

Coordenação editorial *Maísa Kawata* | Tikinet  
Capa e projeto gráfico *Maurício Marcelo* | Tikinet  
Diagramação *Julia Ahmed* | Tikinet  
Imagens de capa *©W. Hermusche. Acrílico sobre tela.  
Reprodução cedida pelo artista*  
Preparação *Luan Maitan* | Tikinet  
Revisão *Gelvandro Monteiro* | Tikinet

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação - CIP

---

J957

Junqueira, Luciano Antônio Prates, Org.; Padula, Roberto Sanches, Org.

Gestão de organizações da sociedade civil / Organização de Luciano Antônio Prates Junqueira e Roberto Sanches Padula. - São Paulo: Tiki Books: PUC-SP/PIPEq, 2019.

288 p.

ISBN 978-85-66241-15-0

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Gestão Social. 4. Terceiro Setor. 5. Organizações da Sociedade Civil. 6. Redes Sociais. I. Título. II. A rede de gestão das políticas sociais. III. Planejamento: participativo e estratégico. IV. Fundamentos da organização da vida social e política no Brasil: relações Estado e sociedade e o papel das organizações da sociedade civil. V. Direito do Terceiro Setor e Compliance: os desafios atuais da conformidade nas Organizações da Sociedade Civil. VI. Fontes e estratégias de captação de recursos. VII. A influência do reposicionamento institucional e da marca para aumento da visibilidade e mobilização de recursos nas Organizações da Sociedade Civil. VIII. Gestão financeira e orçamentária no terceiro setor: debates e perspectivas atuais. IX. Gestão de Pessoas em Organizações da Sociedade Civil. X. Elaboração e implementação projetos sociais: desafios e perspectivas. XI. Avaliação de Projetos Sociais: ênfase no aprimoramento e no impacto social. XII. Responsabilidade Social, ética e filantropia estratégica. XIII. Gerenciamento dos conflitos, negociação e mediação. XIV. Relações entre sociedade civil e Estado: A participação social nas Conferências Nacionais de Cultura. XV. Inovação social: uma forma de mudança social. XVI. Utilização do método PBL em disciplina de Simulação Aplicada à Administração. XVII. Junqueira, Luciano Antônio Prates, Organizador. XVIII. Padula, Roberto Sanches, Organizador.

CDU 364

CDD 360

---

Catalogação elaborada por Regina Simão Paulino - CRB 6/1154

**TIKI**  
books

Rua Santanésia, 528, 1º andar - Vila Pirajussara

CEP: 05580-050 - São Paulo - SP

Tel.: (11) 2361-1808/1809

[www.tikinet.com.br](http://www.tikinet.com.br)

# Sumário

A rede de gestão das políticas sociais.....	7
<i>Luciano A. Prates Junqueira</i>	
Planejamento: participativo e estratégico.....	17
<i>Maria Amelia Jundurian Corá</i>	
Fundamentos da organização da vida social e política no Brasil: relações Estado e sociedade e o papel das organizações da sociedade civil.....	35
<i>Pedro Aguerre</i>	
<i>Compliance</i> no terceiro setor: os desafios atuais de conformidade nas Organizações da Sociedade Civil.....	67
<i>Laís de Figueirêdo Lopes, Paula Raccanello Storto e Stella Reicher</i>	
Fontes e estratégias de captação de recursos.....	99
<i>Michel Freller</i>	
A influência do reposicionamento institucional e da marca para aumento da visibilidade e mobilização de recursos nas organizações da sociedade civil.....	129
<i>Luanda Aparecida Bonadio, Monica Kondziolková</i>	
Gestão financeira e orçamentária no Terceiro Setor: debates e perspectivas atuais.....	145
<i>José Alberto Tozzi</i>	
Gestão de pessoas em organizações da sociedade civil.....	167
<i>Maria de Fátima D. C. Alexandre</i>	

# **Compliance no terceiro setor: os desafios atuais de conformidade nas Organizações da Sociedade Civil**

**Laís de Figueirêdo Lopes<sup>1</sup>**

**Paula Raccanello Storto<sup>2</sup>**

**Stella Reicher<sup>3</sup>**

- 
- 1 Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em 2009. Professora do Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE/PUC-SP). Pesquisadora do Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor da PUC-SP. Foi Assessora Especial do Ministro da Secretaria de Governo da Presidência da República, de 2011 a 2016, na qual liderou a agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Governo Federal (Lei nº 13.019/2014 e Decreto nº 8.726/2016). Foi Diretora e Conselheira do *International Center for Non-profit Law*, onde é correspondente brasileira do projeto *United States International Grantmaking (Usig)*. Atualmente é sócia de Szazi, Bechara, Storto, Rosa e Figueiredo Lopes Advogados.
  - 2 Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), em 2014. Professora do COGEAE/PUC-SP e do Senac-SP. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor da PUC-SP. Membro da Rede Iberoamericana de Ensino de Direito das Organizações da Sociedade Civil. Autora do *Relatório latino-americano sobre “os marcos jurídicos das organizações da sociedade civil na América Latina”* para o projeto Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes Regionales de ONG de América Latina y El Caribe (Chile, 2014). Correspondente brasileira do projeto USIG do *International Center for Non-profit Law*. Advogada militante na representação dos interesses das OSC, é sócia de Szazi, Bechara, Storto, Rosa e Figueiredo Lopes Advogados.
  - 3 Mestre em Direito pela USP, em 2009. Professora do COGEAE/PUC-SP. Coordenou os trabalhos do grupo responsável pela elaboração do relatório da sociedade civil sobre a implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2015). Foi correlatora brasileira para o Projeto Zero, da Fundação Essl, sobre a implementação e monitoramento da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Correspondente brasileira do projeto USIG do *International Center for Non-profit Law*. Atualmente é sócia de Szazi, Bechara, Storto, Rosa e Figueiredo Lopes Advogados.

## Resumo

Organizações ativistas estão mais expostas a perseguições por sua atuação pública. Um dos principais mecanismos de restrição às atividades das organizações ocorre por meio de um fenômeno que podemos classificar como “criminalização burocrática”, processo pelo qual a restrição ao ativismo não se dá diretamente, mas pela inviabilização do funcionamento jurídico da entidade em virtude de ataques estabelecidos por questões jurídicas ou de gestão. Nesse contexto, a *compliance* de entidades do Terceiro Setor surge como uma resposta das Organizações da Sociedade Civil (OSC) para fazer frente às ameaças existentes. A edição de normas anticorrupção específicas, somada à exigência contratual feita pelos financiadores de atividades e projetos executados pelas OSC, aumentam as obrigações a serem cumpridas por estas e trazem a necessidade de adoção de medidas de fortalecimento de sua governança. Estruturar um programa de *compliance* significa desenvolver um conjunto de mecanismos e procedimentos internos, incluindo políticas e outros instrumentos que possibilitem a atuação da organização nos termos da legislação vigente e conforme parâmetros de integridade que estimulem a realização de auditorias e incentivem a denúncia de irregularidades. Análogos aos programas de diversos setores da economia e de órgãos públicos, os programas de *compliance* nas organizações da sociedade civil seguem princípios e regras específicas que precisam ser observadas. Este ensaio é sobre o detalhamento dessas regras, assim como as especificidades dos programas voltados às organizações.

**Palavras-chave:** Organizações da Sociedade Civil, Liberdade de Associação, Conformidade, Integridade, *Compliance*, Transparência, Ética, Combate à Corrupção, Criminalização Burocrática, MROSC, Acesso à Informação.

## Introdução

Organizações da Sociedade Civil (OSC) são instituições fundamentais para as democracias, especialmente para assegurar a pluralidade de vozes, diversidade de atores, liberdades e respeito aos direitos humanos e minorias. Em diversos países do mundo, é possível identificar que uma sociedade civil organizada livre e fortalecida ajuda nas bases narrativas e práticas necessárias para um modelo de desenvolvimento mais sustentável e inclusivo.<sup>4</sup> Ademais, há um importante papel das organizações na

---

4 Desde 2011, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou uma relatoria especial sobre liberdade de reunião e liberdade de associação para monitorar o cumprimento

formulação, execução,<sup>5</sup> avaliação e monitoramento de políticas públicas, construção de direitos, crítica e controle social, que precisa ser reconhecido e valorizado.

Neste artigo, focaremos nos desafios de conformidade da sociedade civil organizada. A garantia da credibilidade e da independência necessárias à realização do trabalho das organizações, seja qual for o seu foco de interesse, reside também na reputação e seriedade da condução de sua gestão. Assegurar conformidade e integridade nos processos internos, compras, contratações e realização de parcerias sinaliza comprometimento das entidades com medidas de governança, transparência e responsabilidade ética.

É preciso conhecer as regras do jogo institucional, evitar situações de fragilidade (“telhados de vidro”) e trabalhar na perspectiva da prevenção de fraudes e mitigação de riscos como medidas essenciais para o fortalecimento da sociedade civil organizada. Os princípios e regras valem para todas e fazem especial diferença nas que atuam na prevenção e combate à corrupção.

---

desses direitos mundo afora. O relator atual, Clément Nyaletsossi Voule, apresentou na Assembleia Geral da ONU, em 2018, relatório que amplia a conexão entre a liberdade de atuação das organizações e o modelo de desenvolvimento trazido pela Agenda 2030. Relatório disponível em: <https://undocs.org/A/73/279>. Acesso em: 10 abr. 2019.

- 5 A estudiosa Elinor Ostrom, em sua consagrada obra *Governing the commons* (1990), que lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia em 2009, analisou diferentes estudos de caso sobre a gestão de bens comuns e concluiu que são mais bem geridos pela comunidade do que isoladamente pelo Estado. Sua pesquisa demonstra que a gestão de bens comuns tendentes à escassez é mais eficiente quando feita por um grupo formado por pessoas diretamente impactadas por aquele bem, a partir de regras criadas pelo próprio grupo, adaptadas às necessidades e condições locais, inclusive de autoridades externas. Nesse tipo de arranjo econômico que foi objeto de estudo de Ostrom (1990), a gestão de bens comuns é realizada tipicamente por organizações da sociedade civil, com um caráter comunitário e voltadas à promoção do desenvolvimento com preservação do meio ambiente e das populações que o habitam.

## 1. Ativismo das organizações da sociedade civil em casos paradigmáticos

Um episódio paradigmático da importância da atuação das OSC como agentes de desenvolvimento e do seu papel de crítica e controle social ocorreu no caso da fraude de adulteração dos medidores de análises de emissão de gases CO<sup>2</sup> por veículos a diesel, feitas pela Volkswagen na Europa.<sup>6</sup> A denúncia sobre a inconsistência dos dados apresentados pela Volkswagen teve origem e foi liderada por uma pequena organização ambientalista alemã, muito combativa politicamente e consistente tecnicamente, que checou dados, fez estudos independentes, comparações e pressão nos órgãos de fiscalização ambiental para que estes buscassem esclarecimentos e pedissem explicações.

No Brasil, um caso recente de natureza semelhante é o trágico crime ambiental do rompimento da barragem da mineradora Vale no município de Brumadinho, em janeiro de 2019. As apurações até agora apontam para a fragilidade na implantação dos instrumentos de fiscalização pública e da própria companhia.

Nesse contexto, é muito simbólica a notícia de que, numa reunião que ocorreu um mês antes do rompimento da barragem, o Conselho Estadual de Meio Ambiente foi favorável, por 8 votos a 1, à concessão de novas licenças ambientais para ampliar a operação da empresa Vale na referida barragem. O voto contrário, vencido, foi da única organização ambientalista que integrava o Conselho e que

---

6 Este assunto teve destaque na mídia internacional e foi objeto de um episódio-documentário da série produzida pela Netflix chamada *Na rota do dinheiro sujo*. Sinopse oficial da obra: “De empréstimos com juros de agiota a trapaças em testes de poluição de automóveis, a série expõe os atos mais descarados de corrupção e ganância corporativas” (NETFLIX, 2018, on-line). O documentário mostra que nem as concorrentes do setor automobilístico, nem os bem-equipados órgãos públicos de controle europeus - sozinhos - teriam detectado a fraude. Daí a relevância de se estimular a ação de pessoas e instituições comprometidas acima dos interesses de governos e de grupos empresariais transnacionais. O trabalho de uma pequena OSC alemã pressionou os órgãos ambientais e, após reuniões, estudos e pareceres técnicos, em alguns anos ficou claro que havia algo errado ali.



já vinha denunciando o risco de operar aquela barragem aos órgãos de fiscalização.

Não há dúvidas de que esses episódios, entre tantos outros que poderiam ser citados, convidam-nos a ouvir e dar valor ao importante papel desempenhado pelas organizações, que contribuem para que tenhamos melhores padrões de desenvolvimento, global e local.

## 2. Criminalização burocrática e *compliance* nas OSC

O termo “*compliance*”, que em português traduz-se como “conformidade”, esteve mais diretamente relacionado às sociedades empresárias, cujo objetivo primordial consiste na geração de receitas e distribuição de lucros,<sup>7</sup> mas é também aplicado ao setor público e às organizações da sociedade civil.

No Brasil, em razão de raros casos de má utilização de recursos públicos e de narrativas persecutórias propagadas na 1ª Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Organizações Não Governamentais (ONG) (2001-2002), na CPI da Terra (2003-2005) e na 2ª CPI das ONGs (2007-2010), emergiu, a partir do Poder Legislativo, um movimento de desconfiança pública sobre o campo da sociedade civil organizada, passando-se a propor projetos de lei cada vez mais duros e impróprios para a realidade das organizações.<sup>8</sup>

---

7 No universo econômico internacional, com a criação da Lei Sarbanes-Oxley (SOX) em 2002, nos Estados Unidos, a expressão passou a ser mais reconhecida. Tendo como pano de fundo escândalos financeiros envolvendo importantes empresas americanas, a SOX tratou da adoção de mecanismos para mitigar riscos, identificar fraudes e assegurar maior transparência na gestão das empresas.

8 A existência de normas mais repressivas de combate ao terrorismo no pós-11 de setembro de 2001 é apontada como um dos fatores responsáveis pelo surgimento de um ambiente institucional menos favorável ao desenvolvimento das OSC em diversos países nos últimos anos.

Cunhou-se o termo “criminalização burocrática”<sup>9</sup> para designar esse fenômeno que se concretiza especialmente pela via administrativo-burocrática e por meio do enredamento em incontáveis procedimentos, que muitas vezes drenam as capacidades institucionais das OSC e se materializam na forma de passivos fiscais ou administrativos.<sup>10</sup> Ambiente com obstáculos à existência das organizações, por consequência, impacta negativamente a atuação das OSC e drena a capacidade de intervenção positiva e reação assertiva da sociedade.

Em nossas pesquisas recentes, temos identificado que a criminalização burocrática das OSC se materializa com o tratamento desigual, não isonômico das OSC com relação a outros tipos de pessoa jurídica,<sup>11</sup> por meio dos mesmos padrões que o preconceito institucional se manifesta com relação a outros grupos vulneráveis de nossa sociedade.

No Quadro 1, buscamos sistematizar as principais características dessas práticas de violência e preconceito institucional, presentes também na criminalização burocrática das OSC.

---

9 Essa expressão foi utilizada em 2010 pela Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, uma rede representativa integrada por diversos movimentos sociais, entidades religiosas, OSC, institutos e fundações privadas. Mais informações em: [www.plataformaosc.org.br](http://www.plataformaosc.org.br). Acesso em: 10 abr. 2019.

10 Nesse sentido, ver publicação da Cáritas Brasileira, do ano de 2014, intitulada *Marco Regulatório das relações entre Estado e Sociedade Civil: contra a criminalização e pelo reconhecimento das organizações da sociedade civil*.

11 O tema foi objeto de destaque na análise realizada em 2014 pela coautora Paula Raccanello Storto, no *Boletim Abong*, sobre a inconstitucionalidade do artigo 37 da Lei nº 13.019/2014.



**Quadro 1.** Principais características de violência e preconceito institucional.

<b>Praticada pelas instituições</b>	Perpetradas pelas instituições prestadoras de serviços públicos e por agentes que deveriam proteger os direitos dos usuários e usuárias dos serviços. Pode ocorrer também em empresas privadas e outras instituições.
<b>Desconsidera a intencionalidade</b>	Um dos elementos importantes dos estudos sobre preconceito institucional é o desinteresse pela intencionalidade do ato dos indivíduos ou das instituições que o praticam. Instituições públicas, via de regra, rejeitam sua prática intencional consciente, mas não negam a existência do fenômeno. Uma vez identificados os casos e situações concretas, é possível subsidiar propostas de alteração de normas, práticas e procedimentos na estruturação das políticas públicas e da própria Administração Pública a fim de afastar a norma ou prática criminalizadora.
<b>Revela desigualdade material no tratamento a sujeitos constitucionalmente protegidos</b>	O preconceito institucional acentua a discriminação de grupos constitucionalmente protegidos, embora desfavorecidos. Na prática, pode ser identificado por situações de tratamento discriminatório, não isonômico; pela peregrinação por diversos órgãos ou serviços até receber atendimento adequado; pela falta de escuta; por tempo excessivo de espera; entre outros. A desigualdade no tratamento se confirma por dados que mostram como esses sujeitos de direito sistematicamente não recebem o serviço ou atendimento de forma igualitária a outros grupos, notadamente àqueles que representam as forças dominantes e detentoras das estruturas de poder.
<b>Identificável em casos concretos</b>	O preconceito institucional pode estar embutido em decisões de gestão, normas organizacionais, medidas disciplinares, leis e outros expedientes que denotam discriminação resultante de preconceito inconsciente, desinformação, falta de atenção, aplicação de estereótipos preconceituosos. Pode ser detectado em falas de gestores, representantes de Estado, funcionários e servidores de instituições públicas e privadas. Pode estar presente, de forma mais ou menos velada, em decisões, opiniões, referências, atitudes e comportamentos pré-estabelecidos que propiciam ou reforçam desigualdades.

Fonte: Elaboração própria.

Para combater esse preconceito institucional, é preciso dar visibilidade e voz a essa realidade, sensibilizando a sociedade como um todo sobre os casos de violações institucionais e de criminalização das OSC. Não importa o governo que tenha sido eleito e esteja no comando do país,<sup>12</sup> não se pode admitir que as organizações sejam perseguidas e tratadas como inimigos da nação por estarem atuando em pautas de interesse público que podem se contrapor a interesses políticos de quem está no poder. No Brasil, não se observa o mesmo tratamento dado a empresas em geral, por exemplo.

Outro ponto relevante a ser considerado é o tema do combate à corrupção e da transparência pública. No afã de evitar que casos de corrupção ocorram, medidas têm sido exigidas de agentes públicos e privados. Para as OSC, a adoção de medidas de compliance tem sido de fundamental importância para a identificação de riscos e conflitos de interesse, e para a adoção de ações preventivas que possibilitem sanar interna e antecipadamente eventuais irregularidades.

Agir com conformidade promove ganho de reputação e de credibilidade das OSC perante parceiros, financiadores e outros *stakeholders*, e contribui para o estabelecimento de vínculos e ampliação das fontes de recursos, sejam estas públicas ou privadas, de pessoas físicas ou jurídicas.

---

12 No atual contexto político, após a eleição do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), há sinais preocupantes de avanço do processo de “criminalização burocrática”. Está em curso uma agenda de retrocessos de direitos que pode limitar o espaço cívico de atuação das OSC, por meio de medidas jurídicas e administrativas. É o caso, por exemplo, da redação original da Medida Provisória nº 870/2019, que estabelecia um controle governamental das OSC pelo Executivo Federal, quando a Constituição Federal veda a interferência estatal; do Decreto nº 9.759/2019, que extingue uma série de conselhos participativos e reduz a participação da sociedade civil no ciclo de formulação, avaliação e monitoramento de políticas públicas e direitos; do desmonte do Fundo Amazônia e da criminalização das OSC ambientalistas por ele financiadas pelo Ministério do Meio Ambiente - para citar apenas algumas medidas recentes e de grande repercussão pública. A sociedade está se organizando coletivamente para reagir, mas devem individualmente as organizações olhar também para seus processos internos para ter melhores instrumentos de defesa quando for necessário. Em que pese as medidas terem sido derrotadas no Congresso Nacional e no Supremo Tribunal Federal, os sinais de seus propósitos iniciais foram negativos.

No geral, as OSC recebem investimentos da sociedade em suas ações. Crises na sua credibilidade podem ser particularmente desastrosas, inviabilizando a captação de recursos e colocando em risco a sua sustentabilidade financeira.<sup>13</sup> Programas de *compliance* ajudam a orientar gestores e colaboradores sobre condutas esperadas para que sua atuação seja pautada pela legislação vigente, materializada com critérios customizados considerados relevantes pela organização no desenvolvimento suas atividades. É preciso facilitar a verificação do cumprimento das diretrizes legais, o que reforça a necessidade de atentar para imagem e reputação.

Implementar medidas de gestão administrativa voltadas à conformidade tem se mostrado importante à continuidade do papel que as OSC desempenham em prol da manutenção dos pilares e valores democráticos. Nas palavras de Airton Grazioli e José Eduardo Sabo Paes, em sua obra recentemente lançada sobre o tema, “as vantagens de referida opção gerencial superam os aspectos de simples governança corporativa e assumem um papel de ferramenta de integridade, o que contribuirá muito para uma atuação eficiente, respeitadora das Leis e de acordo com os objetivos de cunho social, fundamento de sua própria existência” (GRAZZIOLI; PAES, 2018, p. 160).

Conformidade para as OSC no Brasil não só garante a verificação do cumprimento da legislação, mas também o seu fortalecimento institucional, ofertando subsídios de defesa a partir da identificação e gestão de riscos no ambiente de incerteza jurídica e institucional que se apresenta.

---

13 Reconhecendo OSC como agentes de desenvolvimento, a iniciativa do Pacto Global, da ONU, destaca-se ao buscar “engajar a comunidade empresarial na promoção de uma economia global inclusiva e sustentável” (CESÁRIO, 2016, on-line). Criado em 2000, a adesão a esse projeto global e voluntário de sustentabilidade tem por premissa o reconhecimento de valores e a adoção de estratégias compatíveis com 10 princípios universais divididos em 4 áreas específicas, a saber, direitos humanos, trabalho, meio ambiente e anticorrupção. A Rede Brasileira do Pacto Global, que existe desde 2003, hoje congrega mais de 700 organizações aderentes, estando sua gestão a cargo de um Comitê integrado por mais de 30 organizações de diferentes setores econômicos e com destaque no campo da sustentabilidade. Sediada em São Paulo e parceira do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, atua em diversas frentes, de grupos temáticos a participação em consultas públicas. Para mais informações sobre a Rede Brasileira do Pacto Global: <https://pactoglobal.org.br/a-iniciativa>. Acesso em: 14 jun. 2019.

### **3. Principais marcos regulatórios de interesse**

Acompanhando as tendências globais anticorrupção, o Brasil ratificou convenções internacionais sobre o combate à corrupção e promulgou leis gerais sobre o tema e específicas para as relações de parceria das OSC com a Administração Pública, que trazem regras que precisam ser consideradas na análise de conformidade da organização. Vejamos.

#### *3.1. Legislação internacional aplicável*

Há três tratados internacionais incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro com aplicabilidade em território nacional: (i) a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE); (ii) a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA); e a (iii) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

##### **3.1.1. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE**

Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 125/2000, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais foi promulgada no Brasil pelo Decreto Federal nº 3.678/2000 em resposta aos esforços de organizações e outros atores envolvidos na luta anticorrupção.

Reconhecendo a corrupção como um fenômeno que “desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico” (BRASIL, 2000, on-line), a Convenção previu o dever dos Estados de adotar medidas necessárias à responsabilização de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos, considerando delito passível de extradição conforme as legislações nacionais e tratados de extradição aplicáveis.



Além disso, como medida de combate à corrupção, a Convenção impôs aos Estados que a ratificaram o dever de adotar medidas legais e de regulamentos sobre a “manutenção de livros e registros contábeis, divulgação de declarações financeiras e sistemas de contabilidade e auditoria” (BRASIL, 2000, on-line), entre outras. Determina ainda aos Estados que prevejam “penas civis, administrativas e criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas pelas omissões e falsificações em livros e registros contábeis, contas e declarações financeiras” (BRASIL, 2000, on-line).

No sentido de assegurar a sua efetiva e integral implementação, essa Convenção previu a instalação de um mecanismo de acompanhamento sistemático, coordenado pelo Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE, do qual a Controladoria Geral da União faz parte e conduz as ações referentes ao Brasil.<sup>14</sup>

Por força da Convenção, em 2002, o Brasil alterou o seu Código Penal para incluir a tipificação de atos praticados por particular contra a administração pública estrangeira em transações comerciais internacionais. Essa alteração foi um esforço na implementação das normas da Convenção, registrado por ocasião do primeiro acompanhamento sistemático realizado pelo referido grupo de trabalho em 2003, que tinha por objetivo verificar as adequações legislativas adotadas pós-ratificação.

Ainda como desdobramento dos compromissos assumidos pelo Brasil em razão da ratificação da Convenção, a Câmara de Comércio Exterior emitiu a Resolução nº 62/2010 (revogada e substituída pela Resolução Camex nº 81/2014), que obriga empresas brasileiras a assinarem uma declaração por meio da qual se dizem cientes e comprometidas com os termos da Convenção.

Inspirada pelas recomendações sobre a necessidade de responsabilização das pessoas jurídicas<sup>15</sup> feitas no segundo período de monitoramento da implementação da Convenção, em 2007, foi promulgada a Lei nº 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a

---

14 Mais informações em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/mecanismo-de-avaliacao>. Acesso em: 7 jun. 2019.

15 Mais informações em: [https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacao2\\_portugues.pdf](https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacao2_portugues.pdf). Acesso em: 7 jun. 2019.

administração pública nacional e estrangeira, visando especialmente criminalizar atos envolvendo suborno, obtenção de vantagem indevida ou fraudes em sede de licitações, conforme será descrito em itens posteriores deste artigo.

### **3.1.2. Convenção Interamericana contra a Corrupção, da OEA**

Tendo como um de seus alicerces o reconhecimento da necessidade de se reforçar a participação da sociedade civil na prevenção e na luta contra a corrupção, a Convenção Interamericana contra a Corrupção foi adotada em Caracas, em 29 de março de 1996, e ratificada no Brasil em 2002. Foi aprovada no Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 152/2002 e promulgada pelo Decreto Federal nº 4.410/2002, passando a ter aplicabilidade em território nacional.

Entendendo que “a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos” (BRASIL, 2002, on-line), desvincula a ideia de prejuízo ao erário da prática do ato, ao esclarecer que não é exigível que os atos de corrupção produzam prejuízo patrimonial para o Estado para que eles sejam assim considerados.

Nos termos da Convenção Interamericana (BRASIL, 2002, on-line) considera-se ato de corrupção:

- a) a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
- b) a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;



- c) a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;
- d) o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e
- e) a participação, como autor, co-autor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.

A Convenção também desvincula a prática de atos de corrupção de delitos políticos ou vinculados, ao afirmar que

o fato de os bens provenientes do ato de corrupção terem sido destinados a finalidades políticas ou a alegação de que um ato de corrupção foi cometido por motivações ou finalidades políticas não serão suficientes, por si sós, para considerá-lo como delito político ou como delito comum vinculado a um delito político. (BRASIL, 2002, on-line)

O tratado traz um rol de medidas preventivas a serem adotadas pelos países que o ratificaram, integrando esta lista o estímulo à participação da sociedade civil nos esforços para prevenir a corrupção, como importante medida preventiva a ser adotada pelos Estados.

Para preservação e confiança na integridade de funcionários públicos e na gestão pública, a Convenção dita a adoção, manutenção e/ou fortalecimento

de normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas, com a finalidade de prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes

dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. (BRASIL, 2002, on-line)

Trata da adoção de medidas para cumprimento dessas normas de conduta e para informar integrantes de órgãos públicos sobre suas responsabilidades e normas éticas aplicáveis às atividades.

Ainda na perspectiva preventiva, trata da adoção de sistemas que permitam pessoas em exercício de funções públicas declararem receitas, ativos e passivos e os divulgarem quando for o caso; que assegurem transparência, equidade e eficiência no recrutamento de funcionários públicos e aquisição de bens e serviços pelo Estado; que permitam o controle de renda e de arrecadação do Estado, impedindo a prática de atos de corrupção; e que protejam funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção, incluindo a proteção de sua identidade.

Destaque-se, por fim, como medida de prevenção a adoção, manutenção ou fortalecimento de “leis que vedem tratamento tributário favorável a qualquer pessoa física ou jurídica em relação a despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais dos Estados Partes contra a corrupção”; de “órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas” e “ o estudo de novas medidas de prevenção, que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público” (BRASIL, 2002, on-line).

Da mesma forma que a Convenção da OCDE, a Convenção Interamericana aprovou a criação de uma ferramenta de monitoramento - o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção<sup>16</sup> -, composto pela Conferência dos Estados Parte e pela Comissão de Peritos.<sup>17</sup> A participação brasileira nesse foro é realizada pela Controladoria Geral da União.

---

16 Mais informações em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/mecanismo-de-avaliacao>. Acesso em: 7 jun. 2019.

17 A Conferência dos Estados Partes é formada por representantes de todos os Estados e detém autoridade para avaliar o Mecanismo e monitorar a sua funcionalidade. A Comissão de Peritos é composta por peritos designados pelos

A criação e a aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e da Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) foram ações bem-sucedidas para adequar a legislação brasileira às obrigações da Convenção Interamericana.

Também houve um esforço reiterado em criminalizar o enriquecimento ilícito de agentes públicos nos termos do artigo IX da Convenção Interamericana, tema de divergências na doutrina brasileira. Destaca-se o Projeto de Lei nº 5.586/2005, de autoria da Controladoria Geral da União, o Projeto de Lei do Senado nº 236/2012, que reformou o Código Penal brasileiro,<sup>18</sup> e o Projeto de Lei nº 80/2016, também chamado de “10 Medidas de Combate à Corrupção”.<sup>19</sup> Além desses, em setembro de 2016, foi apresentado o Projeto de Lei do Senado nº 327, de 2016, que busca criminalizar o enriquecimento ilícito por meio da adição do artigo 312-A ao Código Penal brasileiro, que tramita no Senado,<sup>20</sup> sendo possível que a questão venha a ser discutida em um futuro próximo.

### 3.1.3. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

Adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 348/2005 e promulgada por meio do Decreto nº 5.687/2006, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção está em vigor e tem aplicação em âmbito nacional desde 14 de dezembro de 2005.

Tendo por premissas “os princípios de devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei, assim como a necessidade de salvaguardar a integridade e fomentar uma cultura de rechaço à corrupção” (BRASIL, 2006, on-line), trata, entre outros temas, de medidas preventivas a serem adotadas nos setores

---

Estados Partes e é o órgão responsável pela análise técnica da implementação da Convenção por esses Estados.

18 Mais informações em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos/crime-de-enriquecimento-ilicito-jose-panoeiro.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2019.

19 Mais informações em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-idd/sobre-o-enriquecimento-ilicito-de-agentes-publicos-14122016](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-idd/sobre-o-enriquecimento-ilicito-de-agentes-publicos-14122016). Acesso em: 7 jun. 2019.

20 Mais informações em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126821>. Acesso em: 7 jun. 2019.

público e privado, da criminalização e aplicação da lei, da cooperação internacional e da recuperação de ativos.

A conexão entre corrupção e desenvolvimento é destacada no texto da Convenção, que assinala que sua prática, comum em diferentes setores da sociedade, pode “comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos” (BRASIL, 2006, on-line) e, nessa esteira, reconhece que o apoio e a participação das OSC, da sociedade civil e das organizações de base comunitária foram e são ferramentas importantes para a eficácia de ações anticorrupção.

Entre as obrigações que determina, a Convenção impõe aos Estados-Parte o dever de adotar políticas públicas contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e, ao mesmo tempo, reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação ou dever de prestar contas.

Determina também a Convenção que os Estados deverão assegurar a existência de um ou mais órgãos, dotados de independência, que possam aplicar, desenvolver, coordenar e difundir políticas de prevenção da corrupção. A Controladoria-Geral da União (CGU),<sup>21</sup> que tem atribuições como de controle interno, correição e ouvidoria no Poder Executivo Federal, é também responsável pelo desenvolvimento de iniciativas de promoção da transparência e prevenção da corrupção, cabendo à sua Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção o monitoramento da implementação dos ratados internacionais sobre prevenção e combate à corrupção ratificados pelo Brasil.

Como forma de implementar as disposições da Convenção, o Brasil investiu no fortalecimento das instituições responsáveis pela prevenção e combate à corrupção. Nesse contexto, foi ampliado o escopo de atuação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), que antes de 2006 só previa ações voltadas ao

---

21 Além de suas ações ordinárias, a CGU promove o Programa Pró-Ética, desenvolvido em parceria com o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, que fomenta a adoção voluntária de medidas de integridade por empresas e organizações. Mais informações em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>. Acesso em: 14 jun. 2019.

combate à lavagem de dinheiro. São exemplos das ações desenvolvidas pela Enccla a criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e a elaboração dos anteprojetos de lei de tipificação de organizações criminosas, de enriquecimento ilícito e de definição de terrorismo e seu financiamento. Foi também responsável pela criação do Cadastro Nacional de Correntistas do Banco Central e instituição da Sindicância Patrimonial, destinada a investigar indícios de enriquecimento ilícito e evolução patrimonial incompatível com os recursos e disponibilidades do agente público.

Criou-se também, no âmbito da CGU, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas que, reestruturada pelo Decreto nº 8.109/2013, passou a se chamar Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, e tem por missão a defesa do patrimônio público e o combate aos desvios e desperdícios de recursos públicos federais.

Além disso, estruturou-se na CGU o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, composto paritariamente por 20 membros representantes do poder público e de entidades da sociedade civil, cuja função é discutir e sugerir medidas que aprimorem e reforcem as políticas e os mecanismos de transparência da gestão pública e de combate à corrupção.<sup>22</sup>

Além desses tratados ratificados pelo Brasil, o cumprimento de legislações locais de outros países, via de regra, pode ser exigido de OSC estrangeiras ou brasileiras que atuem no Brasil e que tenham relações jurídicas de participação, cooperação ou financiamento com empresas,

---

22 Outras ferramentas criadas com o objetivo de promover a transparência e o controle social são: (i) o Programa “Olho Vivo no Dinheiro Público”, em novembro de 2003, cujo objetivo é fomentar o controle social e a capacitação de agentes públicos municipais sobre a importância das políticas de transparência, a responsabilização e a necessidade do cumprimento dos dispositivos legais; (ii) o Portal da Transparência, que permite ao cidadão acessar livremente informações sobre a aplicação de recursos públicos federais; e (iii) as Páginas de Transparência, que contêm dados detalhados de órgãos e entidades da Administração Pública Federal sobre os convênios, contratos, licitações, orçamentos, diárias e passagens. Mais informações em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu-2016.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2019.



organizações ou governos dessas localidades. Entre essas normas destacam-se a legislação dos Estados Unidos da América (Lei Norte-Americana de Práticas de Corrupção no Exterior - *Foreign Corruption Bribery Act*<sup>23</sup>) e do Reino Unido (Lei de Prevenção ao Suborno do Reino Unido - *United Kingdom Bribery Act*<sup>24</sup>).

### 3.2. Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)

Em vigor desde 16 de maio de 2012, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) regulamentou o direito constitucional de todo cidadão de acesso às informações públicas. Para isso, criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa física ou jurídica o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, a partir de prazos razoáveis determinados, sem necessidade de apresentar motivação prévia.

Em relação às OSC, obrigou aquelas que firmam relações com o Poder Público a dar transparência em seus sites a uma série de informações relativas a contratos e parcerias firmadas com Poder Público, incluindo a destinação dos recursos públicos recebidos, nos seguintes termos:

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos

---

23 Mais informações em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 9 abr. 2019.

24 Mais informações em: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga\\_20100023\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf). Acesso em: 09 abr. 2019.



e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. (BRASIL, 2011, on-line)

O Decreto nº 7.724/2012, que a regulamenta no âmbito federal, determina que a transparência passiva de resposta ao cidadão deve ser exercida pelo órgão público repassador. No entanto, no caso da transparência ativa, que traz obrigações de publicidade a serem cumpridas pelas OSC que receberem recursos públicos, determina o mínimo de informações que deve conter no site, conforme descrito em seu artigo 63, transcrito a seguir:

Art. 63. As entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade às seguintes informações:

I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e

III - cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.

§ 1º As informações de que trata o caput serão divulgadas em sítio na internet da entidade privada e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede. (BRASIL, 2012, on-line)

### *3.3. Lei Anticorrupção*

Em vigor desde 29 de janeiro de 2014, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) impactou todos que se relacionam com governos, no Brasil ou no exterior, ao autorizar a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, incluindo empresas, fundações, associações de entidades brasileiras ou estrangeiras com atuação no Brasil.

Fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras com sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, também estão sujeitas à Lei Anticorrupção.<sup>25</sup>

Uma das principais inovações da Lei Anticorrupção foi a possibilidade de responsabilização objetiva, ou seja, independentemente da comprovação de ter a organização contribuído com dolo ou culpa para a prática da conduta lesiva. A Lei buscou coibir o uso abusivo da forma da pessoa jurídica pelos indivíduos nas relações com os governos.

Segundo a Lei Anticorrupção, é ampla a gama de atos considerados lesivos, dispostos no artigo 5º da norma:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

- I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
- II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;
- III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;
- IV - no tocante a licitações e contratos:

---

25 “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente” (BRASIL, 2013, on-line)

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
  - b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
  - c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
  - d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
  - e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
  - f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
  - g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;
- V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional. (BRASIL, 2013, on-line)

A Lei Anticorrupção habilitou autoridades administrativas a aplicarem multas a OSC que pratiquem atos ilícitos contra a Administração Pública no Brasil ou no exterior, que podem variar de 0,1% a 20% do faturamento bruto anual da organização, ou entre R\$ 6 mil e R\$ 60 milhões, quando inviável a utilização do primeiro critério.

No plano nacional, a Lei Anticorrupção reforça a importância de mecanismos de governança e de compliance das OSC, como também a tendência de troca de informações entre governos.<sup>26</sup>

---

26 Como é o caso do *Foreign Account Tax Compliance Act*, mecanismo de assistência mútua e troca de informações entre Brasil e EUA, instituído pelo Decreto nº 8.506, de 24 de agosto de 2015.

### *3.4. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014)*

A Lei nº 13.019/2014 reconheceu a importância da autonomia das OSC em prol do interesse público, a legitimidade de seu financiamento público e trouxe maior segurança jurídica e transparência para as parcerias voluntárias celebradas entre o Poder Público (União, estados, Distrito Federal, municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e suas subsidiárias)<sup>27</sup> e as OSC (associações, fundações, cooperativas e organizações religiosas), destinadas à consecução de finalidades de relevância pública, envolvendo ou não a transferência de recursos financeiros.

Em vigor para a União, estados e Distrito Federal desde janeiro de 2016, e para municípios desde janeiro de 2017, a Lei nº 13.019/2014 foi modificada pela Lei nº 13.204/2015, antes do início de sua vigência. No âmbito federal a lei está regulamentada pelo Decreto nº 8.726/2016. Necessário considerar a normativa local (estados, DF e municípios) que regem a matéria que tem sido construída.<sup>28</sup>

Lei de abrangência nacional, instituiu obrigações que valorizam as organizações e atendem às demandas de combate à corrupção, com regras de transparência ativa obrigatória e de aprimoramento de controles para parcerização. Houve deslocamento dos controles, que deixaram de ser puramente de meios e passaram a ser prévios e de resultados.

Para assegurar maior transparência nos processos de parcerização, previu o chamamento público obrigatório para seleção de propostas e de organizações, habilitação jurídica baseada em critérios objetivos

---

27 A nova lei propõe uma mudança de paradigma significativa para o Poder Público, que deve compreender melhor as razões para as relações de parceria e o ator OSC em suas especificidades, o que torna desafiador o seu cumprimento pela Administração Pública.

28 Sobre dados da regulamentação do MROSC nos estados, ver Projeto Sustentabilidade Econômica da Sociedade Civil, gerido pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas e pela Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada da Fundação Getúlio Vargas - Direito, São Paulo, em parceria com o Instituto de Pesquisas Aplicadas e com apoio da União Europeia, Fundação Lemann, Instituto Arapyaú e Instituto C&A. Disponível em: <https://gife.org.br/bsc/mrosc/>. Acesso em: 9 abr. 2019.

definidos em lei, e não em titulação prévia, e a necessidade de assinatura de instrumentos por representante hierárquico superior do órgão público. O momento de pactuação da parceria se torna essencial para orientar a execução e conseqüentemente a prestação de contas.

Os repasses de recursos públicos segundo a nova lei podem visar tanto a colaboração das OSC com políticas públicas, como o apoio estatal ao fomento de atividades autônomas das organizações voltadas para o interesse público.<sup>29</sup> A gestão pública democrática, a participação social e o fortalecimento da sociedade civil são, nessa nova lógica, princípios fundamentais aplicáveis à celebração dos termos de fomento e aos termos de colaboração - no primeiro caso, quando a iniciativa da ação de interesse público é proposta por OSC, e no segundo, quando proposta pela administração pública.

A lei inovou ao criar o “Procedimento de Manifestação de Interesse Social”, a exemplo de procedimentos existentes nas concessões via parcerias público-privadas, permitindo que OSC, movimentos sociais e cidadãos apresentem propostas de chamamento público para a celebração de parceria, e criou a figura dos Conselhos de Fomento e Colaboração,<sup>30</sup> órgão paritário que divulga boas práticas, propõe e apoia políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstas na Lei.<sup>31</sup> A previsão expressa da permissão de pagamento

---

29 Como novidades, destaca-se adicionalmente a vedação à exigência de contrapartida financeira; a regulamentação da atuação em rede pelas OSC; a autorização expressa para pagamento da equipe de trabalho, com salários, encargos trabalhistas e verbas rescisórias inclusos, desde que haja atuação correspondente na execução das atividades previstas nos planos de trabalho das parcerias.

30 Há experiências exitosas em funcionamento no Brasil de Conselhos de Fomento e Colaboração conforme previsão no MROSC, destacando-se o município de Belo Horizonte e do estado da Bahia. Uma vez constituídos, esses conselhos deverão também atuar de forma transversal na Administração Pública, buscando harmonizar e promover entendimentos com relação às normas incidentes sobre as parcerias entre OSC e o Estado nas diferentes áreas, como saúde, cultura, assistência social, preservação do meio ambiente.

31 A vedação da celebração de convênios entre OSC e a Administração Pública é um dos destaques da lei e tem sido identificada como o seu maior acerto por pesquisadores que tratam do tema. A utilização da legislação de convênios é considerada a origem de parte significativa dos problemas que hoje as organizações vivem nas



de despesas indiretas e de pessoal próprio com recursos públicos repassados atende a uma reivindicação histórica do segmento das OSC, para superar a inaceitável situação de precarização das relações de trabalho nas OSC que atuam em parceria com o Estado.

Diante das profundas e inéditas transformações que a Lei nº 13.019/2014 traz para as relações de parceria entre a Administração Pública e as OSC, a apropriação dessas novas normas e procedimentos é um dos pilares fundamentais do trabalho de conformidade, no caso, OSC que têm firmado ou pretendem estabelecer parcerias com o Poder Público.

## **4. Integridade e compliance na prática**

### *4.1. Programa de compliance: lei, gestão e boa governança*

A compliance para OSC envolve três principais aspectos: conformidade com a lei, gestão e boa governança.

A conformidade com a lei exige das OSC agir em consonância com a legislação aplicável às organizações e ao seu campo de atuação. Nesse sentido, os mecanismos de compliance devem ser pensados e construídos a partir de um profundo conhecimento das especificidades das OSC e das características de seu universo de atuação. Esses instrumentos devem primar pela melhoria dos processos internos das OSC, buscando simplicidade e efetividade.

As OSC têm tamanhos e objetivos diferentes, e seus programas de compliance devem levar essas diferenças em conta. Organizações beneficentes de assistência social, por exemplo, gozam imunidade

---

suas relações de parceria com o Estado. O uso dos convênios contribuiu de forma expressiva para o atual ambiente de insegurança jurídica, uma vez que esses instrumentos foram criados para regular relações entre entes públicos (os chamados convênios administrativos). Na prática, é comum que servidores da Administração, ao analisar a execução financeira e prestação de contas das OSC, interpretem as normas dos convênios com entidades privadas como se fossem verdadeiros convênios administrativos, gerando analogias indevidas, ao impor normas de direito público para OSC que, como sabemos, são regidas precipuamente pelo direito privado.



tributária nas contribuições sociais por terem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Lei nº 12.101/2009, conhecida como Lei da Filantropia) e são instadas pela normativa vigente a estruturar mecanismos internos que assegurem a manutenção do cumprimento dos requisitos legais e da comprovação documental exigida pelos Ministérios responsáveis pela concessão ou renovação da certificação (Ministérios da Cidadania, da Saúde e da Educação).

O (re)conhecimento da diversidade das OSC e dos marcos legais específicos de cada área de atuação, como meio ambiente, assistência, saúde, educação, esporte, cultura, direitos humanos, é imprescindível para que as medidas de compliance adotadas sejam adequadas à realidade de cada organização. Códigos de ética e de conduta devem respeitar as especificidades da organização para a qual foram criados, além de prever instrumentos e regras que possam, de forma proporcional ao perfil e tipo de atuação, atender à legislação específica, notadamente a Lei Anticorrupção e o Decreto Federal nº 8.420/2015, que a regulamenta.

O segundo aspecto da conformidade é a exigência de que as OSC adotem práticas de gestão que assegurem transparência e *accountability* e que reconheçam a responsabilidade das pessoas jurídicas sobre o seu ambiente de atuação. Isso significa que as instituições devem agir para que suas práticas e atividades sejam capazes de evitar, identificar e punir satisfatoriamente dirigentes, funcionários ou colaboradores que não ajam com integridade, notadamente no relacionamento com governos. Envolve também maior controle de transações financeiras, conforme tendência de regulação mundial orientada por organismos internacionais em nome do combate à corrupção e ao terrorismo e acompanhada pelo governo brasileiro.

O terceiro aspecto aponta que conformidade exige uma governança forte e estruturada, apta a evitar situações de conflitos de interesse nas diversas relações que a organização estabelece com seus integrantes, financiadores, parceiros e doadores, com o próprio Poder Público e demais públicos com que se relaciona.

A boa governança deve garantir a existência de procedimentos internos que devem ser conhecidos e observados por colaboradores, dirigentes e demais públicos de interesse, já que conforme as leis

vigentes, mediante o devido processo legal, poderão ser impostas penalidades<sup>32</sup> à pessoa jurídica e às pessoas físicas envolvidas.

Como a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica tem por pressuposto a incapacidade de as organizações que se envolvem em corrupção atuarem satisfatoriamente para evitar que dirigentes, funcionários ou colaboradores ajam em seu nome com a esperada integridade no relacionamento com governos, é importante que os gestores atuem no sentido de fortalecer a segurança jurídica das OSC que administram, seus projetos e a idoneidade de atuação de seus colaboradores.

A criação ou o aprimoramento 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 são de fundamental importância para as OSC, pois nos termos do art. 7º da Lei Anticorrupção, serão considerados na dosimetria de eventual aplicação de sanções. Ou seja, a existência do programa de integridade pode ser considerada condição atenuante nos casos em que se verifica a prática de atos de corrupção.

#### *4.2. Elementos de um programa de compliance*

Em termos práticos, a estruturação de um programa de compliance compreende duas etapas: (1) diagnóstico de conformidade legal; e (2) implementação.

O *diagnóstico de conformidade legal* engloba a elaboração de um relatório que tem por objetivo mapear os principais riscos a que a organização está exposta. Esse trabalho é, em regra, iniciado a partir de um questionário direcionado e de análise jurídica de documentos societários, títulos, registros e certificados, contratos, instrumentos celebrados com o Poder Público e outras informações relacionadas à organização, suas atividades e aos atores com quem se relaciona.

---

32 As penalidades podem resultar na perda de bens, suspensão ou interdição parcial de atividades, dissolução compulsória da pessoa jurídica, proibição de receber incentivos, subsídios, doações ou repasses de órgãos ou entidades públicas.

Também integra essa etapa a realização de uma validação das percepções e achados identificados no desenvolvimento do estudo diagnóstico. Essa validação pode se dar por meio de uma reunião com um grupo pré-selecionado ou por meio de entrevistas em maior profundidade com atores-chave da organização. Nessa oportunidade, além de se obter informações e considerações adicionais, são aprofundadas as questões identificadas na etapa anterior e esclarecidas dúvidas, para conclusão da matriz de riscos, indicação dos pontos de atenção e dos aspectos prioritários, bem como recomendações e sugestões de encaminhamento.

Superada a elaboração do diagnóstico, segue-se a etapa de *implementação*, que envolve o desenho da Política de Compliance e de Código de Ética e Conduta (elemento essencial exigido pela legislação brasileira). Esses instrumentos podem, além de tratar de condutas não esperadas e respectivas penalidades, contemplar outros aspectos, como por exemplo situações havidas no local de trabalho (discriminação e assédio), limites para o envolvimento e participação político-partidária dos colaboradores, proteção de dados, regras sobre recebimento de financiamento público, política de compras e contratações, entre outros.

Além disso, pode abarcar a implementação de Plano de Ação (medidas mitigatórias), considerando os riscos a que a organização esteja exposta, o desenvolvimento de novas políticas e instrumentais (*due diligences*, padrões/modelos etc.), a revisão de aspectos da governança, a estruturação de canal de dúvidas e denúncia, bem como treinamento e orientações aos colaboradores para que a organização possa seguir monitorando e acompanhando a efetividade do seu programa de compliance.

Para que seja efetivo, qualquer programa de compliance precisa ser construído e implementado com o engajamento da alta gestão e de todo o corpo de colaboradores e terceiros envolvidos, sendo necessárias ações de capacitação e reciclagem de todos aqueles que direta ou indiretamente fazem parte do dia a dia das atividades da OSC.

O aprofundamento de estudos de casos e da doutrina e a jurisprudência internacional e brasileira proporcionam o aumento da previsibilidade de algumas situações e a efetividade dos programas.<sup>33</sup>

Por fim, os programas de compliance devem ser dinâmicos, e para isso é necessária sua reavaliação e atualização periódica, a partir da incidência de novos riscos ou situações identificadas e que possam de qualquer modo apontar na direção de novos rumos e/ou de novas preocupações para a atuação da OSC. Por isso a importância do estabelecimento de ferramentas que possibilitem esse monitoramento constante.

## Considerações finais

As OSC têm um papel fundamental na construção dos alicerces necessários à consolidação de um modelo de desenvolvimento pautado pela sustentabilidade e pela inclusão. Atores importantes no processo de consolidação dos valores democráticos, são pioneiras em seus campos de atuação, fomentam práticas inovadoras, colaboram com o Estado, cooperam com o setor privado, e suas práticas devem refletir as tendências de seu tempo.

Acompanhando os compromissos assumidos pelo Brasil no cenário internacional em relação à pauta anticorrupção e às inovações trazidas pela legislação nacional, notadamente a Lei de Acesso à Informação,

---

33 Tome-se como exemplo a teoria da cegueira deliberada, ignorância deliberada - "*willful blindness*", "*deliberate ignorance*" ou "*conscious avoidance doctrine*", em sua origem inglesa. Esse conceito relaciona-se a casos em que o agente fingiria não perceber determinada situação de ilicitude para, a partir daí, alcançar a vantagem pretendida (MELLO; HERNANDES, 2017). A jurisprudência brasileira tem considerado a ignorância deliberada equivalente ao dolo eventual. Tal entendimento, de natureza penal, já serviu inclusive para fundamentar a aplicação da responsabilidade por atos de improbidade administrativa, conforme artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, mesmo tendo esses ilícitos natureza civil-administrativa, por força dos efeitos gerados pelos atos administrativos. Diante disso, é possível que venha a ser aplicado também na seara do direito administrativo sancionador, como nos casos da Lei Anticorrupção, entre outras, podendo, inclusive, alcançar gestores de OSC que aleguem desconhecimento acerca de situações cujo acompanhamento é esperado no exercício de suas atribuições.

a Lei Anticorrupção e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), compliance faz parte da realidade das OSC.

Nesse contexto de crescente demanda por transparência e prestação de contas, tanto no âmbito das relações estabelecidas com o Poder Público como por parte de parceiros e financiadores privados, as organizações da sociedade civil têm dedicado esforços para o fortalecimento de sua governança e para a criação de programas de compliance que assegurem a sua conformidade com a legislação posta e reforcem o seu compromisso com a responsabilidade e com a ética na condução de suas atividades.

Trabalhar a partir de uma perspectiva preventiva, antecipando riscos e aplicando ferramentas que auxiliem no combate a práticas indesejadas, tem sido comum para mitigar riscos de exposição das organizações, preservar reputação e aumentar a credibilidade perante parceiros, financiadores e outros *stakeholders*.

Para se pensar um programa de compliance para OSC é preciso conhecer os marcos legais específicos do terceiro setor e os setoriais da área de atuação da OSC; adotar práticas de gestão que assegurem transparência, *accountability* e maior controle de transações financeiras; mapear os riscos envolvidos no caso concreto; e criar políticas, canais e outros mecanismos que reflitam, de forma proporcional, os pontos de fragilidade de cada organização individualmente, considerando as atividades que desenvolvem, os interlocutores e os riscos a que estão expostas.

Em suma, implementar medidas de compliance ou conformidade, no cenário atual, é medida de prevenção para a preservação das OSC e do importante trabalho que realizam em prol da garantia de valores democráticos e do desenvolvimento.

## Referências

- BRASIL. Decreto Federal nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.



- Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 3, 1 dez. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm). Acesso em: 28 jun. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 1, 8 out. 2002. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm). Acesso em: 28 jun. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 1, 1 fev. 2006. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm). Acesso em: 28 jun. 2019.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: ed. extra, Brasília, DF, p. 1, 18 nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 14 jun. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. *Diário Oficial da União*: ed. extra, Brasília, DF, 16 maio 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm). Acesso em: 14 jun. 2019.
- BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2 ago.



2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 14 jun. 2019.
- CÁRITAS BRASILEIRA. *Marco Regulatório das relações entre Estado e sociedade civil: contra a criminalização e pelo reconhecimento das organizações da sociedade civil*. Brasília, DF: Cáritas Brasileira, 2014. Disponível em: [http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes\\_Gov\\_OSC\\_e\\_Parceiros/Marco-Critas-WEB.pdf](http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_Gov_OSC_e_Parceiros/Marco-Critas-WEB.pdf). Acesso em 10 abr. 2019.
- CESÁRIO, B. *Pacto Global lança publicação para auxiliar no combate à corrupção*. São Paulo: Instituto Ethos, 16 dez. 2016. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/cedoc/pacto-global-lanca-publicacao-para-auxiliar-no-combate-corrupcao/>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- GRAZZIOLI, A.; PAES, J. E. S. *Compliance no terceiro setor: controle e integridade nas Organizações da Sociedade Civil*. São Paulo: Elevação, 2018.
- LOPES, L. F.; SANTOS, B.; ROLNIK, I. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal - 2011 a 2014*. Brasília, DF: Secretária-Geral da Presidência da República, 2014.
- MELLO, S. B. de A.; HERNANDES, C. R. O delito de lavagem de capitais e a teoria da cegueira deliberada: compatibilidade no direito penal brasileiro? *Conpedi Law Review*, Braga, v. 3, n. 2, p. 441-461, 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3783/pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- NETFLIX. *Na rota do dinheiro sujo*. Sinopse. Los Gatos: Netflix, 27 jan. 2018. Disponível em: <https://www.netflix.com/title/80118100>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- OSTROM, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- STORTO, P. R. Inconstitucionalidade do artigo 37 da nova Lei de Parcerias entre Estado e OSCs. *Boletim Abong*, São Paulo, ed. 4, p. 1-13, abr. 2015. Disponível em: <http://www.abong.org.br/final/download/Boletim4.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.