

Vol. 28

A Prevenção da Corrupção na Administração Pública:

contributos
criminológicos, do
corporate compliance
e Public compliance

Gabriel Marson
Junqueira

30 ANOS
DA CR/1988

Coleção

*Direitos fundamentais e acesso à justiça no
estado constitucional de direito em crise*

Coordenador:

Gregório Assagra de Almeida

 editora
D'PLÁCIDO

*A prevenção da
corrupção na
administração
pública:*

*Contributos criminológicos,
do corporate compliance e
Public compliance*

Vol. 28

A prevenção da corrupção na administração pública:

Contributos criminológicos,
do *corporate compliance* e
Public compliance

Gabriel Marson Junqueira

Coleção

*Direitos fundamentais e acesso à justiça no
estado constitucional de direito em crise*

Coordenador:

Gregório Assagra de Almeida



Copyright © 2019, D'Plácido Editora.
Copyright © 2019, Gabriel Marson Junqueira

Editor Chefe
Plácido Arraes

Editor
Tales Leon de Marco

Produtora Editorial
Bárbara Rodrigues

Capa, projeto gráfico
Enzo Zaqueu Prates
Nathalia Torres
Imagem por

Diagramação
Bárbara Rodrigues

Editora D'Plácido
Av. Brasil, 1843, Savassi
Belo Horizonte – MG
Tel.: 31 3261 2801
CEP 30140-007



WWW.EDITORADPLACIDO.COM.BR

Todos os direitos reservados.
Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida,
por quaisquer meios, sem a autorização prévia
do Grupo D'Plácido.

Catálogo na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica

JUNQUEIRA, Gabriel Marson

A prevenção da corrupção na administração pública: Contributos criminológicos, do corporate compliance e Public compliance - Coordenação: Gregório Assagra de Almeida - Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

154 p.

ISBN: 978-65-80444-32-8

1. Direito. 2. Direitos Constitucional. 3. Direitos Fundamentais I. Título.

CDD342

CDU341.2

GRUPO
D'PLÁCIDO



*
Rodapé



A Deus e às incríveis mulheres que Ele colocou em minha vida:

- Dirce Silveira Marson, minha avó;
- Louise Maria Marson, minha mãe;
- Dianne Florence Brando Junqueira, minha esposa; e
- Sofia Brando Junqueira, nossa “pequena”.

AGRADECIMENTOS

Entre os muitos a quem gostaria de agradecer, permito-me destacar, em primeiro lugar, a Professora Doutora Cláudia Maria Cruz Santos, também por fazer, da sala de aula, um ambiente acolhedor e democrático, mas sobretudo pela generosidade de me orientar, efetivamente, mesmo tendo eu escolhido trilhar um caminho diferente do inicialmente sugerido. As aulas de criminologia, ao longo dos meses que passei em Coimbra, invariavelmente, foram motivo de alegria para meu curioso espírito, mesmo durante o chuvoso e longo inverno.

Destaco, ainda, a Professora Doutora Maria João Antunes, por sua grandeza de alma e por cada texto sugerido ou compartilhado, e os Professores Doutores Pedro Caeiro e Anabela Miranda Rodrigues, por cada minuto que passamos juntos em sala de aula.

Deixo um agradecimento também especial ao grande amigo Rafael de Oliveira Costa, brilhante e muito admirado colega de Ministério Público, pelo constante incentivo à minha vida acadêmica.

De modo especialmente fraternal, agradeço ao Bruno, ao Hugo e, principalmente, ao Vinícius, colegas de mestrado. Sua alegria gratuita, apanágio da juventude, contagiou-me.

Em seguida, não poderia esquecer do Ministério Público do Estado de São Paulo e dos Doutores Tiago Cintra Zarif, Márcio Sérgio Christino e Luís Paulo Sirvinskas, pela mão que estenderam - cada qual à sua maneira -, em momento de grande agonia.

Por fim, agradeço à linda cidade de Coimbra, por ter me acolhido num momento de muitos medos e incertezas.

NOTAS DO COORDENADOR DA COLEÇÃO

Esta Coleção, que é Comemorativa dos 30 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, reúne obras inéditas e importantes que abordam temáticas relacionadas com o Acesso à Justiça e os Direitos Fundamentais no Estado Constitucional de Direito em Crise.

O presente livro, **A Prevenção da Corrupção na Administração Pública**: *contributos criminológicos, do corporate compliance e public compliance*, foi escrito pelo inteligente e operoso Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, Gabriel Marson Junqueira.

A obra é a versão comercial da pesquisa por intermédio da qual o autor obteve, com distinção, o título Mestre em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal, sob a orientação da Professora Doutora Cláudia Maria Cruz Santos.

Na sua pesquisa, o autor estuda a criminologia e o *corporate compliance* e apresenta diretrizes visando ao aprimoramento do *public compliance* e, com isso, à prevenção da corrupção no setor público.

Para Gabriel Marson, a construção de um eficiente sistema essencialmente preventivo é a única alternativa viável e indispensável para se evitar a corrupção no setor público. Afirma ainda o autor: (...) *Em verdade, segundo cremos, o precário desenvolvimento do public compliance, como um todo, decorre notadamente da falta de um corpo eficaz de incentivos para sua adoção e aperfeiçoamento. A questão que fica é a seguinte: que incentivos criar? Em linhas gerais, sem prejuízo da necessidade de estudos mais alentados a respeito, acreditamos que a solução deve passar pela elevação da pressão sobre os principais decisores da Administração Pública, e não pela instituição da responsabilidade penal desta, como organização.*

Gregório Assagra de Almeida
Coordenador e Organizador da Coleção

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	13
APRESENTAÇÃO	15
PREFÁCIO	17
1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS	19
2. APONTAMENTOS DE CRIMINOLOGIA TEÓRICA	25
2.1. Teoria do crime de colarinho branco.....	25
2.1.1. Introdução.....	25
2.1.2. Conceito de Sutherland de <i>white-collar crime</i>	27
2.1.3. Críticas ao conceito de Sutherland.....	31
2.1.4. Conceito objetivo.....	33
2.1.5. Críticas ao conceito objetivo.....	35
2.1.6. Sub-conceitos de crimes de colarinho branco.....	37
2.1.7. Crime organizacional vs. Crime organizado.....	38
2.1.8. Em direção a uma síntese.....	41
2.1.9. Facilidades de que se valem os <i>white-collar criminals</i>	42
2.2. A perspectiva da prevenção situacional do crime.....	46
2.2.1. Introdução.....	46
2.2.2. Contexto criminológico em que se insere.....	49
2.2.3. Fundamentos da prevenção situacional.....	50
2.2.4. Dimensões da estrutura de oportunidade do crime.....	54
2.2.5. Críticas à prevenção situacional.....	58
2.3. Técnicas de neutralização.....	62
2.3.1. Introdução.....	62

2.3.2. A teoria da delinquência de Sykes e Matza.....	63
2.3.3. Tipos de técnicas de neutralização.....	67
2.3.4. Aplicação aos crimes de colarinho branco.....	70
3. BREVES NOTAS SOBRE O	
<i>CORPORATE COMPLIANCE</i>	75
3.1. Introdução.....	75
3.2. Contexto e conceito de <i>corporate compliance</i>	76
3.3. Responsabilidade penal das pessoas coletivas.....	79
3.4. Elementos fundamentais de um sistema de <i>compliance</i>	81
3.4.1. Cultura de <i>compliance</i>	82
3.4.2. Institucionalização.....	86
3.4.3. Análise de riscos.....	88
3.4.4. Programa de <i>compliance</i>	90
3.4.5. Procedimentos de investigação interna.....	93
3.5. Efeitos jurídico-penais do sistema de <i>compliance</i>	95
4. <i>PUBLIC COMPLIANCE</i>: DIRETRIZES PARA UM	
APRIMORAMENTO	101
4.1. Considerações introdutórias.....	101
4.2. Elementos fundamentais do <i>public compliance</i>	104
4.2.1. Cultura de <i>compliance</i>	104
4.2.1.1. Códigos de conduta.....	107
4.2.1.2. Cursos de formação.....	111
4.2.1.3. Campanhas anticorrupção.....	115
4.2.2. Institucionalização.....	117
4.2.3. Análise de riscos.....	121
4.2.4. Programa de <i>compliance</i>	126
4.2.4.1. Incremento do esforço exigido para a corrupção.....	127
4.2.4.2. Incremento do risco para o potencial corrupto.....	129
4.2.4.3. Diminuição de benefícios.....	134
4.2.4.4. Redução dos <i>situational precipitators of crime</i>	135
4.2.5. Procedimentos de investigação interna.....	137
CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
BIBLIOGRAFIA	145

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Ac. – Acórdão

Art. – Artigo

EUA – Estados Unidos da América

ONU – Organização das Nações Unidas

Orgs. – Organizadores

P. – Página

PL – Projeto de Lei

Ss. – Seguintes

V. – Volume

APRESENTAÇÃO

Em sua obra “A estrutura das Revoluções Científicas”, Thomas Kuhn propõe que a ciência é uma sucessão de paradigmas que se confrontam entre si: em determinados momentos, o paradigma vigente é suplantado por aqueles que, de forma genial, conseguem ver além dos horizontes, provocando uma revolução que abre caminho para novos desenvolvimentos científicos.

A obra que ora se apresenta reflete um desses mágicos momentos de revolução no diálogo do Direito com outras áreas do conhecimento: ao examinar algumas contribuições para o aprimoramento do *public compliance* que podem ser extraídas da criminologia e do *corporate compliance*, o Professor Gabriel promove uma verdadeira ruptura paradigmática na forma como deve ser vista a prevenção da corrupção na Administração Pública.

O conceito objetivo de crime de colarinho branco – muito pouco difundido, no Brasil –, centrado nas características da conduta desviada, e não nas do criminoso, apresenta, deveras, grande potencial para contribuir para um aprimoramento do *public compliance*. O mesmo se pode dizer das teorias da prevenção situacional do delito e das técnicas de neutralização da culpa, sobretudo quando se trata de implantação de uma cultura de *compliance*, da análise de riscos e da organização do programa de *compliance* (elementos do sistema de *compliance*).

Fruto de dissertação de mestrado defendida na Universidade de Coimbra e que muito contribuiu para que o autor vencesse o Prêmio “Bolsa por Mérito Acadêmico 2016/2017”, o estudo que ora se apresenta à comunidade científica lança uma nova perspectiva sobre o tema, em especial para as medidas de caráter preventivo, que devem ser adotadas para garantir que todos os agentes públicos ajam em conformidade com o ordenamento jurídico-penal.

Em verdade, embora há muito se fale na contenção de condutas desviadas, ninguém havia compreendido as nuances das contribuições criminológicas, em especial as potencialidades da teoria da prevenção situacional do delito. Com este livro, porém, o Professor Gabriel nos coloca no rumo para compre-

ender um novo modelo, pautado na edificação de um sistema essencialmente preventivo de combate à corrupção.

A obra é dividida em cinco capítulos, tendo o autor, em primeiro lugar, condensado os conceitos fundamentais das experiências jurídica e criminológica e, na sequência, traçado uma perspectiva transdisciplinar que dialoga com diversas esferas do saber. É um livro que, de forma magistral, conjuga densidade teórica com clareza e objetividade, realizando, de forma corajosa e elogiável, uma ruptura paradigmática. Daí porque se pode dizer tratar-se de obra indispensável para todos os operadores do Direito que pretendem tornar efetivo o discurso da moralidade pública.

Desvendar segredos no âmbito teórico, aliás, não é novidade para Gabriel, que há muito vem atuando de forma destacada no combate à criminalidade organizada e aos atos de improbidade administrativa no Estado de São Paulo. Trata-se de Promotor de Justiça vocacionado e dedicado, que, junto às suas qualidades de pesquisador ativo e perspicaz, tem a sensibilidade necessária para defender lições que buscam mudar – para melhor – a realidade que vivenciamos.

Assim, iniciativas como a que ora se apresenta atestam que o futuro do combate à corrupção – e, de certo modo, o futuro do Brasil –, dependem, em muito, do que fazem hoje os grandes acadêmicos. Orientar-se pelas tendências de outras nações seria perder de vista o que o Professor Gabriel tem de mais precioso na sua história: a consciência moral, a capacidade de vislumbrar os fenômenos e o desejo de lutar pelos interesses da sociedade. O cenário atual, com o sentimento de crise, só pode ser evitado por meio da atuação estratégica e demanda resposta à altura no campo teórico, diretamente vinculada adoção de iniciativas – como a presente – que possam tornar efetivos os anseios da sociedade.

O Professor Gabriel, Mestre pela Universidade de Coimbra e com uma carreira acadêmica exemplar, pode não saber, mas me brindou, junto com o honroso convite para escrever esta apresentação, com um dos melhores presentes que se pode esperar: uma amizade verdadeira e sincera, cativada todos os dias e assentada em sonhos comuns.

Em uma era em que muito se reproduz e poucos buscam romper com as amarras e estruturas vigentes, a presente obra, de forma corajosa, abre horizontes para uma revolução que precisa ganhar voz não apenas nas cadeiras da academia portuguesa, mas que deve ser bradada por toda a comunidade brasileira.

Leme, 20 de junho de 2019.

Rafael de Oliveira Costa

Visiting Scholar na Universidade da Califórnia-Berkeley e Professor na Escola Superior do Ministério Público Promotor de Justiça no Estado de São Paulo

PREFÁCIO

Recebi com extrema honra o convite do jovem Promotor de Justiça Gabriel Marson Junqueira para escrever o prefácio de sua obra “Prevenção da Corrupção na Administração Pública”.

O tema é atual e não pode escapar da reflexão de todos na atualidade, operadores do direito ou não; o assunto é cada vez mais debatido e sua importância é inquestionável para que possamos avançar em busca de uma administração eficiente e proba, sem a qual não se alcançará o desejo do legislador constituinte de construir uma sociedade mais justa e solidária, que possa garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e promover o bem de todos.

Gabriel examina com profundidade e percuciência as diferenças entre as culturas de *public compliance* e *corporate compliance*, mostrando as razões pelas quais a última desenvolveu-se mais rapidamente e de forma mais eficiente que a primeira. Estabelecido o panorama e delineadas as diferenças, propõe medidas e iniciativas para o aprimoramento das regras no setor público.

Afinal, o aperfeiçoamento do sistema de medidas que possam auxiliar os agentes públicos a observar as normas de boa administração e os princípios constitucionais e legais que devem reger sua atuação é a forma mais básica de prevenção da corrupção; é saber escolher como agir e porque agir, conhecendo as consequências de eventuais condutas não-conformes a esse conjunto de regras.

Não há outra forma de garantir que a Administração Pública efetivamente prime pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como dispõe nossa Constituição Federal no art. 37, *caput*.

Como Procurador-Geral de Justiça, é um prazer notar que essa discussão seja o mote da obra de um membro da Instituição que chefiou, uma vez que é inegável a pertinência do tema em relação à função do Ministério Público, a quem incumbe garantir que o Poder Público e os serviços de relevância pública zelem pelo efetivo respeito aos direitos constitucionalmente assegurados.

Mais ainda, é alentador saber que o autor é jovem e que, por isso mesmo, ao longo das próximas décadas no Ministério Público, poderá contribuir de forma cada vez mais produtora para que a cultura de *compliance* e de combate à corrupção seja definitivamente compreendida e incorporada ao cotidiano dos agentes públicos.

Gabriel ingressou no Ministério Público de São Paulo em 2011 e, em 2018, apresentou a dissertação de mestrado que se tornou o presente livro na prestigiosa Universidade de Coimbra. Obteve a classificação “excelente”, a demonstrar a qualidade de sua produção científica.

A leitura é essencial para operadores do direito, pesquisadores, estudantes e para todos os que quiserem compreender melhor a importância do tema.

São Paulo, junho de 2019.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça
Ministério Público do Estado de São Paulo
Coordenador da Pós Graduação *Stricto Sensu*
Universidade Presbiteriana Mackenzie

O propósito do autor, neste livro, é esboçar diretrizes para o aperfeiçoamento da prevenção da corrupção na Administração Pública, a partir de contribuições hauridas da criminologia e do "corporate compliance". São analisadas as teorias do crime de colarinho branco, da prevenção situacional do delito e das técnicas de neutralização da culpa. O "corporate compliance", na sequência, é examinado, em seus aspectos e elementos essenciais (cultura de "compliance", institucionalização, análise de riscos, programa de "compliance" e procedimento de investigação interna). Algumas orientações gerais para o aprimoramento do "public compliance" são, ao final, delineadas.

