Local de defesa:

AGRADECIMENTOS

Quando assumi, pela primeira vez, a posição de Diretor-geral da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, a convite da então Secretária de Estado e Procuradora Marcia Carla Pereira Ribeiro, percebi que tinha predileção pela área de gestão pública e de políticas públicas. Este Programa de Mestrado, oferecido por uma Instituição Estadual de Ensino altamente reconhecida no cenário estadual e nacional, foi a porta da entrada para os estudos que desenvolvi nessa área e tê-lo cursado me fez ter certeza da referida predileção.

Meus primeiros agradecimentos vão, portanto, a quem primeiro me confiou essa missão de exercer as atividades de gestão pública e que muito me honra, por participar da banca de conclusão: à Prof^a. Dr^a. Marcia Carla Pereira Ribeiro.

Agradecimentos especiais, ainda, ao Prof. Dr. Elflay Miranda que, não obstante o cargo e responsabilidades assumidos no âmbito federal no decorrer da orientação, em momento algum, deixou de estar atento e dedicado à pesquisa desenvolvida.

Agradeço aos meus chefes nesse período que entenderam a relevância dos estudos e os afastamentos que foram necessários: o então Procurador-Geral do Estado Sandro Marcelo Kozikoski e o atual Secretário de Estado da Administração e da Previdência, Reinhold Stephanes.

Meus agradecimentos à minha Tia-Mãe Mariza Pinto Fleury da Silveira, integralmente presente na minha vida. E, por fim, ao meu filho Henrique Guerra Fleury, que entendeu a ausência nos finais de semana dedicados aos créditos em Maringá e teve paciência para outros finais de semana dedicados à dissertação.

FLEURY, Bráulio Cesco. **A implantação de programa de *compliance* na Procuradoria-Geral do Estado do Paraná: Código de Ética e Conduta**. 73 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Prof. Dr. Elflay Miranda. Maringá, 2019.

RESUMO

O trabalho apresentado pretende, por meio da contextualização do problema da corrupção e seus reflexos no crescimento econômico e na eficiência de políticas públicas, analisar as possibilidades de utilização do *compliance*, instrumento originário do setor econômico privado, pela administração pública, para coibir desvios de conduta e atos de corrupção. No trabalho foram analisados a origem, os marcos legais e os pilares norteadores da instituição de sistemas de *compliance*. Ao final, concluiu-se que, para implantação de um efetivo programa de *compliance* no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, instituição de primeiro nível hierárquico na administração pública estadual, propõe-se como primeiro passo a elaboração de um “Código de Ética e Conduta” dos Procuradores do Estado do Paraná.

Palavras-chave: Administração pública. Corrupção. Procuradoria-Geral do Estado do Paraná. Controle interno. *Compliance*. Código ética e conduta.

FLEURY, Bráulio Cesco. **The implementation of the compliance program in the Paraná State General Officer: code of ethics and conduct.** 73 f. Dissertation (Postgraduate Program in Public Politics at the Center for Humanities, Letters and Arts) – University Estate of Maringá. Orientador: Prof. Dr. Elflay Miranda. Maringá, 2019.

ABSTRACT

The presented work aims, through the contextualization of the problem of corruption and its effects on economic growth and the efficiency of public politics, it is intended to analyze the possibilities of using compliance, an instrument originating in the private economic sector, by the public administration, to curb deviations from conduct and acts of corruption. In the work was analyzed the origin, legal frameworks and guiding pillars of the institution of compliance systems. Finally, it was concluded that, in order to implement an effective compliance program in the scope of the "Procuradoria-Geral do Estado do Paraná", a first level hierarchical institution in the state public administration, the first step is to prepare a "Code of Conduct" for Public Prosecutors State of Paraná.

Keywords: Public administration. Corruption. Attorney General's Office of Parana State. Internal control. Compliance. Code of conduct.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABBI	Associação Brasileira dos Bancos Internacionais
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
BIS	<i>Bank for International Settlements</i>
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNUCC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DENOR	Departamento de Norma do Sistema Financeiro
EOAB	Estatuto da Ordem dos Advogados
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
INC	Instrução Normativa Conjunta
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
TI	Transparência Internacional
UCI	Unidades de Controle Interno

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Legislação vigente que disciplina a conduta dos Procuradores do Estado do Paraná.....	46
Quadro 2: Proposta de Código de Ética e Conduta	51

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA	10
1.2	OBJETIVOS	19
1.2.1	Objetivo geral	19
1.2.2	Objetivos específicos	19
1.3	METODOLOGIA.....	19
2	O PROGRAMA DE COMPLIANCE COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO	21
2.1	AS ORIGENS DO COMPLIANCE.....	22
2.2	OS MARCOS LEGAIS QUE FUNDAMENTAM A ADOÇÃO DE SISTEMAS DE COMPLIANCE	24
2.3	A INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA 1/2016 – MP/CGU COMO PROPOSTA INICIAL DE ESTRUTURAÇÃO DO COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	30
2.3.1	Dos controles internos de gestão	30
2.3.2	Gestão de risco	32
2.3.3	Governança	32
2.3.4	O compliance propriamente dito	34
2.4	OS PILARES DO COMPLIANCE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	35
3	PROPOSTA DE CÓDIGO DE ÉTICA E CONDUTA PARA A PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PARANÁ	41
3.1	A PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ.....	41
3.2	GESTÃO DE RISCO E A ELABORAÇÃO DO CÓDIGO DE INTEGRIDADE... ..	44
3.3	CÓDIGO DE ÉTICA E CONDUTA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO	51
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
	REFERÊNCIAS	69

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA

Com a evolução da tecnologia, o acesso à informação ampliou-se e as instituições se tornaram mais suscetíveis não somente aos sistemas de controle interno e externo, mas também à fiscalização social.

A imprensa, grupos de interesse econômico e político, organizações não governamentais e entidades, como os observatórios sociais, passaram a atuar ativamente na fiscalização direta da Administração Pública, analisando dados oficiais disponibilizados sobretudo após o advento da Lei 12.527/11, que ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação¹.

Por outro lado, o aparato estatal dedicado à investigação, em especial a Polícia Federal e as integrações entre as polícias estaduais e as unidades do Ministério Público, assim como as estruturas do Poder Judiciário, vêm ganhando robustez desde a Constituição de 1988. E, na mesma linha, o sistema penal brasileiro vem sendo incrementado com medidas que, a partir do reconhecimento da impossibilidade do Estado de investigar com profundidade as raízes e a integralidade dos crimes praticados contra a administração pública, permitem o desmantelamento de organizações criminosas extremamente organizadas a partir de novas estratégias de atuação. Como exemplos citam-se o mecanismo de delação premiada instituído pela Lei 12.850, de 2 de agosto de 2013, a punição objetiva de ilícitos praticados por sociedades empresárias e a instituição do acordo de leniência, ambas as evoluções decorrentes da Lei 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção.

¹ “Essas iniciativas de controle vertical resultam na divulgação de informações como comparecimento dos representantes nas casas legislativas, padrões de votação, projetos encaminhados, uso de recursos ou financiamento de campanha dos deputados e vereadores para mencionar apenas alguns exemplos do impacto da transparência nas casas legislativas. Além desse impacto direto, a transparência tem efeitos colaterais. Em primeiro lugar, o controle social cobra, direta ou indiretamente, maior eficiência dos órgãos de controle estatais. Em segundo, exige maior acesso à informação para viabilizar o controle. Este, em sua forma mais ampla, materializa-se em iniciativas como a regulação do acesso à informação em lei específica (Lei de Acesso à Informação)”. SPECK, B. W.; FERREIRA, V. M. (Coords.). **Sistemas de integridade nos estados brasileiros**. São Paulo: Instituto Ethos de empresas e responsabilidade social, 2012. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/Sistema-de-Integridade-nos-Estados-Brasileiros-mar%C3%A7o-20121.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2019. p. 09.

Todos esses fatores convergiram para que o problema *corrupção* se tornasse mais exposto e publicizado, ganhando destaque entre os assuntos que mais importam ao povo e às instituições públicas e privadas do país².

Além de sua acepção estritamente jurídico-penal, a definição do termo *corrupção* tem uma extensão que percorre o caminho do abandono moral no trato do poder público até as definições estritas contidas no texto legal que versa sobre o ganho patrimonial de um servidor público pela transferência de recursos tangíveis³.

A doutrina vem se esforçando para estabelecer modelos explicativos acerca do fenômeno da *corrupção* no mundo e, particularmente, no Brasil⁴. Nesse sentido, há, por exemplo, quem classifique a *corrupção* como o mau uso do poder investido para benefícios privados.

No entanto, para o presente estudo, a definição de *corrupção* não se restringirá ao uso de prerrogativas e bens públicos para fins privados, porquanto a *corrupção* não é praticada apenas pelo funcionário público, mas também pelo particular.

Extraído do Código Penal Brasileiro, o conceito de *corrupção*, em sentido estrito, apresenta-se de duas formas: *corrupção ativa* e *corrupção passiva*, que respectiva e concisamente significam o oferecimento/entrega ou solicitação/recebimento de alguma vantagem indevida.

Para a maior abrangência da análise, a *corrupção* aqui será aqui tratada como qualquer conduta que se relacione a comportamentos maculados pelo desvio de finalidade no âmbito da Administração, sejam eles de natureza criminal, civil ou administrativa.

Dessa sorte, tendo em vista que a definição adotada pela Transparência Internacional considera que a *corrupção* é o abuso do poder confiado para ganhos

² A imprensa tem trazido informações a respeito do aumento da percepção de *corrupção* no país, o que tem refletido nos rankings internacionais de análise do tema. Exemplo disso é a notícia veiculada, em janeiro de 2019, em jornal de grande circulação. DELFIM, R. B. Percepção da *corrupção* aumenta, e Brasil tem pior nota em ranking desde 2012. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/percepcao-da-corruptao-aumenta-e-brasil-tem-pior-nota-em-ranking-desde-2012.shtml>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

³ TOMAZETI, R. S.; COSTA, C. D. da S.; SOUZA, R. de; GOLDENSTEIN, A. I. B. de A. A importância do *Compliance* de acordo com a Lei Anticorrupção. In: EVINCI, 11., 2016, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UniBrasil, 2016.

⁴ GABARDO, E; CASTELLA, G. M. A nova lei anticorrupção e a importância do *Compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

privados⁵, todas as seguintes condutas podem ser agrupadas nesse conceito: tráfico de influência; advocacia administrativa; crimes da Lei de Licitações; corrupção eleitoral; concussão; inserção de dados falsos em sistemas de informação; condescendência criminosa; crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores; improbidade administrativa; prevaricação; violação de sigilo funcional; corrupção passiva; corrupção ativa; facilitação de contrabando ou descaminho; emprego irregular de verbas ou rendas públicas; peculato; modificação ou alteração não autorizada de sistema de informação; corrupção ativa em transação comercial internacional.

Feita essa análise conceitual, mister admitir-se que a corrupção deve ser enfrentada pela Administração Pública como um fenômeno preocupante e nefasto. No cenário internacional, há muito tem-se identificado a corrupção como causa de grandes crises do mercado, devido a fraudes corporativas que afetam o setor financeiro⁶.

Os infortúnios advindos da corrupção não afetam apenas o erário, mas, também, indistintamente, cidadão, entidades públicas e instituições privadas, provocando a concorrência desleal, comprometendo o crescimento econômico e afugentando novos investimentos, o que prejudica todo o país e o seu desenvolvimento. Sobre isso, aponta-se que:

[...] as práticas de corrupção, ao criarem, em curto prazo, aparentes vantagens às empresas, levam à falsa percepção de que a corrupção pode ser vantajosa. Entretanto, a corrupção distorce a competitividade, estabelecendo formas de concorrência desleal, e deteriora os mecanismos de livre mercado, o que gera insegurança no meio empresarial, afugenta novos investimentos, encarece produtos e serviços e destrói a ética nos negócios. A corrupção, portanto, compromete o desenvolvimento sustentável do mercado e afasta qualquer possibilidade de lucratividade consistente no longo prazo. Por esse motivo, nos últimos anos, a noção de responsabilidade social empresarial foi incorporado, também, o compromisso das empresas de lutarem pela integridade e contra a corrupção, implementando preceitos de boa governança corporativa e combatendo práticas ilegais e antiéticas de concorrência.⁷

⁵ A Transparência Internacional (TI) é um movimento global que tem uma visão: um mundo no qual governos, empresas, a sociedade civil e a vida das pessoas sejam livres de corrupção. BRASIL. **Transparência Internacional** (TI). Disponível em: <<https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

⁶ GÓIS, V. S. de. A Lei de *Compliance* e sua configuração enquanto política pública regulatória para o setor privado. In: **Revista Controle**, Fortaleza, v. 12, n. 2, 2014. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/52>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

⁷ CGU. Controladoria Geral da União. Grupo de trabalho do pacto empresarial pela integridade contra a corrupção. **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, jun. 2009. p. 06.

Além disso, há relação direta entre a incidência da corrupção e a ineficiência de políticas públicas. Com efeito, a corrupção impacta na efetivação dos direitos e, porque desvia recursos públicos que se destinariam ao atendimento dos ditames constitucionais, prejudica quem mais depende da administração pública e da prestação dos serviços públicos, induzindo o Estado a omitir-se de seu papel fundamental de diminuir as desigualdades sociais e prestar adequado serviço público à população.

Nesse sentido:

Pesquisas recentes do Fundo Monetário Internacional envolvendo 71 (setenta e um) países Ocidentais têm revelado que os que possuem os maiores indicadores de corrupção sistemática também têm as maiores taxas de mortalidade infantil, evidenciando políticas públicas baixíssimas de tratamento preventivo e curativo de gestantes e crianças. De igual sorte o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da União Europeia tem identificado a omissão e falhas de regulação nas atividades individuais, de grupos ou corporações, bem como falhas na proteção dos consumidores em face de práticas detrimen-tosas de saúde⁸.

Embora não deva ser desconsiderado o recente avanço ocorrido⁹, o combate à corrupção ainda é tema espinhoso e que permanece sendo fundamental para o efetivo desenvolvimento democrático do Brasil.

Assim, estabelecido o consenso de que a corrupção causa prejuízo generalizado, há de se reconhecer a necessidade da comunhão de esforços entre cidadãos, empresas privadas e administração pública para um mesmo propósito: promover um ambiente de integridade em todos os segmentos, vale dizer, tanto na esfera pública quanto na esfera privada.

A natureza das relações entre o Estado e as entidades privadas abre a possibilidade de riscos da prática de atos de corrupção. Este risco está presente em várias vertentes, desde o conluio exclusivamente entre os particulares, como na hipótese da formação de cartéis entre fornecedores privados de bens e serviços com a finalidade de manipular o mercado de oferta em licitações, até o suborno, que

⁸ LEAL, R. G. Os efeitos deletérios da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais. In: LEAL, R. G.; SILVA, I. S. (Orgs.). **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. s. n.

⁹ “Segundo o relatório anual Assuntos de Governança, publicado desde 1996 pelo Banco Mundial, há uma curva ascendente no índice que mede a eficiência no combate à corrupção no Brasil”. LEAL, R. G. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais – causas, consequências e tratamentos. In: SOUSA, O. M. A (Org.). **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte v. 14, n. 74, jul./ago. 2012. p.31.

envolve a corrupção de agentes públicos¹⁰.

Essa amplitude de possibilidades leva a concluir que qualquer ente da administração direta, seus órgãos, autarquias, empresa públicas, sociedades de economia mista, parcerias público-privadas, fundações, organizações sociais, fundos de pensão etc. estão sob risco de fraude e corrupção, bastando apenas a disponibilidade de recursos públicos para que se considere presente a condição de vulnerabilidade.

Por vezes, nem isso é necessário. O poder regulatório, decisório ou investigatório de um órgão ou entidade sobre questões que afetem o mercado, o patrimônio ou a liberdade de particulares – como no caso da Procuradoria Geral do Estado – atraem igualmente esse risco¹¹.

Torna-se necessário, nesse contexto, uma efetiva melhora de qualidade na governança e gestão pública por meio da redução dos níveis de corrupção, e é justamente com esse escopo que o presente estudo visa a contribuir com a sugestão de um produto de intervenção que auxilie em alguma medida o alcance desse objetivo.

Há quem defenda¹² que confiar nos princípios éticos e morais não é suficiente para impedir uma pessoa de praticar um ato de corrupção, pois basta apenas que um indivíduo não veja nenhum impedimento à realização da corrupção para que ela se efetive. Por isso que mecanismos de controle foram e são criados a todo momento para impedir que os homens públicos pratiquem a corrupção.

Como as organizações públicas mostram-se ainda vulneráveis ao problema da corrupção, há necessidade de criação de mecanismos para identificá-lo, preveni-lo e controlá-lo. É nesse ponto que se justifica o desenvolvimento da pesquisa acerca do instituto do *compliance*, com vistas a avançar na produção de ações para lidar com a corrupção nas organizações¹³.

¹⁰ SPECK, B. W.; FERREIRA, V. M. (Coords.). **Sistemas de integridade nos estados brasileiros**. São Paulo: Instituto Ethos de empresas e responsabilidade social, 2012. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/Sistema-de-Integridade-nos-Estados-Brasileiros-mar%C3%A7o-20121.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2019.

¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Coordenação Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado). Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec). **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2017.

¹² MARTINS, J. A. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008. p. 42-43. (Filosofia frente & verso).

¹³ SANTOS, R. A. dos; GUEVARA, A. J. de H.; AMORIM, M. C. S. Corrupção nas organizações privadas: análise da percepção moral segundo gênero, idade e grau de instrução. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 48, n. 1, jan./mar. 2013.

O termo *compliance* advém do verbo *to comply*, que no idioma inglês significa, em tradução literal, cumprir. *Compliance* é, portanto, o ato de cumprir normas e agir dentro de seus limites. Tanto é que a literatura define *compliance* como “o ato de cumprir, de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos, impostos às atividades da instituição, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e ao regulatório/legal”¹⁴.

Noutras palavras, o objetivo maior de programas de integridade como o *compliance* é afetar a percepção moral dos integrantes de uma instituição, capacitando seus colaboradores para a necessária compreensão dos valores e princípios cultivados pela organização, para que suas atitudes a eles se coadunem. Julga-se que melhorar a compreensão sobre os elementos com impacto na percepção moral do indivíduo contribui para melhorar os instrumentos de controle da corrupção e de promoção dos comportamentos éticos¹⁵.

O instituto em análise é tratado pela maioria dos estudiosos como uma política regulatória anticorrupção para o setor privado em suas relações com o Estado, concebendo um conjunto de procedimentos de fiscalização, ética corporativa e auditoria para as empresas na condição de setor econômico privado.¹⁶

Todavia, o presente trabalho busca demonstrar que, com maior razão, programas de integridade devem também ser implementados no setor público, pois além da proteção ao erário em si, o *compliance* é ainda uma ferramenta que serve às instituições para nortear a condução das próprias atividades, proteger os interesses do seu público alvo – o cidadão, v.g. – e salvaguardar o seu bem mais precioso: a reputação¹⁷.

Em face da edição da Lei 12.846/2013, a chamada Lei Anticorrupção, podemos concluir que o programa de integridade (*compliance*) consiste, nos termos do Decreto regulamentador da referida Lei (Decreto no 8.420/2015) em âmbito federal, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade,

¹⁴ MANZI, V. A. **Compliance no Brasil**: consolidação e perspectivas. São Paulo: Saint Paul, 2008. p. 15.

¹⁵ SANTOS, R. A. dos; GUEVARA, A. J. de H.; AMORIM, M. C. S. Corrupção nas organizações privadas: análise da percepção moral segundo gênero, idade e grau de instrução. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 48, n. 1, jan./mar. 2013.

¹⁶ GÓIS, V. S. de. A Lei de *Compliance* e sua configuração enquanto política pública regulatória para o setor privado. In: **Revista Controle**, Fortaleza, v. 12, n. 2, 2014. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCD/Article/view/52>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

¹⁷ CANDELORO, A. P. P.; RIZZO, M. B. M.; PINHO, V. **Compliance 360º**: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan, 2012. p. 30.

auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Visto o conceito, é possível afirmar que o *compliance* se trata de um programa de integridade voltado à observância e obediência às normas internas e externas pertinentes à atuação institucional, integra a governança corporativa, relativa ao modo de gestão do ente público ou privado, na medida em que fortalece controles internos, mitiga riscos de desvios e de sanções e busca disseminar elevados padrões éticos a serem atendidos pela alta administração, diretores, gestores e empregados de todas as escalas hierárquicas, em suas relações entre si e com terceiros.¹⁸

No âmbito do Estado do Paraná, a administração pública tem sido reiteradamente instada a evoluir na criação de mecanismos de controle e na adoção de novas práticas de gestão. Exemplo disso é a insistente atuação do Tribunal de Contas do Paraná para que órgãos e entidades estatais criem mecanismos de controle da sua atuação¹⁹.

Nesse sentido, em 2018, foi editado o Decreto 11.290, que regulamentou as Unidades de Controle Interno – UCI e dispôs “sobre os respectivos conceitos, competências e responsabilidades, bem como fomenta as medidas voltadas à implementação da cultura do ambiente de controle”²⁰. Os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, a partir desse diploma normativo, passaram a inserir em suas estruturas essas unidades e a eles foi determinado, com respaldo no decreto, que iniciassem atividades de controle interno. Todavia, como se verá adiante, o controle interno é apenas um dos instrumentos utilizados pelo *compliance*, havendo muitos outros que são necessários para sua completa estruturação.

¹⁸ CANDELORO, A. P. P.; BENEVIDES, M. M. **Compliance no contexto da governança corporativa**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2012. Disponível em: <www.ibgc.org.br>. Acesso em: 10 abr. 2019.

¹⁹ O Tribunal de Contas do Paraná tem inúmeros casos de rejeição de contas ou apontamento de ressalvas em razão de ausência de mecanismos de controle internos nos entes e órgãos sujeitos à sua atuação. TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Contas de 2015 da Câmara de Cerro Azul são rejeitadas por falta de controle interno**, maio, 2019. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/contas-de-2015-da-camara-de-cerro-azul-sao-rejeitadas-por-falta-de-controle-interno/6845/N>. Acesso em: 1 abr. 2019.

²⁰ CGE. Controladoria Geral do Estado do Paraná. **Decreto n. 11.290/2018**. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=208508&indice=1&totalRegistros=1&dt=13.4.2019.9.2.32.556>. Acesso em: 01 abr. 2019.

Dentro da administração pública estadual, o presente estudo volta sua atenção especificamente à criação de uma estrutura de *compliance* na Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, instituição constitucional de advocacia pública deste ente federado.

A atuação da Procuradoria-Geral do Estado é estruturada em dois grandes campos: judicial e consultivo. No âmbito judicial, a Procuradoria-Geral do Estado tem atribuição de representar o Estado em juízo em todas as ações em que é parte, na qualidade de autor, réu ou terceiro interessado. Isso implica dizer que cabe à Procuradoria a cobrança de todas as dívidas tributárias, o que envolve aproximadamente a quantia de R\$ 2 bilhões (dois bilhões de reais) anuais²¹, bem como a ela compete atuar nas defesas fiscais, trabalhistas, indenizatórias, administrativas e ambientais, hipóteses em que há enorme potencial de circulação de recursos financeiros de interesse, direto ou indireto, do Estado do Paraná²².

Por outro lado, no exercício da atribuição de prestar consultoria jurídica à administração pública, à Procuradoria-Geral do Estado compete atuar para que as políticas públicas ditadas pelos governantes eleitos (políticas de governo), bem como as políticas públicas estabelecidas na Constituição da República e Estadual (políticas de Estado) sejam implementadas com a garantia de que tenham suporte jurídico. Mais especificamente, que estejam amparadas nos princípios que norteiam a administração pública conforme o art. 37, caput, da Constituição da República: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No exercício dessa atribuição, a Procuradoria Consultiva, departamento interno da Procuradoria-Geral responsável pela consultoria jurídica, analisou, no ano de 2018, processos administrativos de licitação, convênios, contratos e congêneres, cujos valores somados ultrapassam R\$ 1,5 bilhão (um bilhão e quinhentos milhões

²¹ PARANÁ. **Portal da Transparência do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/pages/receitas/listar_receitas.jsf?windowId=7e1>. Acesso em: 28 abr. 2019.

²² A título de exemplo dessa atuação em outras esferas além da cobrança da dívida tributária, recentemente, os Procuradores do Estado do Paraná obtiveram sucesso junto ao Superior Tribunal de Justiça em processo judicial no qual discutia-se o valor do precatório bilionário de titularidade da empresa CR Almeida. O julgamento favorável ao Estado do Paraná resultou na diminuição do valor devido em mais de R\$ 20 bilhões (vinte bilhões de reais). PGE. Procuradoria-Geral do Estado do Paraná. **Procuradoria-Geral do Estado evita prejuízo de R\$ 20 bilhões aos cofres públicos**. 28/03/2019. Disponível em: <http://www.pge.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=489&blid=9&tit=Procuradoria-Geral-do-Estado-evita-prejuizo-de-R-20-bilhoes-aos-cofres-publicos>. Acesso em: 28 abr. 2019.

de reais)²³.

O gigantismo da atuação da Procuradoria-Geral do Estado, tanto em relação à relevância dos assuntos versados quanto em relação aos altos valores financeiros envolvidos, permite concluir que a atuação do Procurador do Estado deve estar submetida a controles efetivos permanentes e à fiscalização da atuação, a fim de preservar, indelevelmente, os interesses do seu cliente, que é o Estado do Paraná.

Não obstante a essa atuação com grande repercussão, atualmente, a Procuradoria-Geral do Estado do Paraná conta, para fins de controle permanente, apenas com a unidade de controle interno, regulamentada pelo já citado Decreto Estadual 11.290/2018, que, como visto, tem escopo de atuação bastante limitado às questões financeiras e orçamentárias. Por outro lado, não há, na atual estrutura da instituição, uma unidade de corregedoria²⁴. Isso justifica, ainda mais, a implantação de um sistema de *compliance* na Procuradoria-Geral do Estado, inobstante a possibilidade de convivência com um órgão de corregedoria, caso venha a ser implantado.

À luz do exposto, portanto, considerando a relevância da atuação e os riscos envolvidos, justifica-se a presente pesquisa na necessidade de implantação de mecanismos de controle da atuação dos Procuradores do Estado do Paraná.

Para tanto, serão analisados a origem, os marcos legais e os pilares norteadores da instituição de sistemas de *compliance*. Ao final, para implantação de um efetivo programa de *compliance* no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, propõe-se a elaboração de um “Código de Ética e Conduta” dos Procuradores do Estado do Paraná, que se constituirá no produto final a ser apresentado.

²³ Dados obtidos junto à Procuradoria Consultiva – PRC, unidade da Procuradoria-Geral do Estado.

²⁴ A Lei Complementar 173, de 3 de julho de 2014, revogou os dispositivos que tratavam do órgão de corregedoria da Procuradoria-geral do Estado, previstos na Lei Complementar 161, de 3 de outubro de 2014.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo central do estudo é investigar a aplicação do *compliance* ao setor público, mais especificamente à Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, como instrumento regulatório por meio do qual serão criados mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta.

1.2.2 Objetivos específicos

- Identificar o *compliance* como instrumento efetivo de combate aos desvios de conduta no âmbito da administração pública e, especificamente, no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná;
- Estruturar os estágios necessários à estruturação de um programa de *compliance* no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado;
- Elaborar e apresentar produto final consistente com a finalidade de auxiliar a Procuradoria-Geral do Estado na estruturação do programa interno de *compliance*.

1.3 METODOLOGIA

A pesquisa aqui proposta é pautada pelo método dedutivo, que permite partir do arcabouço jurídico, bem como da legislação que atualmente rege a atuação do Procuradores do Estado do Paraná para a especificidade de se elaborar um Código de Conduta.

A pesquisa tem natureza essencialmente teórica, centrada na análise dos escritos doutrinários sobre o assunto, bem como buscou esmiuçar a legislação (Constituição Federal, Constituição Estadual do Paraná, Lei nº 6.174/70, Estatuto da Ordem dos Advogados – EOAB, Lei Complementar Estadual 26/1985, Lei Anticorrupção, entre outras) e entendimento jurisprudencial do tema.

Foram realizadas buscas de códigos de conduta elaborados por outros órgãos públicos, relacionados ou não com a advocacia pública, a fim de se encontrar referências de procedimentos exitosos de outras instituições, ou casos exemplares

que demonstrem eventuais frustrações no cumprimento do intento de trazer integridade para as relações internas e externas, a fim de que não sejam repetidos no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná.

Por fim, o trabalho tem embasamento nos estudos desenvolvidos no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e teve seu substrato teórico construído em conjunto com o Mestrando Elmano Ciriaco, que desenvolve paralelamente projeto de pesquisa para implementação do programa de *compliance* para Secretaria de Segurança Pública do Estado do Paraná, mais especificamente para a Polícia Civil.

2 O PROGRAMA DE COMPLIANCE COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO

Há dados que demonstram, no Brasil, significativos avanços nas últimas décadas no índice de desenvolvimento humano, na longevidade do brasileiro, na renda e no acesso ao ensino superior. Por outro lado, porém, as pesquisas sobre a percepção da qualidade do serviço público revelam o alto grau de insatisfação da sociedade, sobretudo quando dizem respeito à segurança, saúde, transporte público e educação²⁵.

Está, pois, entre os desafios da administração pública dar resposta à sociedade em relação à melhoria da qualidade do serviço público, inclusive em atendimento ao postulado da eficiência, erigido a princípio pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Com efeito, paralelamente ao princípio da moralidade administrativa está o da eficiência, que exige da administração pública que volte “[...] a face de sua conduta para os meios mais adequados e coerentes para a satisfação das finalidades cuja competência confere”²⁶.

Exige-se, portanto, um atuar administrativo voltado à consecução das suas finalidades e que “[...] tem raízes no conhecimento do dever de boa administração, igualmente importante para a compreensão dos princípios da moralidade e da probidade administrativa”²⁷.

No intuito de sensibilizar seus operadores tanto para a necessidade de se manter um comportamento ético que observe o princípio da moralidade, quanto para se alcançar o desiderato de se atribuir eficiência à gestão pública, têm sido produzidos estudos e crescido o entendimento de que a administração pública pode utilizar-se de iniciativas originárias do setor privado, dentre elas, gestão de integridade, boa governança, gestão riscos e, por fim, o *compliance*.

Inicialmente pode causar estranheza associar o Compliance com a Administração Pública enquanto destinatária de tais normas, pois teoricamente, este instituto teria nascido para adequar às sociedades

²⁵ ALTOUNIAN, C. S.; SOUZA, D. L. D.; LAPA, L. R. G. **Gestão e governança pública para resultados**: uma visão prática. Lapa. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

²⁶ Ibidem., p. 34.

²⁷ Ibidem. p. 35.

(empresas) privadas à conformidade legislativa vigente. Ocorre que essa visão é equivocada, pois o Poder Público não só deve se submeter à legislação em comento, como deve dar o exemplo de boa-fé, legalidade e boa governança²⁸.

Para analisar as possibilidades de utilização do *compliance* pela administração públicas serão estudados a sua origem, os marcos legais e os pilares norteadores para sua completa estruturação.

2.1 AS ORIGENS DO COMPLIANCE

O *compliance* teve sua gênese com o recrudescimento das leis e a forte pressão internacional direcionada ao setor privado para que houvesse gerenciamento adequado de variáveis e minimização de riscos.

Tomando por base estudo realizado pelo Comitê de *Compliance* da Associação Brasileira dos Bancos Internacionais – ABBI e pela Comissão de *Compliance* da Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, Bertoni e Carvalho²⁹ asseveram que pode-se tomar como marco regulatório inicial, no âmbito de desenvolvimento da disciplina, a Conferência de Haia, realizada em 1930, que estabeleceu a fundação do *Bank for International Settlements* – BIS com sede na Suíça e cuja finalidade precípua é a de proporcionar a cooperação entre os bancos centrais.

Posteriormente, em 1950, a legislação norte-americana criou a *Prudential Securities*, e em 1960 promoveu a regulação da *Securities and Exchange Commission* (SEC), órgão correspondente à CVM – Comissão de Valores Mobiliários brasileira, institucionalizando assim os programas de *compliance*, através da contratação de *compliance officers*, criação de procedimentos internos de controle, treinamento de pessoas e monitoramento das operações e supervisão de atividades suspeitas³⁰.

²⁸ COELHO, C. C. B. P. *Compliance* na administração pública: uma necessidade para o Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Guanambi-BA, v. 3. n. 1, jul./dez., 2016. s. n.

²⁹ BERTONI, F. F; CARVALHO, D. **Criminal compliance e lavagem de dinheiro**. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cienciascriminais/IV/08.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

³⁰ GABARDO, E; CASTELLA, G. M. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

Na mesma linha, no ano de 1974 surgiu a figura do Comitê de Regulamentação Bancária e Práticas de Supervisão, criado pelos Bancos Centrais dos países integrantes do G10.

Em verdade, muito do que se observa hoje no plano internacional decorre de uma política criminal iniciada no final da década de 1970. Com o advento do escândalo do Watergate, a SEC – *Securities Exchange Commission* nos Estados Unidos desvendou o pagamento de subornos milionários por empresas norte-americanas a funcionários públicos estrangeiros, além do financiamento ilegal de campanhas através de “caixa 2”. E de acordo com os levantamentos, para maquiar os malfeitos as empresas dissimulavam seus registros contábeis. Em resposta a esse escândalo, em 1977 o Congresso norte-americano elaborou o *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA, iniciando um levante contra a corrupção comercial transnacional.

E não menos importantes foram os Acordos de Capital da Basileia I, II e III, assinados respectivamente em 1988, 2004 e 2010, cujos termos, da mesma forma, prestaram-se a reger orientações mercadológicas para a correta manutenção da saúde financeira do mercado internacional, e que, gradativamente, passam a integrar nosso regramento legal através de normas editadas pelo Departamento de Norma do Sistema Financeiro (DENOR) do Banco Central do Brasil.³¹

Outros fatores que influenciaram o desenvolvimento e aprimoramento do instituto foram os atos terroristas nos Estados Unidos, escândalos de governança corporativa e fraudes contábeis de multinacionais como Enron, *WorldCom*, Banco Barings, Parmalat, além da crise mundial de 2008.³²

No Brasil, casos paradigmáticos como o do “Escândalo do Mensalão” e a “Operação Lava Jato” vulneraram a imagem de empresas historicamente consolidadas no cenário nacional, tornando premente a necessidade de maior rigor na obediência aos padrões legais e éticos de conduta.

Esses eventos vulneraram o Brasil e a estabilidade de seu mercado a tal ponto que o resgate da credibilidade das corporações só poderia se dar após a adoção de profundas mudanças éticas nos aparelhos de gestão pública e privada,

³¹ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Lista de Normativos - Basileia II**. 2009. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/nor/basileia/Basileia_Normativos.asp>. Acesso em: 10 abr. 2019.

³² COIMBRA, M. de A.; MANZI, V. A. **Manual de compliance**: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010. p. 2-3.

empregando-se mecanismos aptos a impedir o cometimento de novas ações lesivas e prejudiciais à economia e ao sistema financeiro.³³

E foi nesse contexto histórico que as empresas passaram a desenvolver programas e políticas de integridade que agregam: (i) a orientação, formação e reciclagem de empregados e diretores sobre políticas de combate à lavagem de dinheiro; (ii) a elaboração de Códigos internos de conduta, organizar a coleta, sistematização e checagem de informações sobre clientes, empregados, parceiros, representantes, fornecedores e operações praticadas com sua colaboração ou assistência; (iii) o desenvolvimento de sistemas de comunicação interna e externa que facilite o repasse de informações sobre atos suspeitos; (iv) a implementação de sistema de controle interno de atos imprudentes ou dolosos, com mecanismos de apuração e sanção disciplinar.³⁴

2.2 OS MARCOS LEGAIS QUE FUNDAMENTAM A ADOÇÃO DE SISTEMAS DE COMPLIANCE

O Brasil ratificou três convenções internacionais contra corrupção. São elas: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificada pelo Decreto n. 5.687/2006; a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA), ratificada pelo Decreto n. 4.410/2002; e a Convenção sobre o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ratificada pelo Decreto n. 3.678/2000.

Com base nesse contexto, depois de avaliar as providências adotadas – ou não – pelo Brasil no combate à corrupção, a OCDE recomendou a reforma da legislação para a responsabilidade das pessoas jurídicas pelos delitos de imoralidade administrativa que envolvam funcionário público estrangeiro.³⁵

³³ BERTONI, F. F; CARVALHO, D. **Criminal compliance e lavagem de dinheiro**. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cienciascriminais/IV/08.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019

³⁴ BOTTINI, P. C. **O que é compliance no âmbito do Direito Penal?** 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-abr-30/direito-defesa-afinal-criminal-compliance?imprimir=1>. Acesso em: 2 abr. 2019.

³⁵ “Em dezembro de 2007, o Brasil ainda não tinha tomado as medidas necessárias para estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas pelo suborno de funcionário público estrangeiro de acordo com seus princípios legais. Da mesma maneira, os examinadores concluíram que o atual regime estatutário para a responsabilidade de pessoas jurídicas nos termos da legislação brasileira é

Sendo assim, a República Federativa do Brasil, em agosto de 2013, aprovou o Projeto de Lei 6.826/2010, criando a chamada lei anticorrupção empresarial, que promulgada sob o n. 12.846/2013, tornou-se o mais importante marco legal acerca do instituto do *compliance* em nosso ordenamento jurídico.³⁶

Feito esse introito, passa-se a analisar os atos normativos brasileiros que sofreram forte influência dessa onda contemporânea de medidas voltadas ao combate à corrupção, baseadas na ética, integridade e transparência.

A Lei 9.613/1998 regulamentou os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direito e valores. Posteriormente, a Lei 12.683/2012 alterou sua redação, abolindo o rol de crimes antecedentes ao crime de lavagem de dinheiro. Assim, passou a se admitir como branqueamento de capitais a lavagem de bens, direitos e valores oriundos de qualquer infração penal. Essa inovação posicionou a legislação brasileira quanto à lavagem de dinheiro entre as mais modernas do mundo.

O Pacto Global das Nações Unidas, lançado em julho de 2000, por iniciativa do então secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, buscou incorporar valores e princípios que incentivam a responsabilidade social aos negócios das empresas. Em junho de 2004, foi incorporado ao Pacto Global o 10º princípio que exerceu forte influência sobre as empresas privadas, estabelecendo que “[...] as empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina”³⁷.

O Decreto Federal 4.923/2003 dispôs sobre o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, que passou a contar com a participação de representantes de dez entes públicos, entre os quais o Ministério Público Federal e o próprio Tribunal de Contas da União, e de dez entidades da sociedade civil, entre as quais Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Transparência Brasil e Instituto Ethos. O conselho tem como finalidade sugerir e debater medidas de

inconsistente com o Artigo 2 da Convenção. Os examinadores consideram essa situação como uma falha grave da lei que necessita ser urgentemente corrigida”. Relatório sobre aplicação da convenção sobre o combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais e a recomendação revisada de 1997 sobre o combate ao suborno em transações comerciais internacionais da OCDE. OCDE. **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico**, dez. 2007. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/avaliacao2_portugues.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2019. p. 6.

³⁶ GABARDO, E; CASTELLA, G. M. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

³⁷ REDE BRASIL. **Pacto Global**. Disponível em: <http://www.pactoglobal.org.br/>. Acesso em: 2 mar. 2019.

aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

A Portaria do Ministério da Justiça 14/2004, alterada pela 48/2009, foi a que estabeleceu as diretrizes iniciais para elaboração de programas de *compliance* antitruste no Brasil.³⁸

O Decreto Federal 5687/2006 ratificou, no Brasil, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Referido Decreto, já em 2006, apontava a necessidade da implementação de um programa de gestão pública para assuntos como: bem público, integridade, transparência e controle das contas públicas. Nele também há a disposição expressa acerca da implementação de Códigos de Conduta para servidores públicos, que visam a combater preventivamente a corrupção, através do desenvolvimento institucional de princípios relacionados à integridade, à honestidade e à responsabilidade do agente estatal.

A Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas de órgãos e entidades. A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.³⁹

Já por meio da Lei 12.846/2013, atendendo a compromissos internacionais assumidos em convenções da ONU, OEA e, principalmente, da OCDE, o Brasil editou a chamada Lei Anticorrupção empresarial. Considerado o ato normativo mais importante nessa esteira, o diploma em análise internalizou no ordenamento jurídico pátrio um conjunto de medidas transnacionais de combate à corrupção, preventivas e repressivas. A Lei Anticorrupção prevê a necessidade de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de

³⁸ GABARDO, E; CASTELLA, G. M. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

³⁹ BRASIL. **Lei de acesso à informação (LAI)**. 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica (art. 7º, VIII).⁴⁰ O dispositivo aludido se deve em grande parte ao disposto no artigo 12, 2, f, do capítulo II, da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, adotando medidas para prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria no setor privado.⁴¹ A lei em análise se revelava como um importante fomento da cultura empresarial ética e do combate à corrupção, através da implantação e desenvolvimento dos programas de *Compliance*, intensificando assim a confiança no mercado nacional.⁴² Por fim, forçoso destacar que seu conteúdo revela uma importante mudança no sistema jurídico ao expandir os mecanismos punitivos para além do Direito Penal, reconhecendo assim a existência de outros mecanismos mais adequados para atingir seus objetivos.⁴³

O Decreto Estadual 10271/2014 regulamentou, no âmbito do Estado do Paraná, a Lei Federal 12.846/2013. Não obstante, o decreto em epígrafe nada tratou acerca da regulamentação dos programas de *compliance*. De igual modo, o Decreto 4.954, de 13 de dezembro de 2013, do Estado do Tocantins, apesar de ter sido o primeiro a regulamentar a Lei 12.846/2013, também se omitiu em tratar de qualquer inovação quanto ao disposto no artigo 7º, inciso VIII da referida Lei. Portanto, as indigitadas normativas estaduais podem ser consideradas redundantes e de caráter meramente formal, pouco interferindo na efetivação do sistema. Os Estados terão que aplicar o Decreto Federal tratado no tópico seguinte ou regulamentar novamente a matéria em nível local.⁴⁴

O Decreto Federal 8.420/2015, ao seu turno, regulamentou a Lei 12.846/2013, estabelecendo critérios para avaliação dos programas de integridade. A norma regulamentadora criou aspectos fundamentais a serem observados pelas pessoas jurídicas interessadas em beneficiar-se da aplicação de eventuais sanções

⁴⁰ “Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”. JUSBRASIL. **Lei n. 12.846**, de 01 de agosto de 2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/26890737/inciso-viii-do-artigo-7-da-lei-n-12846-de-01-de-agosto-de-2013>. Acesso em: 10 abr. 2019.

⁴¹ GABARDO, E; CASTELLA, G. M. A nova lei anticorrupção e a importância do *Compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015..

⁴² RIBERIO, M. C. P. DINIZ, P. D. F. *Compliance* e lei anticorrupção nas empresas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 205, p. 87-105, 2015.

⁴³ LUCCHESI, G. B. Considerações iniciais acerca da lei anticorrupção e os novos desafios da advocacia criminal. **Cadernos Jurídicos OAB Paraná**, Curitiba, n. 50, abr 2014.

⁴⁴ GABARDO, op. cit.

previstas na Lei em testilha. Em seu capítulo IV, o Decreto trata especificamente do programa de integridade, conceituando-o como o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

A Lei 13.303/2016, conhecida como Lei de Responsabilidade das Estatais, dispõe sobre novos padrões de governança, riscos e *compliance* da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, estabelecendo regras mais rígidas para compras, licitações e para a nomeação de diretores, membros do conselho de administração e de presidentes, além de estabelecer que deverá ser implantada uma área de *compliance* e riscos, vinculada ao diretor presidente, e um comitê de auditoria estatutário, que irá se reportar diretamente ao conselho de administração em caso de suspeita de irregularidades cometidas pelo diretor presidente.

O artigo 9º e seus parágrafos dispõem sobre as regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno. Destaca-se, entre as ferramentas de governança tratadas pela lei, a criação de instâncias internas para atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade, canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas e mecanismos de proteção à retaliação do denunciante, treinamentos periódicos sobre o Código de Conduta a seus empregados, políticas de gestão de riscos, análise de pré-qualificação de fornecedores com a exigência de consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e matriz de riscos nos contatos de obras e serviços como cláusula contratual.⁴⁵ Outrossim, a Lei em pauta conferiu igual destaque à área de *compliance*, cujo departamento deve estar vinculado diretamente ao diretor-presidente da empresa.

Ao estatuto social cabe a previsão das atribuições da área, bem como estabelecer mecanismos que assegurem sua atuação independente, o que é um requisito mínimo para a eficácia e efetividade das normas legais atinentes à boa governança.

⁴⁵ PIRONTI, R. **Práticas de *compliance* nas empresas estatais e o prazo que se esgota**. 2018.. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/rodrigo-pironti-compliance-estatais-prazo-esgota?imprimir=1>. Acesso em: 21 fev. 2019.

O Decreto 9.203/2017 estabeleceu a obrigatoriedade de instituição de programas de integridade para órgãos e entidades da administração direta federal, autárquica e fundacional. Consoante os incisos de seu art. 19 que disciplina os programas de integridade, prevê-se que o instituto tem por objetivo a promoção e adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção e serão estruturados a partir do comprometimento e apoio da alta administração, da existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade, da análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade e do monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

O Decreto Estadual 11.290/2018 regulamentou, no âmbito da administração estadual, as Unidades de Controle Interno – UCI e dispôs “sobre os respectivos conceitos, competências e responsabilidades, bem como fomenta as medidas voltadas à implementação da cultura do ambiente de controle”⁴⁶. Como já afirmado anteriormente, os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, a partir desse diploma normativo, passaram a inserir em suas estruturas essas unidades e, com respaldo no decreto, iniciaram atividades de controle interno.

Por fim, a Lei Estadual 19.857, recentemente sancionada e publicada, propõe instituir programa de integridade e *compliance* na administração pública do Estado do Paraná e estabelece, como uma das etapas de estruturação do programa, “a elaboração de Código de Ética e Conduta”⁴⁷.

Esse arcabouço jurídico demonstra a relevância do tema corrupção e que o assunto é objeto de constante reflexão e debate, tendo sofrido evolução contínua, não só no âmbito do setor privado, mas também, mais recentemente, visando a sua aplicação na administração pública.

⁴⁶ CGE. Controladoria Geral do Estado do Paraná. **Decreto n. 11290/2018**. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=208508&indice=1&totalRegistros=1&dt=13.4.2019.9.2.32.556>. Acesso em: 01 abr. 2019.

⁴⁷ ALEP. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Lei n. 19.857**, de 29 de maio de 2019. Disponível em: http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=82290&tipo=I. Acesso em: 28 jun. 2019.

2.3 A INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA 1/2016 – MP/CGU COMO PROPOSTA INICIAL DE ESTRUTURAÇÃO DO COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No âmbito federal, em 2016, o então existente Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União editaram a Instrução Normativa Conjunta 1, cujo teor estabelece as diretrizes para que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal adotem medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança.

A referida Instrução Normativa, de caráter bastante conceitual e didático, será tomada aqui como ponto de partida para essa proposta, pois traça um roteiro inicial e possível de ser adotado pela administração pública direta e indireta, seja federal, estadual ou municipal, no sentido de se amoldar o sistema público às práticas controles internos da gestão, gestão de riscos e governança, que atuam ao concomitantemente e podem constituir pressupostos para adoção de um sistema completo de *compliance*.

2.3.1 Dos controles internos de gestão

Esse tópico é tratado, na Instrução Normativa Conjunta 1/2016-MP/CGU, no Capítulo II, a partir do seu art. 3º. A primeira providência a ser adotada para implementação do controle interno é definir, com clareza, os objetivos e missão do órgão e entidade pública em questão. Em outras palavras, como se pretende, por meio de mecanismos vindos do setor privado, que a instituição seja dotada de capacidade de prestar adequadamente o serviço público que originou a sua criação, é fundamental que ela reconheça e identifique, claramente, onde se pretende chegar e em qual direção deve seguir.

Partindo-se disso, conforme prevê o art. 3º da INC 1/2016-MP/CGU, compete à administração pública identificar, avaliar e o gerenciar os riscos que possam impactar a consecução dos seus objetivos e da sua missão, propiciando que os controles internos da gestão se constituam na primeira camada de defesa das organizações públicas no alcance de seus objetivos.

Esse controle, como afirmado, deve ser operado por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas e, além disso, deve

levar em consideração os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam interferir no alcance dos objetivos, posicionando o controle interno mais adequado para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais.

Na forma do art. 8º da INC 1/2016-MP/CGU, as ações do controle interno devem ser guiadas, essencialmente, pelos seguintes princípios: (i) aderência à integridade e a valores éticos; (ii) competência da alta administração em exercer a supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controles internos da gestão; (iii) compromisso da alta administração em atrair, desenvolver e reter pessoas com competências técnicas, em alinhamento com os objetivos da organização; (iv) clara definição dos responsáveis pelos diversos controles internos da gestão no âmbito da organização; e (v) clara definição de objetivos que possibilitem o eficaz gerenciamento de riscos.

Por outro lado, os principais objetivos do controle interno, definidos pelo art. 10 da INC 1/2016-MP/CGU, são: (i) dar suporte à missão, à continuidade e à sustentabilidade institucional, pela garantia razoável de atingimento dos objetivos estratégicos do órgão ou entidade; (ii) proporcionar a eficiência, a eficácia e a efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações; (iii) assegurar que as informações produzidas sejam íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas; (iv) assegurar a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria organização; e, por fim, (v) salvaguardar e proteger bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

Para o atingimento dos objetivos do controle interno há de se fazer presente a observância aos dois princípios que lhe são condutores, quais sejam, moralidade, já que as relações baseiam-se na confiança pública, e a eficiência, porquanto é exigido do agente público que as operações de um órgão ou entidade alcancem o máximo de resultado com uma dada qualidade e quantidade de recursos empregados, sempre observando-se o estabelecido no planejamento das ações.

Por fim, as atividades de controles internos, cuja responsabilidade por estabelecer, manter e monitorar é da alta administração, são aquelas – materiais ou formais – implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance

de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas, quando reduzem a ocorrência de eventos de risco, ou detectivas, quando possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco, implementadas de forma manual ou automatizada.

2.3.2 Gestão de risco

Esse tópico é tratado, na Instrução Normativa Conjunta 1/2016-MP/CGU, no Capítulo III, a partir do seu art. 13. Trata-se, pois, de outro item de observância obrigatória para a implantação de um sistema completo de *compliance*.

Assim como o controle interno, a gestão de riscos, na forma do art. 13 da INC 1/2016-MP/CGU, deve ser compatível com a missão e objetivos da entidade ou órgão público e tem como finalidade assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso; aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.

Extrai-se, ainda, dos arts. 15, 16 e 17 da INC 1/2016-MP/CGU, que o dirigente máximo da organização é o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos, incluindo o estabelecimento, a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão. Além disso, cada risco mapeado e avaliado deve estar associado a um agente responsável formalmente identificado, que deve ser aquele a quem é atribuído o gerenciamento de determinado risco, sempre com alçada suficiente para orientar e acompanhar as ações de mapeamento, avaliação e mitigação do risco.

2.3.3 Governança

Esse tópico é tratado, na Instrução Normativa Conjunta 1/2016-MP/CGU, no Capítulo III, a partir do seu art. 21. O termo governança compreende,

essencialmente, “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas ao alcance de determinados objetivos”⁴⁸.

O art. 21 da INC 1/2016-MP/CGU estabelece os princípios a serem observados para obtenção da boa governança na administração pública. O primeiro dele é a liderança, que deve ser desenvolvida em todos os níveis da administração e as competências e responsabilidades devem estar identificadas para todos os que gerem recursos públicos, de forma a se obter resultados adequados.

O segundo princípio para a boa governança é da integridade, que tem por fundamento a honestidade e objetividade, com a elevação dos padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, com reflexo tanto nos processos de tomada de decisão, quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho. Há, ainda, os princípios correlatos da responsabilidade, que exige respeito e zelo dos agentes na definição de estratégias e na execução de ações para a aplicação de recursos públicos, com vistas ao melhor atendimento dos interesses da sociedade, e do compromisso, que é o dever de todo o agente público de se vincular, assumir, agir ou decidir pautado em valores éticos que norteiam a relação com os envolvidos na prestação de serviços à sociedade, prática indispensável à implementação da governança.

A INC ainda estabelece os princípios da transparência, caracterizada pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil, e do *accountability*, que significa a obrigação dos agentes ou organizações que gerenciam recursos públicos de assumir responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente a consequência de seus atos e omissões.

Especificamente ainda sobre *accountability*, a doutrina explica que se trata de princípio basilar de governança⁴⁹ e equivale ao dever de prestar contas associado ao mecanismo da responsabilização e, portanto, instrumento fundamental para o bom funcionamento de um sistema completo de *compliance*.

⁴⁸ OLIVEIRA, A. C. de (Coord.). **O controle da administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 185.

⁴⁹ ALTOUNIAN, C. S.; SOUZA, D. L. D.; LAPA, L. R. G. **Gestão e governança pública para resultados**: uma visão prática. Lapa. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

2.3.4 O *compliance* propriamente dito

Em seu artigo 6º, a Instrução Normativa Conjunta 1/2016-MP/CGU prevê que, além dos controles internos da gestão, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal podem estabelecer instâncias de segunda linha ou camada de defesa, para supervisão e monitoramento desses controles internos.

Superadas as fases da implementação dos sistemas de controle interno na administração pública, da gestão de riscos e da boa governança, o ente ou órgão público estará apto a instalar, na sua estrutura, um completo sistema de *compliance*, como segunda linha de defesa.

Revela-se importante que a estrutura do *compliance* para o setor público esteja fundamentada em ato normativo, preferencialmente lei em sentido formal, para que tenha eficácia horizontal em relação aos agentes públicos e não dependa da voluntariedade de gestores públicos, que eventualmente podem ser descomprometidos com a boa gestão pública.

Esse ato normativo, além das já citadas estruturas de controle interno, gestão de risco e governança, deve prever a existência de código de conduta, no qual, como já afirmado em tópico anterior, devem ser inseridos formalmente o que se traduz a postura da instituição em relação aos diversos assuntos relacionados a sua atividade-fim e servirá de vetor para orientar seus servidores.

Deve prever, também, a já mencionada figura do *compliance officer*, que concentra as principais responsabilidades de um programa de integridade, cabendo a ele supervisão, regulação e fiscalização das práticas e condutas dos servidores públicos, em conformidade com as diretrizes, princípios e valores cultivados pela instituição, e de um comitê de ética, com viés pedagógico e responsável pelo monitoramento da obediência às normas de conduta, apurando os desvios e comunicando eventuais infrações administrativo-disciplinares às instâncias correccionais.

Deve ser indicado para exercer a função de *compliance officer* aquele servidor público do quadro permanente, com experiência pública e formação em curso superior, sendo certo que deve contar com amplo apoio da alta administração e deter autonomia e independência para o exercício pleno da sua função.

O sistema de *compliance* necessita, ainda, contar com a existência do canal de denúncias, cuja função é contribuir com informações à função antifraude e

anticorrupção, ao gestor, ao *compliance officer*, à auditoria interna e à corregedoria para detectar e coibir as fraudes e as corrupções.

Entende-se que o canal de denúncia pode suprir as eventuais fragilidades dos próprios órgãos ou entidades para detecção das falhas e permite a horizontalização do controle.

[...] a melhor maneira de detectar a fraude é envolvendo as pessoas no conceito de que o combate à corrupção institucional é tarefa de todos; e por isso a criação dessa cultura é importante agente preventivo. Uma vez enraizado o conceito, fortalece-se um importante canal de detecção à fraude, que é a 'Ouvidoria'. As organizações devem facilitar os procedimentos para viabilizar as pessoas a reportar suas suspeitas à fraude. Por sua vez, qualquer informação recebida deve ser tratada, com garantia de confidencialidade, sem quebra do sigilo ou discussão com terceiros que não detenham a competência para fazê-lo⁵⁰.

E, por fim, deve conter previsão da capacitação continuada, dada a importância de que os termos da política de *compliance* sejam constantemente comunicados a todos os colaboradores e servidores da instituição.

Para tanto, os órgão e entidades públicas devem utilizar das escolas próprias ou centros de estudos para viabilizar a capacitação contínua dos servidores públicos, no intuito de impregná-los com os propósitos do *compliance*, alterando a cultura dos órgãos e entidades públicas.

Assim, visto sob o ângulo de seus fundamentos, é importante observar que as regras não são um fim em si mesmo, ao contrário disso devem atingir a finalidade de assegurar um comportamento ético na administração pública que observe o princípio da moralidade e alcance o desiderato de se atribuir eficiência à gestão pública.

2.4 OS PILARES DO COMPLIANCE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O risco de fraude e corrupção deve ser considerado já nas etapas iniciais de elaboração de políticas, programas, atividades ou processos públicos, para que medidas preventivas sejam concebidas desde a origem.

Portanto, a prevenção não é só mais eficiente na preservação do recurso público, mas também confere efetividade ao benefício social que se pretenda

⁵⁰ OLIVEIRA, A. C. de (Coord.). **O controle da administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 358.

alcançar com esses recursos. Com isso em mente, há de se compreender que o mecanismo da prevenção é composto por três componentes: gestão da ética, controles preventivos, transparência e *accountability*.⁵¹

Conforme a Associação Brasileira dos Bancos Internacionais (ABBI) e a Federação Brasileira de Bancos, Fundos de *Compliance* (FEBRABAN), a função do *compliance* tem como escopo o seguinte: assegurar quanto: (1) às leis, sua aderência e cumprimento; (2) aos princípios éticos e normas de conduta, sua existência e observância; (3) aos regulamentos e normas, sua implementação, aderência e atualização; (4) aos procedimentos e controles internos, sua existência e observância, (5) ao sistema de informações, sua implementação e funcionalidade; (6) aos planos de contingência, sua implementação e efetividade, por meio de testes periódicos; (7) à segregação de funções, sua adequada implementação, a fim de evitar o conflito de interesses; (8) relatório do sistema de controles internos, a avaliação dos riscos e dos controles internos, com a elaboração com base nas informações obtidas junto às diversas áreas da instituição, visando apresentar a situação qualitativa do sistema de controles internos e (9) políticas internas, que previnam problemas de não conformidade com leis e regulamentações. Ainda, restam elencados como riscos causados pela desconformidade, ante a inexistência ou um programa deficitário de *compliance*: (a) danos à reputação da organização, dos seus funcionários e perda de valor da marca; (b) má alocação de recurso e redução da eficiência e da inovação; (c) cassação da licença de operação; (d) sanções administrativas, pecuniárias e, dependendo do caso, criminais às organizações e aos indivíduos e (e) custos secundários não previstos (exemplo: advogados, tempo da alta gerência, entre outros).⁵²

Para se atingir tais objetivos, diversos são os pilares que sustentam um programa de *compliance*, tais como aqueles já exaustivamente tratados neste estudo, que são a existência de um código de conduta e políticas internas, mecanismos de controles internos, treinamento de pessoas e comunicação, a existência de um canal de denúncias tanto para colaboradores como para terceiros,

⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Coordenação Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado). Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec). **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2017. p. 28.

⁵² ABBI – Associação Brasileira de Bancos Internacionais. FEBRABAN – Federação Nacional de Bancos, Comissão de *Compliance*. **Função de Compliance**. Comitê de *Compliance*. Disponível em: <http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance_09.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2019.

investigações internas, análise ética de prestadores de serviços (*Due Diligence*) e demais mecanismos de prevenção de fraudes e violações à norma.

Contudo, para a implantação de uma política de *compliance*, a instituição deve elaborar um programa com base na sua realidade, cultura, atividade, campo de atuação e local de operação, devendo-se levar em conta, sobretudo no presente estudo, a proposta da aplicação do instituto em entes dotados de personalidade jurídica de direito público.⁵³

O programa de *compliance* deve ser estruturado conforme a realidade particular da organização, as suas circunstâncias específicas, a sua cultura, o seu tamanho, o seu setor de atuação, o tipo de atividade por ela desenvolvido e o local da sua operação.⁵⁴

Não há uma estrutura rígida para a elaboração de um programa de *compliance*. Todavia, na tentativa de ilustrar e sistematizar a temática passamos a elencar alguns elementos e características inerentes a tal prática, buscando inspiração no referencial teórico consultado.⁵⁵

- **Código de Conduta**

Trata-se da fase inicial da documentação de um programa de *compliance*. No código de conduta se insere formalmente aquilo que se traduz a postura da instituição em relação aos diversos assuntos relacionados à sua atividade fim, e servirá de vetor para orientar seus servidores – tanto os subalternos quanto a alta administração – para o caminho de práticas éticas e legais na condução de suas atividades.

- **Compliance Officer**

No *compliance officer* concentram-se as principais responsabilidades de um programa de integridade. Cabe a ele a supervisão, regulação e fiscalização das práticas e condutas dos servidores, com vistas a garantir que se mantenham sempre em conformidade com as diretrizes, princípios e valores cultivados pela instituição.

⁵³ RIBERIO, M. C. P. DINIZ, P. D. F. *Compliance* e lei anticorrupção nas empresas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 205, p. 87-105, 2015.

⁵⁴ COIMBRA, M. de A.; MANZI, V. A. **Manual de compliance**: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010. p. 20.

⁵⁵ BERTONI, F. F.; CARVALHO, D. **Criminal compliance e lavagem de dinheiro**. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cienciascriminais/IV/08.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

- **Comitê de Ética**

A mera existência de normas que dispõem sobre legalidade, probidade e integridade, por si só, não assegura comportamentos éticos. É preciso disseminá-las, cultivá-las e monitorá-las nas instituições públicas ou privadas, para que os princípios e regras de conduta sejam conhecidos e assimilados pelos colaboradores e servidores de todos os níveis.

Com essa finalidade, as empresas devem constituir um comitê de ética, com viés pedagógico e responsabilidade pelo monitoramento da obediência às normas de conduta, apurando os desvios e comunicando eventuais infrações administrativo disciplinares às instâncias correccionais.⁵⁶

Cabe também ao Comitê de Ética atuar como instância consultiva aos servidores. Recomenda-se o estabelecimento de mandatos para seus membros, pois a estabilidade tende a lhes conferir maior independência no desempenho de suas funções, na medida em que fica afastada a possibilidade de remoção extemporânea por parte da direção da organização.⁵⁷

- **Responsabilidade da Alta Direção**

A postura de negação, anuência ou omissão adotados pela alta administração se reflete em todos os aspectos das ações da organização. Se a alta administração transparece seu comprometimento e suporte ao sistema de controle interno, fazendo-o se valer em sua plenitude, os demais membros e servidores dentro da organização perceberão e responderão conscientemente, observando os preceitos estabelecidos.

Para a difusão de uma cultura de liderança ética e congruente aos valores do programa de integridade, os membros da alta administração devem fomentar as seguintes práticas: i) ser um modelo a ser seguido, enquanto líder, pessoa e cidadão; ii) deixar claro aos servidores da organização que qualquer tipo de comportamento não ético, especialmente relacionado à fraude e corrupção, não será

⁵⁶ CGU. Controladoria Geral da União. Grupo de trabalho do pacto empresarial pela integridade contra a corrupção. **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. São Paulo: Instituto Éthos de Empresas e Responsabilidade Social, jun. 2009. p. 37.

⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Coordenação Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado). Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec). **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2017. p. 35.

tolerado; iii) estar preparado para adotar ações corretivas firmes, incluindo aplicação de medidas disciplinares; e iv) demonstrar que adota medidas efetivas sempre que os casos de má conduta são descobertos ou relatados.⁵⁸

- **Sistemas de Controle Interno**

O controle interno consiste em tarefas de auditoria, fiscalização e orientação. Sua finalidade é a de garantir a execução dos atos administrativos conforme as normas legais, o planejamento estratégico e orçamentário, observada a ética pública. Sem embargo, busca verificar também se a instituição cumpre regularmente com seu dever de prestação de contas.⁵⁹

A organização de sistema de controle e auditoria de contas públicas em todos os Estados brasileiros é uma exigência da Constituição de 1988⁶⁰, reforçada pela Lei Complementar n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que disciplina a fiscalização da gestão fiscal por meio de órgão do Poder Executivo, além do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas.

Destarte, a existência e o funcionamento efetivo de um órgão de controle interno no Âmbito da Administração são imprescindíveis para assegurar o emprego virtuoso dos bens e recursos públicos, de acordo com os princípios da legalidade e eficiência.

- **Canal de denúncias**

Uma das formas mais eficientes para se tomar conhecimento de desvios éticos é através de canais de comunicação que possibilitem o registro de denúncias identificadas ou anônimas, possibilitando aos colaboradores, servidores e cidadãos uma forma de alertar a instituição para potenciais violações ao Código de Conduta, às leis e demais normas do ordenamento, ou mesmo a respeito de comportamentos

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Coordenação Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado). Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec). **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2017, p. 32/33.

⁵⁹ CGU. Controladoria Geral da União. **Manual prático de avaliação de programa de integridade em par.** 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-eintegridade/arquivos/manual_respsocialempresas_baixa.pdf> Acesso em: 5 fev. 2019.

⁶⁰ “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...]”. BRASIL. Constituição Federal. **Art. 74.** Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_04.10.2017/art_74_.asp. Acesso em: 05 fev. 2019.

tidos como inadequados meramente por se desgarrarem dos preceitos éticos estipulados pelo ente, ainda que não ilegais em si.

O propósito do canal é contribuir com informações à função antifraude e anticorrupção, ao gestor, ao *compliance officer*, à auditoria interna e à corregedoria para detectar e coibir as fraudes e as corrupções. Assim funcionando, o canal serve de mecanismo de dissuasão de potenciais fraudadores e corruptos.⁶¹

- **Capacitação Continuada**

Após a nomeação de um responsável pelo programa e a elaboração de um código de conduta, é importante que os termos da política de *compliance* sejam constantemente comunicados a todos os colaboradores e servidores da instituição, de modo que cada integrante de seu quadro de pessoal, dos mais novatos aos membros do alto escalão entendam os objetivos, as regras e, sobretudo, a importância de sua própria participação e comprometimento para garantir o sucesso do programa.

O treinamento e capacitação constantes são medidas determinantes para que os servidores, a alta chefia e os próprios cidadãos que se relacionam com a Administração estejam condicionados a agir no sentido de se portarem em obediência à cultura do *compliance*.

Um ente público que almeja ver reconhecida sua reputação e confiabilidade precisa construir um sistema para difundir seus valores em seu ambiente corporativo, a fim de ditar seus princípios éticos no relacionamento com os *stakeholders*. Assim, fica evidenciado também a terceiros, de maneira clara e objetiva, os princípios e valores que norteiam a atuação de seus colaboradores.⁶²

A despeito desse rol de medidas estruturantes de um programa de *compliance*, não há regra fechada para sua constituição, de modo que cada instituição deve buscar inspiração na literatura especializada, levando em conta suas idiosincrasias e necessidades específicas.

⁶¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Coordenação Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado). Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec). **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2017.

⁶² CGU. Controladoria Geral da União. **Manual prático de avaliação de programa de integridade em par.** 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-integridade/arquivos/manual_respsocialempresas_baixa.pdf> Acesso em: 5 fev. 2019.

3 PROPOSTA DE CÓDIGO DE ÉTICA E CONDUTA PARA A PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

3.1 A PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

A Procuradoria-Geral do Estado do Paraná exerce a função de advocacia pública do ente federado nos termos do art. 132 da Constituição da República e art. 123 da Constituição Estadual.

Com base nas disposições constitucionais, a advocacia pública pode ser conceituada como o conjunto de funções permanentes, “essenciais à Justiça e ao Estado Democrático de Direito”⁶³, voltadas à representação judicial e extrajudicial das pessoas jurídicas de direito público, “e judicial dos órgãos, conselhos e fundos administrativos excepcionalmente dotados de personalidade judiciária”⁶⁴, assim como à prestação de consultoria, assessoramento e controle jurídico interno verificáveis nos diferentes Poderes que integram a unidade federada.

Não obstante ainda passível de aperfeiçoamento, com a Constituição de 1988, a advocacia pública ganhou novo *status*. Ao atribuir a representação judicial e a consultoria jurídica à uma carreira própria de Estado, provida exclusivamente mediante concurso público e com independência funcional própria dos advogados, abriu-se um leque de possibilidades de atuação para a advocacia pública distanciando-a, definitivamente, do mero assessoramento jurídico dos políticos e elevando-a ao nível de defensora e guardiã dos interesses verdadeiramente públicos, interesses de Estado.

O Procurador do Estado é, pois, um advogado público e seu vínculo com o Estado do Paraná é o estatutário, isto é, regido pela lei orgânica da PGE e, supletivamente, pelo Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná, a fim de que ele possa desempenhar as suas funções sem interferências políticas, mas também ter as garantias próprias de carreira de Estado.

⁶³ ZANDONAI, M. Art. 132 da Constituição Federal – Interpretação e alcance no âmbito da administração pública – Análise jurisprudencial. In: VENTURA, Z.; FAGUNDEZ, P. R. Á. (Org.). **As perspectivas da advocacia pública e a nova ordem econômica**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006. p. 373-374.

⁶⁴ Ibidem.

O ingresso do Procurador do Estado na carreira ocorre por meio de concurso público de provas e títulos, impedindo que alternâncias de governo e mudanças políticas afetem o seu desempenho e a sua atuação na defesa dos interesses do Estado. A Procuradoria é dirigida por um Procurador-Geral escolhido pelo Governador do Estado, e há previsão constitucional de que a escolha deve recair, preferencialmente, por um dos integrantes da carreira (art. 126, da Constituição Estadual).

A presença cada vez maior do Estado nas relações sociais e o aumento da exigência por políticas públicas tem tornado o Estado o maior cliente do Poder Judiciário. Disso decorre a demanda por Procuradores para implementar políticas públicas e viabilizar obras públicas, serviços públicos, licitações e projetos que frequentemente são paralisados por ações judiciais. É, ainda, responsabilidade dos Procuradores atuar na defesa de interesses públicos e coletivos, e também, na preservação da legalidade e da moralidade pública, orientando e analisando contratos administrativos, convênios, projetos de lei, editais de licitação. A eles compete, ainda, opinar sobre a constitucionalidade de leis e, inclusive, sugerir veto ou sanção pelo Governador.

Atualmente, a carreira da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná conta com aproximadamente 270 Procuradores, divididos entre a atuação judicial e consultiva, em Curitiba e em unidades regionais do interior do Estado, além de aproximadamente 200 servidores administrativos, nas áreas administrativa, jurídica, contábil e de engenharia⁶⁵.

O amplo espectro de atuação dos Procuradores do Estado, que lida não só com assuntos extremamente relevantes para o Estado e para sociedade paranaense, mas também com vultuosos recursos financeiros, faz surgir a necessidade de criação de mecanismos de controle da sua atuação.

Porém, como já afirmado, atualmente, a Procuradoria-Geral do Estado do Paraná conta, para fins de controle permanente, apenas com a unidade de controle interno, regulamentada pelo citado Decreto Estadual 11.290/2018 e, no caso específico da PGE, pelo Decreto 11.020/2018, que, como visto, tem escopo de atuação bastante limitado a questões financeiras e orçamentárias. E não há, na

⁶⁵ PARANÁ. **Portal da Transparência do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/pages/receitas/listar_receitas.jsf?windowId=7e1>. Acesso em: 28 abr. 2019.

atual estrutura da instituição, uma unidade de corregedoria, o que reforça a necessidade de instituição de mecanismos de controle.

A regulamentação da carreira está prevista na Lei Complementar 26/1985, alterada pela Lei Complementar 40/1987. Referidas leis traçam, em termos gerais, os parâmetros de estruturação da instituição bem como alguns dos deveres e proibições dos Procuradores do Estado.

Os dispositivos estabelecem deveres gerais, tais como manter “[...] irrepreensível procedimento na vida pública e particular, pugnando pelo prestígio da Administração Pública e da Justiça, velando pela dignidade de suas funções”⁶⁶ (art. 55), zelar pela regularidade dos feitos em que funcionar e observar sigilo funcional quanto à matéria dos procedimentos em que atuar. Estabelece, ainda, algumas proibições, em número de cinco, as quais versam sobre exercício de cargo fora da estrutura da instituição e emprego de expressões ou termos desrespeitosos (art. 56), todos os conceitos bastante genéricos.

Como visto anteriormente, o programa de *compliance* deve ser estruturado conforme a realidade particular da organização, as suas circunstâncias específicas, a sua cultura, o seu tamanho, o seu setor de atuação, o tipo de atividade por ela desenvolvido e o local da sua operação, não havendo, portanto, uma estrutura rígida para a elaboração de um programa de *compliance*.⁶⁷

Como também visto, a fase inicial da implantação do programa, dentre outros elementos, passa pela elaboração de um código de conduta, que deve traduzir a postura da instituição em relação aos diversos assuntos relacionados à sua atividade fim e serve de vetor para orientar seus integrantes para o caminho de práticas éticas e legais na condução de suas atividades.

Na Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, embora não exista atualmente um programa de *compliance*, está em atuação o controle interno, cuja atribuição é bastante superficial, se comparada ao que se pretende propor neste trabalho, além de mais relacionada a questões orçamentárias e financeiras do órgão.

Além disso, o fato de a legislação que rege a carreira ser bastante antiga (de 1985, alterada em 1987), e ainda anterior às Constituições vigentes da República e

⁶⁶ APEP. Associação dos Procuradores do Estado do Paraná. **Lei orgânica da PGE e da carreira de Procurador do Estado**. Disponível em: <https://apep.org.br/home/lei-organica-da-pge-e-da-carreira-de-procurador-do-estado/>. Acesso em: 01 set. 2019.

⁶⁷ COIMBRA, M. de A.; MANZI, V. A. **Manual de compliance**: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010. p. 20.

do Estado, por si só, já seriam motivos suficientes para se verificar a necessidade de revisão de seus preceitos.

Porém, para além disso, percebe-se que o regramento estabelecido é muito aquém das necessidades da instituição, da complexidade das atividades exercidas pelos Procuradores do Estado e das relações estabelecidas com demais agentes públicos, políticos e privados.

Nesse contexto, para a implantação de um efetivo programa de *compliance*, propõe-se um Código de Ética e Conduta que deve conter as principais diretrizes da instituição em relação a como ela pretende que seus integrantes se comportem, sempre pautando-se pela integridade das suas relações.

Entende-se que este seria o ponto fundamental para iniciar a discussão de um programa de *compliance* na instituição, bem como daria sustentação para as demais etapas de implantação do programa.

Há uma grande variedade de denominações a esse documento que contempla o comportamento desejado dos integrantes da instituição, a exemplo de Código de Integridade, Código de Conduta, Manual de Conduta, Código de Ética etc.

A opção nesta pesquisa, e como proposta de produto final, é de utilização da denominação “Código de Ética e Conduta”, uma vez que essa foi a escolha feita pelo legislador paranaense, ao instituir, por meio da Lei Estadual 19.857, de 29 de maio de 2019, o programa de integridade e *compliance* na administração pública estadual e estabelecer, como uma das etapas de estruturação do programa, a elaboração de “Código de Ética e Conduta”.

3.2 GESTÃO DE RISCO E A ELABORAÇÃO DO CÓDIGO DE INTEGRIDADE

A gestão de risco de uma organização – pública ou privada – é fundamental para a adequada implantação de um sistema completo de *compliance*. Não somente, a análise prévia de riscos é determinante também para construção de um manual de conduta que, efetivamente, mitigue as possibilidades de desvios.

Dentre as inúmeras regras e normas a que todos os integrantes da organização estão submetidos, importa ressaltar, mediante inserção em um código, aquelas que se situem em pontos sensíveis e, portanto, de risco, e que, uma vez não obedecidas, gerem efetivo prejuízo à instituição. Em outras palavras, não se

mostra produtivo normatizar situações em que a discricionariedade da atuação do agente é ampla sem que alguma das escolhas traga potencial prejuízo à instituição.

Não servindo a essa finalidade (mitigação de riscos), o código acaba por se tornar instrumento pouco útil ao adequado desenvolvimento de um programa de *compliance*. Nesse sentido, a doutrina:

Embora esse documento comumente contenha algumas cláusulas “padrão” — por exemplo, espera-se que todo Código de Ética vede a prática de corrupção —, é importante que ele seja redigido levando em consideração o contexto do escritório e os riscos identificados e mapeados. Isso porque não basta ter um Código de Ética e Conduta se ele não fizer sentido ou se não for aderente ao dia a dia do escritório; se assim for, ele perderá sua importância, e o programa de integridade não será verdadeiramente efetivo.⁶⁸

Embora não se pretenda aqui desenvolver um mapeamento de risco das atividades praticadas pelo Procurador do Estado e pela instituição Procuradoria-Geral do Estado, há visivelmente pontos sensíveis e que merecem atenção e, portanto, regulação das condutas no manual proposto.

Como ponto de partida, a análise conjunta da lei orgânica da instituição (Lei Complementar 26/1985, alterada pela Lei Complementar 40/1987), do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Paraná (Lei 6.174/1970) e do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei 8.906/1994), estes últimos aplicáveis subsidiariamente aos Procuradores, permite inferir as áreas de atuação que merecem ser contempladas em um código de conduta, eis que amplamente reguladas por esses diplomas legais.

A partir dessa análise conjunta, para fins de melhor visualização e avaliação sistemática, compila-se no quadro a seguir as áreas de atuação recorrentemente tratadas pela legislação e que, por isso, propõe-se sejam contempladas em um código de conduta.

⁶⁸ PIRONTI, R.; KARL, É. Aspectos de implantação de programas de integridade nos escritórios de advocacia. **Revista Consultor Jurídico**, 26 jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-26/opiniao-programas-integridade-escritorios-advocacia>. Acesso em: 02 set. 2019. p.?

Quadro 1: Legislação vigente que disciplina a conduta dos Procuradores do Estado do Paraná.

Área de atuação	Dispositivos legais
Proteção a informações sigilosas	- Art. 34, inc. VII, do Estatuto da Advocacia; - Art. 55, inc. IV, da Lei Complementar da PGE; - Art. 279, inc. XII, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.
Conflito de interesses e obtenção de vantagem pessoal	- Art. 15, § 6º, e art. 34, inc. VIII e IX, do Estatuto da Advocacia; - Art. 56, inc. V, da Lei Complementar da PGE; - Art. 285, inc. IV, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.
Relacionamentos pessoais	- Art. 33, parágrafo único, do Estatuto da Advocacia; - Art. 56, inc. IV, da Lei Complementar da PGE; - Art. 279, inc. III e XIV, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.
Atividades paralelas	- Capítulo VII, do Estatuto da Advocacia; - Art. 56, incs. I e II, da Lei Complementar da PGE; - Art. 285, I e VII, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.
Atos de desvio/corrupção	- Art. 34, inc. IX e XX, do Estatuto da Advocacia; - Art. 55, inc. V e art. 56, inc. V, da Lei Complementar da PGE; - Art. 285, IV, X, XVII, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.

Fonte: Compilado pelo autor (2019).

Além desses pontos sensíveis que são tratados pela legislação a que os Procuradores do Estado estão submetidos, e considerando que o diploma legal mais recentemente editado dentre essas mencionadas, que é o Estatuto da Advocacia, data de mais de vinte e cinco anos, e as outras de aproximadamente trinta e cinquenta anos – Lei Orgânica da PGE e Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Paraná, respectivamente –, nota-se que, embora esses diplomas tragam em si condutas relativamente genéricas e que comportam modulação à luz do caso concreto, há certas ações não contempladas em razão das evoluções comportamentais e tecnológicas. Exemplo disso é a interação dos integrantes da Procuradoria-Geral do Estado com as redes sociais e possíveis manifestações que interfiram na sua relação profissional ou causem prejuízos à imagem institucional.

Ainda, as operações policiais e do Ministério Público recentemente ocorridas no Brasil e, especialmente, no Paraná, demandam cuidados adicionais na relação com empresas e com a própria administração pública. Ressalte-se que, nessas operações, investiga-se o particular improprio e, também, também atos cometidos por agentes públicos, o que justifica a necessidade de zelar pelas relações da instituição Procuradoria-Geral do Estado não só com as empresas, mas também com a própria administração pública.

Como exemplo dessas operações policiais pode-se citar a Operação Lava Jato, que apura desvios praticados no âmbito dos contratos da petrolífera Petrobrás S/A; Operação Integração, que investiga desvios ocorridos no âmbito dos contratos

de concessão de rodovias no Estado do Paraná; Operação Quadro Negro, que investiga desvios ocorridos nos contratos de construção e reforma de colégios no Estado do Paraná.

O envolvimento direto da atuação dos Procuradores do Estado do Paraná com essas operações restou ainda mais evidenciado com a criação de um núcleo específico de trabalho, por meio da Resolução 346, de 30 de outubro de 2018, nos seguintes termos:

Resolução PGE 346 - 30 de outubro de 2018

Publicado no Diário Oficial nº. 10307 de 1 de novembro de 2018

Súmula: Institui o "Núcleo Operação Integração/Lava Jato/Quadro Negro da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná - PGE"

O PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, no uso de suas atribuições legais, previstas no artigo 5.º da Lei Complementar n.º 26, de 30 de dezembro de 1985, com redação dada pela Lei Complementar n.º 40, de 08 de dezembro de 1987, bem como no art. 6º do Decreto n.º 2.137, de 13 de agosto de 2015 e considerando:

- a) o andamento das ações da "Operação Quadro Negro" no âmbito da Justiça Estadual do Estado do Paraná, com a finalidade de investigar contratos e aditivos relativos à construção e reforma de colégios estaduais;
- b) a deflagração da "Operação Integração" pelo Ministério Público Federal na 55ª fase da "Operação Lava Jato" com a finalidade de investigar irregularidades e atos de corrupção nas concessões de rodovias no Estado do Paraná;
- c) a Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/92) e a Lei de Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347/85), que dispõe, respectivamente, sobre os atos de improbidade praticados por agentes públicos ou terceiros beneficiários e o rito do procedimento judicial cabível para estas hipóteses;
- d) a Lei Anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013), que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pelas práticas de atos contra a Administração Pública;
- e) a competência da Procuradoria-Geral do Estado em representar o Estado do Paraná ativamente em ações civis públicas de improbidade e de ressarcimento ao erário (art. 5º, inciso III, da Lei nº 7.347/85 c/c art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 26/85);
- f) a necessidade de especializar, aprimorar e uniformizar os atos preparatórios e o ajuizamento de medidas judiciais com vistas à responsabilização de agentes públicos e privados pelas práticas de atos contra a Administração Pública;

RESOLVE:

Art. 1º. Instituir o "Núcleo Operação Integração/Lava Jato/Quadro Negro da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná - PGE".

Art. 2°. O Núcleo atuará no âmbito da Procuradoria de Ações Coletivas - PAC, limitada à sua competência na forma do art. 33 do RPGE (Anexo ao Decreto nº 2.137/2015), e terá as seguintes atribuições:

I - acompanhar o andamento das operações conduzidas pelas Polícias Cíveis e Federal e pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal relativas aos contratos de construção e reformas de colégios estaduais, objeto da "Operação Quadro Negro";

II - acompanhar o andamento das operações conduzidas pelas Polícias Cíveis e Federal e pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal relativas aos contratos de concessão de rodovias no Estado do Paraná, objeto da "Operação Integração" da 55ª fase da "Operação Lava Jato";

III - solicitar às autoridades responsáveis pela condução das operações, informações que possam subsidiar ações administrativas e judiciais da PGE;

IV - instaurar medidas preparatórias à responsabilização de agentes públicos e privados envolvidos em atos contra a Administração Pública estadual, relativos aos contratos de construção e reforma de colégios estaduais, bem como aos contratos de concessão de rodovias no Estado do Paraná;

V - ajuizar e acompanhar ações judiciais coletivas e individuais contra agentes públicos e privados por atos relativos aos contratos de construção e reforma de colégios estaduais, bem como aos contratos de concessão de rodovias no Estado do Paraná;

VI - representar a Procuradoria-Geral do Estado nas tratativas a respeito de ressarcimento ao erário estadual em eventuais colaborações premiadas;

VII - emitir relatórios periódicos mensais, ou sempre que solicitado, ao Procurador-Geral do Estado comunicando do andamento dos trabalhos;

VIII - solicitar ao Procurador-Geral do Estado auxílio de servidores públicos das esferas federal, estadual e municipal que possam prestar informações técnicas na elucidação de fatos apurados pelo Núcleo, indicando servidores, quando for o caso.

Art. 3°. O Núcleo será composto pelos seguintes integrantes:

(...)

Art. 4°. Os Secretários de Estado poderão indicar servidores públicos para a composição do Núcleo, desde que mediante anuência pelo Procurador-Geral do Estado.

Art. 5°. As atribuições do Núcleo previstas nesta Resolução não dispensam a observância ao art. 47 do RPGE (Anexo ao Decreto nº 2.137/2015).

Art. 6°. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

PUBLIQUE-SE. ANOTE-SE.

Sandro Marcelo Kozikoski
Procurador-Geral do Estado.⁶⁹

⁶⁹ PARANÁ. Resolução PGE 346, de 30 de outubro de 2018. Institui o Núcleo Operação Integração/Lava Jato/Quadro Negro da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná – PGE. **Diário**

Portanto, além de contemplar os pontos mais relevantes do regramento legal a que os integrantes da Procuradoria se sujeitam, mostra-se relevante, também, incluir dispositivos que tratem de questões mais contemporâneas, a exemplo da relação com redes sociais e sobre o comportamento frente a empresas que prestam serviço ao Estado e frente aos demais integrantes da administração pública. Nesse sentido:

O código de conduta e integridade deverá abordar os princípios basilares da organização, que guiam todas as demais políticas empresariais, especialmente as relacionadas à integridade e conformidade. Com frequência identificam-se códigos que não são adequados à realidade das empresas, que não tratam sobre aspectos intrínsecos à organização, seus riscos, o público que se relaciona e que não utilizam a linguagem praticada no meio em que são elaborados. A criação de 'códigos de gaveta', que serão trazidos à tona apenas quando da defesa em ações anticorrupção, não cumpre o requisito de efetividade do programa de integridade exigido pela Lei Anticorrupção e consequentemente não servirá como atenuante às sanções previstas na lei.⁷⁰

Além disso, embora a Lei Estadual 19.857, de 29 de maio de 2019, disponha sobre as fases de implantação de um sistema de *compliance* na administração pública do Estado do Paraná e preveja que uma das etapas é a elaboração do "Código de Ética e Conduta" (art. 3º, inc. VI), não traz nenhuma previsão legal sobre o conteúdo do código a ser elaborado pelos órgãos e entidades estaduais.

Diante disso, é possível utilizar, de modo supletivo, a doutrina contida na Lei Federal 13.303, de 30 de junho de 2016, conhecida como lei das estatais, e que dispõe sobre os requisitos mínimos que devem ser especificados no código. São eles (art. 9º, § 1º):

[...] § 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:
I - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;
II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;

Oficial Paraná, n. 10.307, Curitiba, PR, 01 nov. 2018. P. 04. Disponível em: file:///C:/Users/Master/Downloads/EX_2018-11-01.pdf. Acesso em: 01 set. 2019.

⁷⁰ CASTRO, R. P. A. de; GONÇALVES, F. S. P. **Compliance e gestão de risco nas empresas estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 109-110.

- III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;
- IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;
- V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;
- VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.⁷¹

As questões tratadas no inciso I do dispositivo acima transcrito, no aspecto dos “princípios, valores e missão” foram objeto de discussão recente na Procuradoria-Geral do Estado, quando da elaboração e aprovação do Planejamento Estratégico da instituição, razão pela qual podem ser aproveitadas para elaboração do código proposto.⁷²

Para outras questões, serão utilizados os fundamentos legais já citados, além de outros códigos de conduta elaborado por organismos públicos e privados, oportunamente referenciados, com as adaptações à estrutura da Procuradoria-Geral do Estado. Dentre esses códigos, sobressaem: a) o elaborado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES, aprovado pela Resolução 2.982, de 19 de abril de 2016⁷³ e que, embora regulamente atividade diversa do exercício da advocacia pública, traça estratégias aplicáveis ao código que se propõe, podendo destacar, dentre elas, a singeleza dos dispositivos para evitar conflitos ou dificuldades de interpretação; a ampla aplicação, mediante constituição do termo “participante” para designar todo aquele que integra a instituição ou que com ela se relaciona; e a criação de sistemas de supervisão; e b) o elaborado pela Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná, aprovado na 31ª Reunião da Diretoria Executiva, realizada em 09 e outubro de 2017, nas 316ª e 317ª Reuniões Ordinárias do Conselho de Administração, em 26 de junho de 2018 e 31 de julho de 2018⁷⁴, que

⁷¹ BRASIL. **Lei 13.303**, de 30 de junho de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 01 set. 2019.

⁷² PGE. Procuradoria Geral do Estado. **Minutas padronizadas**. Disponível em: <http://www.intranet.pge.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=166>> Acesso em: 25 jun. 2019.

⁷³ BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. **Código de ética do sistema BNDES**. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/a93394b5-0d84-4c2a-aa73-b95593933e58/Codigo_de_Etica_BNDES_2016.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IYMLJKI>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁷⁴ CELEPAR. Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná. **Planejamento Estratégico CELEPAR**. 2017. Disponível em: http://www.celepar.pr.gov.br/sites/celepar/arquivos_restritos/files/documento/201901/codigo_de_conduta_2018_v13a.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

merece referência justamente por ser código elaborado no âmbito da administração indireta do Estado do Paraná.

Em resumo, e concluindo, propõe-se que o “Código de Ética e Conduta” da Procuradoria-Geral do Estado seja construído a partir dos seguintes pilares: a) pontos fundamentais previstos em regramento legal da conduta dos integrantes da Procuradoria-Geral do Estado (Estatuto da OAB, Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Paraná e Lei Orgânica da PGE); b) questões comportamentais mais recentes não contempladas nesses diplomas legais; c) conteúdo previsto no art. 9º, § 1º, da Lei Federal 13.303, de 30 de junho de 2016, acima transcrito; e d) em outros códigos elaborados para instituições públicas e privadas com o mesmo objetivo do que se pretende aqui.

3.3 CÓDIGO DE ÉTICA E CONDOTA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Observados os contextos legais e institucionais que fundamentam a edição de um regramento para a conduta dos integrantes da Procuradoria-Geral do Estado, passa-se à composição das normas que integrarão o “Código de Ética e Conduta” da PGE.

Ao lado das normas, indica-se as áreas de atuação, referências e fontes para a sua inclusão, com o objetivo de apresentar a fundamentação de cada norma instituída, conferir legitimidade à sua inserção e fornecer dados que possibilitem as discussões que possam a ocorrer, previamente à sua aprovação pela autoridade competente.

Quadro 2: Proposta de Código de Ética e Conduta

Preâmbulo – Missão, visão e valores da Procuradoria-Geral do Estado			
	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Missão	Art. 1º A missão da Procuradoria-Geral do Estado constitui-se em viabilizar juridicamente as políticas públicas, buscando soluções inovadoras, estratégicas e eficazes, defender o patrimônio público, assegurando a juridicidade, a racionalidade e a probidade dos atos administrativos em benefício da sociedade paranaense.	Conscientização dos integrantes quanto à missão da instituição. Exigência do art. 9º, § 1º, da Lei 13.303/2016	Planejamento Estratégico da Procuradoria-Geral do Estado (Deliberações 99/2015, 9/2018 e 16/2019 – Conselho Superior da PGE)

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Visão	Art. 2º A visão da Procuradoria-Geral do Estado constitui-se em atuar de forma preventiva, propositiva e optar prioritariamente pela solução consensual.	Conscientização dos integrantes quanto à visão da instituição. Exigência do art. 9º, § 1º, da Lei 13.303/2016.	Planejamento Estratégico da Procuradoria-Geral do Estado (Deliberações 99/2015, 9/2018 e 16/2019 – Conselho Superior da PGE)
Valores	<p>Art. 3º São valores institucionais da Procuradoria-Geral do Estado:</p> <p>I – valorização do ser humano: a organização deve ser democrática, participativa e potencializar a manifestação e desenvolvimento integral do ser humano, para que ele possa contribuir para a Instituição.</p> <p>II – cooperação: construir soluções com a cooperação de todos os envolvidos, sejam pessoas, instituições, órgãos públicos ou privados.</p> <p>III – visão sistêmica: buscar solucionar as causas que geram as lides e não as consequências delas, visualizando a atuação do Estado de forma global e investindo em soluções que sejam sustentáveis a longo prazo.</p> <p>IV – atuação propositiva: apresentar sugestões e propostas construtivas para aprimorar a estrutura jurídica e legal do Estado.</p> <p>V – inovação: incentivar a criação de novas ideias, conceitos, enfoques e desenvolver soluções jurídicas e legais alternativas.</p> <p>VI – resolubilidade: produzir resultados eficazes e eficientes na perspectiva do Estado e da sociedade.</p> <p>VII – proatividade: agir antecipadamente, evitando ou resolvendo situações e problemas futuros.</p> <p>VIII – grandeza: é a realização de uma contribuição significativa para a sociedade, fazer a diferença, realizar um trabalho que proporcione orgulho e motivação quando do auferimento dos mais altos ideais, valores e propósitos humanos.</p>	Conscientização dos integrantes quanto aos valores da instituição. Exigência do art. 9º, § 1º, da Lei 13.303/2016.	Planejamento Estratégico da Procuradoria-Geral do Estado (Deliberações 99/2015, 9/2018 e 16/2019 – Conselho Superior da PGE)

Capítulo I – Disposições gerais

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Destinatários do Código	<p>Art. 4º Este Código destina-se a todos os Procuradores do Estado do Paraná, inclusive ao Procurador-Geral do Estado, ainda que não integrante da carreira, bem como a todos os demais servidores integrantes dos quadros de pessoal, permanentes ou temporários, aos cedidos à Procuradoria-Geral do Estado e aos estagiários.</p> <p>§ 1º Estão igualmente sujeitos a este Código todas as pessoas, físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que, por força de lei, contrato ou qualquer ato jurídico, prestem serviços, de natureza permanente, temporária, excepcional ou eventual, ainda que sem remuneração financeira, à Procuradoria-Geral do Estado.</p> <p>§ 2º Todas as pessoas físicas e jurídicas mencionadas neste artigo são denominadas, exclusivamente para efeito de aplicação deste Código, “participantes” da Procuradoria-Geral do Estado.</p>	Entendimento de que a efetividade do Código exige aplicação a todos, indiscriminadamente, do baixo ao mais alto escalão da corporação, efetivos, temporários e terceirizados	Extraído dos “Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei – 1989”, da Universidade de São Paulo – USP ⁷⁵ .
Compromisso e divulgação	<p>Art. 5º Constitui compromisso individual e coletivo o atendimento ao disposto neste Código, cabendo a todos os participantes promover o seu cumprimento e orientar os demais integrantes sobre a necessidade de observância das regras nele prescritas, inclusive os profissionais das empresas prestadoras de serviço.</p>	Entendimento de que todos os integrantes da corporação devem comprometer-se não apenas com o cumprimento do Código, mas também com a orientação para o seu integral cumprimento.	Referência obtida no Código de Ética do BNDES, aprovado em abril de 2016. ⁷⁶

⁷⁵ USP. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo. **Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei – 1989**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/principios-orientadores-para-a-aplicacao-efetiva-do-codigo-de-conduta-para-os-funcionarios-responsaveis-pela-aplicacao-da-lei.html>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

⁷⁶ BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. **Código de ética do sistema BNDES**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/a93394b5-0d84-4c2a-aa73-b95593933e58/Codigo_de_Etica_BNDES_2016.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IYMLJKI>. Acesso em: 26 jul. 2019.

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Regras de divulgação	<p>Art. 6º Os editais de concurso público para seleção de participantes da Procuradoria-Geral do Estado farão expressa referência a este Código, para prévio conhecimento dos candidatos.</p> <p>Art. 7º Os editais de licitação e os contratos administrativos firmados pela Procuradoria-Geral do Estado deverão conter cláusula de aplicação deste Código.</p> <p>Art. 8º Constitui compromisso da alta administração promover ampla divulgação deste Código.</p> <p>§ 1º Todos os participantes receberão um exemplar impresso deste Código, que também será divulgado pelos meios de comunicação da Procuradoria-Geral do Estado.</p> <p>§ 2º O Código será disponibilizado em rede interna (intranet) e externa (internet), permitindo o acesso a todos os participantes e demais cidadãos.</p> <p>§ 3º Por ocasião de ingresso na Procuradoria-Geral do Estado todos os participantes deverão assistir palestra, seminário ou evento análogo sobre o conteúdo deste Código.</p>	<p>Mais importante do que elaborar um Código de Conduta é divulgá-lo para que seja observado pelos participantes da instituição. A regra exige ampla divulgação, principalmente, aos ingressantes na instituição. Como afirma a doutrina, “A criação de “códigos de gaveta”, que serão trazidos à tona apenas quando da defesa em ações anticorrupção, não cumpre o requisito da efetividade do programa de integridade”⁷⁷.</p>	<p>Referência obtida no Código de Ética do BNDES, aprovado em abril de 2016.⁷⁸</p>

⁷⁷ CASTRO, R. P. A. de; GONÇALVES, F. S. P. **Compliance e gestão de risco nas empresas estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

⁷⁸ BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. **Código de ética do sistema BNDES**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/a93394b5-0d84-4c2a-aa73-b95593933e58/Codigo_de_Etica_BNDES_2016.pdf?MOD=AJPERES&CVID=YMLJKI>. Acesso em: 26 jul. 2019.

Capítulo II – Princípios, valores éticos e compromissos

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Princípios	<p>Art. 9º Os participantes, assim definidos para efeito deste Código, comprometem-se a basear seu comportamento e sua atuação nos seguintes princípios:</p> <p>I – da ética, como o valor fundamental que deve orientar o desenvolvimento integral do ser humano;</p> <p>II – da valorização e do respeito à vida e à dignidade de todos os seres humanos, considerando todas as diferenças, inclusive de gênero e orientação sexual, raça e etnia, condição física, classe social, procedência geográfica, estado civil, idade, religião, cultura e convicção política, dentre outras, garantida a equidade de direitos e oportunidades;</p> <p>III – do respeito, da honestidade, da liberdade, da justiça, da cooperação e da cortesia, que devem presidir todas as relações, internas e externas, promovendo a construção de ambiente ético e a solução de divergências e conflitos;</p> <p>IV – da justiça social, com o fim de assegurar a todos existência digna;</p> <p>V – da prevalência do interesse público no desempenho de suas atividades;</p> <p>VI – do desenvolvimento sustentável, proporcionando condições de vida ambientalmente saudáveis e socialmente inclusivas às atuais e futuras gerações;</p> <p>VII – da transparência, manifestada pelo acesso à informação, proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma clara e em linguagem de fácil compreensão, sempre com respeito às normas de sigilo aplicáveis; e</p> <p>VIII – da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, conforme estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil e na Constituição do Estado do Paraná.</p>	<p>Mostra-se necessário deixar expresso, no Código que se propõe instituir, os princípios e valores que devem orientar a atuação dos participantes da Procuradoria-Geral do Estado. Os princípios e valores servem para orientar as ações, especialmente, nas hipóteses de ausência de regramento específicos para a situação concreta.</p>	<p>Aplicação dos seguintes dispositivos legais: art. 34, inc. IX e XX, do Estatuto da Advocacia; art. 55, inc. V e art. 56, inc. V, da Lei Complementar da PGE; art. 285, IV, X, XVII, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.</p>

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Compromissos	<p>Art. 10. Com base na missão, visão e valores da Procuradoria-Geral do Estado e nos princípios dos participantes, exige-se ainda dos participantes os seguintes compromissos:</p> <p>I – zelar permanentemente pela imagem, reputação e integridade da Procuradoria-Geral do Estado e do Estado do Paraná;</p> <p>II – agir com integridade, dignidade e ética nas esferas pessoal e profissional;</p> <p>III – não praticar ou compactuar com qualquer ato discriminatório, inclusive dissimulado, devendo ainda evitar comportamento que possa criar atmosfera de hostilidade ou de intimidação;</p> <p>IV – repudiar a prática de assédio, moral ou sexual, de intimidação sistemática (bullying) ou de qualquer outro tipo de violência no ambiente de trabalho;</p> <p>V – pautar seu comportamento pela imparcialidade no julgamento e pelo comedimento de suas manifestações;</p> <p>VI – adotar padrões de conduta compatíveis com a responsabilidade pública e social da Procuradoria-Geral do Estado;</p> <p>VII – não praticar ou compactuar com quaisquer atos de fraude e corrupção, inclusive aqueles que possam influenciar a ação de terceiros para obtenção de vantagens improprias; e</p> <p>VIII – comunicar à Comissão de Ética e Conduta da Procuradoria-Geral do Estado a ocorrência de fatos que possam caracterizar infrações ao disposto neste Código ou que possam comprometer a imagem, o ambiente ético e a reputação da Procuradoria-Geral do Estado.</p>	<p>Assim como no item anterior, mostra-se necessário deixar expresso, no Código que se propõe instituir, os compromissos que devem ser assumidos pelos participantes da Procuradoria-Geral do Estado.</p>	<p>Aplicação dos seguintes dispositivos legais: art. 34, inc. IX e XX, do Estatuto da Advocacia; art. 55, inc. V e art. 56, inc. V, da Lei Complementar da PGE; art. 285, IV, X, XVII, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.</p>

Capítulo III – Padrões de conduta e relacionamento

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Padrão de comportamento	<p>Art. 11. Os participantes, nas relações internas e externas, além dos compromissos assumidos no artigo anterior, visando à construção de um ambiente ético, obrigam-se a:</p> <p>I – atuar com cortesia, honestidade, respeito mútuo, cooperação e lealdade, sem praticar qualquer tipo de abuso, constrangimento, intimidação, humilhação ou discriminação;</p> <p>II – não praticar ou compactuar com assédio, moral ou sexual, intimidação sistemática (bullying), qualquer outro tipo de violência, inclusive verbal e psicológica, tampouco expor quaisquer pessoas a situações humilhantes, vexatórias ou constrangedoras;</p> <p>III – não utilizar o cargo ou função para intimidação, obtenção de vantagens ou benefícios indevidos, pessoais ou profissionais, para si ou para terceiros;</p> <p>IV – não nomear ou manter sob sua chefia mediata ou imediata cônjuge, companheiro ou parente, por consanguinidade ou afinidade, em linha reta ou colateral, até terceiro grau, tampouco realizar nomeações cruzadas ou designações recíprocas;</p> <p>V – não permitir que preferências ou interesses pessoais interfiram no relacionamento profissional;</p> <p>VI – não prejudicar a reputação da Procuradoria-Geral do Estado e do Estado do Paraná;</p> <p>VII – guardar sigilo sobre informações ainda não tornadas públicas;</p> <p>VIII – prevenir e não praticar atos de fraude e de corrupção, devendo denunciá-los caso deles tenha ciência;</p> <p>IX – contribuir com informações necessárias para a análise de situações que possam caracterizar atos de corrupção ou quaisquer irregularidades; e</p> <p>X – fazer-se acompanhar de pelo menos mais um participante ao realizar reuniões de trabalho com quaisquer interlocutores externos.</p>	<p>Neste ponto está o cerne do Código de Ética e Conduta, que pretende regulamentar o comportamento esperado daqueles que são considerados participantes da Procuradoria-Geral do Estado. É necessário, portanto, definir o padrão ético esperado, bem como as prescrever as condutas dos participantes da instituição, sem deixar margens interpretativas para efetivação de desvios e de prática de atos de corrupção, compadrio, patrimonialismo e uso de informações de Estado para atendimento de interesse pessoal.</p>	<p>Aplicação dos seguintes dispositivos legais: arts. 15, § 6º, 33, parágrafo único, e 34, incs. VII, VIII e IX, do Estatuto da Advocacia; art. 55, inc. IV e V, art. 56, inc. IV, da Lei Complementar da PGE; art. 279, inc. XII, art. 285, inc. IV, IV, X e XVII, do Estatuto do Servidores Públicos do Paraná.</p>

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Padrão de comportamento	<p>XI – certificar-se de que os recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros colocados à sua disposição sejam utilizados de forma adequada, cuidadosa, razoável, econômica e sustentável, evitando e combatendo toda forma de abuso e desperdício.</p> <p>Parágrafo único. Cabe aos gestores a responsabilidade adicional de orientar sua equipe no atendimento ao disposto neste Código.</p>		
Padrão de comportamento em ambientes virtuais	<p>Art. 12. Sempre que o participante identificar-se ou for identificável como vinculado à Procuradoria-Geral do Estado ou ao Estado do Paraná, deverão ser aplicados os dispositivos deste Código ao ambiente on-line.</p> <p>Parágrafo único. Considera-se ambientes on-line os canais de comunicação que reúnem pessoas em torno de assuntos, objetivos, interesses e afinidades comuns. Enquadram-se nesse conceito, dentre outros, redes sociais, sites de relacionamento, de publicação de fotos e vídeos, fóruns, listas de discussão, blogs e microblogs, bem como outros considerados similares que venham a surgir no contexto das mídias digitais.</p>	<p>Não há, na legislação aplicável aos participantes da Procuradoria-Geral do Estado, qualquer dispositivo que trate especificamente do comportamento desejado no ambiente virtual, daí a necessidade estabelecer regras de conduta.</p>	<p>Aplicação, análoga, dos seguintes dispositivos legais: arts. 15, § 6º, 33, parágrafo único, e 34, incs. VII, VIII e IX, do Estatuto da Advocacia; art. 55, inc. IV e V, art. 56, inc. IV, da Lei Complementar da PGE; art. 279, inc. XII, art. 285, inc. IV, IV, X e XVII, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.</p>
Dever de sigilo	<p>Art. 13. Os participantes não devem fazer uso de informações privilegiadas que tenham sido obtidas em razão do exercício de sua atividade profissional ou que sejam conhecidas de forma acidental, em virtude de comentários casuais ou por negligência ou indiscrição das pessoas obrigadas a guardar sigilo, não devendo prestar conselho, assessoria ou recomendação sobre investimentos a qualquer pessoa ou instituição com base em tais informações.</p> <p>Parágrafo único. Considera-se informação privilegiada toda informação do Estado do Paraná e da Procuradoria-Geral do Estado e de terceiros que ainda não seja de amplo conhecimento público.</p>	<p>A atuação ética passa, necessariamente, pela preservação de sigilo das informações obtidas no exercício profissional. É necessário fixar aos participantes da Procuradoria-Geral do Estado a necessidade de observância a esse padrão ético.</p>	<p>Aplicação dos seguintes dispositivos: art. 34, inc. VII, do Estatuto da Advocacia; art. 55, inc. IV, da Lei Complementar da PGE; e art. 279, inc. XII, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.</p>

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Compromisso em relação à conflitos de interesse	<p>Art. 14. Os participantes comprometem-se a não se envolver em situações que possam suscitar conflitos, reais ou potenciais, entre os interesses públicos, em especial os da Procuradoria-Geral do Estado e do Estado do Paraná, e os interesses privados.</p> <p>§ 1º Considera-se conflito de interesses a situação ou circunstância originada do confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.</p> <p>§ 2º O participante que tenha dúvidas quanto à situação concreta, individualizada, que lhe diga respeito e que possa configurar conflito de interesses, deverá consultar a Comissão de Ética e Conduta da Procuradoria-Geral do Estado ou outro meio que venha a substituí-lo.</p> <p>§ 3º O participante que tenha conhecimento de situação ou circunstância de conflito de interesses deverá comunicá-la à Comissão de Ética da Procuradoria-Geral do Estado.</p> <p>§ 4º A ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do alcance efetivo de benefício, financeiro ou não, pelo participante ou por terceiros.</p>	<p>Pretende-se, neste tópico, regulamentar as situações de conflito de interesses, considerado amplamente pela doutrina⁷⁹ uma área de potencial risco para a imagem da instituição e espaço para a prática de desvios. O conflito de interesse mostra-se, pois, prejudicial à instituição tal como a corrupção, pois deturpa a missão, valores e princípios, dirigindo sua atuação para um caminho diverso daquilo que se definiu como institucional.</p>	<p>Aplicação dos seguintes dispositivos: art. 15, § 6º, e art. 34, inc. VIII e IX, do Estatuto da Advocacia; art. 56, inc. V, da Lei Complementar da PGE; art. 285, inc. IV, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.</p>
Situações de conflito de interesse	<p>Art. 15. Sem prejuízo de outras, são situações ou circunstâncias que suscitam conflito de interesses:</p> <p>I – divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, a qualquer tempo, em proveito próprio ou de terceiro;</p> <p>II – exercer, direta ou indiretamente, atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão ou atos do participante perante a Procuradoria-Geral do Estado; ou</p> <p>III – exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo, função ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;</p>	<p>Objetiva-se, com esse dispositivo, clarificar aos participantes da Procuradoria-Geral do Estado as situações reconhecidas como conflito de interesses, inobstante o rol não seja taxativo, podendo, portanto, existir outras situações passíveis de configuração como conflito de interesse, além destas. Como afirmado anteriormente, o conflito de interesse é prejudicial à instituição pois deturpa a missão, valores e princípios.</p>	<p>Aplicação dos seguintes dispositivos: art. 15, § 6º, e art. 34, inc. VIII e IX, do Estatuto da Advocacia; art. 56, inc. V, da Lei Complementar da PGE; art. 285, inc. IV, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.</p>

⁷⁹ CASTRO, R. P. A. de; GONÇALVES, F. S. P. **Compliance e gestão de risco nas empresas estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
	<p>IV – atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados na Procuradoria-Geral do Estado; e</p> <p>V – praticar na Procuradoria-Geral do Estado, ou em colegiados dos quais estas participem, ato em benefício de pessoa jurídica na qual o participante, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, tenham vínculo de qualquer natureza.</p>		
Prevenção aos conflitos de interesse	<p>Art. 16. Para prevenir a ocorrência de conflito de interesses, recomenda-se aos participantes, considerando-se a situação concreta, observar uma ou mais das seguintes providências:</p> <p>I – afastar-se de atividade particular que possa suscitar o conflito de interesses;</p> <p>II – comunicar a ocorrência de conflito de interesses à sua chefia imediata e aos demais membros de órgão colegiado de que faça parte e abster-se de atuar, votar e participar da discussão do assunto, enquanto perdurar a situação passível de suscitar conflito de interesses;</p> <p>III – solicitar destituição da função de confiança exercida ou abster-se da tomada de decisão, enquanto perdurar a situação passível de suscitar conflito de interesses;</p> <p>Parágrafo único. Havendo dúvidas sobre a suficiência das providências adotadas, deverá ser enviada consulta à Comissão de Ética da Procuradoria-Geral do Estado,</p> <p>Art. 17. Caso configurada a existência do conflito de interesses, o participante estará sujeito às penalidades da legislação pertinente, além das previstas neste Código de Ética.</p>	<p>Reconhecendo-se como prejudicial à instituição, o próprio Código tem previsão do comportamento esperado do participante para não praticar atos que incidam de conflito de interesses</p>	<p>Aplicação dos seguintes dispositivos: art. 15, § 6º, e art. 34, inc. VIII e IX, do Estatuto da Advocacia; art. 56, inc. V, da Lei Complementar da PGE; art. 285, inc. IV, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.</p>

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Atividades paralelas	<p>Art. 18. Observada as Constituições da República e do Estado do Paraná e a Lei Complementar da PGE, o exercício de atividades paralelas somente facultado ao participante desde que não exista conflito de interesses e que seja observado o disposto neste Código de Ética e, em especial, que:</p> <p>I – não possa interferir em suas atividades e responsabilidades perante a Procuradoria-Geral do Estado e seja compatível com seu horário de trabalho;</p> <p>II – não acarrete nem possa acarretar dano à reputação ou à imagem da Procuradoria-Geral do Estado e do Estado do Paraná;</p> <p>III – não sejam divulgadas ou utilizadas informações privilegiadas obtidas em função do desempenho de suas atividades na Procuradoria-Geral do Estado; e</p> <p>IV – não sejam utilizados os recursos materiais e humanos postos a sua disposição para o desempenho de sua atividade na Procuradoria-Geral do Estado.</p> <p>§ 1º No caso de atividades que envolvam a exposição de opiniões sobre assuntos que possam estar de alguma forma relacionados a questões tratadas pela Procuradoria-Geral do Estado, tais como aulas ou palestras, publicações de artigos ou livros, manutenção de colunas ou blogs, tanto em meios físicos ou em ambiente on-line, o participante somente pode manifestar-se publicamente após consulta e resposta favorável da Comissão de Ética e Conduta.</p> <p>§ 2º Sendo favorável a manifestação da Comissão de Ética e Conduta e ocorrendo a exposição da opinião, o participante deve incluir um aviso de isenção de responsabilidade, informando que as declarações publicadas são de sua única e exclusiva iniciativa e não representam, necessariamente, opinião, estratégia e posicionamento da Procuradoria-Geral do Estado ou do Estado do Paraná.</p>	<p>Nos termos da Constituição, por ser cargo de Procurador do Estado um cargo “técnico” é admitida a sua acumulação, porém, somente com o exercício da docência e desde que haja compatibilidade de horários (art. 37, inc. XVI). Para os demais integrantes da Procuradoria-Geral do Estado, a análise deve ser caso a caso. De qualquer modo, ainda que legalmente admitida, há necessidade de se colocar restrições e regulamentar as atividades paralelas. Regulamenta-se, ainda, neste dispositivo a manifestação de opinião dos participantes da Procuradoria-Geral do Estado, limitando-as às situações em que a Comissão de Ética e Conduta manifesta-se favoravelmente.</p>	<p>Aplicação dos seguintes dispositivos: art. 37, inc. XVI, da Constituição; capítulo VII, do Estatuto da Advocacia; art. 56, incs. I e II, da Lei Complementar da PGE; art. 285, I e VII, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.</p>

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Presentes, benefícios e brindes	<p>Art. 19. Os participantes comprometem-se a não exigir, insinuar, ofertar ou receber, direta ou indiretamente, ainda que para terceiros, em razão de suas atividades na Procuradoria-Geral do Estado, comissão, presente, hospitalidade ou vantagem, inclusive refeições, transportes, viagens, hospedagens, serviços, diversões, compensações e quaisquer favores de caráter pessoal, salvo em casos excepcionais previstos abaixo.</p> <p>§ 1º Não se consideram presentes para os efeitos deste Código os brindes que, por sua natureza:</p> <p>I – sejam desprovidos de valor comercial; ou</p> <p>II – sejam distribuídos a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas não exclusivas e de valor total ou inferior ao fixado pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República, que no momento da publicação deste Código é de R\$ 100,00 (cem reais), devendo ser considerado, para este cálculo, a soma dos valores unitários de todos os itens recebidos de uma mesma entidade, no período de 12 (doze) meses.</p> <p>§ 2º Os presentes recebidos, incluídos os brindes que não se enquadrem no § 1º, e que por qualquer motivo não possam ser recusados ou devolvidos, deverão ser comprovadamente destinados a entidades assistenciais sem fins lucrativos.</p> <p>§ 3º Na hipótese do § 2º acima, o participante deverá, sempre que possível, encaminhar uma carta de agradecimento à entidade que enviou o presente ou brinde, cientificando-lhe da destinação dada, em atendimento a este Código.</p> <p>Art. 20. O participante poderá receber a premiação de sorteios promocionais, oferecidos por entidades externas, desde que:</p> <p>I – exista igualdade de condições entre todos os concorrentes que disputem o prêmio;</p> <p>II – regras claras e preexistentes estejam definidas; e</p> <p>III – não sejam destinados exclusivamente a participantes da Procuradoria-Geral do Estado.</p>	<p>Há necessidade de se estabelecer a exigência de que os participantes da Procuradoria-Geral do Estado não aceitem, ainda que pareçam insignificantes, presentes ou benefícios que lhe são ofertados em decorrência do fato de atuarem na instituição. A exceção é, basicamente, a situação em que o presente não tem valor comercial.</p>	<p>Aplicação dos seguintes dispositivos: art. 15, § 6º, e art. 34, inc. VIII e IX, do Estatuto da Advocacia; art. 56, inc. V, da Lei Complementar da PGE; art. 285, inc. IV, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná.</p>

Capítulo IV – Comissão de Ética e Conduta

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Regras de funcionamento da Comissão de Ética e Conduta	<p>Art. 21. A Comissão de Ética e Conduta, criada nos termos do Ato Normativo XX e com funcionamento previsto em regimento interno, será responsável por impor e monitorar o cumprimento e dirimir dúvidas sobre este Código.</p> <p>§ 1º Dentre as atribuições da Comissão Ética e Conduta destacam-se:</p> <p>I – exercer sua função educativa, cabendo-lhe ações de disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina, em parceria com as demais unidades competentes;</p> <p>II – atuar como instância consultiva dos participantes da Procuradoria-Geral do Estado, bem como de qualquer cidadão, em questões atinentes a este Código;</p> <p>III – dirimir dúvidas a respeito da interpretação das normas que versem sobre questões éticas e deliberar sobre casos omissos;</p> <p>IV – orientar e aconselhar sobre a conduta ética dos agentes públicos, inclusive no relacionamento com o cidadão e no resguardo do patrimônio público; e</p> <p>V – apurar, mediante denúncia ou de ofício, conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes, aplicando as consequentes medidas preventivas e punitivas.</p> <p>§ 2º Aos membros da Comissão de Ética e Conduta, titulares e suplentes, serão asseguradas garantias formais inamovibilidade durante o mandato e após seu término, por igual período.</p> <p>§ 3º A atuação na Comissão de Ética e Conduta é considerada prestação de relevante, devendo ser registrada nos assentamentos funcionais do empregado.</p> <p>§ 4º A alta administração deve assumir o compromisso de assegurar aos integrantes da Comissão de Ética e Conduta, titulares e suplentes, as condições de trabalho para que o seu mandato seja exercido sem que lhes resulte qualquer prejuízo ou dano.</p>	<p>Um grupo de pessoas da instituição dedicados a fazer cumprir o dever de integridade dos participantes é fundamental para a adequada implantação do programa de <i>compliance</i>. Além disso, é ressaltado, não só pela legislação (Lei 13.303, art. 9º, § 1º), mas também pela doutrina a necessidade recorrente de treinamento dos participantes: <i>“Uma vez instituídos, o Código de Conduta e os procedimentos internos precisam ser apresentados de forma clara, didática e acessível, a todos os colaboradores da empresa”</i>. Além disso, <i>“uma vez feita a primeira apresentação ou treinamento, é importante que os colaboradores sejam frequentemente lembrados dos compromissos assumidos perante a organização”</i>⁸⁰.</p>	<p>Exigência da Lei 13.303/2016, art. 9º, § 6º, incs. IV e VI.</p>

⁸⁰ SCHRAMM, F. S. **Compliance nas contratações públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 214-215.

Capítulo V – Das sanções

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Sanções em decorrência da inobservância do Código	<p>Art. 22. O descumprimento do disposto neste Código ensejará a aplicação das penas correspondentes previstas na legislação aplicável, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras providências a cargo da Comissão de Ética e Conduta da Procuradoria-Geral do Estado, cumulativamente ou não, tais como:</p> <p>I – recomendação de destituição de cargo de provimento em comissão ou função de confiança;</p> <p>II – registro nos assentamentos funcionais do participante, pelo prazo de 3 (três) anos, após o qual deverá ser cancelado, caso não tenha praticado nova infração ética;</p> <p>III – recomendação de rescisão do contrato de trabalho;</p> <p>IV – recomendação de rescisão do contrato de estágio, voluntário ou remunerado;</p> <p>V – recomendação para não recebimento de promoção por merecimento, observados os critérios pertinentes;</p> <p>V – recomendação de vencimento antecipado do contrato administrativo ou de não contratação;</p> <p>VI – outras medidas necessárias para evitar ou sanar desvios éticos.</p> <p>Art. 23. No caso dos agentes públicos sujeitos às normas deste Código, compete à Comissão de Ética e Conduta proceder a devida apuração dos fatos, sem aplicação de penalidade, sem prejuízo daquelas previstas no art. 19, com o envio do resultado à instância competente, para as providências cabíveis.</p>	<p>É fundamental, também, para o funcionamento adequado do programa de <i>compliance</i> a previsão das sanções a que estão sujeitos os participantes em caso de descumprimento das regras previstas neste Código. E mais: <i>“Os colaboradores e terceiros sujeitos às diretrizes de compliance da empresa devem acreditar que as medidas disciplinares estabelecidas serão efetivamente aplicadas. E mais: devem confiar que a punição ocorrerá independentemente da posição e grau hierárquico dos infratores”</i>⁸¹.</p>	<p>Exigência da Lei 13.303/2016, art. 9º, § 6º, inc. V.</p>

⁸¹ SCHRAMM, F. S. **Compliance nas contratações públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 214-215.

Capítulo VI – Disposições finais

	Norma	Justificativa	Referência/Fonte
Sanções em decorrência da inobservância do Código	<p>Art. 24. O Código de Ética e Conduta da Procuradoria-Geral do Estado será periodicamente revisto com o propósito de mantê-lo atualizado.</p> <p>Parágrafo único. A incorporação, supressão ou a alteração de dispositivos se dará na forma dos procedimentos cabíveis, sempre com participação do corpo funcional por meio de consulta pública interna.</p> <p>Art. 25. As situações omissas ou excepcionais deverão ser submetidas à apreciação da Comissão de Ética e Conduta, nos termos do seu regimento interno.</p>	<p>Pretende-se prever a possibilidade de revisão periódica do Código. Optou-se por não prever prazo específico para a revisão para tornar a regra mais flexível. Ainda, com a consciência de que as regras não tratam de todas as situações possíveis, prevê que as omissões serão supridas pela Comissão de Ética e Conduta.</p>	<p>Exigência da Lei 13.303/2016, art. 9º, § 6º, inc. II.</p>

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do estudo, percebeu-se que vem se consolidando o entendimento de que a corrupção é, de fato, um grande obstáculo ao progresso social do país, o que exige, tanto da academia quanto dos operadores da máquina pública, a construção e estruturação de mecanismos para inibir desvios e assegurar a integridade nas relações internas e externas da administração pública.

Ademais, como visto, confiar nos princípios éticos e morais não é suficiente para impedir uma pessoa de praticar um ato de corrupção.

Nesse sentido é que se propõe o *compliance* como instrumento regulatório por meio do qual serão criados mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta.

O objetivo maior do programa é buscar afetar a percepção moral dos integrantes de uma instituição, capacitando seus colaboradores para a necessária compreensão dos valores e princípios cultivados pela organização, para que suas atitudes a eles se coadunem.

Na fundamentação teórica do que se propõe como sendo o produto final, passou-se pela conceituação de *compliance*, pelos marcos legais que fundamentam a sua adoção pela administração pública, buscou-se na Instrução Normativa nº 1/2016, instituída pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União, uma possível estruturação de um programa de *compliance* para o setor público e, ainda, foram abordados os principais pilares do programa.

Para implantação de um efetivo programa de *compliance* no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, instituição de primeiro nível hierárquico na administração pública estadual cuja atribuição é de exercer, com exclusividade, a advocacia pública estadual, propõe-se como primeiro passo a elaboração de um “Código de Ética e Conduta” dos Procuradores do Estado do Paraná.

Objetiva-se, com isso, dar sustentação à implantação das demais etapas do programa, bem como definir as principais diretrizes da instituição em relação a como ela pretende que seus integrantes se comportem, sempre pautando-se pela integridade das suas relações.

Embora não se tenha desenvolvido, por não constituir objeto da presente pesquisa, um mapeamento de risco das atividades praticadas pelo Procurador do Estado e pela instituição Procuradoria-Geral do Estado, há visivelmente pontos sensíveis e que merecem atenção e, portanto, regulação das condutas no manual proposto.

Buscou-se na análise conjunta da lei orgânica da instituição (Lei Complementar 26/1985, alterada pela Lei Complementar 40/1987), do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Paraná (Lei 6.174/1970) e do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei 8.906/1994), estes últimos aplicáveis subsidiariamente aos Procuradores, as áreas de atuação que merecem ser contempladas em um código de conduta, eis que amplamente reguladas por esses diplomas legais. Além disso, mostrou-se necessário incluir dispositivos que tratem de questões mais contemporâneas, a exemplo da interação dos participantes da Procuradoria-Geral do Estado com as redes sociais.

Considerando que a Lei Estadual 19.857, de 29 de maio de 2019, em que pese disponha sobre as fases de implantação de um sistema de *compliance* na administração pública do Estado do Paraná e preveja que uma das etapas é elaboração do “Código de Ética e Conduta” (art. 3º, inc. VI), não traz nenhuma previsão legal sobre o conteúdo do código a ser elaborado pelos órgãos e entidades estaduais, foi utilizado o regramento mínimo previsto na Lei Federal 13.303, de 30 de junho de 2016, conhecida como lei das estatais, que dispõe sobre os requisitos mínimos que devem ser especificados no código.

Para outras questões, foram utilizados os fundamentos legais já citados, além de outros códigos de conduta elaborados por organismos públicos e privados, oportunamente referenciados, com as adaptações à estrutura da Procuradoria-Geral do Estado.

A doutrina afirma que “[...] a ‘pedra fundamental’ de um Sistema de Compliance é o código de conduta, com a obrigatoriedade de refletir os princípios e valores da organização, de modo claro e inequívoco”⁸². E, de fato, a inserção em um código do comportamento desejado pela instituição dos seus membros, sejam eles de todos os escalões e âmbitos de atuação, constitui-se em uma das etapas para a

⁸² PAULA, M. A. B. de. CASTRO, R. P. A. de. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 59.

implantação de um programa de *compliance*. Aliás, essa exigência consta expressamente, como se viu, da lei estatual que trata do assunto.

Por outro lado, porém, não é demais dizer que a simples existência do código não produz o efeito desejado de tornar a instituição mais ética. Há necessidade de observância de outros requisitos, tais como a sua efetiva aplicação; o constante treinamento dos participantes da instituição quanto à sua aplicação; a criação da Comissão de Ética com os meios necessários para realização dos trabalhos; a criação do canal de denúncias e o efetivo apoio da alta gestão para que o programa de *compliance* seja efetivamente implementado e surta os efeitos desejados.

Pode-se afirmar, enfim, que o benefício e a conveniência de se adotar esse sistema em detrimento de outras possibilidades de controle é a possibilidade de sua atuação prévia ou concomitante em relação aos eventos danosos, sobretudo a corrupção, que afetam a boa gestão dos recursos públicos. Depois de praticada a conduta fraudulenta, corrupta ou antiética, resta ao aparato estatal buscar a reparação dos danos, que – dadas às dificuldades do nosso sistema investigativo e judicial – raramente acontece e, quando ocorre, raramente é integral.

Adotados os pilares que o fundamentam, o *compliance* pode ser poderoso instrumento apto a propiciar uma mudança de cultura administrativa no caminho do disposto no texto constitucional, já que propõe aos órgãos e entidades públicas que mantenham, como pressupostos, a elevação dos padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização.

REFERÊNCIAS

- ABBI. Associação Brasileira de Bancos Internacionais. FEBRABAN – Federação Nacional de Bancos, Comissão de *Compliance*. **Função de Compliance**. Comitê de *Compliance*. Disponível em: <http://www.abbi.com.br/download/funcao Decompliance_09.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2019.
- ALEP. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Lei n. 19.857**, de 29 de maio de 2019. Disponível em: <http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=82290&tipo=I>. Acesso em: 28 jun. 2019.
- ALTOUNIAN, C. S.; SOUZA, D. L. D.; LAPA, L. R. G. **Gestão e governança pública para resultados**: uma visão prática. Lapa. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- APEP. Associação dos Procuradores do Estado do Paraná. **Lei orgânica da PGE e da carreira de Procurador do Estado**. Disponível em: <https://apep.org.br/home/lei-organica-da-pge-e-da-carreira-de-procurador-do-estado/>. Acesso em: 01 set. 2019.
- BERTONI, F. F; CARVALHO, D. **Criminal compliance e lavagem de dinheiro**. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/ciencias criminais/IV/08.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. **Código de ética do sistema BNDES**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/a93394b5-0d84-4c2a-aa73b95593933e58/Codigo_de_Etica_BNDES_2016.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IYMLJKI>. Acesso em: 26 jul. 2019.
- BOTTINI, P. C. **O que é compliance no âmbito do Direito Penal?** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-abr-30/direito-defesa-afinal-criminal-compliance?imprimir=1>>. Acesso em: 2 abr. 2019.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. **Lista de normativos - Basileia II**. 2009. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/nor/basileia/Basileia_Normativos.asp>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- _____. Constituição Federal. **Art. 74**. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_04.10.2017/art_74_.asp. Acesso em: 05 fev. 2019.
- _____. **Lei de acesso à informação (LAI)**. 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 12 abr. 2019.
- _____. **Lei 13.303**, de 30 de junho de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. **Transparência Internacional** (TI). Disponível em: <<https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Coordenação Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-oeste (Coestado) Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec). **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2017.

CANDELORO, A. P. P.; RIZZO, M. B. M.; PINHO, V. **Compliance 360º**: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan, 2012.

CANDELORO, A. P. P.; BENEVIDES, M. M. **Compliance no contexto da governança corporativa**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2012. Disponível em: <www.ibgc.org.br>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CASTRO, R. P. A. de; GONÇALVES, F. S. P. **Compliance e gestão de risco nas empresas estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CELEPAR. Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná. **Planejamento Estratégico CELEPAR**. 2017. Disponível em: <http://www.celepar.pr.gov.br/sites/celepar/arquivos_restritos/files/documento/201901/codigo_de_conduta_2018_v13a.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

CGE. Controladoria Geral do Estado do Paraná. **Decreto n. 11290/2018**. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=208508&indice=1&totalRegistros=1&dt=13.4.2019.9.2.32.556>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

CGU. Controladoria Geral da União. Grupo de trabalho do pacto empresarial pela integridade contra a corrupção. **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. São Paulo: Instituto Ethos de empresas e responsabilidade social, jun. 2009.

_____. Controladoria Geral da União. **Manual prático de avaliação de programa de integridade em par**. 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-eintegridade/arquivos/manual_respsocialempresas_baixa.pdf> Acesso em: 5 fev. 2019.

COELHO, C. C. B. P. *Compliance* na administração pública: uma necessidade para o Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Guanambi-BA, v. 3. n. 1, jul./dez., 2016.

COIMBRA, M. de A.; MANZI, V. A. **Manual de Compliance**: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010.

DELFIN, R. B. Percepção da corrupção aumenta, e Brasil tem pior nota em ranking desde 2012. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/percepcao-da-corrupcao-aumenta-e-brasil-tem-pior-nota-em-ranking-desde-2012.shtml>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

FORTINI, C.; SHERMAM, A. Governança corporativa e medidas preventivas contra a corrupção na administração pública: um enfoque à luz da Lei 13.303/2016. **Revista de Direito da Administração Pública**, Niterói, v. 2, n. 1, jan./jun. 2016.

GABARDO, E; CASTELLA, G. M. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

GÓIS, V. S. de. A Lei de *compliance* e sua configuração enquanto política pública regulatória para o setor privado. In: **Revista Controle**, Fortaleza, v. 12, n. 2, 2014. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/52>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

JUSBRASIL. **Lei n. 12.846**, de 01 de agosto de 2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/26890737/inciso-viii-do-artigo-7-da-lei-n-12846-de-01-de-agosto-de-2013>. Acesso em: 10 abr. 2019.

LEAL, R. G. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais – causas, consequências e tratamentos. In: SOUSA, O. M. A (Org.). **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte v. 14, n. 74, p. 31, jul./ago. 2012.

_____. Os efeitos deletérios da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais. In: LEAL, R. G.; SILVA, I. S. (Orgs.). **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014.

LUCCHESI, G. B. Considerações iniciais acerca da lei anticorrupção e os novos desafios da advocacia criminal. **Cadernos Jurídicos OAB Paraná**, Curitiba, n. 50, abr 2014.

MANZI, V. A. **Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas**. São Paulo: Saint Paul, 2008.

MARTINS, J. A. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008. (Filosofia frente & verso).

OCDE. **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico**, dez. 2007. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/avaliacao2_portugues.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2019.

OLIVEIRA, A. C. de (Coord.). **O controle da administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

PARANÁ. **Portal da Transparência do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/pages/receitas/listar_receitas.jsf?windowId=7e1>. Acesso em: 28 abr. 2019.

_____. Resolução PGE 346, de 30 de outubro de 2018. Institui o Núcleo Operação Integração/Lava Jato/Quadro Negro da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná –

PGE. **Diário Oficial Paraná**, n. 10.307, Curitiba, PR, 01 nov. 2018. P. 04. Disponível em: file:///C:/Users/Master/Downloads/EX_2018-11-01.pdf. Acesso em: 01 set. 2019.

PGE. Procuradoria Geral da União. **Minutas padronizadas**. Disponível em: <http://www.intranet.pge.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=166>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. Procuradoria-Geral do Estado do Paraná. **Procuradoria-Geral do Estado evita prejuízo de R\$ 20 bilhões aos cofres públicos**. 28/03/2019. Disponível em: <http://www.pge.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=489&blid=9&tit=Procuradoria-Geral-do-Estado-evita-prejuizo-de-R-20-bilhoes-aos-cofres-publicos>. Acesso em: 28 abr. 2019.

PAULA, M. A. B. de; CASTRO, R. P. A. de. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

PIRONTI, R. **Práticas de compliance nas empresas estatais e o prazo que se esgota**. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/rodrigo-pironti-compliance-estatais-prazo-esgota?imprimir=1>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

PIRONTI, R.; KARL, É. Aspectos de implantação de programas de integridade nos escritórios de advocacia. **Revista Consultor Jurídico**, 26 jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-26/opinioao-programas-integridade-escritorios-advocacia>. Acesso em: 02 set. 2019.

REDE BRASIL. **Pacto Global**. Disponível em: <http://www.pactoglobal.org.br/>. Acesso em: 2 mar. 2019.

RIBERIO, M. C. P.; DINIZ, P. D. F. **Compliance e lei anticorrupção nas empresas**. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 205, p. 87-105, 2015.

SANTOS, R. A. dos; GUEVARA, A. J. de H.; AMORIM, M. C. S. Corrupção nas organizações privadas: análise da percepção moral segundo gênero, idade e grau de instrução. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 48, n. 1, jan./mar. 2013.

SCHRAMM, F. S. **Compliance nas contratações públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SPECK, B. W.; FERREIRA, V. M. (Coords.). **Sistemas de integridade nos estados brasileiros**. São Paulo: Instituto Ethos de empresas e responsabilidade social, 2012. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/Sistema-de-Integridade-nos-Estados-Brasileiros-mar%C3%A7o-20121.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2019.

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Contas de 2015 da Câmara de Cerro Azul são rejeitadas por falta de controle interno**, maio, 2019. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/contas-de-2015-da-camara-de-cerro-azul-sao-rejeitadas-por-falta-de-controle-interno/6845/N>. Acesso em: 1 abr. 2019.

TOMAZETI, R. S.; COSTA, C. D. da S.; SOUZA, R. de; GOLDENSTEIN, A. I. B. de A. A importância do *compliance* de acordo com a Lei Anticorrupção. In: EVINCI, 11., 2016, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UniBrasil, 2016.

USP. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo. **Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei – 1989**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/principios-orientadores-para-a-aplicacao-efetiva-do-codigo-de-conduta-para-os-funcionarios-responsaveis-pela-aplicacao-da-lei.html>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

VERÍSSIMO, C. **Compliance**: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017.

ZANDONAI, M. Art. 132 da Constituição Federal – Interpretação e alcance no âmbito da administração pública – Análise jurisprudencial. In: VENTURA, Z.; FAGUNDEZ, P. R. Á. (Org.). **As perspectivas da advocacia pública e a nova ordem econômica**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.