

COMPLIANCE NA ENGENHARIA BRASILEIRA: UM CAMINHO PARA A CRIMINALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO ILEGAL DA PROFISSÃO.

JORGE LUIZ RODRIGUES CURSINO DE SENA^{1*}; EMANUEL MAIA MOTA²; DIEGO CIPRIANO RABELO³.

¹Esp. em Gestão Ambiental Urbana, Engenheiro Civil, Fortaleza-CE, jorge.sena@creace.org.br;

²MBA. em Engenharia de Custos, Engenheiro Civil, Fortaleza-CE, emanuel.mota@creace.org.br;

³Me. em Tecnologia e Gestão Ambiental, Tecnólogo Ambiental, Fortaleza-CE, diego.rabelo@creace.org.br.

Apresentado no
Congresso Técnico Científico da Engenharia e da Agronomia – CONTECC'2018
21 a 24 de agosto de 2018–Maceió-AL, Brasil

RESUMO: As grandes obras públicas e os grandes empreendimentos privados são necessários ao desenvolvimento de qualquer nação. Os investimentos em todas as esferas governamentais e no setor privado são condição *sine qua non* de fomento ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Porém, esse crescimento não deve ocorrer de forma desordenada e à revelia das normas jurídicas. A fim de alocar os recursos financeiros exíguos, os órgãos públicos e o setor privado buscam qualificar as obras, minimizando os desperdícios e maximizando vantagens. Nesse cenário as empresas e/ou construtoras e o poder público fortalecem suas áreas de controle interno e externo, haja vista, o surgimento de escândalos de corrupção envolvendo construtoras, servidores públicos e a sociedade. Diante disso, revela-se primordial a adoção de novos diplomas legais, cuja finalidade é modificar a mudança de cultura em empreendimentos no ramo da engenharia e órgãos públicos. A implantação dos programas de *compliance* que orientam, através do cumprimento fiel de políticas, procedimentos e código de conduta são capazes de promover essa mudança organizacional com transparência e ética no mercado, sendo verdadeiros instrumentos de compromisso com a legalidade no combate ao exercício ilegal da profissão, minimização dos riscos a sociedade e possibilidade de criminalização do leigo ao levar para si a responsabilidade por serviços de engenharia em desacordo aos preceitos legais.

PALAVRAS-CHAVE: *Compliance*, Engenharia, Exercício ilegal da profissão, Lei Anticorrupção.

COMPLIANCE AND ANTI-CORRUPTION LAW IN BRAZILIAN ENGINEERING.

ABSTRACT: Great public works and large private enterprises are necessary for the development of any nation. Investments in all spheres of government and in the private sector are a *sine qua non* for boosting Gross Internal Product (PIB) growth. However, this growth should not occur in a disorderly way and in the absence of legal norms. In order to allocate scarce financial resources, public agencies and the private sector seek to qualify works, minimizing waste and maximizing benefits. In this scenario, the companies and / or construction companies and the public power strengthen their areas of internal and external control, given the appearance of corruption scandals involving construction companies, civil servants and society. In view of this, it is essential to adopt new legal instruments, whose purpose is to modify the change of culture in enterprises in engineering and public agencies. The implementation of compliance programs that guide, through the faithful fulfillment of policies, procedures and code of conduct, are able to promote this organizational change with transparency and ethics in the market, being true instruments of commitment with the legality in the fight against the illegal exercise of the profession, minimization of risks to society and possibility of criminalization of the layman by taking responsibility for engineering services in disagreement with the legal precepts

INTRODUÇÃO

O *compliance* é uma expressão que se volta para as ferramentas de concretização da missão e dos valores de uma empresa (Ribeiro et al., 2015). Em uma definição técnica, *compliance* trata do dever das empresas de promover uma cultura organizacional que estimule a conduta ética e um compromisso com o cumprimento da lei (FEDERAL SENTENCING GUIDELINES, 2016). Todavia, não se pode

confundir o *compliance* com o mero cumprimento de regras formais e informais, sendo o seu alcance bem mais amplo, ou seja, “é um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais que uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado, bem como a atitude dos seus funcionários” (Candeloro et al.,2012).

Várias empresas de engenharia estão sendo punidas, no momento atual, haja vista sua associação nada convencional com entes públicos contratantes e autoridades constituídas, e por isto a maioria do corpo funcional da organização, sejam técnicos, tecnólogos ou engenheiros sofrem rigorosas sanções. Tal situação, produziu para a Engenharia Brasileira uma imagem extremamente negativa, tornando os profissionais abrangidos pelo sistema Confea/Crea, os grandes vilões dos acontecimentos atuais.

Considerando-se a importância dos profissionais do ramo da Engenharia para o desenvolvimento socioeconômico de um país, faz-se necessário a utilização de ferramentas capazes de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de atos ilícitos. Portanto, este trabalho objetiva demonstrar a importância de um programa de *compliance* e seus pilares de sustentação nas organizações, visando o engajamento e o comprometimento dos profissionais legalmente habilitados para a construção e defesa de uma sociedade mais ética, legal e transparente.

MATERIAL E MÉTODOS

O âmbito deste estudo compreende a atual situação vivenciada no Brasil pelos atos de corrupção envolvendo agentes públicos e empresas do ramo da engenharia com relação ao desvio de recursos financeiros.

A base principal para a discussão do tema foi o mapeamento de instrumentos jurídicos que permitam a possibilidade de atuação legal dos profissionais abrangidos pelo sistema Confea/Crea, demonstrando a vulnerabilidade da exorbitância das atribuições e do acobertamento profissional. Além disso, o estudo buscou explicar a importância da Lei Anticorrupção Brasileira no cenário atual, orientando a adoção de novas condutas nas empresas de engenharia, por meio de mudanças comportamentais e da implementação de um programa de *compliance*, para que a Engenharia nacional retome o caminho da qualidade, confiabilidade e ética.

Dentre os instrumentos jurídicos consultados cita-se: Lei nº 5.194/1966 - Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro- Agrônomo, e dá outras providências; Resolução nº 1.010/2005 - Dispõe sobre a regulamentação da atribuição de títulos profissionais, atividades, competências e caracterização do âmbito de atuação dos profissionais inseridos no Sistema Confea/Crea, para efeito de fiscalização do exercício profissional; Lei nº 12.846/2013 - Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências e o Decreto nº 8.420/2014 - Regulamenta a Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.

Além disso, a consulta da quantidade de documentos gerados pela Fiscalização Profissional do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará (Crea/CE) e outros Regionais entre os anos de 2011 a 2017, serviram de base para delinear alguns problemas oriundos pela falta de ética com relação ao exercício ilegal da profissão, demonstrando que a implementação de um programa de *compliance*, possibilitará a valorização ética e legal dos profissionais no âmbito da Engenharia.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No Brasil, desde a época do Império, a lógica estruturante da administração pública derivou do modelo patrimonialista, onde o rei determinava com quem a Corte faria comércio, desta forma às empresas se estruturaram para fornecer produtos e serviços que atendesse principalmente aos interesses dos compradores e não aos interesses do Estado. Porém, mesmo antes da constituição de 1988, o Brasil dava os primeiros passos para minimizar essa prática de contratação.

Observa-se no Brasil a existência de um Estado patrimonialista, burocrático e gerencial. A logística de contratações públicas, caracteriza-se pela lentidão e dificuldade na consecução de compras governamentais mais eficientes. Nesse sentido, torna-se iminente a implementação de procedimentos que atendam às exigências internacionais, como por exemplo, a Lei Americana *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) e *UK Bribery Act*. No Brasil, empresas públicas e privadas ingressaram em uma realidade similar, tendo como arcabouço legal, a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como

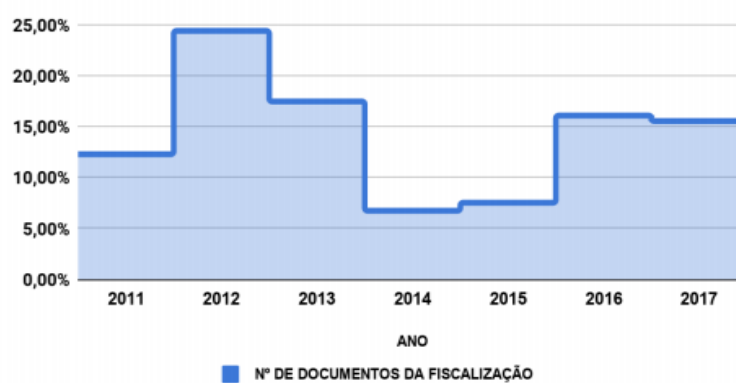
Lei anticorrupção.

A legislação brasileira possui poucas profissões regulamentadas, tratando o exercício ilegal da profissão como crime, apenas as profissões de médicos, dentistas e farmacêuticos. Ou seja, quem exerce ilegalmente a profissão de engenheiro não comete crime, conforme estabelece o artigo 47 do Decreto-Lei nº 3.688 de 1941, considerando apenas como contravenção penal, com pena de prisão simples, de 15 dias a três meses, ou multa.

Sob esta ótica, verifica-se que devido a pequena gravidade para a lei, esse tipo de violação seja bastante recorrente entre os profissionais de engenharia. Como recorte, cita-se os números divulgados pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio de Janeiro (Crea/RJ), que em 2011 notificou 1.948 pessoas e empresas por exercício irregular de profissão, com a emissão de 441 autos de infração.

No exame da série histórica do Crea/CE a quantidade de documentos gerados na fiscalização, evidencia-se que apesar de não obedecer uma lógica similar entre o período de 2011 a 2017, atesta-se que o exercício ilegal da profissão é uma problemática recorrente em nossa sociedade (Figura 1).

Figura 1. Distribuição de documentos de fiscalização (2011-2017)



Em pesquisa recente realizada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR) em 2015 com 2.419 entrevistados em 117 municípios, 54% dos entrevistados afirmaram que já realizaram reformas ou construções em suas propriedades, dos quais menos de 15% contrataram os serviços de profissionais legalmente habilitados engenheiros ou arquitetos.

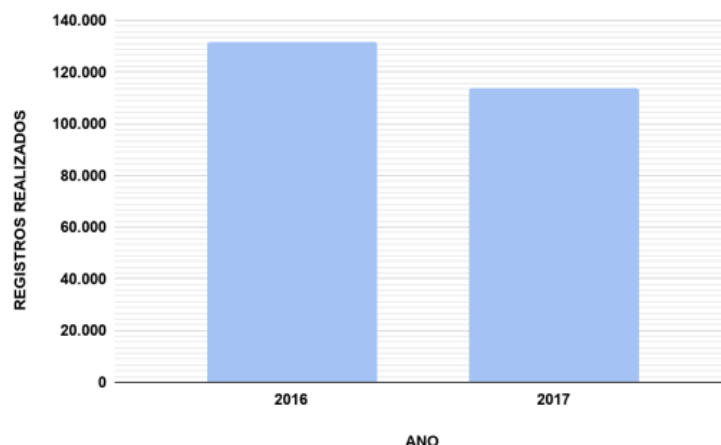
A análise do Figura 1 demonstra que entre os anos de 2011 e 2012 houve um incremento em cerca de 12% nos documentos de fiscalização emitidos no Crea/CE. Assim, a função dos agentes de fiscalização dos Conselhos Regionais, torna-se indispensável no combate ao exercício ilegal da profissão e ao acobertamento profissional. Porém, observar-se a partir de 2013 uma redução na ordem de 28% no número de documentos gerados na fiscalização profissional, tendo os anos de 2014 e 2015 apresentados os menores índices da série histórica.

Neste período, devido a retração do mercado, provocado pelo fato de que na época vinham a público os escândalos de corrupção das grandes empreiteiras, detentoras de estreitas relações com o Estado desde a década de 30. O crescimento exorbitado e a consolidação deste “costume” ainda no período militar propuseram danos à coletividade e embasaram estudos que relacionam a conexão entre empreiteiras e governantes, *vide* as delações da Operação Lava Jato mais recentemente.

Cita Campos (2016) que a empresa Camargo Corrêa nasceu em 1939, sendo um de seus fundadores, Adhemar de Barros, cunhado do até então governador-interventor, amplamente conhecido pelo bordão “rouba, mas faz”. Já a Odebrecht nasceu na Bahia em 1944, mas é a forte relação que ela constrói com a Petrobras, desde a fundação da estatal em 1953, que vai pavimentar o crescimento da empresa no país - é a empreiteira que mais cresceu na ditadura, segundo o autor.

Infere-se da Figura 1 que o interstício entre os anos de 2016 e 2017 apresentaram redução na emissão de documentos de fiscalização profissional em cerca de 3%. No mesmo período verificou-se uma diminuição na elaboração de Anotação de Responsabilidade Técnica em torno de 7% (Figura 2). Frisa-se que o declínio no número de elaborações de ART denota possibilidade do exercício irregular da profissão praticados por leigos e por condutas antiéticas dos profissionais abrangidos pelo sistema Confea/Crea.

Figura 2. Anotação de Responsabilidade Técnica fiscalização (2016-2017)



Diante do exposto, pontua-se que o exercício ilegal da profissão expõe a sociedade a sérios riscos, por meio de ações, atos ou condutas lesivas ao ordenamento jurídico e social, cometidos por leigos ao sistema Confea/Crea na execução de obras ou serviços de engenharia sem o acompanhamento técnico necessário, tal como a contratação de profissionais apenas para regularização de notificações.

Por isso, é coerente transformar este comportamento antiético como crime no ordenamento jurídico brasileiro. A inexistência de um programa de *compliance*, bem como a falta de políticas, procedimentos e um código de conduta eficiente acarretam a prática de condutas impróprias, conforme é possível identificar em denúncias reportadas à Ouvidoria das instituições de fiscalização profissional, sendo estas condutas, praticadas por profissionais e organizações públicas e privadas.

O *compliance* é uma palavra que tem origem no verbo inglês *to comply* que em português significa cumprir, consentir. O termo *compliance* não possui uma tradução para o português, porém há palavras que se aproximam de uma tradução como: conformidade, concordância, regra ou instrução. Em uma definição técnica, *compliance* trata do dever das empresas de promover uma cultura organizacional que estimule a conduta ética e um compromisso com o cumprimento da lei, conforme relatado pelo U.S *Federal Sentencing Guidelines* (2016).

De acordo com Coimbra e Manzi (2010), a estruturação e a colocação em funcionamento de um programa de *compliance* podem não ser suficientes para tornar uma empresa, uma entidade sem fins lucrativos ou mesmo uma entidade pública à prova de desvio de conduta e das crises por eles causadas. Mas, certamente, poderá ser utilizada como uma proteção da integridade, com a redução de riscos, aprimoramento do sistema de controles internos e combate à corrupção e a fraudes.

O Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013, definiu em seu art. 41 que um programa de *compliance* consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Ou seja, um programa de *compliance* formado por seus pilares de gestão comportam-se como linhas mestras simples, fortes e abrangentes sem margem quanto à direção a ser seguida.

CONCLUSÃO

A falta de uma punição mais severa em relação ao exercício ilegal da profissão, torna a prática deste ato ilícito no ramo da engenharia, algo recorrente e abrangente desde os primórdios do desenvolvimento e crescimento da nação.

A quantidade de documentos de fiscalização comprova a vulnerabilidade da exorbitância das atribuições e do acobertamento profissional. Além disso, o exercício ilegal da profissão expõe a sociedade a sérios riscos, por meio de ações, atos ou condutas lesivas ao ordenamento jurídico e social, muitas vezes, cometidos por leigos em relação a importância de profissionais legalmente habilitados em obras ou serviços de engenharia.

O estudo verificou ainda a existência de ações ilegais na participação em procedimentos licitatórios, bem como na autoria de anotação de responsabilidade e acervos técnicos. Os problemas delineados demonstraram a necessidade de implementação de um programa de *compliance*, como um mecanismo de ação válido para a valorização ética e legal dos profissionais no âmbito da Engenharia, haja vista, ser vislumbrado como uma linha mestra que orienta atitudes comportamentais nas organizações, tendo por base a Lei Anticorrupção Brasileira. Assim, a minimização dos riscos à coletividade, se daria pela possibilidade de criminalização do leigo ao levar para si a responsabilidade por serviços de engenharia em desacordo aos preceitos legais.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União. Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.html. Acesso em: 22 maio de 2018.
- _____. Lei ordinária n. 12.846, de 10 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12846-1-agosto-2013-77666norma-actualizada-pl.pdf>. Acesso em: 22 maio de 2018.
- _____. Decreto no 8.420/2015. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8420.html. Acesso em: 03 de maio de 2018.
- Borini FM, Grisi FC. A corrupção no ambiente de negócios: survey com as micro e pequenas empresas da cidade de São Paulo. R Adm. 2009; 44 (2):102-17.
- Coimbra, M. A.; Manzi, V. A. Manual de Compliance. São Paulo: Editora Atlas. 2010.
- CAU. O maior diagnóstico sobre arquitetura e urbanismo já feito no Brasil. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/>. Acesso em: 08 de maio de 2018.
- Campos, P. H. M (2012). A Ditadura dos Empreiteiros: As empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado Ditatorial brasileiro, 1964 - 1985. Tese de Doutorado. 584 f. Universidade Federal Fluminense (UFF). Disponível em: <http://www.historia.uff.br/stricto/td/1370.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2018.
- Candeloro, A. P. P. Compliance 360º: riscos, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan Editora Universitária. 2012.
- CONFEA. Resolução 1.010 de 22 de agosto de 2005. Dispõe sobre a regulamentação da atribuição de títulos profissionais, atividades, competências e caracterização do âmbito de atuação dos profissionais inseridos no Sistema Confea/Crea, para efeito de fiscalização do exercício profissional. Disponível em: <http://normativos.confea.org.br/ementas/visualiza.asp?idEmenta=550>. Acesso em: 02 de maio de 2018.
- _____. Lei Nº 5.194/1966 - Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. Disponível em: <http://normativos.confea.org.br/downloads/5194-66.pdf>. Acesso em: 04 de maio de 2018.
- Justen, F. M. A “Nova” Lei Anticorrupção Brasileira (Lei Federal 12.846). Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini. Curitiba, n. 82, Dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.justen.com.br/informativo.php?&informativo=82&artigo=1110&l=pt>. Acesso em 27 maio 2018.
- Manzi, V. A. Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas. São Paulo: Saint Paul. O GLOBO. Exercício ilegal de profissão para engenheiros é apenas contravenção penal. 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/exercicio-ilegal-de-profissao-para-engenheiros- apenas-contravencao-penal-3883262>. Acesso em 27 maio 2018.
- Santos, R. A. Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional [Dissertação]. São Paulo (SP): PUC-SP; 2011.