

**COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:
O CASO DO PACTO PELA INTEGRIDADE NO MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**

*COMPLIANCE IN THE BRAZILIAN GOVERNMENT:
THE CASE OF THE COVENANT FOR INTEGRITY IN THE MINISTRY OF AGRICULTURE,
LIVESTOCK AND SUPPLY*

Eumar Roberto Novacki

Instituto Brasiliense de Direito Público/ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Brasília – Brasil – eumar.novacki@gmail.com

Ana Carolina Mazzer Machado

Coordenadora de Integridade da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Brasil - ana_mazzer@hotmail.com

RESUMO

Trata-se do processo de implementação de políticas de compliance anticorrupção em órgão da administração pública direta do Poder Executivo Federal, com enfoque não somente nos marcos legais e infralegais, mas especialmente no desafio tático e operacional para implantação das ações, sob o enfoque qualitativo e descritivo, tomando como pano de fundo a publicação da Lei Anticorrupção (nº 12.846, de 2013), os programas federais de fomento à implementação das políticas de integridade e, mais detalhadamente, o Programa de Integridade em execução no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), denominado Programa Agro+ Integridade, desenvolvido como uma resposta ao quadro de corrupção que se verificou instalado no setor do agronegócio, conforme se viu na recente Operação Carne Fraca. Ressalta-se ainda a criação do Selo Agro+ Integridade, como inédita premiação setorial do governo Federal voltada ao reconhecimento dos esforços das empresas do agronegócio. Inserir essa prática de fomento externo em Planos de Integridade de entidades públicas da administração federal direta, apesar de desafiador, é a oportunidade de demonstrar como essa ferramenta pode contribuir para minimizar os riscos de corrupção e desvios de conduta, interna e externamente ao órgão público, e servir de exemplo para outros Órgãos Públicos. Entretanto, já nas reflexões finais sobre o tema, serão abordados os desafios futuros ligados à necessidade de amadurecimento nessa nova cultura de práticas íntegras dentro das instituições públicas e privadas, criando um canal efetivo de trocas de

experiência, objetivando evitar os nefastos danos que comprometem a imagem das instituições públicas e privadas perante o mercado nacional e internacional.

PALAVRAS-CHAVE: agronegócio. Compliance. Governança. Integridade. Lei anticorrupção.

ABSTRACT

It is the process of implementing anticorruption compliance policies in the Brazilian Federal government, focusing not only on the legal milestones and regulations, but also on the tactical and operational challenges to implement initiatives, under the qualitative and descriptive context, taking as a background the publication of the Anti-Corruption Law (Law No. 12.846/2013), the federal programs to promote the implementation of integrity policies, and also the running integrity program at the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply ("MAPA"), so-called "Agro +" Integrity Program. It was developed as a consequence of corruption that was installed in the agribusiness sector. Recently, the Operation "Carne Fraca". It was also important to mention the creation of the "Agro +" Integrity Seal, as an unprecedented sectorial award from the Federal Government aimed at recognizing the efforts of agribusiness companies. Inserting this practice of external promotion into the Integrity Plan of a public entity of the Brazilian Federal government, despite challenging, is the opportunity to demonstrate how this tool can contribute to minimize the risks of corruption and misconduct, internally and externally to the government agency, and serve as a good example for other public agencies. However, it is also necessary to insert and evolve this new culture of good practices within institutions, creating an effective channel for exchanging experience in order to avoid harmful damages that can jeopardize the image of public and private institutions in the national and international markets.

KEYWORDS: Agribusiness. Anti-corruption Law. Compliance. Governance. Integrity.

I INTRODUÇÃO

O termo corrupção advém da palavra latina corruptio, que traz a ideia de degradação, decomposição, rompimento, presentes no conceito apresentado por Aristóteles, em que a corrupção constitui na mudança que vai de algo ao não ser desse algo (Leonel, 2001). Esse termo é de difícil entendimento, pois envolve inúmeras perspectivas. De uma forma geral, e a partir da instituição de práticas comerciais globalizadas, a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um

fenômeno transnacional, trazendo graves problemas e ameaças para a estabilidade e a segurança das sociedades, por terem essa constatação latente em suas realidades (Hubner & Silva, 2016).

É impossível não identificar as dificuldades em superar a corrupção sistêmica como um dos pontos baixos desses últimos trinta anos de democracia no Brasil. O fenômeno vem em processo acumulativo desde muito longe e se disseminou, nos últimos tempos, em níveis espantosos e endêmicos. Foi um fenômeno generalizado, sistêmico e plural, que envolveu empresas estatais, empresas privadas, agentes públicos, agentes privados, partidos políticos, membros do Executivo e do Legislativo.

É possível, porém, que o aumento da percepção da corrupção, como se vê em indicadores internacionais anualmente publicados, não signifique, necessariamente, um aumento do volume dos comportamentos desviantes. Pode ser um sinal de que o país deixou de varrer a sujeira para baixo do tapete e passou a enfrentar corajosamente o problema. Embora a ideia de compliance não esteja associada exclusivamente ao combate à corrupção, esta é a área em que a demanda tem sido mais significativa.

Sem embargo, por mais que a aproximação da corrupção a problemas histórico-políticos torne o seu combate mais difícil e complexo, tal realidade precisa ser enfrentada dentro do contexto de prevenção, sob pena de não se alcançarem resultados efetivos.

O presente trabalho busca descrever o papel dos programas de integridade no setor público, principalmente o implementado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e seus efeitos mitigadores às práticas de corrupção, não somente no sentido de fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades de uma instituição, mas também seu necessário alinhamento com as políticas de compliance do setor privado, especialmente no que se refere à ação propulsora de uma nova cultura na administração pública e na relação com seu público-alvo.

Neste estudo, os holofotes estarão voltados para o programa de integridade implementado no MAPA, chamado de Programa “Agro+ Integridade”, tendo em vista o protagonismo das práticas na Pasta, sendo reconhecido como o primeiro Ministério a adotar um programa de integridade efetivamente alinhado a todos os eixos fundamentais definidos no Programa de Fomento à Integridade do Governo Federal (PROFIP), implementado pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Este estudo ressalta a importância de delinear os pontos fundamentais para a real implantação de um programa de integridade, que por natureza visa evitar atos lesivos de conduta que prejudiquem o Estado e danifiquem a imagem das instituições perante o setor privado e a sociedade civil como um todo.

Em termos de enquadramento metodológico, foi utilizada a abordagem qualitativa (Fachin, 2003) e elaborado um estudo de caso descritivo (Richardson, 1999). Para isso, utilizaram-se dados primários, como relatórios técnicos do MAPA, documentos publicados, palestras e atas de reunião. Esse material de consulta consubstancia-se num conjunto eficiente para manifestação sobre como foi idealizado, implementado e quais os resultados já mensuráveis do referido programa, bem como sua projeção futura.

Utilizou-se também, como referência, a Lei Anticorrupção, o respectivo Decreto regulamentador e as normas sobre o tema de integridade, publicados pelo Governo Federal, por meio do órgão responsável, no caso a Controladoria-Geral da União (CGU) e suas repercussões no MAPA, eleito como projeto-piloto.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Mundialmente, o movimento anticorrupção iniciou seu fortalecimento nos anos de 1980 e 1990, com a concentração de esforços de organismos internacionais, atos transnacionais e locais em busca de soluções de combate à corrupção (Sousa, 2010).

Além das crises financeiras, também o terrorismo global fez com que instituições internacionais, dentro de um contexto global de atuação, apostassem em ações específicas para o efetivo combate à corrupção, em âmbito internacional, com destaque para as Convenções da Organização das Nações Unidas (ONU), da União Europeia, da União Africana, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Iniciava-se naquela oportunidade um movimento que propunha orientações e convenções internacionais, dirigidas a países-membros, que se comprometeram a implementar condutas contra o suborno de funcionários públicos, cooperação em crimes na fronteira, e ainda na elaboração de leis e processos penais (Sousa, 2010).

O tema ganhou força com a publicação das Diretrizes Federais de Sentenciamento, em 1987, consideradas a principal origem básica de elementos para constituir um programa efetivo de compliance e iniciou-se uma doutrina que se propagou para outros países, devido à força no mercado que as empresas americanas possuíam e a elaboração dos tratados e convenções ao combate à corrupção.

No final do século XX, o mercado internacional tornou-se mais exigente; práticas corruptas como o suborno e a formação de cartéis, antes vistas como “necessárias” passaram a ser combatidas, com a atuação de organismos internacionais, como a Transparência Internacional.

Além disso, destacam-se as assinaturas de importantes acordos como a Convenção Interamericana contra a corrupção, em 1996, Convenção sobre o Combate a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, realizado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1997, e, por fim, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em 2003 (Mendes & Carvalho, 2017)

Estas medidas estimularam os países a adotar inúmeras outras para diminuir os casos de fraudes e corrupção; e no Brasil este movimento começou no final dos anos 90, com a publicação de um conjunto de Leis e respectivos Decretos regulamentadores, considerados marcos regulamentares, como a Lei da Improbidade Administrativa (nº 8.429, de 1992), Lei Geral de Licitações e Contratos (nº 8.666, de 1993), Decreto sobre a Vedação do Nepotismo no Governo Federal (nº 7.203, de 2010), Lei de Acesso à Informação (nº 12.527, de 2011), Lei do Conflito de Interesses (nº 12.813, de 2013),

e a Lei Anticorrupção (nº 12.846, de 2013), sendo esta última um desdobramento da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, realizado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, que trouxe para o Brasil inúmeras inovações jurídicas, como responsabilização administrativa e civil objetiva de pessoas jurídicas; acordos de leniência; programas de compliance; combate ao suborno transnacional; dentre outras.

Segundo Breir (2015), os programas de compliance visam à prevenção dos atos ilícitos praticados por funcionários, tanto no interior quanto no exterior de uma empresa. Eles se dão pelos denominados códigos de condutas, e por recompensar a cultura do cumprimento de regras no interior da empresa, abrangendo desde a alta administração até o menor grau hierárquico corporativo, a denominada “prática da boa governança corporativa”.

Sendo assim, até a promulgação do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamentou, mesmo com atraso de quase dois anos, a Lei Anticorrupção, não havia leis e/ou atos infralegais que revelassem critérios a serem considerados para a formatação de um programa de integridade (compliance anticorrupção) robusto. O Decreto nº 8.420, de 2015, estabeleceu ainda uma série de parâmetros de avaliação para determinar a efetividade do programa de integridade, entre os quais merecem destaque o comprometimento da alta administração, a elaboração de código de ética, monitoramento e tratamento de riscos à integridade, treinamentos contínuos sobre o programa, a independência da instância interna responsável pela aplicação do programa e por sua fiscalização e a instituição de procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações.

A Lei nº 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção), regulamentada pelo Decreto nº 8.420, de 2015, e mais recentemente a Lei nº 13.303, de 2016 (Lei das Estatais), regulamentada pelo Decreto nº 8.945, de 2016, são marcos na definição dos requisitos fundamentais em programas de integridade para Órgãos Públicos e nas exigências de sua implementação nas Empresas e Sociedades de Economia Mista controlados pelo Governo Federal. A Lei Anticorrupção inovou ao trazer a responsabilidade objetiva dos atos lesivos contra a administração pública praticados pelos funcionários de uma empresa para a pessoa jurídica, sem prejuízo da responsabilização de seus administradores e demais pessoas que participem do ato ilícito. Outra grande inovação foi o lançamento de novos instrumentos no arcabouço legislativo, como é o caso do acordo de leniência e da conseqüente redução da sanção, se for reconhecida a existência de uma área de compliance efetiva.

A administração pública federal direta também conta com vasta regulamentação sobre implantação de programas de integridade, induzidos inicialmente pelo Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP) da Controladoria Geral da União, instituído pela Portaria CGU nº 784, de 28 de abril de 2016, e posteriormente complementado pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 2016, que estabeleceu a obrigação dos órgãos do Poder Executivo Federal de implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos de gestão.

A esse respeito, e talvez como ação natural dos avanços alcançados já em 2017, é apresentado marco normativo de grande relevância, a saber: a Portaria CGU nº 1.089, de 25/4/2018, recentemente atualizada pela Portaria CGU nº 57, de 4/1/2019, que estabeleceram orientações para que os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotassem procedimentos para a estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade.

A referida Portaria estabelece ainda orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal instituam programas de integridade que demonstrem todo o esforço e compromisso da alta administração com sua efetiva implementação, e sejam compatíveis com a natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação da Pasta ministerial.

Esses programas se baseiam em uma política que promove a transparência na condução dos negócios, evitam demandas judiciais e os conflitos de interesse pessoal, a lavagem de dinheiro e, por fim, divulgam a prática organizacional por treinamentos e educação dos valores da compliance (Ribeiro & Diniz, 2015). O agir ético sustenta a construção de um sistema de integridade empresarial e orienta todas as ações das instituições, em especial às de prevenção e de combate à corrupção. Para alcançar tais propósitos, espera-se que os administradores, servidores e colaboradores atuem como propagadores dessa mentalidade (Kempfer & Batisti, 2017).

Nessa mesma esteira, o trabalho busca ressaltar a adesão por parte do MAPA ao Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP) da Controladoria-Geral da União, em maio de 2017, conforme consta no Plano de Integridade aprovado pela Portaria MAPA nº 2.310, de 13/11/2017, em que podem ser encontradas as primeiras linhas específicas de práticas de integridade em um setor indutor de uma cadeia produtiva essencial para o governo Federal; a primeira, interna, dirigida às Unidades Administrativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em Brasília e nos estados, e a segunda, externa, dirigida às empresas do agronegócio brasileiro, tendo como destaque a criação do Selo Agro+ Integridade, aprovado pela Portaria MAPA nº 2.462, de 12 de dezembro de 2017, com a consequente criação do respectivo Comitê Gestor do Selo, efetivado pela Portaria MAPA nº 599, de 16 de abril de 2018, formado primordialmente por entes não governamentais.

3 O PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO MAPA

3.1 Histórico – Operação “Carne Fraca”

O Brasil vivenciou, em 2015, o início de uma investigação contra possíveis crimes ocorridos no setor agropecuário; suspeitava-se que diversas empresas haviam cooptado fiscais agropecuários mediante corrupção, levando a liberação irregular de carnes sem a fiscalização adequada, bem como o comércio de carnes com prazo de validade expirado e com a adição de substâncias proibidas, tudo com o silêncio e a

colaboração dos agentes estatais.

A então denominada “Operação Carne Fraca” se iniciou a partir de denúncias de um próprio agente de fiscalização federal agropecuária, então lotado no estado do Paraná, e que acabou tomando uma proporção muito maior do que se imaginava, a partir do aprofundamento das investigações, quase que tomando proporções de amplitude nacional, pois atingia práticas corruptas cometidas por duas das maiores empresas do setor alimentício em todo o País.

Em 17 de março de 2017, a operação foi deflagrada, 33 servidores públicos acusados foram afastados, os que ocupavam cargos de chefia foram exonerados e os acessos bloqueados aos sistemas informatizados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Inúmeras ações para conter a crise foram implementadas com total transparência. Houve a suspensão da produção e exportação dos 21 estabelecimentos citados, e análises laboratoriais foram realizadas em amostras dos produtos desses estabelecimentos.

Vinte e uma empresas do ramo frigorífico foram acusadas de adulterar os produtos que vendiam no mercado interno e externo. Trinta e três, de mais de onze mil servidores do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, foram acusados de prevaricação, não fiscalização a possíveis irregularidades mediante recebimento de propina, prejudicando as vendas de carne, principalmente carne bovina (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos [DIEESE], 2007).

Nesse contexto, percebeu-se a oportunidade para a criação de um Programa de Integridade diferenciado para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, cujo objetivo fundamental seria o de implementar medidas de prevenção à corrupção e desvios de conduta de servidores e que, devido à interface direta desses agentes públicos com as empresas privadas do agronegócio, entendeu-se imprescindível que também as empresas do Setor fossem afetadas e, dentro da face externa do referido programa, concitadas ao fomento às ações de integridade, em franca sintonia com as ações internas em curso no Ministério, para que se alcançasse assim uma relação com amplo enfoque ético entre o setor público e privado do agronegócio nacional.

3.2 Implantação do Programa Agro+ Integridade no MAPA

Assim é que se torna fundamental a constante volta ao ano de 2017, onde repousam as primeiras medidas tomadas para a implantação do programa de integridade no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), considerando-se primordiais as fases de implementação de novas práticas com alinhamento ético, canais efetivos e seguros de comunicação com a sociedade e de ampla reestruturação normativa.

A primeira medida se deu no sentido de estimular a comunicação e a transparência ativa nas unidades internas da Pasta ministerial, inicialmente por meio de uma avaliação do ambiente de integridade junto com os servidores, em que se perseguia conhecer o estágio de maturação dos principais eixos de integridade no Ministério da Agricultura,

Pecuária e Abastecimento, como: valores éticos, de transparência, relacionamento com a sociedade e atividades correcionais, por meio da aplicação de um questionário dirigido a todos os servidores e dirigentes, durante um período de 4 meses, a partir de maio de 2017.

Avaliando-se os resultados da aplicação do questionário, mesmo com baixa adesão, que por si só já traz uma percepção negativa do nível de engajamento com o tema naquele momento, pôde-se verificar que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento possuía um índice de percepção da maturidade em integridade de nível intermediário, reforçando o entendimento sobre a necessidade de ações estruturantes e normativas imediatas.

É importante consignar que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), instituiu seu Programa de Integridade, em 7 de abril de 2017, por meio da Portaria nº 705, publicada no DOU, de 12/4/2017, percorrendo todas as fases iniciais previstas no então Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP) da Controladoria-Geral da União, e que a partir de forte trabalho de reestruturação interna fez publicar, na página oficial do Ministério na Rede Mundial de Computadores, em 16/11/2017, a Portaria nº 2.310, de 13/11/2017, inédita versão de um Plano de Integridade Ministerial dentre os demais Órgãos do Governo Federal (excetuando-se aí o da própria Controladoria-Geral da União, é claro).

Com a publicação da Portaria MAPA nº 705, de 2017, foram definidos os primeiros pilares para implementar e aprimorar mecanismos de prevenção, detecção e remediação de fraudes, irregularidades e desvios de conduta, normas e procedimentos para o fluxo de pedidos de acesso à informação do sistema de “Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)”; a regulamentação de procedimentos para a consulta sobre a existência de conflito de interesses e para a formalização de pedido de autorização para o exercício de atividade privada em relação aos servidores; aprovação do regimento interno da Comissão de Ética; o estabelecimento de fluxo interno para o tratamento de denúncias; elaboração do Plano de Integridade; instituição do Selo Agro+ Integridade; e a publicação do código de conduta dos agentes públicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Do ponto de vista cronológico-formal, o que se constatou foi uma média superior a uma Portaria/mês na fase de implantação do programa no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como esforço para efetiva implementação. Assim, no próprio mês de maio de 2017, um mês após a criação do programa de integridade, já estavam sendo criados dois Grupos de Trabalho (Portarias MAPA nºs 1.008 e 1.009) com o objetivo de apresentar uma versão sobre um sensível tema como o Código de Conduta para os Agentes Públicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que somente se concluiu definitivamente, após nove meses de árduo trabalho de “gestação”, com a publicação da Portaria MAPA nº 249, de 22 de fevereiro de 2018, que aprovou o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e pela primeira vez na história centenária deste Ministério definiu os princípios e valores éticos da instituição.

Em junho de 2017, avançou-se na parte de transparência ativa e passiva. A primeira, com a ampla revisão das informações da página oficial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, referente ao acesso à informação, para melhor enquadramento às exigências da Lei de Acesso à Informação – em resposta aos apontamentos da própria Controladoria-Geral da União, que registrava uma desconformidade de quase 80% das informações em Transparência Ativa na página oficial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Já na parte da Transparência Passiva (resposta às demandas dos cidadãos), a Portaria MAPA nº 1.434, de 3 de julho de 2017, veio equacionar um problema crônico interno nas respostas aos pleitos da sociedade civil.

Posteriormente, mas ainda em julho de 2017, as Portarias MAPA nºs 1.680 e 1.687, com a nova Composição e Novo Regimento Interno da Comissão de Ética do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Nesse sentido, já entrando em agosto de 2017, foi publicada a Portaria MAPA nº 1.543, definindo internamente o fluxo para consultas e pedidos de autorização para prevenção da ocorrência de conflito de interesse no Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesse SeCI/CGU, canal que serve para servidores que estejam com dúvidas ou queiram relatar algo relacionado a questões de ética e conflito de interesse.

O canal de comunicação único e seguro com o cidadão, para fins de denúncias e outras manifestações, foi estabelecido por meio da Portaria MAPA nº 1.879, de 1º de setembro de 2017, fortalecendo a relação da Ouvidoria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com a sociedade, com objetivo de dar efetividade às apurações dos fatos denunciados e tornar mais eficiente o processo de detecção de indícios de ilicitude nas práticas, procedimentos, processos, e também assegurar o acompanhamento interno das irregularidades denunciadas.

A referida Portaria promoveu ainda a criação de um Grupo de Tratamento de Denúncias – GTD/Ouvidoria, incumbido de analisar fatos graves denunciados e submeter ao Secretário Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento proposta de encaminhamento para os casos de alto risco à imagem da Pasta.

No que tange às ações no âmbito externo ao Ministério, ou seja, ações voltadas às empresas do agronegócio e fornecedores; já em dezembro de 2017 é criado o Selo Agro+ Integridade, pela Portaria MAPA nº 2.462, destinado a premiar empresas do agronegócio que, reconhecidamente, desenvolvam boas práticas de gestão de integridade, ética e sustentabilidade.

Assim, fechando a linha externa do Programa de Integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, foi editada ainda a inovadora Portaria MAPA nº 877, de 6 de junho de 2018, que tornava obrigatório que as minutas de contrato dos novos editais de licitação publicados pelas Unidades Gestoras do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em Brasília-DF ou nos estados, para contratação de prestação de serviço de mão de obra exclusiva, cujo valor estimado seja igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), contivessem cláusula específica

fixando a determinação de apresentação de Programas de Integridade implementados, no prazo de nove meses, a contar da data da assinatura do contrato pelos representantes das empresas contratadas.

A seguir, a partir do exposto, segue abaixo um sumário com a linha do tempo e respectiva tabela explicativa representando a cronologia das principais ações realizadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no biênio 2017-2018:

I. TABELA

17/3/17	Deflagração da “Operação Carne Fraca” pela Polícia Federal.
7/4/17	Portaria MAPA nº 705/2017 – Programa de Integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
3/7/17	Portaria MAPA nº 1.434/2017 – Normatização e implementação do fluxo de respostas às demandas dos cidadãos via SIC.
23/8/17	Portaria CGU nº 1.827/2017, PROFIP – Programa de Fomento à Integridade Pública.
2/10/17	Política de Gestão de Riscos e Controles Internos – PGRCI do Ministério da Agricultura.
1º/11/17	Portaria MAPA nº 1.879/2017 – Criação do grupo de Tratamento de Denúncias Sensíveis (GTD).
22/11/17	Decreto nº 9.203/2018 – Política de governança da administração pública.
13/11/17	Portaria MAPA nº 2.310/2017 – Publicação do Plano de Integridade, construído em parceria com a Diretoria de Promoção da Integridade da Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção (STPC/CGU).
12/12/17	Portaria MAPA nº 2.462/2017 – Criação do Selo Agro + Integridade.
22/2/18	Portaria MAPA nº 249/2018 – Publicação do Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos do MAPA.
25/4/18	Portaria CGU nº 1.089/2018 – Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.

6/6/18	Portaria MAPA nº 877/2018 – Normatização sobre a necessidade de que as empresas prestadoras de serviço no MAPA, em contratos acima de R\$ 5 milhões, demonstrem ter implementado ações de integridade na empresa.
13/11/18	Premiação do Selo Agro+ Integridade das empresas do setor agropecuário.

Fonte: Elaboração dos autores.

Assim, a estratégia adotada pelo Programa de Integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento se consubstancia como sistemática peculiar na implementação desta nova cultura de integridade, seja no âmbito interno ao Ministério, implementando práticas voltadas para o fortalecimento das unidades instrumentais de integridade, como também no âmbito externo, junto com fornecedores e empresas do Setor do Agronegócio.

O Pacto pela Integridade do Setor do Agronegócio Brasileiro propugnava na certeza de que não bastava o órgão público atuar sozinho. Era preciso estimular que as instituições privadas adotassem uma política de integridade efetiva no que se refere ao combate ao desvio de conduta, aprimoramento da transparência com a sociedade, a melhoria do clima organizacional e o fortalecimento da ética, estimulando uma nova cultura concorrencial.

A gestão da integridade é considerada componente fundamental da boa governança, condição que dá às outras atividades de governo não apenas legitimidade e confiabilidade, como também eficiência. Uma gestão da integridade bem desenvolvida, em que todos os sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, ouvidoria, dentre outros) são bem coordenados e favorecem aos agentes públicos tomarem decisões em função de critérios técnicos, e não com base em interesses particulares, o que, por sua vez, aumenta a qualidade na prestação dos serviços públicos.

A política de governança e de integridade do Governo Federal com a publicação do Decreto nº 9.203, de 2017, oito meses após a implementação do Programa Agro+ Integridade, ratificou em grau, número e gênero as ações de integridade e governança em curso no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, sob a ótica da atuação prévia antissuborno e anticorrupção, destacando-se as ações de curto, médio e longo prazos, nos tradicionais eixos de atuação, quais sejam: definição das Unidades de Gestão da Integridade; criação e aprimoramento de padrões de ética e de conduta; aprimoramento e institucionalização de canais de denúncia e de fluxos e processos para seu tratamento; aprimoramento e institucionalização dos procedimentos e instâncias responsáveis pelas ações de responsabilização disciplinar; mapeamento de riscos de integridade; realização de ações de comunicação, cursos e treinamentos para disseminação das normas e conteúdo de que tratam os itens anteriores; e monitoramento contínuo das ações, viabilizando a elaboração de indicadores e divulgação dos resultados do Programa.

3.4 Selo Agro+ Integridade: Sustentabilidade, Responsabilidade Social, Ética e Integridade

Alinhado à parte interna do Programa Agro+ Integridade, foi criado o Selo Agro+ Integridade, instituído pela Portaria MAPA nº 2.462, de 12 de dezembro de 2017, com o objetivo de fomentar, reconhecer e premiar práticas de integridade por empresas do agronegócio, consolidando a parte externa do programa de integridade instituído em abril de 2017.

Nesse sentido, concatenando todo o esforço empreendido para a instalação de pilares de integridade no âmbito interno às Unidades do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, tem-se como objetivo fundamental do Selo o fomento e o reconhecimento de boas práticas de produção pelos diversos setores do agronegócio, sob a ótica da responsabilidade social, sustentabilidade, ética e ainda o empenho para a mitigação das práticas de fraude, suborno e corrupção (integridade).

Essa linha de atuação, voltada para o apoio e fomento à implantação de políticas de integridade pelos estabelecimentos agropecuários, já estava prevista quando da implementação do Programa, conforme artigo 3º da Portaria MAPA nº 705, de 7/4/2017, sendo pioneiro entre os Ministérios do Governo Federal, a saber:

“Art. 3º O Plano de Integridade do MAPA deverá contemplar diretrizes e mecanismos de apoio e fomento à implantação de políticas de compliance pelos estabelecimentos agropecuários sujeitos à fiscalização federal.”

As empresas de todos os setores da economia já estão sendo cobradas pelo mercado por ações voltadas para a responsabilidade social, sustentabilidade e eliminação de práticas corruptas, seja nas relações entre si, seja nas relações com os governos municipais, estaduais e federal, no Brasil, e nas suas relações comerciais internacionais.

Assim, na prática, com a implementação do Selo Setorial busca-se coadunar as ações em curso pelas empresas do agronegócio, a fim do efetivo reconhecimento interno e externo, bem como o natural estímulo para os demais setores da economia.

Para avaliação da documentação encaminhada pelas empresas interessadas em obter o Selo de Integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, foi instituído, pela Portaria SE MAPA nº 599, de 16/4/2018, o Comitê Gestor do Selo, composto por um rol de instituições públicas e privadas encarregadas da homologação do resultado final e o comprometimento com a boa operacionalização da premiação.

O referido Comitê é composto por um membro titular e um membro suplente das seguintes instituições: Instituto Ethos, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), Bolsa de Valores do Brasil (B3), Alliance for Integrity, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Ministério da Controladoria-Geral da União

(CGU) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A Assessoria Especial de Controle Interno foi destacada para o papel de Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Selo (SECG), com a função de acompanhar as inscrições, dirimir dúvidas, avaliar a documentação apresentada e assegurar todo o suporte logístico e técnico para o bom funcionamento do Comitê Gestor, composto majoritariamente por membros de instituições privadas, de âmbito nacional, vinculadas ao Agronegócio e a órgãos públicos, com a função pétrea de homologação dos trabalhos de análise empreendidos pela Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Selo.

Após a divulgação do resultado final, as empresas consideradas aptas a receberem o "Selo Agro+ Integridade", com validade de um ano, deverão assinar o Pacto pela Ética, Integridade e Sustentabilidade, como forma de declarar publicamente sua disposição para atuar e contribuir em prol de um ambiente concorrencial mais íntegro, ético, transparente e sustentável no setor privado e em suas relações com o setor público.

A premiação do Selo Agro+ Integridade é anual e garante às empresas vencedoras a ampla divulgação de seu nome no site do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e em quaisquer outros meios de comunicação e publicidade, e utilizar o "Selo Agro+ Integridade" em seus produtos e em meios de comunicação e publicidade, como futuro diferencial para o mercado atuando na promoção de seus produtos.

Entretanto, com a premiação advêm responsabilidades, como garantir a veracidade e atualização das informações prestadas e documentos disponibilizados, manter as condições de habilitação, responder e punir condutas antiéticas identificadas na empresa, prestar esclarecimentos necessários, quando solicitada. Caso ocorra alguma infração ou descumprimento ao disposto no edital, o direito de uso será suspenso.

Conforme pontuado e por todo exposto, pode-se entender que a instituição do Selo, na forma em que hoje se apresenta, é um instrumento valoroso no fomento a uma atuação íntegra entre instituições privadas do agronegócio e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, dentro do escopo denominado Pacto pela Integridade do Setor Agropecuário Brasileiro.

4 CONCLUSÃO

Neste ponto, e antes de chegarmos às conclusões finais que nos propusemos enfrentar, é importante lembrar que o agronegócio é um dos pilares mais importantes da economia do Brasil, responsável por aproximadamente um quarto do PIB, quase 50% das exportações, e emprega mais de um terço da população ativa brasileira, direta ou indiretamente, sendo vítima do histórico brasileiro de não integridade, ou da cultura do "jeitinho brasileiro", portanto carente de uma agenda de conformidade ética e legal, da proteção aos direitos trabalhistas e previdenciários, e da preservação ambiental.

Urgiam, portanto, as iniciativas setoriais de incentivo a práticas concorrenciais íntegras e éticas, conforme fomentado pelo Programa de Integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para as empresas do setor, que, até por tudo que

representa do ponto de vista de Produto Interno Bruto (IB) Nacional, devem estar sempre protegidas de ataques oportunistas externos e internos, sob a ótica da corrupção ou desconformidade.

Ações de compliance empresarial são os elementos fundamentais para a mitigação de riscos nessa seara, que se justifica não somente pela crise ética em discussão atualmente no País, em que se percebe forte espaço para o crescimento de pautas anticorrupção, que, gradativamente alinhadas às normas específicas das diversas fases da produção e comercialização de insumos, até a legislação especial e normas regulamentares, são os pilares fundamentais dessa retomada.

O Selo Agro+ Integridade é único do ponto de vista setorial, pois traz em sua essência uma ação de fomento e premiação de práticas anticorrupção, de responsabilidade trabalhista e ambiental, devendo servir de referência para os demais setores do governo, mesmo ainda não possuindo divisões em categorias, o que poderia ser útil devido à ampla diversidade do agronegócio, conforme citado por Coelho (2018), mas que é um desafio que pode e deve ser superado, senão nesse momento, no médio e longo prazo.

Outro ponto de extrema atenção para o sucesso do Programa, e especialmente do Selo de Integridade implementado, é que as empresas se concentrem em atingir a meta estabelecida e garantir o benefício da mudança de cultura na busca do “reconhecimento público”, sem, contudo, buscar os vetustos e historicamente condenados “privilégios para as empresas” em suas relações com o setor público, especialmente com as de fiscalização agropecuária.

Já no primeiro ano de premiação, em 2018, foi possível verificar o sucesso da pauta inovadora, a partir do quantitativo de empresas interessadas em conhecer os requisitos para concorrer ao Selo Agro+ Integridade, mais de mil empresas e cooperativas acessaram o site oficial da Pasta. Entretanto, como esperado, um número bem mais tímido (vinte e três) enviou a documentação para avaliação da equipe da Secretaria-Executiva do Comitê Gesto (SECG), para posterior submissão ao Comitê Gestor do Selo Agro+ Integridade.

Destaca-se ainda que, das vinte e três empresas concorrentes, nove tiveram as documentações rejeitadas na análise técnica, sendo que as catorze restantes foram submetidas ao Comitê Gestor, na forma prevista em regulamento, por meio dos Relatórios de Avaliação Final (RAF), e destas, onze foram premiadas com o Selo Agro+ Integridade, já no final de novembro de 2018.

Apesar de todo o sucesso apresentado já no primeiro ano de premiação, é necessária a manutenção da pauta como objetivo estratégico ministerial, de modo que sua penetração no setor se faça sentir numa escala geométrica anual de avanço. Além disso, há de se buscar oferecer um tratamento específico de requisitos de concorrência para as cooperativas, pelas peculiaridades que permeiam aquele nicho do agronegócio.

Embora o novo governo apresente uma forte inclinação às ações de integridade, verifica-se que não há ainda outros programas com vertentes para premiações voltadas ao fomento setorial, como as implementadas no Ministério da Agricultura, Pecuária e

Abastecimento, estando os demais ministérios ainda com programas de integridade tímidos e pouco eficazes sob a ótica interna das estruturas e normas de integridade.

Não obstante, e já finalizando, é importante que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento se preocupe, ainda, em aumentar a capilaridade interna de seu programa de integridade, que, se do ponto de vista da qualidade e da ousadia da reestruturação das principais Unidades de Integridade são sucessos incontestáveis, com a incorporação das novas estruturas ministeriais que não participaram do lançamento do programa de integridade em 2017, necessitam de especial atenção da alta administração (dentro do mais básico parâmetro do *tone at the top*) para que sejam incorporadas definitivamente, sem os naturais vícios que trazem consigo, a partir das estruturas anteriores das quais faziam parte.

REFERÊNCIAS:

Brasil. **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)**. Pró-Ética [página oficial do programa]. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

Breier, R. (2015). **Implementação de programas de compliance no setor público é um desafio**. Consultor Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-20/ricardo-breier-compliance-setor-publico-desafio-pais>. Acesso em: 19 de setembro de 2018.

Coelho, A. A. S. (2018). **Compliance**. Perspectivas e desafios dos programas de integridade. Belo Horizonte, MG: Fórum.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. (2007). <http://www.dieese.org.br/anu/anuario2007.pdf>. Acesso em: 1º de janeiro de 2019.

Fachin, O. (2003). **Fundamentos de metodologia**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva.

Hubner, B. H., & Silva, C. L. (2016). **A corrupção como fenômeno mundial**: breves apontamentos acerca da corrupção e das convenções internacionais que ensejaram a edição da lei federal n.º 12. 846/2013 – Lei anticorrupção brasileira.

Kempfer, M., & Batisti, B. M. (2017). **Estudos sobre o compliance para a prevenção da corrupção nos negócios públicos: ética, ciência da administração e direito**. Londrina, PR: Revista do Direito Público, p. 273-307.

Leonel, V. T. (2001). **Da geração e da Corrupção seguido de convite à filosofia**. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. São Paulo: Landy Editora.

Mendes, F. S., & de Carvalho, V. M. (2017). **Compliance: concorrência e combate à corrupção**. Editora Trevisan.

Richardson, M. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: 1999. São Paulo: Atlas o controle da Administração Pública brasileira. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44.

Ribeiro, M.C.P & Diniz, P.D.F. (2015). Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 52, Número 205.

Site do **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/>. Acesso em: 6 de março de 2019.

Sousa, L. (2010). **Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance**. Crime, law and social change, 53(1), 5-22.

Recebido em: 13/08/2020

Aprovado em: 21/01/2020