



O estado do **combate** à **corrupção** no **Brasil**

e o potencial de atuação
e transformação do
setor privado.

Realização:



Pacto Global
Rede Brasil





CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Rodolfo Sirol (CPFL Energia)
Presidente

Denise Hills (Natura)
Vice-Presidente

Ana Buchaim (B3)
Eduardo Fonseca (Grupo Boticário)
Karine Bueno (Santander)
Marcia Massotti (Enel)
Maria Luiza Paiva (Suzano)
Marina Spínola (Fundação Dom Cabral)
Niky Fabiancic (coordenador-residente do sistema ONU no Brasil)
Rodrigo Figueiredo (Ambev)

SECRETARIA

Adriana Julião
Head de Governança e Integridade

Ana Carolina Paci
Assessora de ODS e engajamento e ponto-focal da plataforma Ação pelos ODS

Ana Luiza Aranha
Assessora de Anticorrupção e ponto-focal da plataforma Ação Contra a Corrupção

Barbara Dunin
Gerente de Relações Institucionais e Coordenação de Equipe

Carlo Pereira
Diretor-executivo

Daniela Marques
Assessora de Comunicação e Marketing

Elisa Badziack
Assessora de Meio Ambiente e ponto-focal das plataformas Ação pelo Clima e Ação pelo Agro Sustentável

Fabiana Cerqueira
Assessora Administrativa

Fernanda Arimura
Head de Comunicação e Marketing e ponto-focal da plataforma Ação para Comunicar e Engajar

Gabriela Almeida
Assessora de Direitos Humanos e ponto-focal da plataforma Ação pelos Direitos Humanos

Gabriela Rozman
Assessora de Capacitação

Giuliana Moreira

Assessora de Gestão Corporativa da Água e ponto-focal da plataforma Ação pela Água

Marcelo Abrantes Linguitte
Head de Projetos, Operações e Mobilização de Recursos

Otávio Toledo
Head de Patrocínio e Eventos

PLATAFORMAS DE AÇÃO

COORDENADORES:

Ana Carracedo | Votorantim
(Ação contra a Corrupção)
Daniel Escobar | Amaggi
(Ação para Comunicar e Engajar)
Monica Alcantara | Atvos
(Ação pelo Agro Sustentável)
Juliana Ramalho | Mattos Filho
(Ação pelos Direitos Humanos)
Luciana Villa Nova | Natura
(Ação pelos ODS)
Dominic Schmal | EDP
(Ação pelo Clima)
Thiago Terada | Aegea
(Ação pela Água)

COORDENAÇÃO EDITORIAL E EDIÇÃO

Ana Aranha
Tania Fioratti

PROJETO GRÁFICO E DESIGN

Laís Prado

AUTOR
Guilherme França

REVISÃO
Ana Aranha

Este Documento de Referência (background paper) foi desenvolvido pela Rede Brasil do Pacto Global no âmbito da Plataforma de Ação Contra a Corrupção. Seu principal objetivo é discutir quais são os maiores desafios anticorrupção atuais do Brasil, com foco no papel que o setor privado pode ter em solucionar esses desafios. Seu propósito é ser uma ferramenta educativa e de conscientização, contribuindo para o combate à corrupção, a promoção da melhoria do ambiente de negócios e a proposição de um novo padrão de conduta para todas as empresas no mercado, incluindo as relações público-privadas.

“

O setor privado tem papel crucial.
O setor privado pode converter **ações anticorrupção** em suporte para o desenvolvimento sustentável.

Eu convoco a todos para ajudar a acabar com a corrupção e para se juntar ao movimento pela **equidade e justiça global**. O mundo e seus cidadãos não podem mais aguentar nem tolerar a corrupção.

”

BAN KI-MOON,

ex secretário geral da ONU, em sua mensagem no Dia Internacional de Combate à Corrupção, 09 de dezembro de 2014



ÍNDICE

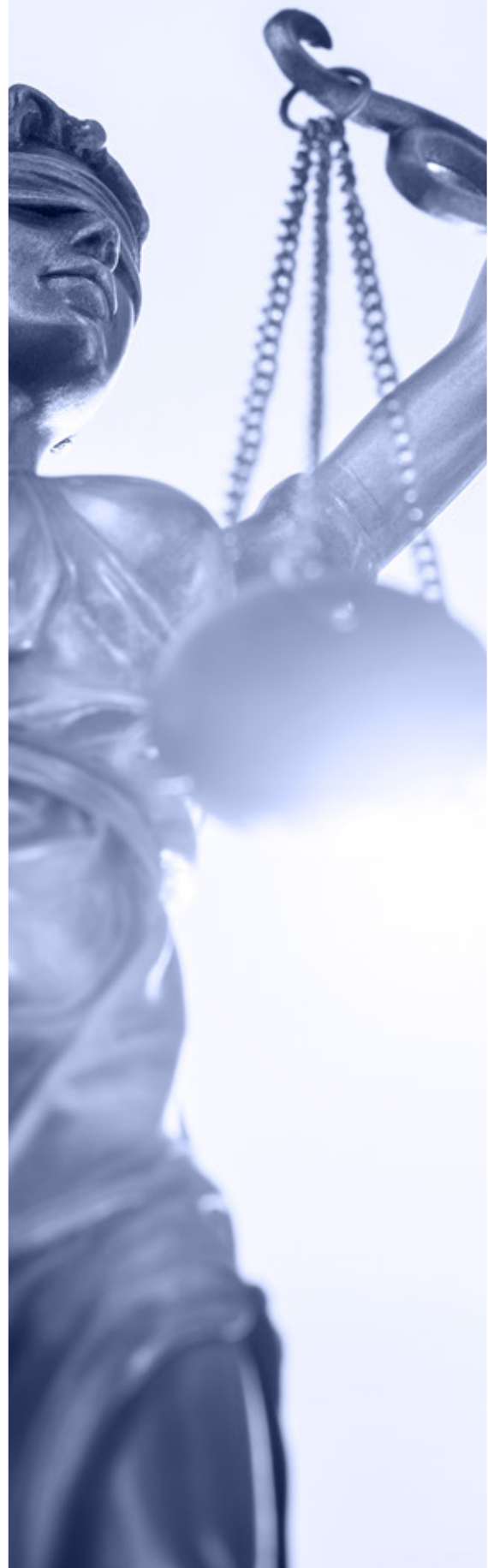
Introdução 01

**Avaliação Estrutural e
Potencial de Transformação** 08

**Ações Coletivas Anticorrupção
no Setor Privado** 12

Conclusões 13

Referências Bibliográficas 14



INTRODUÇÃO

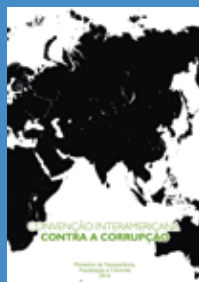
O Brasil passa, desde 1988, por um longo processo de fortalecimento das instituições e dos mecanismos de combate à corrupção. A partir da redemocratização, foram estabelecidos os pilares básicos para que um grave, mas, até então, latente problema fosse finalmente enfrentado. A ausência de estruturas de fiscalização, a falta de independência do Congresso Nacional e do Poder Judiciário e a opacidades das informações públicas haviam feito, afinal, com que a corrupção fosse, por décadas, um problema subdimensionado.

Com a promulgação da Constituição Federal, fortaleceu-se o Ministério Público como defensor da ordem jurídica e do regime democrático. Uma longa trajetória durante a qual o MP adquiriu autonomia, independência e expertise no combate à corrupção, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro foi essencial para que investigações diversas ganhassem corpo e esquemas de corrupção fossem desvendados. Como instituição, também passaram por um importante processo de fortalecimento a Controladoria-Geral da União, criada em 2003, e a Polícia Federal¹.

Neste processo, foi extremamente importante a inserção do Brasil em esforços internacionais conjuntos de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro:



Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção



Convenção Interamericana contra a Corrupção



Convenção da OCDE sobre Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais

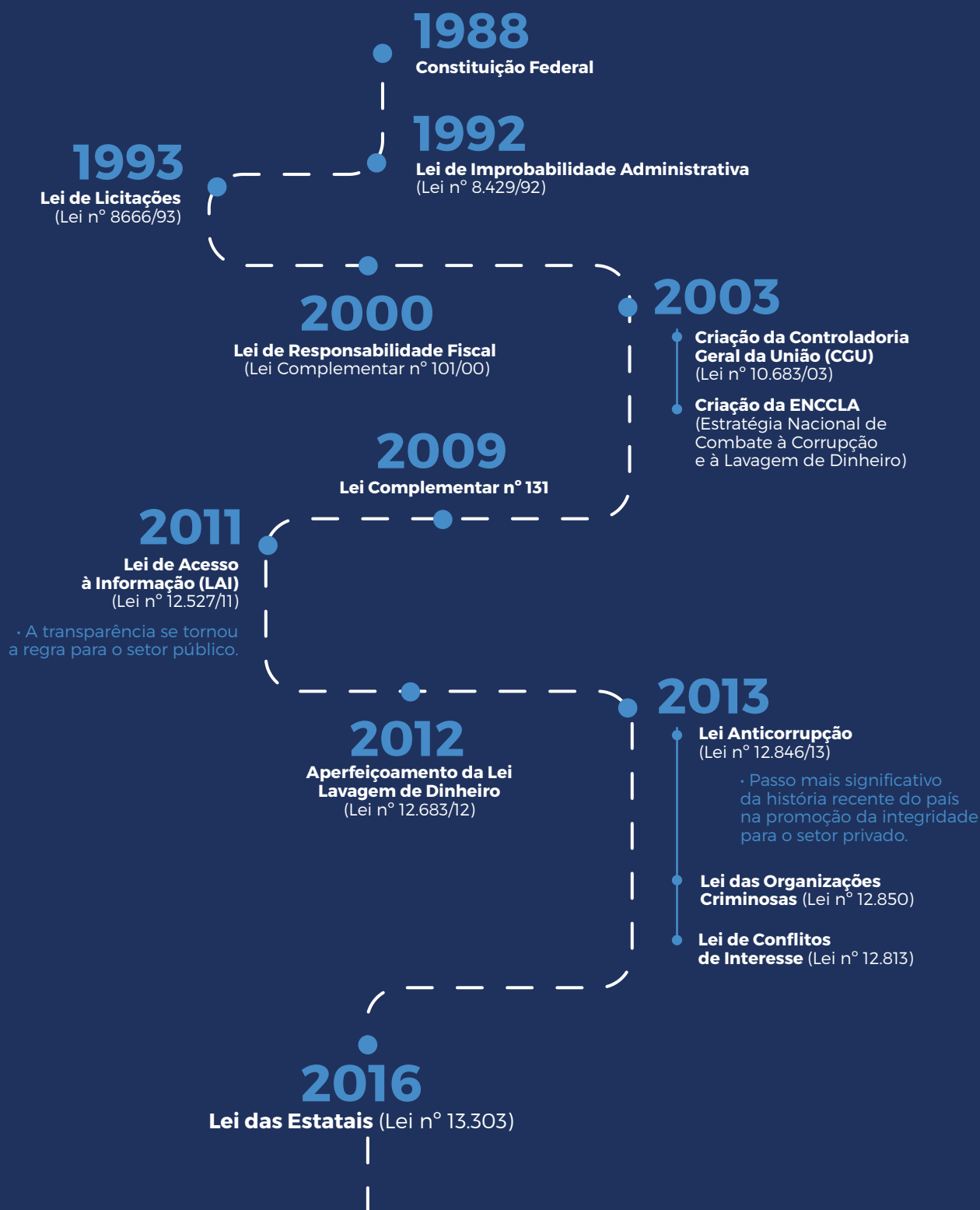


Grupo de Ação Financeira Internacional

Tanto a necessidade de se adequar a estas normas internacionais, quanto a possibilidade de aprender com as experiências de outros países, incorporando boas práticas e capacitando agentes domésticos, foram importantes incentivos para que se desenvolvesse um arcabouço anticorrupção efetivo no Brasil. Desenvolveu-se também a **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)**, espaço primordial para a discussão e implementação desses avanços normativos e institucionais.



A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO



Foi a **Lei Anticorrupção, de 2013**, que representou o passo mais significativo da história recente do país na promoção da integridade para o setor privado. Além de prever regras de responsabilização administrativa e cível para pessoas jurídicas envolvidas com atos lesivos à administração pública, estabeleceu parâmetros para a avaliação dos esforços internos de prevenção da corrupção pelas empresas, incentivando-os sobremaneira.

Com o surgimento das forças-tarefas, reunindo diversas agências anticorrupção em volta da investigação de esquemas específicos, e a implementação das varas especializadas, um modelo de trabalho efetivo se consolidou.

Exemplos disso são as:

Força-Tarefa da Operação Lava Jato em Curitiba

Rio de Janeiro, Brasília e São Paulo

Força-Tarefa da Operação Greenfield

Força-Tarefa da Operação Zelotes

Como resultado destes avanços e do trabalho dessas instituições, desde 2014, o país passou a conviver com revelações diárias sobre grandes esquemas de corrupção que, de diferentes formas, desviavam recursos públicos, afetavam decisões políticas e legislativas, interferiam em processos eleitorais, prejudicavam o funcionamento da economia e do mercado e aprofundavam as desigualdades, prejudicando, especialmente, os mais pobres e desfavorecidos da sociedade brasileira.

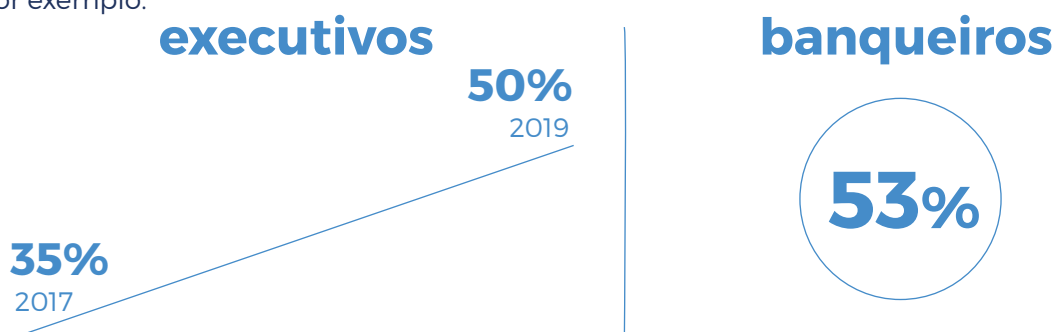
A revelação sobre a profundidade, a resiliência e a perenidade destes esquemas de corrupção afetaram, inquestionavelmente, a confiança dos brasileiros em relação às instituições públicas e privadas, às lideranças políticas e econômicas do Brasil. Não foi aproveitado, até o momento, contudo, todo o potencial para que este processo represente um aprendizado e possibilite uma mobilização social a partir do qual transformações efetivas fossem realizadas nas normas, instituições e práticas públicas e privadas.

Os notórios esforços de detecção e repressão a esquemas de corrupção no âmbito da Lava Jato e de outras grandes investigações também persistiram apesar de seguidos revezes institucionais.² Representa um importante passo nos esforços de reparação dos danos causados pela corrupção a crescente capacidade de recuperar recursos desviados, seja por meio de acordos de colaboração premiada ou de leniência, seja pela cooperação com autoridades estrangeiras. É mais um fruto do longo processo de amadurecimento das estruturas anticorrupção do país.

Neste cenário - de continuados e bem-sucedidos esforços de investigação e combate a esquemas concretos de corrupção, mas ausência de reformas estruturais e preventivas e retrocessos diversos³ -, os indicadores apontam uma piora recente no cenário de corrupção no Brasil. De acordo com o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), calculado pela Transparência Internacional, o Brasil atingiu, em 2019, seus piores resultados no que se refere à percepção da corrupção no setor público. O país repetiu o resultado de **35 pontos** (em uma escala de 0 a 100), uma marca alcançada em 2018 - a pior desde o início da série histórica, em 2012 -, e ficou na **106ª posição**, entre os **180 países** e territórios avaliados.⁴



Acompanhando a percepção de especialistas e executivos sobre a corrupção no setor público, também vem piorando a percepção sobre a corrupção no setor privado, como demonstra o Barômetro Global da Corrupção, pesquisa de opinião e experiências realizada pela Transparência Internacional. Enquanto em 2017, **35%** dos entrevistados acreditava que a maioria dos executivos eram corruptos, em 2019, esse número subiu para **50%**. Já sobre os banqueiros, há a percepção de que **53%** deles são corruptos.⁵ Estes números colocam estes representantes do setor privado no mesmo patamar de servidores públicos, por exemplo.



No Índice de Capacidade de Combater a Corrupção, elaborado pelo Conselho das Américas, a pontuação do Brasil caiu, entre 2019 e 2020, de **6,14 para 5,52** (em uma escala de 0 a 10), em função da redução da independência de agências de combate ao crime, como o Ministério Público e a Polícia Federal.⁶ De modo semelhante, desde 2009, o Brasil tem sofrido repetidos retrocessos no Índice de Controle da Corrupção, calculado pelo Banco Mundial, ficando, em 2019, à frente de apenas **42%** dos países pesquisados (comparado com **56%**, em 2009).⁷ No Índice de Integridade Pública, desenvolvido pelo Centro Europeu de Pesquisa em Anticorrupção e Statebuilding, o Brasil alcançou, em 2019, a pontuação de **6,26** (em uma escala de 0 a 10), com uma tendência de queda no pilar referente à independência judicial.⁸



A corrupção foi apontada como o terceiro maior impeditivo para a realização de negócios no Brasil pelo setor privado, na Executiva Opinion Survey de 2017, realizada pelo Fórum Econômico Mundial.⁹ A Enterprises Survey de 2009, realizada pelo Banco Mundial, já apontava uma alta incidência de corrupção, especialmente em interações público-privadas, como processos licitatórios. Enquanto a incidência geral de pedidos de suborno a **empresas brasileiras era 11,7%** – abaixo da média global e perto da média regional –, quase **um terço das empresas pesquisadas** afirmaram que era esperado que pagassem algum tipo de propina para que obtivessem contratos públicos, muito acima da **média regional (15,7%) e global (23,6%).**¹⁰

Este resultado aponta para o mesmo cenário desenhado pelo Barômetro Global da Corrupção, de 2019. Na pesquisa realizada pela Transparência Internacional, ficou evidente que a chamada ‘pequena corrupção’ – o abuso de poder por parte de agentes públicos em suas interações com cidadãos que tentam acessar serviços públicos básicos, como hospitais e escolas¹¹ – permanece um problema no Brasil, mas não é a questão central do país no que se refere ao combate à corrupção.

Enquanto a taxa geral de suborno – número de pessoas que teve de pagar suborno para acessar serviços públicos básicos – do Brasil se manteve em 11%, uma das mais baixas da região, indicadores diversos demonstram que a corrupção constitui um grave problema principalmente em outras formas de interação entre o setor público e privado:

• **Mais da metade dos brasileiros**

acreditam que o tipo de corrupção mais preocupante é o desvio de recursos públicos em benefício de agentes do governo;

52%

• **Metade dos brasileiros**

acreditam que o governo é controlado por ‘grandes interesses’, e **58% deles** afirma que o governo não leva em consideração as suas visões quando toma as decisões.

50%

• **40% dos brasileiros**

afirmam que já tentaram comprar os seus votos¹²

40%



Conforme demonstraram também as diversas investigações sobre esquemas de corrupção no país, fica evidente que os principais problemas do Brasil se encontram no âmbito da **'grande corrupção'**, ou seja, são aqueles casos de corrupção que envolvem agentes públicos de alto escalão os quais abusam do seu poder, gerando prejuízo para a coletividade. Isso se manifesta, principalmente, em processos licitatórios e de contratação com a administração pública, no financiamento de campanhas eleitorais, na captura regulatória e de processos legislativos por interesses privados e na relação espúria destes agentes com representantes do setor privado.

A Agenda 2030, inaugurada pela Organização das Nações Unidas, é um plano de ação que tem como meta fortalecer a paz e alcançar a prosperidade. concentra os **17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, divididos em 169 metas. A corrupção precisa ser compreendida como um obstáculo para que todos estes objetivos sejam alcançados, **desde a erradicação da pobreza até a igualdade de gênero e a luta contra a mudança climática.**



Para além desse impacto transversal, ela afeta diretamente o **Objetivo nº 16** - 'Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes e inclusivas em todos os níveis'. Pode-se afirmar, portanto, que os recentes retrocessos no combate à corrupção têm prejudicado o desempenho do Brasil na realização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Não há indicadores oficiais em relação ao cumprimento da maioria das metas do ODS 16 que se referem ao combate à corrupção, conforme informa o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.¹³ Recorre-se, assim, à avaliação realizada por organizações da sociedade, a qual se baseia em avaliações quantitativas e, principalmente, qualitativas.

¹³ As únicas exceções são um indicador da meta 16.6, sobre a transparência de orçamentos, que aponta estagnação nos últimos 10 anos, e um indicador da meta 16.10 que trata de acesso à informação, mas traz apenas uma avaliação sobre a existência (ou não) de leis de acesso à informação, não sob sua efetiva implementação, que permanece ponto problemático no Brasil.



O Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável¹⁴ identificou, em seu Relatório-luz de 2020, que não houve avanço significativo em relação a nenhuma das metas anticorrupção específicas que compõem este objetivo:

METAS

STATUS

16.8	‘Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais’	RETROCESSO¹⁵
16.5	‘Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas’	AMEAÇADA
16.7	‘Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis’	AMEAÇADA
16.6	‘Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis’	ESTAGNADA
16.4	‘Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado’	PROGRESSO INSUFICIENTE

O caminho para endereçar estes retrocessos e deficiências passa, necessariamente, por reformas sistêmicas, as quais precisam endereçar as diversas lacunas e deficiências na legislação, nas instituições e nas práticas de organizações públicas e privadas no Brasil. Embora estas lacunas, que serão discutidas nas próximas seções, demandem ação conjunta do setor público e privado, **há amplo espaço para que a ação de empresas, organizações da sociedade civil e outras entidades privadas produza transformações positivas e avanços estruturais importantes para os esforços de combate à corrupção no Brasil.**

¹⁴ Não há indicadores oficiais em relação ao cumprimento destas metas, conforme informa o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, embora alguns estejam em desenvolvimento. A única exceção é um indicador da meta 16.6, sobre a transparência de orçamentos, que aponta estagnação nos últimos 10 anos. Para mais detalhes, cf. <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=16>. Recorre-se, assim, à avaliação realizada por organizações da sociedade, a qual se baseia em avaliações quantitativas e, principalmente, qualitativas.

AVALIAÇÃO ESTRUTURAL E POTENCIAL DE TRANSFORMAÇÃO

Nesta seção, busca-se destacar algumas das principais lacunas no arcabouço anticorrupção brasileiro em relação às quais o setor privado pode oferecer contribuições substanciais. Estas contribuições não dependem, embora certamente se beneficiariam, de reformas normativas ou institucionais significativas. Pelo contrário, apontam para áreas em que as empresas brasileiras poderiam assumir um protagonismo na luta contra a corrupção, concretizando o chamado do Pacto Global das Nações Unidas.¹⁶

Há uma série de pontos em relação aos quais o Brasil ainda precisa avançar em seus esforços para fortalecer a luta anticorrupção. A experiência internacional tem apontado a importância e o potencial de reformas que privilegiam o governo aberto, que atentem para o potencial (e riscos) da tecnologia e de criptomoedas como instrumento anticorrupção, que implementem a transparência do beneficiário final e fortaleçam os mecanismos de combate à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos e que se foquem na remediação e reparação dos danos causados pela corrupção.¹⁷

TEMAS ANTICORRUPÇÃO QUE VEM GANHANDO DESTAQUE INTERNACIONALMENTE

- Governo aberto;
- Combate à lavagem de dinheiro;
- Direitos humanos e anticorrupção;
- Potencial da tecnologia;
- Transparência do beneficiário final;
- Recuperação de ativos Estatais;
- Remediação e reparação de danos.

TEMAS ABORDADOS PELA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

- Suborno de autoridades públicas;
- Tráfico de influência;
- Obstrução da justiça;
- Lavagem de dinheiro;
- Enriquecimento ilícito de autoridades públicas;
- Abuso do cargo;
- Suborno e fraude no setor privado;
- Fraude.

TEMAS ANTICORRUPÇÃO DO ODS 16 VINCULADOS AO SETOR PRIVADO

- O inventário de indicadores do ODS 16 para o setor privado destaca os seguintes temas anticorrupção:
- Compliance e legislação anticorrupção;
 - Comportamento ético e legal;
 - Liberdade de expressão;
 - Mecanismos de denúncia;
 - Governança;
 - Transparente.

Serão discutidos, detalhadamente, três temas principais, em relação aos quais se nota uma grande oportunidade de avanço, a partir de um engajamento mais profundo e estruturado do setor privado: **(i) licitações e contratações públicas; (ii) lobby; e (iii) denunciadores de corrupção e irregularidades.**

Todos estes temas são, em maior ou menor detalhe, objeto das principais convenções internacionais anticorrupção do mundo das quais o Brasil é signatário. O mandato e a obrigação de progressiva evolução dos esforços anticorrupção colocado por estas convenções não se restringe ao governo brasileiro, cabendo também ao setor privado contribuir com estes esforços.



LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A Convenção da ONU contra a Corrupção determina que os Estados adotem medidas adequadas para o estabelecimento de sistemas de contratação transparentes, objetivos e eficazes (art. 9). No mesmo sentido, a Convenção Interamericana contra a Corrupção ressalta a importância de sistemas de aquisição de bens e serviços transparentes, eficientes e que promovam a equidade como forma de prevenir a corrupção (art. 3.5). No âmbito da avaliação conduzida pelo MESICIC/OEA, o fortalecimento dos mecanismos de integridade do sistema de contratações brasileiro já havia sido recomendado, com destaque para a promoção do controle social, a integração dos sistemas informacionais entre os entes federativos e garantir a responsabilização de pessoas jurídicas e físicas em casos de irregularidades e corrupção.¹⁸

Existem, no Brasil, atualmente, inúmeros modelos de contratação: concorrências, tomadas de preço e convites, regulamentados pela Lei nº 8.666, de 1993, os pregões eletrônicos, regulamentados pela Lei nº 10.520 de 2002, e o regime de contratação diferenciada, previsto na Lei nº 12.462, de 2011. De um lado, essa multiplicidade de modelos em si representa um desafio para contratantes, órgãos de controle e para a sociedade civil. De outro, o aumento das contratações emergenciais e a proliferação de hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação são fontes de preocupação pelo risco adicional de captura e corrupção que implicam.¹⁹



São diversas as consequências negativas desta 'colcha de retalhos' normativa:

- 1 uma insegurança jurídica substancial para gestores públicos e para o setor privado;
- 2 grandes dificuldades para o exercício de um efetivo controle social sobre contratações realizadas Brasil a fora;
- 3 lacunas que possibilitam a celebração de acordos prévios entre licitantes, o sobrepreço e o superfaturamento;
- 4 falta de uniformidade entre as práticas de contratação realizadas por órgãos públicos nos níveis federal, estadual e municipal;
- 5 dificuldades para o monitoramento e fiscalização por partes de órgãos de controle, internos e externos.²⁰

Uma avaliação prévia dos riscos e da vulnerabilidade dos entes públicos licitantes (e de seus governantes) é também absolutamente essencial para as empresas que pretendem disputar processos licitatórios. Estas avaliações deverão considerar também os riscos e características específicas de cada setor, utilizando avaliações produzidas por organizações internacionais, pela academia e ONGs especializadas.

Referências importantes no tema:

- Relatório 'Preventing Corruption in Public Procurement' da OCDE;
- As 'Recomendações da OCDE sobre Licitações' e a [caixa de ferramentas](#) disponibilizada pela organização para contribuir com a implementação destas recomendações;
- A compilação de 'Métodos de Detecção de fraude e corrupção em contratações públicas' da Transparência Brasil; e a 'Open Contracting Partnership'.



A Lei nº 13.979, de 2020, autorizava a contratação emergencial com dispensa de licitação ou pregão simplificado.

A pandemia evidenciou cenários de contratações em que empresas, por deterem a vantagem comercial, foram capazes de exigir termos favoráveis da Administração Pública. Mesmo na ausência de um interesse prévio de agentes públicos no avanço de medidas anticorrupção em processos licitatórios, empresas podem demandar, da mesma forma, a adoção de medidas que promovam a integridade e a transparência, reduzindo, assim, os riscos de corrupção e fraude. Isso pode ser realizado, por exemplo, por meio de Pactos de Integridades.²¹

LOBBY



A ausência de regulamentação da atividade de lobby já foi apontada como uma das principais lacunas no arcabouço legislativo e institucional anticorrupção do Brasil.^{22 23} Lobby pode ser entendido como a defesa de interesses junto a tomadores de decisão. Ele ocorre quando agentes sociais, ao contatar representantes do poder público, buscam apresentar seus interesses e pleitos para vê-los atendidos.²⁴ Expressões como 'relações institucionais', 'relações governamentais' e 'advocacy' fazem referência a este mesmo fenômeno ou a alguns recortes específicos do lobby.

A regulamentação do lobby pode alcançar três dimensões principais:

- 1 Transparência** – para garantir que os processos de tomada de decisão sejam abertos e o público tenha acesso às informações relativas às atividades de lobby que o influenciaram;
- 2 Integridade** – para garantir que condutas éticas predominem na relação entre agentes públicos e lobistas;
- 3 Igualdade de acesso** – para garantir que uma pluralidade de vozes participe do processo de tomada de decisão, oferecendo múltiplas ideias e evidências sobre os pontos em questão.²⁵

Embora não explicitamente mencionada, a regulamentação do lobby é incentivada pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção ao recomendar a adoção de medidas que promovam a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre funcionários públicos (art. 8.1) e a transparência, o comportamento correto e honroso entre empresas privadas e que previnam conflitos de interesse (art. 12.2).

Na ausência de uma regulamentação oficial (e obrigatória) sobre o lobby, iniciativas de autorregulação podem preencher, ao menos parcialmente, esta lacuna, fomentando a transparência sobre as atividades de lobby realizadas pelas empresas e promovendo a integridade nas relações público-privadas. Estas iniciativas se baseiam no comprometimento voluntário com determinadas condutas e práticas, como a aceitação de restrições nas interações com agentes públicos, a publicação periódica de registros de interações, a participação em treinamentos e o compartilhamento de boas práticas. Podem se engajar nestes esforços empresas e outras entidades independentemente ou por meio de coletivos, como associações comerciais ou industriais, associações profissionais de lobistas, etc.²⁶

Referências importantes no tema:

- Exemplos diversos destas iniciativas voluntárias, assim como uma avaliação sobre sua eficácia podem ser encontrados no relatório [‘Responsible lobbying in Europe’](#), da Transparência Internacional Irlanda.
- [‘10 Princípios para Transparência e Integridade em Lobby’](#) da OCDE e os [‘Padrões Internacionais para a Regulação do Lobby’](#) da Transparência Internacional, Fundação Sunlight, Access Info Europe e Open Knowledge Foundation.
- Organizações como a Global Reporting Initiative e a International Standards Organization também contribuem para padronizar a forma de divulgação de informações sobre lobby.

²³ No Brasil, as poucas regras que tocam na atividade de lobby se referem a normas de acesso à Câmara dos Deputados, em seu Regimento Interno (art. 259) e a um cadastro mantido pelo Ministério do Trabalho. Existem, ainda, regras gerais para os agentes públicos que se aplicam às suas interações com lobistas, como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), o Estatuto dos Servidores Públicos (Lei nº 8.112, de 1990) e o Código de Conduta da Alta Administração Federal. A Lei de Conflito de Interesse (Lei nº 12.813, de 2012), especialmente, detalha restrições ao engajamento de agentes públicos de alta hierarquia com atores privados, além de prever a transparência das agendas de compromissos públicos, em consonância com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011).



DENUNCIANTES DE CORRUPÇÃO E IRREGULARIDADES

O recebimento de denúncia por parte de terceiros sem envolvimento direto em esquemas de corrupção é uma das principais formas de detecção. Não é por outra razão que a proteção de denunciante tem importância consagrada na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a qual determina que todos os Estados adotarão as medidas necessárias para proteger denunciante de boa-fé (art. 33). No entanto, o Brasil ainda enfrenta deficiências diversas que impedem o aproveitamento pleno do potencial que esta ferramenta pode exercer no combate à corrupção.

Classicamente, entende-se que existem três barreiras para que as pessoas denunciem irregularidades:

- 1** o medo das consequências;
- 2** a descrença de que a denúncia terá seguimento e resultará na punição dos responsáveis;
- 3** o desconhecimento sobre como, onde e para quem apresentar denúncias.²⁷

Há razão de sobra para entender que a ausência de legislação robusta de proteção a denunciante significa que estas barreiras estão efetivamente presentes no Brasil. De acordo com o Barômetro Global da Corrupção, apenas **26%** dos brasileiros acreditam que podem denunciar uma instância de corrupção sobre a qual tem conhecimento sem medo de represália. Quase **70%** dos entrevistados no Brasil creem que pessoas comuns correm risco de consequências negativas ao fazer uma denúncia. De outro lado, apenas **18%** dos brasileiros acreditam que ser muito provável que um agente público denunciado por corrupção seja efetivamente punido.²⁸



Os mecanismos de revisão da implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção e da Convenção da ONU contra a Corrupção²⁹, ambos, recomendaram o fortalecimento dos mecanismos de proteção a denunciante de corrupção no Brasil.³⁰ A ausência de qualquer proteção para whistleblowers no setor privado foi considerada, pela OCDE, um grave impedimento à detecção de corrupção.³¹

Ao longo dos últimos anos, houve avanços incrementais no arcabouço normativo sobre este tema. A Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846 de 2013) recomenda que se leve em consideração, quando da aplicação de sanções a empresas que praticaram atos contra a administração pública, a existência de mecanismos de incentivo à denúncia de irregularidades (art. 7, VIII). A Lei nº 13.608, de 2018, trata do sistema de recebimento de denúncias ('disque denúncia'). A Lei Anticrime (Lei nº 13.964, de 2019) determinou que todos os entes e órgãos da administração pública mantenham unidades de ouvidoria ou correição para receber informações sobre crimes contra a administração pública e consagrou o direito do informante à preservação da sua identidade e à proteção contra retaliações (art. 15). O Código de Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460, de 2018) dispõe, ainda, sobre o funcionamento destas unidades de ouvidoria (art. 13).

Ainda que não tenha sido determinada por lei, há amplo espaço para esforços do setor privado para o fortalecimento dos mecanismos de recebimento de denúncia, com objetivo de incentivar e proteger denunciante de irregularidades.

Referências importantes no tema:

- A necessidade de se fortalecer canais de denúncia foi destacada no guia para empresas '[Enfrentando a pandemia com responsabilidade social](#)' elaborado pelo Instituto Ethos, pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, pela Rede Brasil do Pacto Global e pela Transparência Internacional Brasil.³²
- Outras referências importantes são '[Whistleblower protection and the UN Convention against Corruption](#)', da Transparência Internacional, '[Committing to Effective Whistleblower Protection](#)'. O '[Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR](#)', da CGU, detalha com a existência e eficácia de mecanismos de recebimento de denúncias serão avaliados, oferecendo, indiretamente, recomendações sobre como estabelecer e geri-los.

É especialmente em relação a questões temáticas menos regulamentadas, em áreas de maior risco ou onde existem lacunas normativas, que ações coletivas anticorrupção no setor privado têm o maior potencial de produzir resultados e transformações positivas. Não é necessário, portanto, aguardar a aprovação de novas legislações para se criar um ambiente de negócios mais íntegro que beneficie a todos.

Ações coletivas têm, de modo geral, o objetivo de garantir a livre e justa concorrência entre as empresas. Elas criam espaços seguros para o desenvolvimento de boas práticas de negócio, minimizando as oportunidades para que empresas operem na ilegalidade e promovendo a igualdade entre os competidores. Empresas concorrentes, juntamente com outros parceiros, podem, assim, promover um ambiente de negócios mais transparente que gera negócios mais justos para todos.³³

O Brasil tem acompanhado, ao longo dos últimos anos, o crescimento e a expansão de ações coletivas, iniciativas e pactos gerais ou setoriais de empresas que atuam em uma série de temas e com variados enfoques.



BUSINESS CASE

As ações coletivas tornam mais frequentes as práticas de negócios mais justas e aumentam a ação individual ou alcance de players mais vulneráveis, por meio de uma aliança de organizações com objetivo comum.

Estrategicamente, fazer parte de uma ação coletiva demonstra comprometimento do negócio aos princípios de responsabilidade social corporativa e a programas de compliance realmente efetivos.

Especialmente relevante para países, regiões e setores de alto risco de corrupção.



COMO FUNCIONA

As empresas trabalham com concorrentes e outras partes interessadas para criar as condições necessárias de concorrência leal em um mercado ou em um processo de aquisição específico, por exemplo.

A concorrência justa garante que as transações sejam decididas em fatores comumente acordados, como qualidade e preço, ao invés de serem distorcidos por suborno.

3 PILARES



Várias partes entram em acordos formais



Organizações da sociedade civil atuam como facilitadores



Setor público participa como parte ou promotor / iniciador.



As ações coletivas anticorrupção podem se organizar em torno de temas específicos ou de setores particularmente vulneráveis ou com questões problemáticas compartilhadas.³⁴ Por exemplo, em resposta aos graves problemas identificados no setor de construção civil pela Operação Lava Jato e reconhecendo a necessidade de transformação nas suas práticas, foi mobilizada a Ação Coletiva de Engenharia e Construção, pela Rede Brasil do Pacto Global.

Já existem pactos setoriais como o Pacto Setorial de Integridade de Limpeza Urbana, Resíduos Sólidos e Efluentes, o Ética-Saúde - Acordo Setorial de Importadores, Distribuidores e Fabricantes de Dispositivos Médicos, o Pacto Setorial entre empresas patrocinadoras pela Integridade, Gestão e Transparência no Esporte Brasileiro, o Pacto de Integridade da Indústria de Petróleo, Gás e Biocombustível.³⁵

Apoio e insumos técnicos produzidos por organizações da sociedade civil e pela academia também contribuem para diagnosticar problemas, apontar soluções e monitorar a sua implementação. Alguns exemplos são os relatórios 'Integridade no setor de construção' e 'Integridade no setor de limpeza urbana, resíduos sólidos e efluentes', ambos da Rede Brasil do Pacto Global, e os relatórios 'Integridade e Empresas no Brasil' e 'Transparência em Relatórios Corporativos', ambos da Transparência Internacional Brasil.

Uma série de ferramentas são manejadas para concretizar e facilitar estes esforços de ação coletiva, sendo fundamental a atuação de terceiros, usualmente organizações da sociedade civil ou organizações internacionais, para organizar e impulsionar estes esforços.

Há ainda programas oficiais de promoção da integridade para empresas, como Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (Empresa Pró-Ética), da Controladoria-Geral da União, o Selo Agro+ Integridade, do Ministério da Agricultura, e o selo Infra+ Integridade do Ministério da Infraestrutura.

CONCLUSÕES

Neste estudo, buscou-se destacar algumas searas específicas (licitações e contratações públicas, lobby e denunciante de irregularidades) em que o setor privado pode exercer protagonismo na luta contra a corrupção no Brasil. Esta pequena amostra tem por objetivo central demonstrar que mesmo em relação a algumas das maiores lacunas no ordenamento nacional, empresas podem produzir transformação positiva a despeito da inércia ou dos retrocessos no setor público.

Frente aos múltiplos desafios que enfrenta o avanço da agenda anticorrupção no Brasil, há amplo espaço para que empresas desenvolvam iniciativas de promoção da integridade e da transparência, avançando em relação mesmo ao que a legislação atual do país exige. A inovação, por meio de ações coletivas anticorrupção no setor privado, tem o potencial de desencadear mudanças significativas, alcançando também o setor público e transformando a percepção sobre corrupção no Brasil.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ MOHALLEM, M. F.; RAGAZZO, C. **Diagnóstico Institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017.
- ² GAZETA DO POVO. **10 fatos que mostram como a Lava Jato e o combate à corrupção à estão sob ataque**. Brasília, 31 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/lava-jato-sob-ataque-dez-fatos/>>. Acesso em 7 nov. 2020.
- ³ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Brazil: setbacks in the legal and institutional anti-corruption frameworks – 2020 update**. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/retrocessos/>>. Acesso em 7 nov. 2020.
- ⁴ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2019**. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em 6 nov. 2020.
- ⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Barômetro Global da Corrupção: América Latina e Caribe 2019**. Disponível em: <<https://www.transparenciainternacional.org.br/conhecimento/barometro-global-da-corrupcao/>>. Acesso em 6 nov. 2020.
- ⁶ CONSELHO DAS AMÉRICAS. **The 2020 Capacity to Combat Corruption (CCC) Index**. Disponível em: <https://www.as-coa.org/sites/default/files/archive/2020_CCC_Report.pdf>. Acesso em 6 nov. 2020.
- ⁷ BANCO MUNDIAL. **Worldwide Governance Index**. Disponível em: <<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>>. Acesso em 6 nov. 2020.
- ⁸ CENTRO EUROPEU DE PESQUISA EM ANTICORRUPÇÃO E STATEBUILDING. **Index of Public Integrity**. Disponível em: <<https://integrity-index.org/country-profile/?id=BRA&yr=2019>>. Acesso em 6 nov. 2020.
- ⁹ FORUM ECONOMICO MUNDIAL. **Executive Opinion Survey 2017-2018**. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/03CountryProfiles/Standalone2-pagerprofiles/WEF_GCI_2017_2018_Profile_Brazil.pdf>. Acesso em 6 nov. 2020.
- ¹⁰ BANCO MUNDIAL. **Enterprises Surveys: what businesses experience**. Disponível em: <<https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreconomies/2009/brazil#corruption>>. Acesso em 6 nov. 2020.
- ¹¹ Definição de “petty corruption” da Transparência Internacional. Para mais detalhes, cf. <https://www.transparency.org/en/corruptionary/petty-corruption>
- ¹² TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Barômetro Global da Corrupção: América Latina e Caribe 2019**. Disponível em: <<https://www.transparenciainternacional.org.br/conhecimento/barometro-global-da-corrupcao/>>. Acesso em 6 nov. 2020.
- ¹⁵ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil**. Disponível em: <https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf>. Acesso em 6 nov. 2020.
- ¹⁶ Para mais informações sobre os ‘Chamados Anticorrupção’ do Pacto Global, cf. <https://www.unglobalcompact.org/take-action/action/anti-corruption-call-to-action>.
- ¹⁷ BANCO MUNDIAL. **Enhancing Government Effectiveness and Transparency: the fight against Corruption, 2020**. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/881141605141187338/pdf/Executive-Summary.pdf>>. Acesso em 17 nov. 2020.
- ¹⁸ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Mechanism for follow-up on the implementation of the Inter-american Convention against Corruption: Brazil final report. Washington DC, mar. 2018**. Disponível em: <http://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_bra_report_eng.pdf>. Acesso em 7 nov. 2020.
- ¹⁹ INSTITUTO ETHOS. **Sistema de Integridade Nacional: Brasil 2000-2015**. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Publicac%CC%A7a%CC%83o-SIB_Preview.pdf>. Acesso em 7 nov. 2020.
- ²⁰ INSTITUTO ETHOS. **Sistema de Integridade Nacional: Brasil 2000-2015**. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Publicac%CC%A7a%CC%83o-SIB_Preview.pdf>. Acesso em 7 nov. 2020.
- ²¹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Integrity Pacts in Public Procurement: an implementation guide**. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/publications/integrity-pacts-in-public-procurement-an-implementation-guide>>. Acesso em 13 nov. 2020.
- ²² MOHALLEM, M. F.; RAGAZZO, C. **Diagnóstico Institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017, p. 147.
- ²³ No Brasil, as poucas regras que tocam na atividade de lobby se referem a normas de acesso à Câmara dos Deputados, em seu Regimento Interno (art. 259) e a um cadastro mantido pelo Ministério do Trabalho. Existem, ainda, regras gerais para os agentes públicos que se aplicam às suas interações com lobistas, como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), o Estatuto dos Servidores Públicos (Lei nº 8.112, de 1990) e o Código de Conduta da Alta Administração Federal. A Lei de Conflito de Interesse (Lei nº 12.813, de 2012), especialmente, detalha restrições ao engajamento de agentes públicos de alta hierarquia com atores privados, além de prever a transparência das agendas de compromissos públicos, em consonância com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011).
- ²⁴ MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 20.
- ²⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access**. Bruxelas, 2015, p. 12. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe>. Acesso em 7 nov. 2020.
- ²⁶ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Businesses’ lobbying practices**, 2018. Disponível em: <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Businesses-Lobbying-Practices_2018.pdf>. Acesso em 8 nov. 2020.
- ²⁷ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Integridade e empresas no Brasil**, 2018. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/25/bica-integridade-e-empresas-no-brasil?stream=1>>. Acesso em 7 nov. 2020.
- ²⁸ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Barômetro Global da Corrupção: América Latina e Caribe 2019**. Disponível em: <<https://www.transparenciainternacional.org.br/conhecimento/barometro-global-da-corrupcao/>>. Acesso em 6 nov. 2020.
- ²⁹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Mechanism for follow-up on the implementation of the Inter-american Convention against Corruption: Brazil final report**. Washington DC, mar. 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_bra_report_eng.pdf>. Acesso em 7 nov. 2020.

³⁰ ESCRITÓRIO DA ONU PARA DROGAS E CRIME. UNCAC **Country Review Report of Brazil**. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017_01_19_Brazil_Final_Country_Report.pdf>. Acesso em 7 nov. 2020.

³¹ ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Brazil: follow-up to the phase 3 report & recommendations**. Paris, fev. 2017. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Brazil-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>>. Acesso em 7 nov. 2020.

³² INSTITUTO ETHOS; IBCC; REDE BRASIL PACTO GLOBAL; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Enfrentando a pandemia com responsabilidade social: guia para empresas**. Disponível em: <<https://www.covidradar.org.br/guia-recomendacoes/>>. Acesso em 7 nov. 2020.

³³ UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT. **A Practical Guide for Collective Action against Corruption**. Disponível em: <https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_doc%2FAnti-Corruption%2FCollectiveActionExperiencesGlobal.pdf>. Acesso em 17 nov. 2020.

³⁴ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Sectoral Corruption in Brazil: a look at the health, agribusiness and construction sectors**. 2020. Disponível em: <<https://www.u4.no/publications/sectoral-corruption-in-brazil>>. Acesso em 12 nov. 2020.

³⁵ Para mais informações, cf. <<https://www.ethos.org.br/conteudo/projetos/integridade/acordos-setoriais/>>.



AÇÕES
COLETIVAS
ANTICORRUPÇÃO



Esta publicação da Rede Brasil do Pacto Global contribui para o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 e 17

Realização:



Pacto Global
Rede Brasil



Apoio Institucional:

Grupo Boticário

