

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**AMANDA PRADO DE MATOS**

**FORMAS DE REGULAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE  
NO BRASIL**

**MESTRADO EM DIREITO**

**São Paulo/SP  
2019**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**AMANDA PRADO DE MATOS**

**FORMAS DE REGULAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE  
NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito e área de concentração: Direito Comercial, sob a orientação do Prof. Dr. Marcelo Guedes Nunes.

**MESTRADO EM DIREITO**

**São Paulo/SP  
2019**

**BANCA EXAMINADORA**

---

---

---

Dedico este trabalho ao meu afilhado e sobrinho Artur.

## **AGRADECIMENTOS**

Essa página talvez seja a mais importante de todo o trabalho. Eu jamais teria conseguido chegar até aqui sem o apoio, compreensão e carinho de pessoas importantes na minha vida. Em especial, agradeço aos meus amados pais e familiares que se dedicaram e estiveram ao meu lado para que eu pudesse realizar meus sonhos. Aos meus queridos amigos pela compreensão nas horas de ausência, aos meus colegas da Embraer pelo constante aprendizado, e ao meu orientador que soube iluminar meu caminho. E, finalmente, agradeço a Deus por permitir que eu concluísse essa longa trajetória.

## RESUMO

Este trabalho visa apresentar as formas que o Estado se utilizou para regular os programas de integridade no Brasil, levando em consideração o contexto histórico do combate à corrupção no âmbito nacional e internacional. Para isso, serão abordadas as políticas de conformidade corporativas (*compliance*) do qual os programas de integridade fazem parte, destacando os elementos estruturais de um programa de integridade efetivo e os benefícios que eles trazem para a empresa. Ao final, o trabalho apresenta a autorregulação regulada, modelo utilizado pelo Estado no combate à corrupção e organiza as formas de regulação das normas em três grupos: recomendações, requisições e regra sancionatória, apresentando as características e as normas que compõem cada grupo.

**Palavras-chave:** programa de integridade - *compliance* - efetividade - governança corporativa - autorregulação regulada

## **ABSTRACT**

This thesis presents the different approach made by the State for regulating compliance programs in Brazil, considering the national and international historical context of the movement against corruption. This thesis will analyze the corporate compliance policies of which compliance programs are part with focus in the structural elements of an effective compliance program and the benefits of its implementation in the company. At the end this thesis presents the enforced self-regulation as the model used by the State against corruption and it organizes the regulations in three groups: recommendations, requirements and mandatory regulation, including the characteristics the norms of such groups.

**Keywords: compliance programs - compliance - effectiveness - corporate governance - enforced self-regulation**

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1 CONTEXTO HISTÓRICO .....</b>	<b>11</b>
1.1 COMBATE GLOBAL À CORRUPÇÃO.....	11
1.2 O MOVIMENTO ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL.....	20
<b>2 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO BRASIL.....</b>	<b>37</b>
2.1 POLÍTICA DE CONFORMIDADE: <i>COMPLIANCE</i> EMPRESARIAL .....	37
2.2 EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO BRASIL .....	40
2.2.1 Programa de integridade efetivo .....	42
2.2.1.1 Elementos do programa de integridade efetivo .....	44
2.2.2 Investir em um programa de integridade efetivo: benefícios .....	74
<b>3 REGULAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO BRASIL ....</b>	<b>85</b>
3.1 AUTOREGULAÇÃO REGULADA OU CORREGULAÇÃO.....	85
3.1.1 Recomendações .....	91
3.1.1.1 Sanção premial .....	93
3.1.1.2 <i>Comply or explain</i> .....	101
3.1.2 Requisições .....	110
3.1.2.1 Requisito de admissibilidade no processo licitatório .....	112
3.1.3 Regra sancionatória.....	123
3.1.3.1 Bancos e demais instituições financeiras .....	124
<b>4 CONCLUSÃO .....</b>	<b>129</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>132</b>
<b>WEBGRAFIA.....</b>	<b>138</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>145</b>
ANEXO I - AGRAVO DE INSTRUMENTO N° 0004124-94.2018.8.19.0000.....	145
ANEXO II - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO .....	152

## INTRODUÇÃO

Com a globalização, houve a transferência, absorção e fusão de fatores de âmbito econômico, social e cultural entre os países. Houve grande influência entre culturas, facilitação dos mercados além de expansão das fronteiras nacionais.

Entretanto, a globalização também favoreceu a ocorrência de corrupção em âmbito global. Por conta das recorrentes práticas de corrupção, os governos foram levados a se preocupar com os danos causados à economia e à sociedade mundiais, resultando na promulgação de regulamentações com o escopo de combater a corrupção, como o FCPA, nos Estados Unidos e o UK Bribery Act no Reino Unido, além dos tratados internacionais da OCDE, ONU e OEA.

Nos anos 90, iniciou-se no Brasil um processo normativo e cultural anticorrupção com a promulgação das leis 8.429/92, 8.666/93, 9.612/98 que introduziram conceitos relativos à integridade, à transparência. Mas somente a partir dos anos 2000 as noções sobre política de conformidade passaram a se consolidar com a edição das leis 10.520/02, 12.683/12 e 12.813/13.

Entretanto, somente com o advento da Lei Anticorrupção, em 2013, os mecanismos de prevenção e detecção de condutas irregulares e ilícitas foram introduzidos na lei, dando-se o devido destaque ao programa de integridade como instrumento hábil para mitigação dos riscos da prática de corrupção, rápida detecção da conduta irregular, e punição dos beneficiados pelo ilícito.

No capítulo primeiro, abordaremos o processo de combate à corrupção no âmbito global, destacando as preocupações que levaram os governos a tomarem iniciativas mundiais anticorrupção, as primeiras leis promulgadas pelos países e os tratados internacionais celebrados pelas organizações internacionais, até culminar na chegada do movimento anticorrupção no Brasil.

O segundo capítulo abordará a criação dos programas de integridade no Brasil, apresentando o conceito de *compliance* empresarial, no qual os programas de integridade se inserem. Em seguida, será apresentado o que é um programa de

integridade efetivo, quais os 08 elementos que o compõe, tomando como base a legislação nacional e estrangeira e, finalmente quais são os benefícios de a empresa investir recursos na estruturação interna de programas de integridade.

No terceiro capítulo, será estudada a autorregulação regulada, modelo adotado pelo Estado em decorrência da sua incapacidade de combater à corrupção de maneira isolada e exclusivamente repressiva. Na autorregulação regulada, o Estado delega parte de seu dever de combate à corrupção aos entes privados para que estes se autorregulem a partir da criação de normas internas e da estruturação de programas de integridade sob a supervisão estatal.

Veremos que, a depender do perfil da organização e do tipo de interação que ela mantém com a administração pública, o Estado incentiva o compromisso da empresa em implementar um programa de integridade de diferentes maneiras. A partir daí, dividimos as formas de regulação dos programas de integridade em 3 grupos: i. recomendações: incluem normas que visam o engajamento das empresas a partir de incentivos legais; ii. requisições: composto por normas que possuem requisitos pré-estabelecidos que condicionam a existência de um programa de integridade na empresa para a contratação junto à administração pública e iii. regra sancionatória que diante da relevância da atividade praticada pelo ente privado, determina que os bancos e demais instituições financeiras autorizadas a funcionarem pelo Banco Central implementem um programa de integridade efetivo.

O capítulo seguinte, a conclusão, encerrará o presente trabalho observando os avanços já feitos em *compliance* no Brasil a partir da criação de normas que incentivam as empresas a implementarem programas de integridade efetivos ao combate à corrupção e, ainda, provocar o questionamento sobre a possível adesão dos programas de integridade como medida obrigatória no futuro.

# 1 CONTEXTO HISTÓRICO

## 1.1 COMBATE GLOBAL À CORRUPÇÃO

Durante anos, os países mantiveram relações econômicas entre si. Com o passar do tempo, os mercados foram se expandindo, e essas relações foram se estreitando na medida em que novas tecnologias surgiram e os sistemas de comunicação avançaram.

Os países construíram parcerias político-econômicas para facilitar essa movimentação, mas somente após a Guerra Fria, no começo dos anos 90, é que esse movimento passou a ser chamado de globalização<sup>1</sup>.

Globalização é o termo utilizado para descrever a interdependência da economia dos países, cultura e sociedade, fruto do comércio de bens, serviços, tecnologia, investimentos, informações e pessoas além das fronteiras de cada nação<sup>2</sup>.

Assim, a globalização é um processo dinâmico e complexo que compreende diversos fenômenos, dentre eles: econômicos, políticos, sociais e culturais, demandando “uma configuração histórico-social abrangente<sup>3</sup>”.

Para Sidney Guerra, citado por Welber Barral e Carolina Munhoz:

(...) no âmbito da qual [globalização] se movem os indivíduos e as coletividades, ou as nações e as nacionalidades, compreendendo grupos sociais, classes sociais, povos, tribos, clãs e etnias, com as suas formas sociais de vida e trabalho, com as suas instituições, os seus padrões e os seus valores em geral sintetizados no conceito de globalização<sup>4</sup>.

Em decorrência da globalização, ocorre de maneira muito ampla, uma transferência, absorção e fusão não somente dos fatores econômicos, mas também

---

<sup>1</sup> KOLB, Melina. What is globalization? Disponível em: <https://piie.com/microsites/globalization/what-is-globalization.html> Acesso em: jun. 2019.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> IANNI, Otávio apud BARRAL, Welber; MUNHOZ, Carolina P. B. Globalização e a prática do direito. In: GUERRA, Sidney (org.) Globalização: desafios e implicações para o direito internacional contemporâneo. Ijuí, 2006, p. 295-322.

<sup>4</sup> BARRAL, Welber; MUNHOZ, Carolina P. B. Globalização e a prática do direito. In GUERRA, Sidney Globalização: desafios e implicações para o direito internacional contemporâneo. Ijuí, 2006, p. 295-322. p. 298

da forma de pensar e agir, atingindo desde indivíduos e grupos sociais até nações inteiras à medida que a interação com outros países aumenta.

A princípio, foi dada ênfase à influência cultural, facilitação comercial entre os países, políticas de exportação e expansão de mercado além das fronteiras. Entretanto, há alguns anos, outras questões estão sendo discutidas no âmbito da globalização: políticas e atos de proteção ao meio-ambiente, defesa e proteção dos direitos humanos e o combate global à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Etimologicamente, corrupção deriva do latim *rumpere*, o equivalente a romper e dividir o que deu origem ao vocábulo *corrumpere*, que por sua vez é o ato ou efeito de corromper, ou seja, oferecer algo para obter vantagem favorecendo uma pessoa em desfavorecimento de outra<sup>5</sup>.

Na doutrina, não há um consenso sobre a definição de corrupção já que o seu conceito está muito ligado à legislação em vigência, ao local e à cultura da época.

Marcella Blok entende que corrupção é a utilização de prerrogativa de poder ou autoridade, com o objetivo de conseguir obter vantagem indevida, para si ou para terceiro, podendo ocorrer na esfera pública ou privada<sup>6</sup>.

Antenor Batista, por sua vez, explica que a corrupção é inerente à natureza humana e a define como sendo os "procedimentos inidôneos, desonestos, ilícitos, nem sempre previstos em leis ou no direito costumeiro, mas assim considerados por uma sociedade com seus preconceitos, tabus e contradições"<sup>7</sup>.

De acordo com Norberto Bobbio, a corrupção deve ser considerada em termos de legalidade e ilegalidade, e não de moralidade e imoralidade, levando-se em conta as diferenças existentes entre práticas sociais e normas legais e a diversidade de avaliação dos comportamentos que se revela no setor privado e no setor público<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Corrupção. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Corrupção>. Acesso em: 5 de ago. de 2019.

<sup>6</sup> BLOK, Marcella. Nova Lei Anticorrupção e o Compliance. Revista de direito bancário e do mercado de capitais. vol. 65. ebook.

<sup>7</sup> BATISTA, Antenor. Introdução. Corrupção no Brasil: repensando a ética. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Letras & Letras, 2000, p. 6 a 11.

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, vol. 1, p. 291-293.

Para o Programa Contra a Corrupção do Escritório sobre Drogas e Crime das Nações Unidas (UNODC), o conceito de corrupção é amplo e inclui as práticas de suborno, propina, fraude, apropriação indébita ou qualquer desvio de recursos por parte de um funcionário público; assim como envolve casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e a compra e venda de sentenças judiciais, dentre diversas outras práticas<sup>9</sup>.

E, segundo a Transparência Internacional, a corrupção é o abuso de poder para obtenção de ganhos privados ilegítimos, e pode ocorrer tanto no setor público quanto no privado<sup>10</sup>.

Ao longo dos anos, a percepção que se tem é que os atos corruptos se disseminaram por toda a sociedade e, ao transpor fronteiras Estatais, se tornou um problema global. Por isso, o combate à corrupção demanda mecanismos efetivos de cooperação em escala mundial.

Apesar de importante em qualquer nível, o combate à corrupção mostra maior relevância quando analisado no âmbito dos mercados mundiais porque a corrupção global prejudica o processo econômico e cria vantagens que ferem a competitividade empresarial.

Igualmente, a corrupção desencoraja investidores de países menos corruptos a investirem em países cujo nível de corrupção é maior em razão de estudos apontarem que níveis mais altos de corrupção estão associados à maior instabilidade econômica do país<sup>11</sup>.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) relatou, a partir de dados levantados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que os custos da corrupção superam 5% do Produto Interno

---

<sup>9</sup> Corrupção e desenvolvimento. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO\\_E\\_DESENVOLVIMENTO.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>10</sup> WHAT IS THE CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX? Disponível em: [https://www.transparency.org/cpi2011/in\\_detail#myAnchor3%3E](https://www.transparency.org/cpi2011/in_detail#myAnchor3%3E). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>11</sup> A corrupção impede o desenvolvimento e gera outros crimes. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/actualidade/31316-a-corrupcao-impede-o-desenvolvimento-e-gera-outros-crimes-diz-diretor-do-unodc>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

Bruto (PIB) global, o equivalente a mais de USD 2,6 trilhões por ano. Desse valor, USD 1 trilhão é destinado ao pagamento de suborno<sup>12</sup>.

A PNUD ainda apontou que, nos países em desenvolvimento, a quantidade de fundos desviados de seus destinos originais em razão da corrupção é 10 vezes superior àquele destinado ao desenvolvimento econômico do país. Isso gera o enfraquecimento do governo podendo, outrossim, estimular as redes de crimes organizados a promoverem crimes como o tráfico de pessoas e de armas e o aumento na falsificação de produtos<sup>13</sup>.

O UNODC se refere à corrupção como um “imposto camuflado”, por infligir mais custos às empresas. Tais valores são destinados ao pagamento de suborno e favorecimento de vantagens indevidas aos agentes corruptos, prejudicando, dentre outras coisas, na criação e no desenvolvimento das pequenas e médias empresas<sup>14</sup>.

Não obstante a corrupção ser um problema universal, o nível de aceitabilidade da corrupção pode variar dependendo do ambiente em que ela ocorre. Em países cuja população tem maior nível de educação e consciência coletiva, a corrupção se desenvolve em menor grau quando comparada a países em que a taxa de analfabetismo é maior e a maioria da população não tem acesso à informação<sup>15</sup>.

Por isso, é de interesse de todos combater a corrupção em nível global, pois, ainda que o risco de corrupção no local de sede da matriz seja baixo, as filiais, localizadas nos países cujo nível de corrupção é alto, estão expostas a sofrer com os atos corruptos por influência da cultura local.

De acordo com Modesto Carvalhosa,

(...) uma mesma multinacional conduz-se dentro das regras éticas em um determinado país e, ao mesmo tempo, age de maneira delituosa em outro, corrompendo suas autoridades e seus funcionários, fraudando licitações, cartelizando-se em contribuindo, dessa forma, para a criação e a manutenção de um regime administrativo, legislativo

---

<sup>12</sup> Corrupção custa mais de US 26 trilhões por ano alerta PNUD. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/corruptcao-custa-mais-de-us-26-trilhoes-por-ano-alerta-pnud/>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> A corrupção impede o desenvolvimento e gera outros crimes. Op. Cit.

<sup>15</sup> BLOK, Op. Cit. Vol. 65. *ebook*.

e judiciário moldado pela corrupção, como é o caso, sobretudo de países da África, da Ásia, da Europa Central e da América Latina<sup>16</sup>.

A corrupção está, pois, associada à fragilidade dos padrões éticos da sociedade, refletindo sobre a ética dos seus governantes e agentes públicos. Por isso, percebe-se que a corrupção de determinados países, de seus dirigentes e agentes públicos acaba por influenciar a conduta das multinacionais que lá se instalam, criando uma instabilidade mundial grave entre matriz e filiais.

Foi nesse contexto que as autoridades norte-americanas foram provocadas a tomar providências incisivas com o fim de levar a termo as práticas corruptas envolvendo suas multinacionais com sede em países com alto nível de corrupção, sobretudo após o episódio envolvendo a empresa Lockheed Aircraft Corp<sup>17</sup>, entre 1950 e 1970, e o pagamento de USD 38 milhões, em propina, a agentes públicos na Alemanha Ocidental, Itália, Japão, Arábia Saudita e Holanda<sup>18</sup>.

Em resposta às denúncias de suborno generalizado, o Congresso americano editou, em 1977, a *Foreign Corrupt Practices Acts*<sup>19</sup> (FCPA), que proíbe a tentativa e a prática de atos de corrupção, a agentes públicos estrangeiros, com o objetivo de obter vantagem privilegiada e indevida.

Nos termos da FCPA, havendo corrupção entre empresas, não há que se falar em um ambiente favorável à competição e à livre concorrência de mercado, isso porque:

A corrupção é anticompetitiva, pois leva à ocorrência de preços distorcidos, e coloca em desvantagem empresas honestas que não pagam propina. Aumenta o custo dos negócios globais e inflaciona o custo de contratos governamentais em países em desenvolvimento.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> CARVALHOSA, Modesto. Considerações sobre a Lei Anticorrupção das pessoas jurídicas. São Paulo: RT, 2015, E-book.

<sup>17</sup> Nota: Hoje, Lockheed Martin

<sup>18</sup> Lockheed Paid \$38 Million in Bribes Abroad. Disponível em: [https://www.washingtonpost.com/archive/business/1977/05/27/lockheed-paid-38-million-in-bribes-abroad/800c355c-ddc2-4145-b430-0ae24afd6648/?noredirect=on&utm\\_term=.9728567bafac](https://www.washingtonpost.com/archive/business/1977/05/27/lockheed-paid-38-million-in-bribes-abroad/800c355c-ddc2-4145-b430-0ae24afd6648/?noredirect=on&utm_term=.9728567bafac). Acesso em: 31 de out. de 2019.

<sup>19</sup> Tradução livre: Atos sobre práticas corruptas no exterior

<sup>20</sup> "Corruption is anti-competitive, leading to distorted prices and disadvantaging honest businesses that do not pay bribes. It increases the cost of doing business globally and inflates the cost of government contracts in developing countries (...) No problem does more to alienate citizens from their political leaders and institutions, and to undermine political stability and economic development, than endemic corruption among the government, political party leaders, judges and bureaucrats." Tradução livre. A

Em outras palavras, a corrupção fomenta a criação e o desenvolvimento de um cenário econômico desleal por favorecer as empresas que cometem atos corruptos para obtenção de vantagem indevida.

A corrupção praticada pelos entes privados é um fator que gera prejuízo às empresas e desequilíbrio na economia mundial por aumentar o custo da atividade econômica em até 10% em média<sup>21</sup>.

Segundo Eros Grau, a competitividade de mercado deve ser pautada puramente em fatores de ordem econômica, como preço, negociação e estratégias de negócio, e não em meios delituosos que favorecem alguns em prejuízo de outros.<sup>22</sup>

Empresas que se utilizam de atos corruptos para contratar, no ambiente público ou privado, além de incorrerem no crime de corrupção, geram desequilíbrio nas negociações por não atuarem em conformidade com as normas de mercado. A consequência disso é que deixa de ser contratada a empresa com o melhor produto ou melhor preço ou a mais capacitada a prestar determinado serviço, para dar lugar àquela que houver corrompido mais.

Além disso, a FCPA entende que a corrupção é um problema global que “impede o crescimento econômico por desviar verba pública de questões consideradas prioritárias na sociedade como saúde, educação e infraestrutura”<sup>23</sup>.

No setor da saúde pública dos países desenvolvidos, por exemplo, estima-se que a fraude e o abuso custem entre US\$12 e 23 bilhões por ano a cada governo. De acordo com avaliações realizadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), a

---

Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act. p. 3 Disponível em: <https://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-resource-guide.pdf>. Acesso em 19 de maio de 2018.

<sup>21</sup> Tackling corruption in government. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/tackling-corruption-in-government/>. Acesso em 10 de nov. de 2019.

<sup>22</sup> GRAU, Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988. 11. ed. São Paulo. Editora Malheiros, 2006, p. 209.

<sup>23</sup> “Corruption impedes economic growth by diverting public resources for important priorities such as health, education, and infrastructure”. A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act. p. 2. Disponível em: <https://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-resource-guide.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2019.

corrupção em suas diferentes formas pode significar a fraude de até 25% dos medicamentos comprados, em um mercado estimado em US\$ 50 bilhões por ano<sup>24</sup>.

O programa contra a corrupção das Nações Unidas concluiu que até 80% de fundos públicos de saúde nunca chegam aos centros de atendimento por causa da corrupção<sup>25</sup>.

A Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID<sup>26</sup>) entende que a corrupção é tão nociva aos Estados que "distancia os cidadãos dos seus líderes políticos e instituições, diminuindo a estabilidade política e o desenvolvimento econômico do país."<sup>27</sup>

A cultura da corrupção manifestada no ambiente das empresas privadas e na conduta dos agentes políticos não afeta somente o crescimento da economia nacional, mas também coloca em crise a estabilidade política do Estado, além de causar desequilíbrio nos demais setores da sociedade.

Isso ocorre porque o abuso dos cargos públicos pelos agentes políticos para ganho pessoal "corrói a confiança das pessoas no governo e nas instituições, torna as políticas públicas menos eficazes e justas, além de desviar o dinheiro dos contribuintes das escolas, estradas e hospitais"<sup>28</sup>.

Por isso, no contexto atual do mundo globalizado, a prática de atos corruptos é uma preocupação de todos os países, de modo que o seu combate deva ser em conjunto entre os Estados e os entes privados, uma vez que é praticamente

---

<sup>24</sup> OMS avaliará corrupção global de sistemas de saúde. Disponível em: <https://saudebusiness.com/mercado/oms-avaliara-corrupcao-global-de-sistemas-de-saude/>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>25</sup> Corrupção custa mais de US\$ 2,6 trilhões por ano, alerta PNUD. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/corrupcao-custa-mais-de-us-26-trilhoes-por-ano-alerta-pnud/>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>26</sup> Nota: United States Agency International Development

<sup>27</sup> Analysis of USAID Anticorruption Programming Worldwide. Disponível em: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/AnalysisUSAIDAnticorruptionProgrammingWorldwideFinalReport2007-2013.pdf>. Acesso em 19 de maio de 2018.

<sup>28</sup> The abuse of public office for private gain erodes people's trust in government and institutions, makes public policies less effective and fair, and siphons taxpayers' money away from schools, roads, and hospitals. Tradução livre. GASPAR, Vitor MAURO, Paolo. MEDAS, Paulo. The true cost of the corruption is higher than you might realize. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/tackling-corruption-in-government/>. Acesso em 12 de junho de 2019.

impossível que países sozinhos consigam combater a corrupção apenas com normas internas.

Apesar disso, o processo de globalização também pode ser utilizado de forma positiva para combater a corrupção na medida em que o acesso mundial a redes de dados e a tecnologias modernas colaboram com a otimização do gerenciamento das atividades corporativas, facilitando, portanto, sua auditoria transnacional.<sup>29</sup>

A partir dos anos 90 – após influência do FCPA -, a preocupação com a corrupção global incentivou organizações internacionais a celebrarem convenções destinadas à repressão da corrupção, convergindo no entendimento geral de que a punição deve ser mais acentuada ao corruptor do que ao agente corrompido<sup>30</sup>.

Em 1996, a Organização dos Estados Americanos - OEA firmou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, que incentiva a criação de normas de conduta para o adequado desempenho das funções públicas, além de mecanismos de prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção<sup>31</sup>. No ano seguinte, foi elaborada a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia.

Em 1997, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE elaborou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, conhecida como “Convenção da OCDE”, a qual dispõe, dentre outras coisas, sobre a responsabilidade da pessoa jurídica corrupta, lavagem de dinheiro, monitoramento e acompanhamento<sup>32</sup>.

Em 1999, foi elaborada a Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa. E, em 2003, a Organização das Nações Unidas - ONU adotou

---

<sup>29</sup> CAMARGO, Coriolano Almeida. SANTOS, Cleorbete. Fundamentos do Compliance. 1ª edição, 2019, *Ebook*.

<sup>30</sup> COELHO, Fabio Ulhoa. Acordo de leniência e recuperação judicial da corruptora. Em Dez Anos da Lei n. 11.101/2005 - Estudos sobre a Lei de Recuperação e Falência. Coordenadoras, Emanuelle Urbano Maffioletti e Sheila C. Neder Cerezetti. São Paulo: Almedina, 2015, pg. 292.

<sup>31</sup> Convenção da OEA. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/principais-temas>. Acesso em 10 de nov. de 2019.

<sup>32</sup> TEIXEIRA, Tarcisio. Lei Anticorrupção: comentada dispositivo por dispositivo. Tarcisio Teixeira, Beatriz Batisti, Marlon de Sales. São Paulo: Almedina, 2016, pg 12.

a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a qual veio com o intuito de fortalecer as medidas anticorrupção, incentivando principalmente a cooperação internacional no combate à corrupção<sup>33</sup>. Nesse mesmo ano, foi elaborada a Convenção da União Africana sobre prevenção e combate à corrupção<sup>34</sup>.

Finalmente, no ano de 2010 foi editado o *UK Bribery Act*, a Lei Anticorrupção ou Antissuborno do Reino Unido (UKBA) que acabou se tornando a legislação mais restritiva sobre o tema. A lei trata diretamente de atos envolvendo o suborno de servidores públicos nacionais ou estrangeiros, “além de inovar versando sobre o suborno entre particulares, e prever o crime praticado pela pessoa jurídica ao falhar em prevenir que pessoas a ela relacionadas praticassem suborno em seu nome”<sup>35</sup>.

Mesmo antes da criação da UKBA, a corrupção já era ilegal no Reino Unido, entretanto, por pressão da OCDE e das demais organizações internacionais, entendeu-se como necessária a promulgação da lei inglesa antissuborno para demonstrar seu apoio e maior comprometimento das empresas do Reino Unido e da Europa no combate global à corrupção.

Além das convenções, outras providências também foram tomadas para promover as ações anticorrupção no cenário internacional, como as seguintes publicações:

- i. Declaração sobre a boa administração e a Ética em Matéria Aduaneira, do Conselho de Cooperação Aduaneira, de 1993;
- ii. Acordo Plurilateral sobre a Contratação Pública, da Organização Mundial do Comércio, de 1996;
- iii. Código de Boas Práticas para a Transparência nas Políticas Monetária e Financeira, do Banco Mundial, de 1999.

---

<sup>33</sup> Convenção da ONU. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>34</sup> CARVALHO, Paulo Roberto Galvão de. Legislação anticorrupção no mundo: análise comparativa entre a Lei Anticorrupção brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act norte-americano e o Bribery Act do Reino Unido. SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Reinaldo Pinheiro de (Orgs). Salvador: JusPodivm, 2015.

<sup>35</sup> Cartilha anticorrupção. Disponível em: [https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/.../cartilha\\_anticorruptao.pdf](https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/.../cartilha_anticorruptao.pdf). Acesso em 15 d

As leis internacionais anticorrupção promulgadas pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido e as principais convenções internacionais celebradas pela OCDE, OEA e ONU, foram todas ratificadas pelo Brasil e serviram de influência para a promulgação de nossas próprias leis anticorrupção, como veremos no tópico seguinte.

## **1.2 O MOVIMENTO ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL**

A corrupção é um problema sistêmico que afeta a sociedade, os Estados e o mercado, os quais, independentemente do seu tamanho ou importância, enfrentam os efeitos causados pelas práticas corruptas.

No Brasil, milhares de recursos são direcionados à prática de corrupção, prejudicando diretamente a economia e sociedade. As políticas públicas são preteridas, deixando-se de lado investimentos em saúde, educação, segurança e transporte.

Também ocorre prejuízo ao Estado e ao desenvolvimento econômico do país porque a corrupção fere a livre concorrência, promove a concorrência desleal, favorece os preços superfaturados e prejudica as organizações que agem em conformidade com as normas<sup>36</sup>.

A corrupção no Brasil é um fato histórico que guarda registros desde a sua colonização, conforme explica José Murilo de Carvalho:

Os republicanos da propaganda acusavam o sistema imperial de corrupto e despótico. Os revolucionários de 1930 acusavam a Primeira República e seus políticos de carcamidos. Getúlio Vargas foi derrubado em 1954 sob a acusação de ter criado um mar de lama no Catete. O golpe de 1964 foi dado em nome da luta contra a subversão e a corrupção. A ditadura militar chegou ao fim sob acusações de corrupção, despotismo, desrespeito pela coisa pública. Após a redemocratização, Fernando Collor foi eleito em 1989 com a promessa de caça aos marajás e foi expulso do poder por fazer o que condenou. De 2005 para cá, as denúncias de escândalos surgem com regularidade quase monótona<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES J.; STARLING, H.M.M.; (Org.) Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2012, pg. 200.

<sup>37</sup> CARVALHO, Op. Cit., 2012, pg. 200.

A maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que já ocorreu no Brasil é a chamada “Operação Lava Jato”, iniciada em 2014 e que prossegue até hoje. Ela se deu a partir da investigação de crimes de lavagem de recursos relacionados ao ex-deputado federal José Janene, no Paraná, e aos doleiros Alberto Youssef e Carlos Habib Chater<sup>38</sup>.

O nome “Lava Jato” decorreu do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Com a eficiência da operação, as investigações avançaram para outras organizações criminosas, entretanto, o nome inicialmente proposto se manteve<sup>39</sup>.

O Ministério Público Federal informou que o valor referente aos crimes já denunciados envolve o pagamento de propina de cerca de R\$ 6,4 bilhões, sendo que grande parte disso é fruto de recursos desviados da Petrobrás, maior empresa estatal brasileira. Além disso, o valor total envolvendo o esquema de corrupção investigado pela Operação Lava Jato alcança a quantia de R\$ 40,3 bilhões, sendo estimado que, dentre esse valor, apenas R\$ 13 bilhões são alvo de recuperação por acordos de colaboração<sup>40</sup>.

Em 2012, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) divulgou que a corrupção custava cerca de 2% do PIB nacional, o equivalente a uma perda de até R\$ 69 bilhões por ano que são destinados à corrupção<sup>41</sup>.

Em 2018, a estimativa foi de que esta quantia tenha alcançado o valor de R\$ 136 bilhões. Contudo, esse valor pode ser considerado ainda maior, uma vez que a corrupção se configura, não somente pelo pagamento em dinheiro, mas também por

---

<sup>38</sup> Os 10 maiores casos de corrupção da história do Brasil. Disponível em: <https://spotniks.com/os-10-maiores-casos-de-corrupcao-da-historia-do-brasil/>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>39</sup> Caso Lava-Jato. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/investigacao/historico/por-onde-comecou>. Acesso em 02 de set. de 2019.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Custo da corrupção no Brasil chega a R\$ 69 bi por ano. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>. Acesso em: 31 de out. 2019.

“presentes” como joias, viagens, serviços e outras modalidades que, por não serem rastreáveis, deixam de entrar no cálculo realizado pelo FIESP<sup>42</sup>.

Ainda, o Índice de Percepção de Corrupção<sup>43</sup> (IPC), elaborado pelo grupo Transparência Internacional<sup>44</sup>, colocou o Brasil na 105ª posição, entre 180 países analisados, ao lado de países como Egito, El Salvador e Zâmbia. Em relação ao estudo realizado em 2017, o Brasil caiu 09 posições, quando ocupava a posição 86 e está 26 posições abaixo comparado a 2016<sup>45</sup>.

O IPC é uma ferramenta de medição de corrupção que existe desde 1995 e tem como finalidade reunir os resultados de 180 países e territórios, refletindo os níveis percebidos de corrupção no setor público dos países, de acordo com especialistas e empresários. O IPC utiliza uma escala de 0 a 100, na qual 0 é altamente corrupto e 100 é extremamente limpo<sup>46</sup>. Em 2018, o Brasil pontuou 35 pontos, dois pontos a menos do que no ano anterior e cinco pontos a menos do que em 2016<sup>47</sup>.

Esses resultados refletem a percepção da população em relação à corrupção, e não os atos ilícitos em si. Portanto, o aumento da pontuação não quer dizer que a corrupção tenha sido mais praticada em 2018 do que em 2016. Ele apenas indica que houve um aumento da percepção da população sobre os eventos envolvendo corrupção.

O aumento na eficiência das investigações, com a descoberta de novos esquemas de corrupção, como ocorreu durante a Operação Lava Jato, pode aumentar a percepção da sociedade sobre a corrupção, ao mesmo tempo em que as práticas corruptas reduzem. Por isso, os resultados fornecidos pelo IPC devem ser analisados com cautela.

---

<sup>42</sup> SOARES, Danyele. Fiesp avalia perda anual de R\$ 130 bi em corrupção; valor pode ser ainda maior. Disponível em <http://radioagencianacional.etc.com.br/politica/audio/2017-12/fiesp-avalia-perda-anual-de-r-130-bi-em-corrupcao-valor-pode-ser-ainda-maior>. Acesso em 12 de junho de 2019.

<sup>43</sup> Nota: Corruption Perception Index

<sup>44</sup> Nota: Transparency International

<sup>45</sup> Corruption perceptions index 2018. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018>. Acesso em: 10 de jun. de 2019.

<sup>46</sup> Índice de percepção da corrupção 2018. Disponível em: <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br>. Acesso em 30 de junho de 2019.

<sup>47</sup> Idem.

A corrupção no Brasil atingiu níveis sistêmicos dentro das relações econômicas públicas e privadas, pois detém o alto envolvimento dos entes privados que mantêm relacionamento com a administração pública, em conjunto dos agentes públicos dos quais se esperava a devida moralidade advinda da função.

Na opinião de Modesto Carvalhosa:

Nessas nações, em que se inclui a nossa, governar é apropriar-se dos recursos públicos para proveito próprios e o dos partidos políticos no poder. Os governantes e os agentes político-administrativos dos países corruptos – 123 em 175 nações<sup>48</sup> – que administram esses recursos do Estado, concentram suas atividades funcionais na prática do abuso de poder, desvio de poder e desvio de finalidade em proveito pessoal, em termos de comissões, propinas, mordomias, privilégios, para si e para o seu círculo político e familiar que participam de tais atividades criminosas<sup>49</sup>.

Com a corrupção, além de desviarem os recursos que deveriam ser utilizados em prol da sociedade, os agentes públicos ainda deixam de cumprir suas funções para se dedicarem, de forma ativa e exclusiva, ao esquema de corrupção.

Na verdade, aquilo que não se enquadra no esquema corrupto se torna desinteressante para o agente público corrupto e, assim, não apenas a verba pública é desviada ou mal alocada de forma ilícita, mas também há o seu desperdício pela total desmotivação dos agentes públicos em alocá-los convenientemente<sup>50</sup>.

Na tentativa de combater ou ao menos minimizar a prática de atos corruptos, o Brasil passou a prever o crime de corrupção como uma prática passível de punição visando, a princípio, apenas punir a corrupção e os agentes corruptos.

Já as iniciativas estatais de combate à corrupção como medida preventiva, por meio de normas que preveem a necessidade da estruturação e do fortalecimento de políticas de conformidade nas empresas são mais recentes, como será abordado no capítulo 3.

Algumas normas que possuem o caráter de combate à corrupção precedem a Constituição Federal de 1988 como, por exemplo, o Código Penal

---

<sup>48</sup> Nota: o livro foi escrito em 2015, então baseia-se nos índices do referido ano.

<sup>49</sup> CARVALHOSA, Modesto. Considerações sobre a Lei Anticorrupção das pessoas jurídicas. São Paulo: RT, 2015, pg 101.

<sup>50</sup> Ibid., pg 84.

(Decreto-Lei n. 2.848/40) que dedica o título XI aos tipos criminais praticados contra a Administração Pública<sup>51</sup> e a Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079/50), que tipifica como crime os atos que atentarem contra a Constituição Federal que forem praticados pelo presidente da República, ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, governadores e secretários de Estado<sup>52</sup>.

Igualmente, pode ser citada a lei Pitombo Godoi-Ilha (Lei 3.164/57), que previa o sequestro de bens e à sua perda em favor da Fazenda Pública quando fossem adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica<sup>53</sup>. Em 1958, foi editada a Lei Bilac Pinto (Lei 3.502/58), que regulava o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função, trazendo a definição de enriquecimento ilícito, no artigo 2º, como sendo a incorporação de bens e obtenção de vantagem econômica sem as formalidades previstas em leis<sup>54</sup>.

Ambas as leis foram revogadas em 1992 com o advento da Lei 8.429, a Lei de Improbidade Administrativa, que prevê sanções aos agentes públicos que, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional pratica atos característicos de improbidade administrativa<sup>55</sup>.

Em 1965, foi promulgada a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65) que trata sobre a legitimidade do cidadão em pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos

---

<sup>51</sup> BRASIL, Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>52</sup> BRASIL, Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>53</sup> BRASIL, artigo 1º da Lei n. 3164, de 1º de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do art. 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3164-1-junho-1957-355083-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>54</sup> BRASIL, artigo 2º da Lei 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3502-21-dezembro-1958-354035-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>55</sup> BRASIL, Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

Municípios, de entidades autárquicas, de sociedade de economia mista, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos<sup>56</sup>.

Tais leis tiveram grande relevância para o contexto da época, entretanto, as iniciativas foram limitadas e centradas apenas na abordagem punitiva da norma, não tendo o condão de educar, ou evitar que a conduta corrupta fosse cometida, perfil este mais utilizado pelo legislador moderno<sup>57</sup>.

Nessa mesma fase, também existiram iniciativas de caráter não normativo:

Fora do plano normativo, foram raras e efêmeras – quando não enganosas – no passado, as iniciativas concretas, resumindo-se elas a alguns episódios isolados, como a criação, no período da ditadura militar, da famigerada “Comissão Geral de Investigações” (instituída em 1964 e renovada em 1968, com o AI-5). Tal Comissão tinha, na verdade, o objetivo de promover implacável perseguição política aos adversários do regime – tachados de “subversivos” – sendo a investigação de “corrupção”, na forma de “enriquecimento ilícito”, apenas o pretexto a dissimular sua real finalidade<sup>58</sup>.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram tomadas algumas iniciativas por parte das Casas Legislativas como aquelas relacionadas à criação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), sendo as de maior repercussão a “CPI de PC Farias”, em 1992 e a “CPI dos Anões do Orçamento”, em 1993.

A “CPI de PC Farias” teve início em razão de denúncias contra a probidade do governo do ex-Presidente da República Fernando Collor de Mello, feitas pelo seu irmão Pedro Collor. A partir das denúncias, foi descoberta uma rede de tráfico de influências do governo, com a existência de empresas fantasmas, venda de favores e favorecimento de empresas em obras públicas, as quais eram intermediadas por Paulo César Farias, tesoureiro da campanha presidencial<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> BRASIL, art. 1º, Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>57</sup> Plano Nacional de Integridade, Transparência e Combate à Corrupção. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2017/09/REVISADO-TEXTO-BASE-PLANO-INTEGRIDADE-ETHOS-5a-VERSÃO-FORMATADO-ALTERNATIVA-POR-TEMAS-4a-Revisão-setembro-RR-Rev-Ethos-limpo.pdf>. Acesso em 02 de set. de 2019. Não paginado.

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> As 7 CPIs que balançaram o Brasil nas últimas décadas. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/as-7-cpis-que-balançaram-o-brasil-nas-ultimas-decadas/>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

Já a “CPI dos Anões do Orçamento” foi iniciada para apurar fraudes na Comissão de Orçamento do Congresso Nacional que ocasionou o desvio de milhões de reais dos cofres públicos para favorecimento de governadores, ministros, senadores e deputados<sup>60</sup>.

A “CPI de PC Farias” resultou no pedido de *impeachment* do ex-Presidente da República Fernando Collor de Mello, que renunciou antes de ser condenado. E com a “CPI dos Anões do Orçamento” houve a investigação de 37 parlamentares resultando no pedido de cassação de 18 deles, entretanto apenas 06 parlamentares tiveram seu mandato cassado<sup>61</sup>.

Durante os anos 90, o *compliance* deixou de ser um princípio meramente norteador da atividade empresarial e passou a ter relevância concreta para o ordenamento jurídico. Com isso, foram promulgadas algumas leis com o objetivo de introduzir, no cotidiano empresarial, diretrizes objetivas de ética nas contratações públicas como, por exemplo, a já citada Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), que prevê a punição dos agentes públicos que, durante o exercício da função, cargo, mandato ou emprego na administração pública cometem atos de improbidade administrativa.

A administração pública a que a lei se refere é a entidade estatal em si, ou seja, o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Estado em benefício da coletividade<sup>62</sup>.

Assim, conforme dispõe o artigo 1º da Lei 8.429/92, o agente público que praticar atos contra a administração pública, durante o desempenho de suas atividades, incorre na prática de improbidade administrativa<sup>63</sup>. Tais atos estão divididos em 3 hipóteses contidas nos artigos 9º, 10 e 11: os atos que importam enriquecimento ilícito, os atos que causam dano ao erário e os atos que violam os princípios da administração pública.

---

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> Plano Nacional de Integridade, Transparência e Combate à Corrupção. Op. Cit. Não paginado.

<sup>62</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. *Ebook*.

<sup>63</sup> BRASIL, artigo 1º da Lei n. 8.429 de 2 de junho de 1992. Op. Cit.

Além disso, em 1993, foi editada a Lei 8.666, também chamada de Lei das Licitações, que instituiu normas sobre licitações e contratos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal<sup>64</sup>.

Na verdade, regulamentar a forma de contratação da administração pública não é recente. Desde a época do Império, em 1570, se vislumbrava que as compras governamentais fossem realizadas com ampla divulgação, gerando competição e, desta forma, melhores resultados para a administração pública<sup>65</sup>.

Com o Decreto-Lei 200/67, as compras governamentais ganharam um regime jurídico sistematizado ao fixar normas gerais para o seu procedimento, criando as modalidades de licitações atuais: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Em 1986, as licitações passaram a ser reguladas pelo Decreto Federal nº 2300, que foi alterado pelos decretos nº 2348 e 2360, todos do mesmo ano.

Finalmente, a Lei 8.666/93 foi editada para regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal promulgada em 1988. O referido artigo dispõe em seu *caput* sobre a obrigatoriedade de a administração pública obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O inciso XXI, por sua vez, determina que, respeitando as ressalvas legais, deverá haver um processo de licitação pública para assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes, de modo que as exigências feitas pela administração pública se limitarão à qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> BRASIL, Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>65</sup> MAURANO, Adriana. A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 235, 28 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4879>> Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>66</sup> BRASIL, artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 23 de nov. de 2019.

Segundo o artigo 1º da lei 8.666/93, se submetem às normas gerais sobre licitações e contratos administrativos as obras, os serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações. Em complemento, o artigo 2º ainda inclui as concessões e as permissões.

O capítulo II da lei 8.666/93 trata das modalidades a serem utilizadas nas licitações e as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de observância do processo licitatório, autorizando que a compra seja realizada na forma direta, sem licitação.

A Lei 8.666/93 tem 03 objetivos principais dispostos no artigo 3º: garantir que o princípio constitucional da isonomia seja observado, selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, e promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Com isso, a intenção é assegurar que a licitação e as contratações públicas cumpram estritamente os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Em 1998, foi editada a Lei 9.613/98 que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, além da criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.

Entretanto, assim como as leis do período anterior à Constituição Federal de 1988, as normas contidas nas Lei 8.429/92, na Lei 8.666/93 e na Lei 9.613/98 pouco exploravam a questão educacional do *compliance*. E, apesar de se basearem nos ideais de integridade e transparência das relações comerciais, carecem de incentivos que busquem o comprometimento dos entes privados com a cultura de integridade e o aprimoramento das relações público-privadas, elementos estes que fortalecem a prevenção e o combate à corrupção.

A partir dos anos 2000, as noções de integridade e transparência passaram a se consolidar. Dentre as leis que foram promulgadas nessa época, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/00), a Lei de Lavagem de Dinheiro Internacional (Lei n. 10.467/02) e a Lei Antitruste (Lei n. 12.529/11), merecem destaque as seguintes leis:

A Lei n. 10.520/02, chamada de Lei do Pregão, inseriu inovações nas compras governamentais, na medida em que prevê a utilização do pregão para compras de bens e serviços comuns (artigo 1º), estendendo suas regras aos Estados, Distrito Federal e Municípios, como norma geral, pendente de regulamentação<sup>67</sup>. O artigo 2º, §1º prevê a possibilidade de serem utilizados recursos de tecnologia da informação para realização do pregão.

Com isso, a União regulamentou o pregão eletrônico através do Decreto 5.450/05, o qual institui medidas que visam aumentar a transparência das contratações junto à administração pública com a criação do Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET.

O COMPRASNET, previsto no §1º do artigo 17 do referido decreto, é um portal de compras que disponibiliza informações referentes às licitações e contratações promovidas pela administração pública federal<sup>68</sup>.

No tocante ao direito internacional público, o Brasil ratificou todos os tratados editados pelas principais organizações internacionais, mencionadas no item anterior, que versam sobre o combate à corrupção no âmbito global.

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE, de 1997, que dispõe, dentre outras coisas, sobre a responsabilidade da pessoa jurídica corrupta, lavagem de dinheiro, monitoramento e acompanhamento, foi promulgada por meio do Decreto Presidencial n. 3.678 em 2000.

Após dois anos, o Decreto Presidencial n. 4.410/02 promulgou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da OEA, de 1996, que incentiva a criação de normas de conduta para o adequado desempenho das funções públicas, além de mecanismos de prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção.

---

<sup>67</sup> BRASIL, Lei 10.520 de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm). Acesso em: 22 de nov. de 2019.

<sup>68</sup> O que é Comprasnet. Disponível em: <https://e-sicafweb.com.br/oque-e-comprasnet/>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

E, por meio do Decreto Presidencial n. 5.687/06, o Brasil promulgou a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção - ONU, de 2003, que visa fortalecer as medidas anticorrupção, incentivando, principalmente a cooperação internacional no combate à corrupção e a integridade nas relações.

Nos dizeres de Modesto Carvalhosa:

A razão histórica dessas iniciativas internacionais, acolhidas formalmente pelo Brasil, é, primeiro, que a atividade das pessoas jurídicas, em nível internacional e também interno não deve ser voltada apenas para o crescimento econômico, mas, sobretudo, para o desenvolvimento social, na medida em que este é diretamente afetado pela conduta perniciosa de empresas junto aos poderes públicos dos países nos quais as multinacionais operam em nível crescente, em face do fenômeno da globalização.

A ratificação dos tratados internacionais pelo Brasil se justifica em razão da prática de corrupção, pela organização privada em conjunto com a administração pública, afetar não somente a economia, mas também, o desenvolvimento social do país. Conforme mencionado anteriormente, a corrupção é responsável por desviar os recursos destinados às políticas sociais e ainda, desviar os governantes de suas funções públicas.

Por influencia da própria globalização, que trouxe maiores investimentos de capital estrangeiro ao Brasil, aliado aos escândalos envolvendo inúmeras multinacionais americanas e europeias que possuíam filiais em países localizados na América Latina, África, Ásia e Europa Central, a preocupação com a corrupção no Brasil aumentou, resultando na pressão internacional para que medidas anticorrupção mais incisivas fossem editadas internamente<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> “Mais do que isso, é fundamental lembrar que as multinacionais corrompem de maneira e intensidade diversas conforme cada país, dependendo do grau de delituosidade dos respectivos políticos e agentes públicos. Assim, uma mesma multinacional conduz-se dentro das regras éticas em um determinado país e, ao mesmo tempo, age de maneira delituosa em outro, corrompendo suas autoridades e seus funcionários, fraudando licitações, cartelizando-se em contribuindo, dessa forma, para a criação e a manutenção de um regime administrativo, legislativo e judiciário moldado pela corrupção, como é o caso, sobretudo, de países da África, da Ásia, da Europa Central e da América Latina. Essas multinacionais operam licitamente, v.g. no seio da União Europeia e da Europa Ocidental, que ostentam os menores índices de corrupção no Mundo (23%), ao passo que corrompem as autoridades dos demais países da América Latina (66%), da Ásia (64%), da Europa Oriental, da Ásia Central (95%), do Oriente Médio, do Norte da África (84%) e da África Subsaariana (90%). Desse modo, exemplificativamente, multinacionais canadenses, com um índice pequeno de corrupção (Nota 81 numa escala de 0 a 100) ou as alemãs (78) ou as francesas (71) operam com probidade no interior desses países, o que não fazem nos países identificados como corruptos, em que desenvolvem um relacionamento, ab initio, vicioso com o Poder Público, para fraudar, em concurso com os funcionários locais, as licitações e os contratos administrativos aí celebrados, como se pode ver, em nosso país,

Em 2003, a criação da Controladoria Geral da União (CGU), atribuiu novas funções e deu nova estrutura à Corregedoria Geral da União, criada em 2001. Além das funções clássicas de controle, com o desempenho das atividades de Auditoria e Fiscalização, a nova CGU passou a reunir também as funções de Correição, de Ouvidoria, de Transparência e Prevenção da Corrupção. E, junto a ela, surgiu um conselho com participação paritária de entes públicos e entidades da sociedade civil – o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção<sup>70</sup>.

Ao mesmo tempo, fomentou-se o movimento em prol da transparência pública, cuja finalidade era tornar acessível à sociedade as despesas da administração pública federal (direta e autárquica), gerando maior estímulo à participação do cidadão e ao controle social, bem como a ampliação da consciência cidadã e da ética.

Por isso, em 2004, foi criado o Portal da Transparência do Governo Federal. Além de divulgar, em bases diárias, cada uma das despesas (do empenho ao pagamento efetivo) da administração pública federal, o Portal também disponibiliza as remunerações de todos os servidores públicos e os Cadastros de Empresas Declaradas Inidôneas e Suspensas (CEIS), de Entidades Inadimplentes (CEPIM) e de Agentes Públicos Expulsos (CEAF).

O Portal da Transparência trouxe avanços significativos ao combate nacional à corrupção, porque aumentou e viabilizou a capacidade de fiscalização dos cidadãos e da mídia, os quais, por sua vez, se tornaram grandes aliados nas denúncias envolvendo agentes públicos e entes privados<sup>71</sup>.

No ano de 2009, foi aprovada a Lei de Transparência (Lei Complementar 131/09), que estendeu às demais esferas federativas, exigências semelhantes de transparência financeira. A partir desse momento, os estados-membros e municípios tiveram que se enquadrar às exigências legais, passando a ter a obrigação de prestar conta de seus gastos e despesas à sociedade.

---

com a conduta das empresas Alston (francesa) e Siemens (alemã).” CARVALHOSA, Modesto. Op. Cit. p. 99 - 100.

<sup>70</sup> Plano Nacional de Integridade, Transparência e Combate à Corrupção. Op. Cit. Não paginado.

<sup>71</sup> Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

Ademais, foi assegurada maior autonomia às instituições que visam, dentre outras coisas, o combate à corrupção, como é o caso do Ministério Público, que passou a ter poder de voto na escolha do Procurador Geral da República. Foi conferida, ainda, maior independência à polícia federal, gerando um aumento significativo no número de denúncias, investigações e condenações relativas às práticas corruptas<sup>72</sup>.

Ainda, a outrora promulgada Lei 9.613/98, que trata sobre o crime de lavagem de dinheiro, foi atualizada e aprimorada, pela Lei 12.683/12. A Lei de Lavagem de Dinheiro foi pioneira em atribuir às empresas os deveres de evitar os delitos e de informar determinadas informações classificadas como suspeitas.

O artigo 10 prevê que, além de manter um cadastro dos seus clientes e o registro das transações, as organizações deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos que sejam compatíveis com seu porte e volume de operações, de modo a evitar que as operações financeiras incorram nos crimes previstos na lei<sup>73</sup>.

Já o dever de comunicar ao COAF as atividades suspeitas que constituam fortes indícios dos crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores está previsto nos incisos I e II do artigo 11.

Por guardarem relação com a prevenção da corrupção, merecem igual registro as medidas referentes ao Controle do Nepotismo (Súmula Vinculante 13, do STF e Decreto 7.203/10) e à regulação do Conflito de Interesse (Lei 12.813/13).

Em 2013, com a aprovação da Lei do Crime Organizado (Lei 12.850/13) regulamentou-se no Brasil a colaboração ou delação premiada, prevista no artigo 3º como um dos meios de obtenção de prova. A lei trouxe a possibilidade de haver o perdão judicial no caso de a colaboração do delator ser relevante para as investigações.

---

<sup>72</sup> Plano Nacional de Integridade, Transparência e Combate à Corrupção. Op. Cit. Não paginado.

<sup>73</sup> BRASIL, artigo 10 da Lei n. 9.613/98 de 3 de março de 1998 com as alterações da Lei n. 12.683/12 de 09 de julho de 2012. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9613.htm). Acesso em 27 de nov. de 2019.

Conforme dispõe o artigo 4º da Lei 12.850/13, a colaboração precisa ser efetiva e voluntária, devendo decorrer uma ou mais das hipóteses definidas na lei como a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa ou a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização ou a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa. Ainda, deve poder ocorrer a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização ou a localização de eventual vítima com sua integridade física preservada<sup>74</sup>.

A delação premiada se tornou atrativa porque a lei prevê recompensas para a confissão: em havendo uma ou mais hipóteses citadas anteriormente, poderá ser concedido perdão judicial ao delator, redução da pena restritiva de liberdade em até 2/3 ou a sua substituição por pena restritiva de direitos<sup>75</sup>.

Com a colaboração do delator, é possível desorganizar o crime a partir do acesso a detalhes da operação criminosa como a sua forma de organização, os meios utilizados para operacionalizar as atividades internas e externas e o conhecimento dos participantes e suas respectivas funções. Tais informações jamais seriam conhecidas de outra forma senão através da colaboração de pessoas diretamente envolvidas nas práticas criminosas.

A previsão da delação premiada tornou-se decisiva na investigação de inúmeros casos de corrupção que assolam o país e estão sujeitos a notórias dificuldades probatórias.

A já citada Operação Lava Jato, por exemplo, teve sucesso graças aos acordos realizados entre delatores e a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e a Procuradoria-Geral da República<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> BRASIL, artigo 4º da Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>75</sup> Idem.

<sup>76</sup> Acordos de delação premiada na Operação Lava Jato. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Acordos\\_de\\_delação\\_premiada\\_na\\_Operação\\_Lava\\_Jato](https://pt.wikipedia.org/wiki/Acordos_de_delação_premiada_na_Operação_Lava_Jato). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

A delação premiada, combinada com uma maior especialização de procuradores, juízes, da polícia federal e da efetiva cooperação internacional, ocasionou a identificação do amplo esquema de corrupção envolvendo a Petrobrás e outras empresas, além de executivos, agentes públicos e políticos<sup>77</sup>.

Ainda que tenham sido fundamentais nos primeiros esforços envolvendo o combate à corrupção no Brasil, por terem introduzido conceitos importantes relativos à conformidade com as normas, melhores práticas nas contratações envolvendo entes públicos, prevenção à lavagem de dinheiro e crimes concorrenciais, as normas até então promulgadas não foram capazes de atender as necessidades do mercado nacional.

A sociedade ainda carecia de normas que tivessem o escopo de educar sobre a importância do combate à corrupção e que estivessem alinhadas com as tendências internacionais de punir a pessoa jurídica pela prática de atos ilícitos.

Foi nesse contexto normativo, aliado à pressão social da época que reagia aos escândalos de corrupção no país<sup>78</sup>, que o Brasil promulgou a Lei n. 12.846/13, conhecida como “Lei Anticorrupção”, regulamentada, posteriormente, pelo Decreto 8.420/15.

A Lei Anticorrupção dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas que contribuíram para a prática de atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira. E preenche a lacuna até então existente no ordenamento jurídico brasileiro ao tratar diretamente da conduta da pessoa jurídica corruptora, bem como da responsabilização da pessoa jurídica de forma objetiva, representando, portanto, um grande avanço na legislação nacional.

Até então o Código Penal responsabilizava apenas os indivíduos pelo crime de suborno, mas, a partir de 2013, com o advento da Lei Anticorrupção, tanto os indivíduos como as pessoas jurídicas podem ser responsabilizados pelos atos lesivos praticados contra a administração pública.

---

<sup>77</sup> Plano Nacional de Integridade, Transparência e Combate à Corrupção. Op. Cit. Não paginado.

<sup>78</sup> Junho de 2013 é um mês que ainda não terminou. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44310600>. Acesso em: 02 de set de 2019.

Além disso, a Lei Anticorrupção trouxe a novidade sobre as vantagens inerentes à adoção de práticas relacionadas à política de conformidade, por meio de controles internos e da cultura da ética e da integridade corporativas, resultando por “premiar” no momento da dosimetria da pena empresas que, apesar de terem praticado atos lesivos, possuem um programa de integridade efetivo.

Por esse motivo, a Lei Anticorrupção se mostra muito importante para melhorar a imagem do Brasil junto ao mercado e aos governos internacionais, bem como para demonstrar à sociedade que o Estado está comprometido com o combate à corrupção.

De acordo com o resultado da avaliação trazida no relatório *Exporting Corruption*, realizado pela Transparência Internacional, em 2018, o Brasil é o segundo país do mundo que mais avançou nos mecanismos de combate à corrupção transnacional, ou seja, que envolve pagamentos de propina no exterior. Dentre os 44 países pesquisados, o Brasil ficou atrás apenas de Israel<sup>79</sup>.

Desde 2015, data do último estudo realizado pela instituição, o Brasil avançou da categoria de “nenhum esforço” para “esforço moderado<sup>80</sup>” no combate à corrupção e está ocupando o posto ao lado de países como Austrália, Suécia e Portugal. Isso significou o aumento de duas posições no ranking que contabiliza quatro categorias.

---

<sup>79</sup> Exporting corruption - progress report 2018: assessing enforcement of the oecd anti-bribery convention. Disponível em: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting\\_corruption\\_2018](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting_corruption_2018). Acesso em 02 de set. de 2019.

<sup>80</sup> “The enforcement categories (Active, Moderate, Limited, Little or No) show the level of enforcement efforts against foreign bribery. A country that is an “Active enforcer” initiates many investigations into foreign bribery offences; these investigations reach the courts; the authorities press charges and courts convict individuals and/or companies both in ordinary cases and in major cases in which bribers are convicted and receive substantial sanctions. “Moderate Enforcement” and “Limited Enforcement” indicate stages of progress but are considered insufficient deterrence. Where there is “Little or No Enforcement”, there is no deterrence. Tradução livre: “As categorias de imposição (Esforço Ativo, Esforço Moderado, Esforço Limitado, Pouco ou Nenhum Esforço) mostram o nível de imposição contra suborno estrangeiro. Um país que tem considerado “Esforço Ativo” inicia muitas investigações sobre subornos estrangeiros; essas investigações chegam aos tribunais; as autoridades denunciam e os tribunais condenam indivíduos e / ou empresas em casos comuns e nos principais casos em que os subornos são condenados e recebem sanções substanciais. “Esforço moderado” e “Esforço limitado” indicam estágios de progresso, mas são consideradas impedimentos insuficientes. Onde há “Pouca ou Nenhum Esforço”, não há dissuasão à corrupção.” Exporting corruption - progress report 2018: assessing enforcement of the oecd anti-bribery convention. Disponível em: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting\\_corruption\\_2018](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting_corruption_2018). Acesso em 02 de set. de 2019.

Desde 2013, com o advento da Lei Anticorrupção, houve o incentivo para que outras normas que dispusessem sobre os programas de integridade como mecanismo de prevenção e monitoramento à corrupção fossem criadas tanto pelo Estado quanto por órgãos privados destinados a orientar a atividade empresarial.

Com isso, nasceram normas com o intuito de encorajar as organizações a se comprometerem com políticas aplicadas ao combate à corrupção. Como exemplo, podemos citar a Resolução 4.595/2017, do Bacen, que determina a implementação de uma política de *compliance* pelos bancos e demais instituições financeiras; o Código Brasileiro de Governança Corporativa, que estabelece boas práticas de governança corporativa para companhias abertas; a Lei nº 7753/17, que dispõe sobre a licitação no Estado do Rio de Janeiro; a Lei 10.793/17, que trata sobre as contratações com o Estado do Espírito Santo; a Lei nº 6112/18, que dispõe sobre a licitação no Distrito Federal; e, por fim, a Portaria 877/18, relativa à licitação no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A edição de tais normas demonstra o compromisso do Estado e das demais instituições privadas em adotar políticas de combate à corrupção, atribuindo a devida importância em agir em conformidade com as normas que regulam a atividade empresarial.

Contudo, a mera existência dessas leis não impede que ocorra a prática de delitos dentro da organização nas suas relações com o mercado ou na contratação com a administração pública. Por isso, é preciso que a empresa esteja estruturada de tal forma a diminuir a sua exposição aos riscos, e com isso, prevenir, ou ao menos, mitigar, a ocorrência de corrupção.

No próximo capítulo, serão abordados os conceitos ligados ao programa de integridade, os elementos essenciais à sua eficácia e os benefícios em se investir em um programa de integridade efetivo.

## 2 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO BRASIL

### 2.1 POLÍTICA DE CONFORMIDADE: *COMPLIANCE* EMPRESARIAL

Para compreender o conceito de "Política de Conformidade" é necessário remeter-se à origem da expressão, que vem da tradução do termo em inglês "*compliance*". A palavra *compliance* vem do verbo *to comply* e significa "o ato de obedecer a uma ordem, regra ou solicitação"<sup>81</sup>.

Para Vanessa Alessi Manzi, *compliance* é ato de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos, impostos às atividades da instituição, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e ao regulatório/legal<sup>82</sup>.

Já Marcella Blok entende que *compliance* é um conjunto de procedimentos a ser implantado por pessoas jurídicas para garantir a conformidade de suas condutas às exigências de determinada jurisdição<sup>83</sup>.

Francisco Schertel Mendes esclarece que *compliance* é o ato de cumprir, ou seja, é a busca pelo cumprimento da lei por meio dos programas de integridade<sup>84</sup>.

Assim, podemos entender o *compliance* como sendo a forma de cumprir normas, através de mecanismos estruturados na organização capazes de garantir que a conduta da empresa esteja em conformidade com as diretrizes, regulamentos e leis aplicáveis à atividade ou ao setor que ela atua.

No ramo empresarial, reunir esforços para estar em conformidade com as normas, na qual se incluem as leis e regulamentações inerentes às atividades, além do compromisso com a conduta ética, é estar em *compliance*. Dai porque, no Brasil, *compliance* também é identificado como "política de conformidade".

Nesse contexto, a categoria "normas" é utilizada em seu sentido mais amplo, abrangendo leis nacionais e internacionais, regras de conduta, políticas

---

<sup>81</sup> Cambridge Dictionary. Disponível em <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/compliance> Acesso em 18 de jun. de 2019.

<sup>82</sup> MAZZI, Vanessa Alessi. *Compliance no Brasil*. 1ª Ed, 2008, pg 15.

<sup>83</sup> BLOK. Op. Cit. vol. 65. Ebook

<sup>84</sup> MENDES, Francisco Schertel. *Compliance: concorrência e combate à corrupção*. São Paulo: Trevisan, 2017. E-book.

governamentais, políticas corporativas, padrões de mercados, regras específicas para o escopo desenvolvido pela companhia e demais determinações que ela deve cumprir para que haja transparência em suas atividades<sup>85</sup>.

Assim, não utilizaremos a palavra “normas” para nos referir apenas às disposições legais editadas pelo Estado que impõem sanções no caso de descumprimento, mas sim para tratar sobre o conjunto de regras, diretrizes, regulamentações e legislações que regulam as atividades que envolvem o *compliance* empresarial.

Para o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, o *compliance* empresarial é um “conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores”<sup>86</sup>.

Ainda, o Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial (IBDEE), em seu Código de Ética Corporativo, reconhece que a função do *compliance* empresarial é assegurar que o exercício das atividades empresariais ocorra em estrita conformidade com o ordenamento jurídico e normas aplicáveis, em conjunto com os padrões de ética e de responsabilidade social. Sendo, portanto, essencial a qualquer empresa, de qualquer segmento independentemente de seu porte<sup>87</sup>.

O *compliance*, ou política de conformidade, abrange um conjunto de medidas adotadas pela empresa e inseridas em sua estrutura organizacional como forma de prevenção ou mitigação da prática de atos que não estejam de acordo com o ordenamento pátrio, com a ética empresarial e demais normas aplicadas à atividade desenvolvida pela empresa e que impeçam que sua função social da seja atingida.

O Guia de *Compliance* redigido pelo CADE explica:

A estratégia mais ampla deve ser a de incorporar o *compliance* à cultura de negócios da empresa, de modo que não seja possível dissociar seu comprometimento com a observância das leis de suas normas internas. A partir daí, o programa correrá menor risco de ser

---

<sup>85</sup> CAMARGO, Op. Cit. 2019, E-book.

<sup>86</sup> Guia de Compliance. Op. Cit. 2019, Não paginado.

<sup>87</sup> CÓDIGO DE COMPLIANCE CORPORATIVO EMPRESARIAL. Artigo 2º. Disponível em: <http://ibdee.org.br/wp-content/uploads/2017/05/IBDEE-2017-Guia-Compliance-digital.pdf> Acesso em 18 de jun. de 2019.

visto como um entrave para o alcance das metas de performance e passará a ser considerado e incorporado como parte das regras fundamentais do negócio<sup>88</sup>.

Assim, é preciso que o programa de integridade seja visto como essencial dentro da organização da empresa e que caminhe lado a lado com os negócios da pessoa jurídica, de modo que o cumprimento das normas e regras ocorra de maneira fluída sem que haja resistência por parte dos dirigentes e funcionários.

O programa de integridade não se limita ao que determinam as políticas, normas e leis. Ele também tem a função de incentivar as pessoas que integram a pessoa jurídica a de fato segui-las e isso se dá por meio do entendimento geral da importância da conduta ética por meio da educação sobre *compliance*.

Um estudo desenvolvido pela PwC<sup>89</sup> analisou países da Europa, Oriente Médio, Ásia, Oceania e América do Norte, e concluiu que o entendimento da organização sobre o papel e a estrutura da política de conformidade já se desenvolveu, significativamente, ao longo dos anos e que o conceito de *compliance* está claramente disseminado nos países que fazem parte dessas regiões.

Em razão da disseminação da cultura do *compliance*, o estudo aponta que, nos países em que os requerimentos regulatórios de conformidade são relativamente novos, não serão necessárias décadas para alcançar o mesmo padrão dos demais países.

Ainda, o mesmo estudo concluiu que 78% dos entrevistados<sup>90</sup> acreditam que o *compliance* agrega valor e 22% limitaram a resposta pela dificuldade de mensuração.

A partir dos resultados deste estudo, entende-se que a instituição do *compliance* na empresa, através da implementação de uma política de conformidade

---

<sup>88</sup> Guia de Compliance. Op. Cit. 2019, Não paginado.

<sup>89</sup> PricewaterhouseCoopers, Compliance em Instituições Financeiras. Disponível em: [http://www.abbi.com.br/download/funcaoecompliance\\_09.pdf](http://www.abbi.com.br/download/funcaoecompliance_09.pdf). Acesso em: 10 de ago. de 2019.

<sup>90</sup> As entrevistas para o estudo desenvolvido pela PricewaterhouseCoopers incluíram os grupos de “compliance officers” responsáveis pelo gerenciamento de risco, membros da administração sênior com responsabilidades ligadas a compliance (incluindo os CEOs), responsáveis regionais por compliance. O resultado do estudo foi baseado na participação de: 7 instituições financeiras em 17 países;

66% dos participantes apresentam atividades internacionais; 6 % dos participantes são bancos; 19% dos participantes são serviços financeiros; 18% dos participantes são seguradoras.

efetiva, aumenta a qualidade das interpretações regulatórias de políticas e procedimentos de conformidade, melhorando as decisões no negócio<sup>91</sup>.

Nos tópicos que seguem, será abordada a importância da implementação de programas de integridade efetivos na organização. Para isso, serão apresentados a forma como os programas são estruturados e os elementos essenciais à sua efetividade.

## **2.2 EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO BRASIL**

É recomendado que as empresas implementem, ou reforcem, uma cultura de conformidade, a partir da estruturação de um programa de integridade, composto por mecanismos hábeis a prevenir e detectar a conduta corrupta.

Organicamente, um “programa” é um sistema organizado e formado por componentes que interagem entre si e com outros componentes de outros sistemas e temas diversos, formando um complexo constituído por pessoas, processos, documentos, ideias<sup>92</sup>.

Nesse contexto, o programa de integridade é um sistema formado por um conjunto de normas, procedimentos, políticas, processos e indivíduos, que atuam dentro de uma organização, interagindo entre si e com elementos externos.

Esse sistema constituído busca prevenir e reduzir o risco de ocorrência de condutas irregulares e oferecer mecanismos para que a organização possa rapidamente detectar e atuar com a práticas que não foram evitadas, e os danos decorrentes delas.

O programa de integridade cria, incentiva e efetiva métodos de conformidade das suas atividades por meio de normas internas, incluindo as práticas relacionadas com a moralidade da conduta dos seus dirigentes e demais funcionários, em harmonia com as exigências legais e regulamentadoras provenientes do Estado<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> PricewaterhouseCoopers, Compliance em Instituições Financeiras. Op. Cit. Não paginado.

<sup>92</sup> SERPA, Alexandre da Cunha. Compliance Descomplicado: Um guia simples e direto sobre Programas de Compliance, 1ª ed., 2016, E-book.

<sup>93</sup> CARVALHOSA, Modesto. Considerações sobre a Lei Anticorrupção das pessoas jurídicas. São Paulo: RT, 2015, E-book.

Nos ensinamentos da Sociedade de Conformidade e Ética Corporativa (Society of Corporate Compliance & Ethics – SCCE), o programa de integridade:

Em um nível muito básico, trata de educação, prevenção, escopo, detecção, colaboração e aplicação. É um sistema de indivíduos, processos, e políticas e procedimentos desenvolvidos para garantir conformidade com todas as leis aplicáveis, regulamentos do setor, e contratos privados que regem as ações da organização. Um programa de conformidade não é apenas um livro na prateleira e não é uma solução rápida para as áreas de risco mais precárias. Um programa de integridade - um programa eficaz de integridade - deve estar enraizado na cultura e em um processo contínuo que faça parte da estrutura da organização. Um programa de integridade deve ser um comprometimento com a maneira ética de conduzir negócios e um sistema para ajudar os indivíduos fazerem a coisa certa<sup>94</sup>.

E completa:

Na prática os programas de conformidade são usados pelas organizações para prevenir, detectar e corrigir riscos éticos e regulatórios, ao implementar, de forma eficaz, educação e treinamento, auditoria e monitoramento, investigação e disciplina, além de políticas e procedimentos para evitar a prática de condutas que não estejam em conformidade com as normas<sup>95</sup>.

Nesse sentido, o programa de integridade é um conjunto de medidas que juntas atuam como meio para criar e fixar valores e ética na organização e nos indivíduos, e, por isso, deve ser consistente, assumindo-se como um processo contínuo e permanente de educação, treinamento, auditoria e monitoramento, investigação e disciplina, com o fim de que os riscos sejam prevenidos e controlados, a conduta corrupta seja rapidamente detectada e os danos mitigados.

No Brasil, o Decreto n. 8.420/15, que veio para regulamentar a Lei n. 12.846/13, explica o que é programa de integridade:

---

<sup>94</sup> TROKLUS, Debbie; VACCA, Sheryl; PEROLD, Louis. International Compliance 101: How to build and maintain an effective compliance and ethics program. 2<sup>nd</sup> ed., 2018. Pg. 7. Tradução livre: On a very basic level it is about education, scope, prevention, detection, collaboration, and enforcement. It is a system of individuals, processes, and policies and procedures developed to ensure compliance with all applicable laws, industry regulations, and private contracts governing the actions of the organization. A compliance program is not merely a binder on a shelf and it is not a quick fix to the latest risk areas. A compliance program – an effective compliance program – must be engrained in the culture and an ongoing process that is part of the fabric of the organization. A compliance program must be a commitment to an ethical way of conducting business and a system for helping individuals to do the right thing.

<sup>95</sup> Tradução livre: On a practical level, compliance programs are used by organizations to prevent, detect, and fix ethical and regulatory risks by effectively implementing education and training, auditing and monitoring, investigation and discipline, and policies and procedures to prevent noncompliance. Ibid. Pg. 8.

Art. 41. Programa de integridade 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<sup>96</sup>.

O foco do programa do programa de integridade no Brasil, é a adoção de medidas anticorrupção, em especial àquelas que visem evitar ou minimizar os atos lesivos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira previstos na Lei Anticorrupção.

De acordo com o guia “Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas”, publicado em 2015, pela Controladoria Geral da União (CGU):

Programa de integridade é um programa de *compliance* específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na lei 12.846/2013, que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público<sup>97</sup>.

Percebe-se que a CGU dá um enfoque ao programa de integridade no escopo das contratações públicas, apesar de não ser somente utilizado para isso, e ressalta o seu objetivo de prevenir, detectar e remediar as práticas corruptas contra a administração pública.

### **2.2.1 Programa de integridade efetivo**

Todas as organizações precisam agir de acordo com as normas previstas em lei, a partir de valores fortes e de uma ética clara aos funcionários e terceiros (consumidores/clientes, contratantes, fornecedores ou acionistas), principalmente aquelas que mantêm relacionamento com o governo.

Desde a promulgação da Lei Anticorrupção, os programas de integridade passaram de meras disposições escritas para se tornar presentes no dia a dia

---

<sup>96</sup> BRASIL, Artigo 41 do Decreto n. 8.420 de 18 de março de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 14 de ago. de 2019.

<sup>97</sup> Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>.

empresarial, reconhecidos como um forte mecanismo de introdução e fixação da cultura ética da organização.

Quando efetivo, um programa de integridade promove e reforça a ética e os valores da organização, além da boa conduta e das políticas corporativas, fazendo com que a organização se torne um modelo e motivo de admiração perante clientes, parceiros de negócio, competidores e acionistas<sup>98</sup>.

Ainda, a efetividade do programa torna a organização capaz de prevenir e detectar condutas irregulares, atender os requisitos legais da legislação aplicáveis e, assim, reduzir riscos e responsabilidade associados a processos judiciais, multas, sanções, e outras perdas financeiras.

As organizações que já possuem um programa de integridade, por sua vez, devem estabelecer programas de treinamento e conscientização para que as normas anticorrupção sejam inseridas nas políticas e nos procedimentos já existentes<sup>99</sup>.

Ter um programa de integridade instituído na organização é essencial na proteção da reputação empresarial no mercado e na sociedade e aumenta a consciência ética tanto dos indivíduos que fazem parte da organização, bem como daqueles que se relacionam com ela<sup>100</sup>.

Outrossim, um programa bem implementado cria processos eficazes de detecção precoce de irregularidades e promove mecanismos seguros para reporte de que algo errado esteja acontecendo, ou de fato que já aconteceu e precisa ser reparado imediatamente.

Em resumo, o desenvolvimento de um programa de integridade na organização demonstra e comunica ao mercado o seu comprometimento com a política de conformidade, refletindo diretamente com a imagem pública da organização aos clientes, fornecedores e parceiros de negócio.

---

<sup>98</sup> Guia de Compliance. Op. Cit. 2019, Não paginado.

<sup>99</sup> ASSI, Marcos. Governança, riscos e compliance – mudando a conduta nos negócios, 1º Edição, 2017, Ebook.

<sup>100</sup> Guia de Compliance. Op. Cit. 2019, Não paginado.

Entretanto, para que a organização consiga implementar um programa de integridade efetivo, devem estar presentes alguns elementos considerados essenciais para a sua efetividade, conforme se verá no próximo tópico.

#### 2.2.1.1 Elementos do programa de integridade efetivo

Os programas de integridade são compostos por certos elementos que dão o suporte necessário para que as práticas irregulares sejam evitadas ou, caso ocorram, que possam ser rapidamente detectadas e os danos reduzidos.

Tais elementos podem variar dependendo da área de atuação da organização no mercado, tamanho da sua estrutura, risco envolvido com a atividade e número de funcionários. Entretanto, ainda que possam ser investidos mais recursos a um ou a outro, existem alguns elementos básicos que são essenciais para que o programa de integridade seja efetivo.

Fazendo referência ao direito americano, pioneiro nos assuntos relacionados ao combate à corrupção, a *United States Sentencing Commission*<sup>101</sup> (USSC), em 2004, delineou o *US Federal Sentencing Guidelines*<sup>102</sup> (USFSG) composto por diretrizes que fornecem às empresas uma base estrutural a partir da qual a companhia é capaz de fiscalizar sua própria conduta por meio da implementação de um programa de integridade e ética efetivo.

O item 8B2.1 do Capítulo 8º, da USFSG discorre sobre a constituição de um Programa de Integridade e Ética Efetivo<sup>103</sup>:

##### §8B2.1. Programa de Integridade e Ética Efetivo:

- (a) Para ter um Programa de Integridade e Ética efetivo, para o propósito da subseção (f) do §8C2.5 (Pontuação de Culpabilidade) e subseção (b)(1) do §8D1.4 (Condições Recomendadas de Provação – Empresas), a organização deve:
  - (1) Promover a *due diligence* para prevenir e detectar conduta criminal; e
  - (2) De outra forma promover uma cultura organizacional que encoraja a conduta ética e o comprometimento com o cumprimento com as leis.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Nota: Comissão de Condenação dos Estados Unidos (tradução livre)

<sup>102</sup> Nota: Diretrizes de Condenação Federal (tradução livre)

<sup>103</sup> Chapter 8 – Sentencing of Organizations. Disponível em: <https://www.ussc.gov/guidelines/2018-guidelines-manual/2018-chapter-8#NaN>. Acesso em 19 de jun. de 2019.

<sup>104</sup> §8B2.1. Effective Compliance and Ethics Program:

De acordo com o USFSG, um programa de integridade efetivo existe quando a empresa mantém um procedimento interno que previne e detecta condutas ilegais e que, ao mesmo tempo, promove a cultura organizacional da empresa. Essa cultura deve ter o condão de não só encorajar o comportamento ético dentro da empresa, mas também o de despertar o comprometimento geral de que as leis serão cumpridas.

Muitas vezes, esse comprometimento nasce do receio da pessoa jurídica e de seus funcionários de sofrerem aplicação das penalidades caso as normas sejam descumpridas. Porém, o real cumprimento do programa de integridade deve se dar em razão do esclarecimento das pessoas a respeito da importância de se ter uma empresa livre de corrupção e de se fazer o que é certo do ponto de vista legal e ético.

Tal esclarecimento somente é transmitido e conquistado dentro da empresa a partir da existência de um programa de integridade organizado e composto por determinados elementos que, dentre outros fatores, são essenciais para que o programa seja efetivo e atenda o seu objetivo que é o de evitar e punir a prática da conduta corrupta internamente, nas relações privadas e públicas.

Nesse contexto, o item 8B2.1 da USFSG elenca os elementos que compõem um programa de integridade efetivo como a existência de um código de conduta, procedimentos de *due diligence*, comprometimento pessoal dos líderes, dedicação exclusiva e autônoma do agente de conformidade, realização de treinamentos periódicos, monitoria e Auditoria, disponibilização de um canal anônimo de denúncias e, aplicação de penalidades aos infratores.

Apesar de direcionado às empresas norte-americanas, a USFSG foi utilizada como inspiração para delinear as diretrizes nacionais sobre programas de

---

(a) To have an effective compliance and ethics program, for purposes of subsection (f) of §8C2.5 (Culpability Score) and subsection (b)(1) of §8D1.4 (Recommended Conditions of Probation - Organizations), an organization shall:

(1) exercise due diligence to prevent and detect criminal conduct; and

(2) otherwise promote an organizational culture that encourages ethical conduct and a commitment to compliance with the law.

Such compliance and ethics program shall be reasonably designed, implemented, and enforced so that the program is generally effective in preventing and detecting criminal conduct. The failure to prevent or detect the instant offense does not necessarily mean that the program is not generally effective in preventing and detecting criminal conduct. Tradução livre.

integridade e, por isso, as diretrizes nacionais guardam muita semelhança com as recomendações presentes na legislação americana.

Em razão disso, o artigo 42 do Decreto n. 8.420/15, que regulamenta a Lei Anticorrupção, dispõe de elementos muito semelhantes aos previstos na USFSG. Senão veja-se:

Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;

II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;

V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;

VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;

VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé;

XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e

XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos<sup>105</sup>.

O parágrafo 2º do artigo 42 deixa claro é que a mera implementação do programa de integridade não é suficiente. O programa deve ser efetivo, havendo a constante divulgação do código de conduta, das políticas e dos procedimentos em toda a empresa, estendendo, inclusive, a terceiros (fornecedores, parceiros de negócios, representantes comerciais), por meio da realização de treinamentos, bem como com a disponibilização de um canal de denúncias anônimo e aberto a todos.

Em complemento, a Controladoria Geral da União (CGU), por meio do seu guia “Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas”, se apoiando nas disposições previstas na Lei Anticorrupção e no Decreto n. 8.420/15, buscou esclarecer os conceitos existentes na lei e identificou como sendo cinco os pilares de um programa de integridade corporativo<sup>106</sup>:

1º. Comprometimento e apoio da alta direção. Sem o apoio dos dirigentes da empresa, não há que se falar em um programa de integridade efetivo, pois é imprescindível que haja a compreensão e o engajamento permanente da alta direção para o fomento da cultura ética e de respeito às normas.

2º. Instância responsável pelo Programa de Integridade. É importante que a área responsável pelo programa atue com autonomia, independência, tenha recursos materiais, humanos e financeiros para conseguir executar de maneira plena seu trabalho, e que, inclusive, tenha acesso à alta direção caso seja necessário.

---

<sup>105</sup> BRASIL, Artigo 42, do Decreto n. 8.420 de 18 de março de 2015. Op. Cit.

<sup>106</sup> Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas. Op. Cit. Não paginado.

3ª. Análise de perfil e riscos. Outro ponto é que a empresa desenvolva procedimentos internos com o fim de identificar os riscos a que ela está exposta, e, para isso, é preciso conhecer seus parceiros de negócio, traçar com clareza sua área de atuação e escopo do produto/serviço que oferece, bem como o seu nível de interação com o poder público nacional ou estrangeiro.

4º. Estruturação das regras e instrumentos. Com base na análise de riscos, a empresa deve estruturar um programa de integridade compatível com a sua necessidade (inclusive despende recursos suficientes para satisfazer tal necessidade), atualizar o código de ética e conduta, elaborar procedimentos de prevenção de irregularidades, desenvolver mecanismos de detecção e reporte de condutas irregulares, definir medidas disciplinares para o caso de violações internas e planejar treinamentos específicos e demais formas de divulgação da cultura do *compliance* para determinadas áreas da companhia.

5º. Estratégias de monitoramento contínuo. Após a implementação dos procedimentos, é importante que seja feito o monitoramento contínuo para que ocorra a rápida identificação de irregularidades e, com isso, sejam aplicados os mecanismos de correção e aperfeiçoamento dos processos.

Nessa mesma linha, atuando para guiar as empresas a cumprirem a ética empresarial, o Código de Ética Corporativo<sup>107</sup>, desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial (IBDEE), recomenda que a empresa implemente e desenvolva um programa de integridade que atenda a pelo menos 04 requisitos. São eles:

- i. políticas e procedimentos internos contendo a conduta esperada da pessoa jurídica e de seus funcionários;
- ii. treinamentos capazes de disseminar, interna e externamente, as regras e valores da empresa;
- iii. regras e mecanismos internos que controlem as atividades da empresa, como registros, revisões, aprovações prévias e segregação de função;

---

<sup>107</sup> Código de Ética Corporativo. Disponível em: <http://ibdee.org.br/wp-content/uploads/2017/05/IBDEE-2017-Guia-Compliance-digital.pdf>. Acesso em 20 de jun. de 2019.

iv. uma vez cumprido o item anterior, exige-se que haja ferramentas de monitoramento e auditoria para garantir que a empresa mantenha o cumprimento das normas e legislação anticorrupção e, caso seja detectada uma conduta irregular, que exista um canal seguro de denúncias permitindo que a prática seja rapidamente remediada e/punida, conforme o caso.

Assim, apesar de terem suas particularidades, as diretrizes guardam certa semelhança, ao disporem sobre a importância do engajamento dos líderes da empresa para atingir a efetividade do programa de integridade, aliado à edição de políticas e procedimentos que disponham sobre as normas internas da empresa, o monitoramento constante no objetivo de detectar e punir qualquer conduta irregular, além de treinamentos à alta gerência e colaboradores.

O presente trabalho buscando uniformizar os elementos presentes na USFSG, e no Decreto n. 8.420/15, aliados às diretrizes trazidas pela CGU e pelo IBDEE, dispõe como sendo 08 os elementos essenciais para um programa de integridade efetivo. São eles:

- 1) Comprometimento da alta gerência
- 2) Normas e Procedimentos
- 3) Educação e Treinamento
- 4) *Due diligence*
- 5) Supervisão independente
- 6) Reporte e Investigação
- 7) Sanções e Medidas disciplinares
- 8) Monitoramento e Auditoria

#### 1) Comprometimento da alta gerência

O suporte ou comprometimento da alta gerência pode ser entendido como um dos elementos mais importantes que integram um programa de integridade efetivo. Quando os dirigentes estão engajados com a cultura de *compliance*, não somente são garantidos mais recursos ao programa de integridade, como ainda gera ações e bons exemplos aos colaboradores da empresa.

Por isso, o ideal da cultura de *compliance* passa pelo real comprometimento da corporação, descendo do alto escalão de decisão – composto pela presidência, vice-presidência, conselhos de administração, assembleias gerais e diretorias – para alcançar todos os colaboradores, sejam eles internos ou externos<sup>108</sup>.

A expressão em inglês *tone at the top*, que significa “tom do topo”, muito utilizada no ambiente de *compliance*, foi criada justamente pela importância que é dada ao “tom” dos dirigentes dentro da organização, para que os demais funcionários sigam a mesma linha e também mostrem dedicação no combate ao desvio de conduta e à corrupção<sup>109</sup>.

A princípio, se o programa de integridade for visto apenas como uma obrigação, então não existe suporte da alta administração. Mas se, por outro lado, o programa for visto como um mecanismo necessário para auxiliar a empresa a operar de maneira ética, em respeito às leis aplicáveis, minimizando os riscos de envolvimento com a corrupção, então pode-se dizer que existe um efetivo suporte dos dirigentes<sup>110</sup>.

Considerando que a alta gerência é a responsável por liderar e dar o exemplo, o seu comprometimento deve ser genuíno. Por isso, os dirigentes devem ser os primeiros a cumprir os requerimentos estipulados, participar de treinamentos, emitir declarações de incentivo aos funcionários, supervisionar o conteúdo e a forma com que as políticas de conformidade são aplicadas e garantir que colaboradores, terceiros e fornecedores sigam as normas<sup>111</sup>.

Ademais, os líderes também podem incluir questões relacionadas aos valores éticos da empresa em seus discursos, incorporar à pauta de reuniões do conselho assuntos que versem sobre a efetividade dos programas de integridade e a necessidade de serem investidos mais recursos ao programa. Isso somente é possível

---

<sup>108</sup> NEVES, Edmo Colnaghi. FIGUEIROA, Caio Cesar. Gestão de Riscos. In: CARVALHO, AC. ALVIM, TC. VENTURINI, O (Coord). Manual de Compliance. São Paulo: Forense, 2019. Ebook.

<sup>109</sup> BLOK, Op. Cit. Vol. 65. Ebook.

<sup>110</sup> SERPA, Op. Cit. 2016, Ebook.

<sup>111</sup> CRIVELLARO, E.H.S.S. Lei Anticorrupção, as Boas Práticas de Governança e o Papel do Conselho de Administração. In: KLEINDIENST, A.C. (org) Grandes temas do direito brasileiro: Compliance. São Paulo: Almedina Brasil, 2019. ebook.

quando a alta gerência entende a importância de a organização possuir um programa de integridade efetivo.

Um programa de integridade que não tenha o comprometimento dos líderes da empresa possui pouco ou nenhum valor prático, isso porque o suporte da alta gerência é a base para a criação de uma cultura organizacional em que funcionários e terceiros prezem por uma conduta ética<sup>112</sup>.

Além disso, somente dirigentes comprometidos com as políticas de *compliance* da empresa garantirão que o agente de conformidade, profissional responsável pela estruturação e monitoramento do programa, possua autonomia para criar políticas e procedimentos, promover treinamentos e ações educativas, investigar denúncias e punir os infratores.

O suporte da alta gerência deve ter seu foco trabalhado tanto para dentro da empresa, aos mais diversos níveis de funcionários, setores e departamentos, quanto aos parceiros, fornecedores, clientes e sociedade em geral, de tal modo que eles tenham a percepção de que o compromisso da organização com o combate à corrupção é genuíno<sup>113</sup>.

Esse direcionamento deve ser feito de maneira a influenciar os diferentes setores da organização, coordenando ações relacionadas aos colaboradores e parceiros de modo a incentivar a estruturação de uma cultura ética empresarial.

## 2) Normas e Procedimentos

As normas e procedimentos aplicáveis à organização dividem-se em: i. código de conduta e ii. Políticas e procedimentos.

### i. Código de conduta

O código de conduta de uma organização tem a função de dispor sobre os valores, regras, cultura, atitude ética, identidade corporativa e de mercado que gerem a empresa e também se aplica aos seus dirigentes e colaboradores.

---

<sup>112</sup> CAMARGO, Op. Cit. 2019, E-book.

<sup>113</sup> Op. Cit., 2019, E-book.

Para ser efetivo, o código de conduta deve ser construído considerando os valores básicos da organização, uma vez que seu principal objetivo é orientar os colaboradores, terceiros e parceiros sobre o modo como a empresa conduz os seus negócios e explicar quais são os comportamentos aceitáveis ou não pela empresa em todos os diferentes níveis de relacionamento<sup>114</sup>.

As disposições do código de conduta podem refletir diretrizes presentes nas normas legais, mas não se limitam apenas ao que a lei determina. As regras de conduta devem ser elaboradas com base na atividade desenvolvida pela empresa, levando-se em consideração o grau e as situações de risco a que ela está exposta, o valor dos contratos firmados, o perfil dos clientes e fornecedores com os quais a empresa contrata e o território de atuação das atividades empresariais. Ou seja, é preciso que o código de conduta seja adaptado individualmente a cada empresa.

Caso a pessoa jurídica atue extra territorialmente é necessário avaliar as normas anticorrupção de abrangência internacional, como o *Foreign Corrupt Practices Act* e a *UK Bribery Act*, já referenciados anteriormente.

Entretanto, é importante que o código de conduta não trate apenas de questões já referidas nos textos de lei, pois a ética vai além das normas legais, ela reflete os valores e a transparência que a organização possui e atua no mercado, fazendo com que isso se torne sua identidade corporativa.

As regras de conduta podem descrever quais as expectativas da empresa para determinadas situações levando em consideração os riscos da atividade desenvolvida pela empresa. Além disso, podem conter princípios que orientam sobre as melhores práticas de conduta interna e perante o mercado, traçando, se possível, cenários de alto risco para facilitar a compreensão.

Independentemente da forma que a empresa organizar seu código de conduta, ele deve conter aos menos 4 pontos de enfoque: i. princípios éticos que disponham sobre a não discriminação, o cumprimento da legislação e o repúdio à mão de obra escrava e infantil; ii. princípios de conduta que tratem sobre questões

---

<sup>114</sup> Desenvolvendo um código de conduta ética. Disponível em: <http://www.lecnews.com.br/blog/developendo-codigo-de-conduta-etica/>. Acesso em: 22 de nov. de 2019.

relacionadas à segurança, meio ambiente, qualidade e saúde, mídias sociais, conflito de interesse, confidencialidade e propriedade intelectual; iii. relacionamentos entre funcionários e clientes, fornecedores, investidores e acionistas, além do setor público, sindicatos e mídia; e iv. ações institucionais no tocante à doações e patrocínios, responsabilidade social, lavagem de dinheiro e o dever de manter livros e registros contábeis acurados<sup>115</sup>.

Tais pontos focais devem estar contidos no código de conduta na forma de diretrizes gerais e serem tratados com especificidade, inclusive sobre a previsão de sanções no caso de descumprimento, nas respectivas políticas e procedimentos que serão estudados no próximo item.

A importância do código de conduta é tratar da cultura, dos valores e da ética que a própria organização compartilha, pois ela deve se comprometer com as regras previstas no código tanto quanto seus colaboradores.

Nas palavras de Modesto Carvalhosa:

(...) deve a pessoa jurídica editar um Código de Conduta que verse, não apenas sobre o comportamento ético dos quadros funcionais da pessoa jurídica, como dela própria, no que respeita ao cumprimento de seu objetivo social – econômico ou social (3º setor) – dentro da lei e dos interesses sociais.<sup>116</sup>

O código de conduta deve exteriorizar a cultura ética da organização, expressando até que ponto a empresa considera seus valores básicos e essenciais. Empresas que possuem uma cultura étnica forte fazem do que é certo uma prioridade e os funcionários, por sua vez, acabam reproduzindo e agindo, igualmente: com ética em suas atividades<sup>117</sup>.

É importante que todos os funcionários leiam e entendam os padrões de ética e valores definidos no código de conduta. Por isso, ele deve ser redigido de forma simples e objetiva, com a utilização de valores positivos e, levando em consideração o grau de formação de cada funcionário, de modo que todos possam entender e se sentirem encorajados a fazer o que é certo.

---

<sup>115</sup> Idem.

<sup>116</sup> CARVALHOSA, Op. Cit. 2015. E-book.

<sup>117</sup> DOYLE, Marjorie. Curso presencial “Programa Básico de Compliance – SCCE”. São Paulo, em 26 de ago. de 2019.

Outro ponto relevante é que, em razão do dinamismo das atividades, é pertinente que sejam feitas revisões periódicas do código de conduta com o fim de adequar as normas ali descritas à realidade da organização, às eventuais mudanças na estrutura organizacional da empresa e aos riscos que envolvem o negócio, os quais podem ser alterados ao longo do tempo<sup>118</sup>.

Os valores presentes no código de conduta devem ser sempre reafirmados e lembrados dentro da organização, através de treinamentos, mensagens por correio eletrônico, canais de comunicação interna, direcionados não somente aos funcionários, mas principalmente, à alta gerência, com o fim de fixar e promover a constante educação sobre a ética e os valores da organização.

## ii. Políticas e Procedimentos

Em documento apartado ao código de conduta, deve ser feito um manual com as políticas e procedimentos internos da organização.

A existência de tais políticas e procedimentos é fundamental ao programa de integridade para evitar, ou ao menos reduzir, a prática de condutas irregulares que podem ser praticadas dentro da empresa.

As regras presentes nas políticas e procedimentos deixam claro como os funcionários devem agir e quais são as consequências disciplinares no caso de descumprimento das normas ali contidas, ou seja, as políticas e procedimentos, podem melhorar a eficiência e o fluxo de trabalho dentro da empresa, tornando, inclusive, claros os assuntos que haviam sido abordados pela lei ou regulamentações<sup>119</sup>.

As normas podem dispor, por exemplo, sobre prestação de contas aplicadas aos funcionários, viagens, cursos e treinamentos externos, transferência de funcionários para outras unidades do grupo econômico, prevenção à lavagem de dinheiro ou contratação de representante comercial.

---

<sup>118</sup> BLOK, Op. Cit. Vol. 65. *ebook*.

<sup>119</sup> Op. Cit. São Paulo, em 26 de ago. de 2019.

As políticas e procedimentos das empresas podem variar conforme seu ramo de atuação, tamanho, processos operacionais próprios, grau de desenvolvimento e atuação com a administração pública, grau de regulamentação e de dependência de licenças e permissões, bem como dos riscos inerentes ao setor de mercado que a empresa atua.

Uma diferença importante das políticas e procedimentos para o código de conduta é que, enquanto este é aplicado a todos os funcionários da companhia, não importando o cargo ou função, as políticas e procedimentos podem ser direcionadas a determinados indivíduos, grupos de pessoas ou departamentos, conforme a hierarquia, cargo ou função que ocupam.

Os procedimentos normalmente estão atrelados às políticas e correspondem, basicamente, à forma como determinado assunto previsto na política deve ser feito. Por exemplo: o procedimento de mitigação de riscos cuja política relacionada é a de anticorrupção, ou o procedimento que dispõe sobre a forma que deve ser feita a contratação de terceiros cuja política é a de lavagem de dinheiro.

De qualquer maneira, cada uma dessas políticas e procedimentos devem estar dispostos na forma de um documento escrito, físico ou eletrônico, de maneira simples e direta, disponível em um repositório de acesso livre a todos da empresa que queiram consulta-lo<sup>120</sup>.

Igualmente ao código de conduta, as políticas e procedimentos devem ser revisados periodicamente e, de preferência em colaboração com diferentes departamentos dentro da empresa como o jurídico, o de recursos humanos e o financeiro, para que se tenha a real compreensão da necessidade do negócio, entender o que está funcionando e o que merece ser melhorado.

### 3) Educação e Treinamento

Um programa de integridade deve providenciar educação aos funcionários a respeito dos valores e ética da organização, podendo ser capaz de prevenir a ocorrência de condutas irregulares e/ou ilícitas, favorecer a detecção precoce caso

---

<sup>120</sup> SERPA, Op. Cit. 2016, *Ebook*.

ocorra alguma irregularidade e ser capaz de despertar a colaboração de todos os integrantes da empresa em combater a corrupção.

Assim, para que exista um programa de integridade que atenda as necessidades da organização, todos os integrantes da pessoa jurídica, e a pessoa jurídica em si, devem estar comprometidos em implementar e seguir as normas e políticas internas, em harmonia com a legislação anticorrupção. E, a qualquer sinal de ilegalidade denunciar a sua ocorrência para que os fatos sejam apurados e os infratores sejam punidos.

Inclusive, segundo Alexandre da Cunha Serpa, uma das características do programa de integridade efetivo é a de que ele não deve ficar restrito a apenas uma determinada área ou departamento. Para ele:

(...) a área de *compliance* depende muito do suporte e das ações de todas as outras áreas da organização, mas muito mais direta e claramente das áreas de controle (como finanças e auditoria), da área jurídica e das áreas de recursos humanos e treinamento, pois são estas áreas que suportam, de forma direta, a implementação e o funcionamento dos pilares de um programa de *compliance* citados acima.<sup>121</sup>

Por isso, para ser bem-sucedido, o programa de integridade depende do engajamento de todas as pessoas que formam a empresa, tanto para evitar que haja a prática de condutas delituosas como para, caso ocorra alguma violação, seja feita a imediata comunicação pelos canais de denúncia com a consequente aplicação das medidas cabíveis.

Por isso, a comunicação e os treinamentos que promovem a educação a respeito das normas presentes no código de conduta, nas políticas e nos procedimentos vigentes é fator determinante para reduzir os riscos de corrupção e evitar que a organização e seus dirigentes incorram na prática de irregularidades<sup>122</sup>.

As boas práticas de mercado exigem que os colaboradores conheçam os valores e a ética da empresa e que as normas internas determinem a conduta esperada pela organização, sob pena de haver prejuízo de ordem reputacional,

---

<sup>121</sup> Idem.

<sup>122</sup> Referencial de combate à fraude à corrupção. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258B033650158B6956FA12707&inline=1>. Acesso em 26 de nov. de 2019.

econômica e criminal à empresa, aos dirigentes e aos indivíduos envolvidos nos esquemas de corrupção<sup>123</sup>.

É fundamental que todos os funcionários tenham conhecimento das normas a que estão submetidos já que, diferentemente do código de conduta, é possível que a aplicação de certas políticas e procedimentos não seja comum a todos os colaboradores.

Além disso, algumas pessoas ou grupos podem demandar treinamentos específicos conforme avaliação de risco previamente feita. Os membros do conselho de administração, gerentes, supervisores, vendedores e representantes comerciais, por exemplo, costumam estar mais expostos ao risco de se corromperem ou de serem corrompidos em razão do cargo que ocupam e da função que exercem.

A comunicação e treinamento dos colaboradores pode variar dependendo do tamanho da organização, mas pode ser feita *online*, via jornais de circulação interna, informativos, *blogs*, comunicados orais, quadro de avisos ou outro meio que melhor atender a necessidade da empresa e que seja capaz de atingir o objetivo final que é tornar público as normas vigentes<sup>124</sup>.

Tanto a comunicação quanto os treinamentos têm como finalidade apresentar, esclarecer e incentivar a cultura organizacional da empresa, a conduta esperada para cada um dos colaboradores, os procedimentos internos que devem ser aplicados, a utilização do canal seguro de denúncias na ocorrência de condutas ilegais e, ainda, as penalidades que serão aplicadas aos infratores.

Fundamental entender que os treinamentos não devem ser feitos apenas aos novos funcionários. Eles também são utilizados como ferramenta de reciclagem do que já foi transmitido no passado, e como forma de manter os indivíduos cientes e atualizados sobre as normas que foram alteradas desde o último treinamento.

---

<sup>123</sup> CAMARGO, Op. Cit. 2019, E-book.

<sup>124</sup> Op. Cit., 2016, Ebook.

#### 4) *Due diligence*

Utilizada inicialmente no mercado de capitais para levantar informações sobre as empresas emissoras de ações que serão disponibilizadas em seus prospectos, documentos informativos necessários para a realização da oferta pública, a *due diligence* ampliou seu campo de utilização e passou a ser parte essencial do combate a corrupção.

*Due diligence*, traduzido do inglês como “devida diligência”, é um dos controles mais utilizados para mitigar riscos relacionados à prática da corrupção. Incluem ações da empresa em agir com cuidado e atenção para que os riscos a que ela está exposta não se tornem danos de ordem reputacional, financeira ou criminal.

A *due diligence* concernente às práticas de corrupção possui procedimentos próprios de investigação. O controle feito na *due diligence* envolve a coleta de informações a fim de realizar levantamentos e análises detalhadas acerca de determinado fornecedor, potencial parceiro de negócio ou para assegurar o sucesso de grandes operações de reorganização societária<sup>125</sup>.

Assim, a investigação relativa ao procedimento de *due diligence* tem como finalidade verificar se algum terceiro que a empresa mantém relacionamento já cometeu algum ilícito, segue os padrões de ética, já foi ou está sendo investigada por ter se envolvido em algum ato de corrupção, fraude, propina, suborno, lavagem de dinheiro ou alguma violação de más práticas comerciais<sup>126</sup>.

Em 2010, o Ministério de Justiça britânico tratou de escrever o “Guia sobre os Procedimentos que as Corporações podem Adotar para Prevenir Atos de Corrupção”.

Tal guia elenca certos princípios que possuem a função de orientar as empresas que devem estar em conformidade com as normas de *compliance* dispostas no UK Bribery Act. Um dos princípios previstos pelo guia é a aplicação de procedimentos de *due diligence* proporcionais ao risco que a empresa está exposta e

---

<sup>125</sup> BLOK, Op. Cit. Vol. 65. *ebook*.

<sup>126</sup> KUZNECOV, N. Clausulas contratuais para mitigação de riscos relacionados à reputação em virtude de violações à Lei n. 12.846/13. In: KLEINDIENST, A.C. (org) Grandes temas do direito brasileiro: Compliance. São Paulo: Almedina Brasil, 2019. *ebook*.

em relação às pessoas que realizam ou realizarão serviços para ou em nome da organização, a fim de mitigar os riscos de suborno identificados<sup>127</sup>.

Em novembro de 2012, o Departamento de Justiça Americano (DOJ)<sup>128</sup> e a Comissão de Títulos e Câmbio dos Estados Unidos (SEC)<sup>129</sup> publicaram um guia chamado *Resource Guide to the U.S. FCPA*, contendo orientações para o cumprimento da lei e diretrizes seguidas pelos órgãos mencionados para apuração de condutas.

Não existem regras determinadas quanto à maneira de realização da auditoria, mas o guia oferece exemplos que demonstram qual é a conduta esperada pelas empresas ao realizarem o procedimento. Dentre as recomendações, estão incluídas a análise de dados financeiros e de vendas, bem como de contratos com clientes e fornecedores, pelas áreas legal, contábil e de *compliance*, com atenção a riscos de ocorrência de pagamentos indevidos; a avaliação da base de clientes da empresa adquirida; a auditoria de transações específicas selecionadas relevantes no negócio da empresa adquirida; e a realização de discussões e entrevistas detalhadas com os departamentos jurídico, de vendas e controladoria, no que se refere a riscos de irregularidades, medidas tomadas para evita-los, esforços para implementação de medidas de *compliance* e quaisquer outros assuntos relacionados à corrupção que possam ter surgido em anos passados<sup>130</sup>.

Ao empregar esforços para prevenir violações da lei, a empresa demonstra o seu comprometimento com as políticas anticorrupção globais. Portanto, o que as autoridades norte-americanas esperam, é que a partir das recomendações presentes no guia, seja estruturado um programa de integridade efetivo que estabeleça diretrizes claras para a realização prévia do procedimento de *due diligence*<sup>131</sup>.

Se adaptar às exigências dos guias britânicos e norte-americano é essencial para empresas brasileiras que possam vir a se sujeitar ao UK Bribery Act e ao FCPA. Entretanto, a própria lei anticorrupção brasileira, por meio do Decreto

---

<sup>127</sup> CAMARGO, Op. Cit. 2019, E-book.

<sup>128</sup> Nota: Department of Justice

<sup>129</sup> Nota: Securities and Exchange Commission

<sup>130</sup> A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act. Disponível em: <https://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-resource-guide.pdf>. Acesso em 19 de maio de 2018.

<sup>131</sup> Op. Cit., Vol. 65. ebook.

8.420/15 dispõe sobre a necessidade de a empresa executar procedimentos relativos a *due diligence*.

Entre vários itens ali dispostos, o já mencionado artigo 42 trata a *due diligence* prévia de terceiros como sendo um dos parâmetros para a avaliação de um programa de *compliance* efetivo para fins de concessão de direitos premiais dispostos na lei e que serão estudados no próximo capítulo.

Segundo o inciso VIII do referido artigo, a empresa infratora que alegar possuir um programa de integridade será submetida à verificação de existência de controles internos e de procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros<sup>132</sup>.

Um processo de *due diligence* bem estruturado dentro da empresa é capaz de esclarecer a estrutura societária e a situação financeira do terceiro, além de ser fundamental para verificar se ele guarda algum histórico de práticas irregulares ou ilícitas que possam aumentar os riscos da empresa.

A necessidade da *due diligence* é, pois, a de prevenir que ocorram irregularidades nas atividades da empresa a partir de critérios mais ou menos severos, dependendo da parte com quem a empresa estiver se relacionando, dos negócios da empresa, do valor a ser pago pelo produto ou serviço, da forma de pagamento, da necessidade de se firmar um contrato e do histórico de risco do cliente ou fornecedor que atua no outro polo da relação contratual<sup>133</sup>.

A não observância da *due diligence* pode acarretar danos irreversíveis à imagem da empresa, além de condenações bilionárias pela prática de corrupção.

No já mencionado caso da Petrobras, a empresa divulgou, em 2014, que iria criar uma diretoria de governança corporativa<sup>134</sup> (*compliance*). Em julho de 2015, a companhia emitiu um comunicado informando que, a partir daquela data, seus

---

<sup>132</sup> BRASIL, Artigo 42, inciso VIII do Decreto n. 8.420 de 18 de março de 2015. Op. Cit.

<sup>133</sup> Op. Cit., 2015, E-book.

<sup>134</sup> ESTADÃO. Após denúncias, Petrobras vai criar diretoria de governança corporativa. 2014. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/governanca,apos-denuncias-petrobras-vai-criar-diretoria-de-governanca-corporativa,1594008>. Acesso em 28 de nov. de 2019.

fornecedores deveriam “prestar informações detalhadas sobre estrutura, finanças, mecanismos de *compliance* e combate à fraude e à corrupção, entre outros itens, sendo avaliadas pelo processo conhecido como *due diligence* de integridade”<sup>135</sup>.

A justificativa foi a de que a companhia pretendia aumentar a segurança nas contratações de bens e serviços e mitigar riscos em relação às práticas de fraude e corrupção. Ainda, a Petrobras informou que estava implementando ações para que apenas os fornecedores que comprovassem adotar medidas de conformidade e integridade fossem mantidos nos seus cadastros a fim de poderem participar dos processos licitatórios da companhia<sup>136</sup>.

Outrossim, a *due diligence* se mostra ainda mais importante nos casos em que a lei prevê a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica que pratica atos corruptos como é o caso da Lei Anticorrupção<sup>137</sup>.

Sendo objetiva a responsabilidade pouco importa se a empresa teve ou não a intenção de praticar os atos ilícitos definidos na lei, por isso é fundamental que a empresa se utilize de todos os recursos e esforços necessários para identificar os riscos relacionados à sua atividade, prevenir as condutas irregulares e mitigar os danos.

#### 5) Supervisão independente

É importante que os assuntos de conformidade sejam coordenados, supervisionados e monitorados pelo profissional de *compliance* chamado, usualmente, de *compliance officer* ou, em português, de agente de conformidade.

O agente de conformidade é considerado a pessoa focal nas atividades relacionadas aos assuntos de conformidade. Sua função é a de idealizar, implementar, supervisionar e monitorar o programa de integridade, juntamente com a

---

<sup>135</sup> PETROBRAS. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/> apud ASSI, Marcos. Governança, riscos e compliance – mudando a conduta nos negócios, 1º Edição, 2017, Ebook.

<sup>136</sup> Op. Cit., 1ª Edição, 2017, Ebook.

<sup>137</sup> BRASIL. Artigo 1º da Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 28 de nov. de 2019.

revisão das políticas e procedimentos e da gerenciar a parte educacional e de treinamento dos funcionários acerca das normas internas da organização<sup>138</sup>.

Como dever, o agente deve garantir que os funcionários sejam capazes de compreender os valores e a ética da organização, bem como as normas aplicadas diretamente a eles. Inclusive, já que o conhecimento das normas é dever de todos, pode-se apontar o agente de conformidade como um dos avaliadores de desempenho dos funcionários na apreciação de pedidos de promoção em conjunto com a gestão e o departamento de recursos humanos.

Uma organização em conformidade com as normas e leis deve prezar para que seus funcionários também estejam em conformidade, então a avaliação de desempenho relacionada à promoção de cargo e aumento de salários pode ser uma mensagem correta para transmitir que trazer resultados financeiros para a companhia está no mesmo patamar dos valores e ética da empresa.

Esta pode ser, inclusive, uma estratégia para incentivar que os funcionários ajam da maneira mais correta possível e que acreditem no comprometimento da organização e da alta gerência de que fazer o certo é essencial para as atividades empresariais.

Entretanto, mais do que trabalhar com o comprometimento dos funcionários e com que eles conheçam os valores e a ética da companhia, cabe ao agente de conformidade também apresentar e fazer com que os terceiros tenham conhecimento e entendam as normas da organização.

Nesse passo, é essencial que o agente de conformidade compreenda as leis aplicáveis ao negócio, bem como as sanções relacionadas ao descumprimento das normas. E, mais do que entender sobre as leis, é fundamental que o agente guarde conhecimento e conheça com propriedade a natureza do negócio desenvolvido pela organização, caso contrário, fica prejudicada a sua avaliação de riscos e percepção das necessidades dos funcionários e da própria companhia<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> DOYLE, Marjorie. Curso presencial “Programa Básico de Compliance – SCCE”. São Paulo, em 26 de ago. de 2019.

<sup>139</sup> Idem.

O ideal é que o agente seja um indivíduo comunicador, de alta padrão de profissionalismo e integridade, com habilidades de escutar as pessoas e compreendê-las, além de ser capaz de manter a confidencialidade dos assuntos tratados e a devida discricção inerente à matéria.

Ainda, o agente deve ser dotado de apropriada autoridade, sendo que a estrutura a qual faz parte deve ser claramente definida, de modo que seu reporte seja direto à alta gerência. O agente de conformidade não deve se reportar a outra pessoa que não seja aquela no cargo mais alto de direção, como o CEO (*chief executive officer*) presidente, ou o conselho de administração composto por pessoas eleitas ou designadas que, conjuntamente, supervisionam as atividades das companhias abertas, por exemplo<sup>140</sup>.

Uma estrutura em que o agente se reporta ao departamento Jurídico, ou ao Financeiro pode ser prejudicado por eventual conflito de interesse existente entre os departamentos, podendo ocorrer a preterição dos assuntos de conformidade por serem entendidos como menos importantes que os demais, ou com menor relevância por falta de conhecimento das pessoas envolvidas na linha de reporte.

Assim, é essencial que o agente de conformidade tenha acesso direto à alta gerência, além de autonomia para decidir o que é sensível e de alto risco, apresentar o resultado dos monitoramentos e das investigações, discutir os problemas e recomendar soluções para tratá-los.

Aliada à essa estrutura, deve existir um comitê de conformidade cuja função é a de aconselhar o agente de conformidade nas questões mais relevantes, assistir na implementação dos planos de ação que foram desenvolvidos pela gerência, podendo também desenvolver padrões de conduta, políticas e procedimentos, conforme for surgindo a necessidade para certo risco que ainda não tiver sido controlado<sup>141</sup>.

Além disso, o comitê é responsável por revisar os relatórios e as recomendações feitas pelo agente de conformidade no desempenho de suas funções

---

<sup>140</sup> CRIVELLARO, Op. Cit. 2019. *Ebook*.

<sup>141</sup> DOYLE, Marjorie. Curso presencial “Programa Básico de Compliance – SCCE”. São Paulo, em 26 de ago. de 2019.

relacionadas a investigações, análise de risco, revisão de políticas, sanções disciplinares dos funcionários que não agiram conforme as normas da organização, bem como revisar e avaliar anualmente o programa de integridade vigente<sup>142</sup>.

Esse comitê de conformidade é formado por membros do conselho de administração, quando houver, pelo agente de conformidade, pelos cargos de gerência das principais áreas da organização, pelo advogado chefe, pelos funcionários de áreas-chave operacionais dentro da organização, pelos representantes do departamento financeiro, pela auditoria interna e pelo departamento de recursos humanos.

O ideal é que os membros do comitê sejam os maiores comprometidos com os valores e ética da organização, para que haja sempre o enriquecimento do programa com novas ideias e sugestões para melhorias. No mais, é recomendado que haja rotatividade entre os ocupantes para que outros possam contribuir e verificar de perto o trabalho desenvolvido pelos membros.

## 6) Reporte e Investigação

### *i. Sistema de Reporte*

Saber e entender as normas é fundamental para a efetividade do programa de integridade. Entretanto, mais do que isso, é necessário que exista a cultura dentro da empresa do dever de reportar caso o funcionário presencie alguma conduta que entenda não estar de acordo com a ética e as políticas e procedimentos da companhia.

Para isso, é preciso que todos sejam educados com a cultura de não retaliação do funcionário que atuar como denunciante, e essa educação deve vir primeiramente da gerência, atingindo todos os integrantes da organização para que as pessoas sejam livres do “fator medo”.

Instaurada essa mentalidade, deve-se implementar um sistema de reporte totalmente anônimo, dentro da organização com a função de receber denúncias

---

<sup>142</sup> Idem.

provenientes de fontes internas e externas, ou seja, não somente direcionado aos empregados que fazem parte do quadro atual de funcionários, mas também de ex funcionários e terceiros que se relacionam com a pessoa jurídica<sup>143</sup>.

Um dos sistemas de reporte mais comuns utilizados hoje em dia pelas empresas é o canal de denúncias, que deve estar disponível a todos na organização e ser seguro o suficiente para proteger o denunciante, justamente com o fim de evitar qualquer constrangimento ou retaliação futura.

Na verdade, a empresa pode prever regras no sentido de proteger a identidade do denunciante, para aqueles que, apesar de se identificarem para a companhia, não desejam ser expostos publicamente. O cumprimento da confidencialidade pela empresa, bem como da proibição de retaliação, é fator essencial para que seja construída confiança entre os funcionários e a organização<sup>144</sup>.

Além disso, conferir meios do denunciante acompanhar o andamento da denúncia feita, com o fim de garantir a transparência no processo, também é capaz de agregar mais credibilidade à organização e aos procedimentos<sup>145</sup>.

A existência de um canal de denúncias é tão importante que a Associação dos Examinadores de Fraude Certificados – ACFE<sup>146</sup> estimou que cerca de 40% dos casos de corrupção dentro de empresas são detectados por meio de denúncias, tendo sido considerado o método mais comum e efetivo para se detectar irregularidades<sup>147</sup>.

O mesmo estudo aponta que as organizações com um canal de denúncias estão muito mais propensas a identificar fraudes e irregularidades, indicando que custa 41% a menos para a organização detectar irregularidades via denúncias anônimas do que comparado às demais formas de detecção de fraudes. Além de tudo,

---

<sup>143</sup> CARVALHOSA, Op. Cit., E-book.

<sup>144</sup> DOYLE, Marjorie. Curso presencial “Programa Básico de Compliance – SCCE”. São Paulo, em 26 de ago. de 2019.

<sup>145</sup> Programa de Integridade: Diretrizes para empresas privadas. Op. Cit. Não paginado.

<sup>146</sup> Tradução Livre: Association of Certified Fraud Examiners

<sup>147</sup> Report to the nations on occupational fraud and abuse. Disponível em: <https://www.acfe.com/rtn/docs/2014-report-to-nations.pdf>. Acesso em 14 de jul de 2019. “Tips are consistently and by far the most common detection method. Over 40% of all cases were detected by a tip — more than twice the rate of any other detection method. Employees accounted for nearly half of all tips that led to the discovery of fraud”.

as organizações que implantaram um canal de denúncias detectam fraudes 50% mais rápido do que empresas que não utilizam.

Por isso, investir internamente em um canal de denúncias e incentivar as pessoas a utiliza-lo é uma forma ativa e efetiva de combate à corrupção interna e externa, pois o reporte da conduta suspeita e/ou corrupta permite que as medidas apropriadas sejam tomadas rapidamente com o fim de minimizar e evitar a ocorrência de consequências danosas à empresa e à sociedade.

Caso se aplique, esse canal deve estar disponível e aberto a todas as empresas que fazem parte de um eventual grupo econômico ou corporativo - suas filiais, subsidiárias, coligadas ou controladas. Desse modo, garante-se que todos os funcionários tenham acesso a um canal seguro de denúncias e que a análise de risco feita pela auditoria interna seja a mais confiável e verdadeira possível.

Segundo a Controladoria Geral da União (CGU), a empresa é a responsável por avaliar a necessidade, conforme o caso, de serem adotados diferentes formas de receber denúncias, como urnas, telefone ou internet, por exemplo. Por isso, é preciso que a empresa esteja atenta à possibilidade de existirem determinados funcionários que não tenham acesso à internet e ou a outro meio aderido pela empresa<sup>148</sup>.

Uma maneira de incentivar os funcionários a denunciarem as condutas irregulares que presenciarem ou que tiverem conhecimento pode estar relacionada à ideia de recompensa. Tal recompensa, não necessariamente deve ser de ordem financeira, mas o reconhecimento da alta liderança confirmando que o denunciante procedeu corretamente, já pode ser o bastante para que ele se sinta orgulhoso e satisfeito com sua atitude.

## *ii. Investigação*

Da apuração dos fatos que deram origem à denúncia, deve haver o comprometimento e a vinculação dos dirigentes para que o agente de conformidade possa prosseguir com as investigações de forma segura e independente na apuração

---

<sup>148</sup> Programa de Integridade: Diretrizes para empresas privadas. Op. Cit. Não paginado.

das práticas de corrupção interna, privada ou pública; na eventual exclusão de pessoas do quadro de funcionários; e na denúncia aos órgãos governamentais competentes para a aplicação de penalidades criminais, administrativas e civis, se for o caso<sup>149</sup>.

Uma vez feita a denúncia, a organização se torna legalmente informada da possibilidade de ocorrência de um delito e por isso deve iniciar o procedimento de investigação interna, com o fim de reunir as informações necessárias para concluir se uma conduta irregular de fato ocorreu.

O agente de conformidade deve estabelecer procedimentos para responder a todas as alegações recebidas e coletadas conforme a complexidade, e tratá-las com seriedade mesmo que o denunciante expressamente sinalize que não deseja que o fato seja investigado.

A resposta do agente de conformidade à denúncia feita é tão importante que é capaz de gerar maior vínculo entre os funcionários e o departamento de conformidade, sendo que a inércia e a falta de resposta sobre o fato reportado podem causar descrédito.

A avaliação do grau de risco envolvido e da relevância das alegações também é função do agente de conformidade. Contudo, nem todas as situações exigem uma investigação minuciosa e detalhista, uma vez que algumas irregularidades não representam elevado risco para a empresa e, por isso, não se faz necessário a disposição de todos os recursos existentes.

Ainda assim, para conduzir a investigação é preciso que o agente de conformidade possua os recursos necessários para tanto, incluindo o apoio da gerência, e de outros departamentos como o de recursos humanos, de tecnologia da informação e do jurídico, conforme já foi mencionado.

A confidencialidade da fonte denunciante e dos fatos deve ser mantida e todos os fatos e informações devem ser documentados.

---

<sup>149</sup> CARVALHOSA, CARVALHOSA, Op. Cit., E-book.

A investigação feita da maneira correta tem o condão de proteger os interesses da empresa, dos funcionários e dos dirigentes por meio da punição dos infratores e da mitigação dos danos decorrentes da conduta irregular.

Além disso, a empresa que oferece um processo sério de investigação está protegendo a sua imagem no mercado, pois se encarrega de minimizar os riscos por meio da identificação e melhoria dos pontos fracos dentro do procedimento que a empresa segue.

#### 7) Sanções e Medidas disciplinares

Quando uma conduta irregular for praticada, a organização deve responder imediatamente com sanções e medidas disciplinares previstas nas políticas, com o objetivo de evitar que qualquer conduta similar seja praticada por outro indivíduo.

A função das sanções e medidas disciplinares é a de promover e impor uma punição correta e consistente na cultura da organização, para que a organização demonstre a seriedade que as normas devem ser tratadas e, inclusive o seu próprio comprometimento em segui-las<sup>150</sup>. Inclusive, é dever do agente de conformidade revisar a política e as sanções aplicáveis caso perceba que não está surtindo os efeitos esperados.

Entretanto mais importante do que prever, é a certeza de que haverá a aplicação das medidas previstas em caso de comprovação da ocorrência de irregularidades. Nenhum funcionário ou dirigente deve deixar de sofrer as sanções cabíveis pois, caso isso aconteça, o programa perderá credibilidade, comprometendo o engajamento dos funcionários em agir de acordo com as normas de conformidade determinadas no código de conduta, nas políticas e procedimentos<sup>151</sup>.

Assim, se a política se aplica a todos da organização, ou apenas a um determinado grupo de funcionários, as sanções e medidas disciplinares devem acompanhar o mesmo padrão, não podendo, por isso, haver a discricionariedade de se aplicar determinada medida a um indivíduo e não se aplicar a outro submetido à

---

<sup>150</sup> Programa de Integridade: Diretrizes para empresas privadas. Op. Cit. Não paginado.

<sup>151</sup> CRIVELLARO, Op. Cit. 2019. *Ebook*.

mesma política, nas mesmas circunstâncias, independentemente do cargo ou função que ocupar.

A política e procedimento que dispõe sobre certo assunto deve deixar claro qual a punição pelo seu não cumprimento, determinando, portanto, a forma e as condições que as sanções e medidas disciplinares serão aplicadas.

Segundo a CGU, as normas disciplinares devem prever de forma expressa qual é a área ou a pessoa responsável por decidir pela aplicação de sanções, bem como descrever qual o procedimento formal a ser seguido<sup>152</sup>.

Estas, por sua vez, devem ser justas, consistentes com a conduta irregular e capazes de alcançar os resultados esperados. Para isso, pode ser necessário que o agente de conformidade necessite novamente do apoio do departamento de recursos humanos e do jurídico para determinar a proporcionalidade e progressividade das punições.

As punições podem incluir advertência verbal ou por escrito para assegurar que o colaborador tenha entendido que a sua conduta não está de acordo com as normas e a cultura ética da empresa. A advertência deve ressaltar a seriedade da situação e a necessidade de mudança do comportamento do infrator.

É possível também ser aplicada a medida de suspensão, determinando o afastamento do infrator pelo período de tempo previsto pela política. E, por fim, no caso de a conduta irregular ser praticada de forma reiterada, ou do delito ser extremamente gravoso aos interesses da organização pode ocorrer a imediata demissão por justa causa<sup>153</sup>.

Deixar de prestar contas da maneira prevista pela política ou exceder os valores de hospitalidade, por exemplo, podem ser passíveis de advertência escrita, enquanto que o pagamento de propinas, a prática de fraudes ou demais condutas corruptas devem ser imediatamente punidas com demissão.

---

<sup>152</sup> Programa de Integridade: Diretrizes para empresas privadas. Op. Cit. Não paginado.

<sup>153</sup> Exigência de cumprimento e disciplina, resposta e incentivos. Disponível em: <http://360compliance.com.br/exigencia-de-cumprimento-e-disciplina-resposta-e-incentivos/>. Acesso em 25 de nov. de 2019.

Deve existir também a possibilidade de adoção de medidas cautelares como o afastamento preventivo de dirigentes e funcionários que possam influenciar de forma negativa na forma de apuração das denúncias<sup>154</sup>.

Dessa forma, as políticas de conformidade devem indicar as condutas esperadas por parte dos integrantes da empresa ou de determinado grupo, bem como as medidas disciplinares cabíveis no caso de não cumprimento, sem prejuízo das sanções legais cabíveis. Sendo preciso deixar claro, ainda, que a falta de reporte de irregularidades também será passível de punição, pois todos devem se comprometer em agir em conformidade.

Esse poder disciplinar da empresa é conferido pelo Estado a partir do disposto no artigo 42, inciso XI do decreto 8.420/15 que prevê a existência de medidas disciplinares em caso de violação do programa como um dos elementos do programa de integridade. Com essa previsão o Estado permite que o ente privado se autorregule a partir da autorregulação regulada que será estudada no próximo capítulo.

Com isso, cabe à empresa não somente prever suas próprias normas de conformidade de acordo com sua cultura ética e seus valores, investigar as denúncias de condutas que não sejam compatíveis com essas normas, como ainda, punir os agentes considerados infratores.

#### 8) Monitoramento e auditoria

A auditoria é outro elemento fundamental para a efetividade do programa de integridade, pois é encarregada, não somente de verificar as contas, mas principalmente de verificar os negócios jurídicos que as originaram, para que seja possível confirmar que não houve qualquer prática de atos que contrariem as normas anticorrupção nos contratos firmados pela pessoa jurídica.

A auditoria deve ser independente e objetiva para que não haja o risco de haver qualquer conflito de interesse ou contaminação nos processos de verificação<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Programa de Integridade: Diretrizes para empresas privadas. Op. Cit. Não paginado.

<sup>155</sup> DOYLE, Marjorie. Curso presencial “Programa Básico de Compliance – SCCE”. São Paulo, em 26 de ago. de 2019.

Após ser feita a análise de risco do negócio, e identificados os principais riscos, deve ser criado um plano de ação que será aplicado com o fim de que a auditoria possa fazer a verificação de efetividade do programa de integridade. Para isso, é necessário que se mantenha um sistema de análise de riscos no tocante às atividades e negócios próprios da empresa, dentro das relações internas, privadas e públicas<sup>156</sup>.

O processo de verificação feito pela auditoria normalmente é realizado por amostragem, isso porque, dependendo do tamanho da empresa, dos recursos disponíveis (sejam eles financeiros ou quantidade de pessoas), se torna impossível testar todos os materiais, documentos e contratos.

Por isso, para fazer a avaliação deve-se levar em consideração o universo que será analisado (grupo de indivíduos, determinados documentos ou um departamento inteiro), o escopo a ser verificado (por exemplo políticas, procedimentos e diretrizes) e quais os critérios serão utilizados para testar o escopo (ferramentas, processos, materiais)<sup>157</sup>.

A realização do monitoramento bem executado pela auditoria tem o condão de identificar riscos do negócio que podem não ter sido percebidos anteriormente, além de testar se os controles aplicados para mitigação de riscos já identificados estão sendo efetivos.

Pode-se falar, ainda, que a auditoria é um elemento importante para prevenir riscos reais e potenciais através da detecção prévia, o que pode ajudar a evitar consequências mais graves à companhia, como os já referidos danos à imagem pública e reputacional, além de prejuízos de ordem financeira.

Entender e inserir os 08 elementos básicos ao programa de integridade é extremamente importante para a organização, pois, como já explicado, além de demonstrar, ao mercado o comprometimento da empresa com as normas de conformidade, é o mecanismo indicado para prevenir e detectar a conduta delituosa.

---

<sup>156</sup> CARVALHOSA, CARVALHOSA, Op. Cit., E-book.

<sup>157</sup> Programa de Integridade: Diretrizes para empresas privadas. Op. Cit. Não paginado.

Assim, se faz de extrema importância à efetividade, um programa de integridade cuja estrutura contenha todos os elementos necessários para alcançar as metas e os objetivos do programa, e ainda cumprir os requisitos estabelecidos pelos padrões da legislação aplicável e melhores práticas de mercado.

Entretanto, por não existir uma regra definida, devem ser consideradas as variáveis presentes no mundo empresarial, como a estrutura societária da empresa, o grau de risco da sua atividade e das relações mantidas com fornecedores e clientes, a cultura local do país em que desenvolve tais atividades, além do número de funcionários e dos recursos disponíveis para serem investidos em conformidade.

Igualmente, deve-se questionar se os planos delineados para o programa de integridade foram realmente executados e se o que foi discutido e alinhado pelo agente de conformidade, a alta gerência e demais indivíduos envolvidos no processo foi feito.

Além disso, fundamental conferir se os resultados pretendidos pelo programa de integridade foram alcançados. Uma das formas de se medir tais resultados é através dos relatórios da auditoria, os reportes feitos pelo monitoramento dos controles de risco, as entrevistas individuais com funcionários-chave, ou pequenos grupos de gerência e alta gestão, ou de pesquisas direcionadas a toda empresa para se ter a percepção de que todos têm ciência dos valores e da ética da empresa, bem como das normas presentes nas políticas e procedimentos.

A partir dessa análise, é possível entender se o programa necessita ser reestruturado, inserindo ou modificando elementos, ou se ele é capaz de produzir resultados efetivos.

Entretanto, deve-se ter em mente que, dentro da realidade das relações empresariais, é praticamente impossível que todos ajam o tempo inteiro de acordo com as normas de conformidade e que nenhuma conduta irregular seja praticada, por menor que seja. Na verdade, certo desvio na conduta é esperado, daí porque devem existir os controles e o monitoramento posteriores à implementação do programa<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Op. Cit., 2015, E-book.

Por esse motivo, a existência de um programa de integridade não garante que não haverá violação na conduta da pessoa jurídica ou de seus funcionários, tampouco pode-se dizer que, em havendo a conduta delituosa, o programa deixa de ser efetivo.

Quando a empresa implementa um programa de integridade efetivo nenhum efeito é percebido, porque é isso o que se espera quando as normas e regras estão sendo seguidas. Entretanto, o diferencial existe justamente quando ocorre a prática de uma conduta corrupta, pois um programa efetivo permite que as infrações sejam rapidamente identificadas e as providências devidas sejam tomadas pela empresa<sup>159</sup>.

O último parágrafo do item 8B2.1, da U.S. *Federal Sentencing Guidelines*, citada anteriormente, trata sobre o a efetividade do programa de integridade e deixa claro que a falha em prevenir a ofensa imediata não significa necessariamente que o programa não seja efetivo<sup>160</sup>.

Assim, diferentemente do que possa parecer em uma primeira análise, a efetividade do programa não repousa no fato de não ocorrer qualquer prática de irregularidades, mas sim, como já mencionado anteriormente, que caso ela ocorra, os controles inseridos e aplicados ao programa sejam suficientes e capazes de, rapidamente, detectar as falhas e minimizar os danos que possam ser causados à organização e a seus dirigentes.

Por isso, é importante que, mais do que implementar um programa de integridade “perfeito”, os planos de ação devem ser bem executados atuando na detecção de condutas delituosas e na remediação dos danos advindos dela.

---

<sup>159</sup> Guia de Compliance. Op. Cit. 2019, Não paginado.

<sup>160</sup> §8B2.1. Effective Compliance and Ethics Program:

(a) To have an effective compliance and ethics program, for purposes of subsection (f) of §8C2.5 (Culpability Score) and subsection (b)(1) of §8D1.4 (Recommended Conditions of Probation - Organizations), an organization shall:

(1) exercise due diligence to prevent and detect criminal conduct; and

(2) otherwise promote an organizational culture that encourages ethical conduct and a commitment to compliance with the law.

Such compliance and ethics program shall be reasonably designed, implemented, and enforced so that the program is generally effective in preventing and detecting criminal conduct. The failure to prevent or detect the instant offense does not necessarily mean that the program is not generally effective in preventing and detecting criminal conduct. (grifo da autora)

Um programa de integridade efetivo é, pois, capaz de minimizar os riscos inerentes da atividade da pessoa jurídica, prevenir ou ao menos reduzir a ocorrência de delitos relacionados e, mais do que isso, a qualquer sinal de infrações na conduta da pessoa jurídica ou de seus funcionários, o programa deve ser capaz de fazer cessar o delito, aplicar as medidas cabíveis para reverter o quadro e de punir os envolvidos na corrupção<sup>161</sup>.

Isso implica em dizer que as irregularidades são quase tão importantes para o programa de integridade quanto o cumprimento das normas em si, pois coloca em prova a habilidade de análise de riscos dos agentes de conformidade, a capacidade dos controles aplicados ao programa, os mecanismos de detecção de desvios na conduta, bem como se a forma de neutralizar ou diminuir os danos é a mais indicada.

Dessa forma, pode-se concluir que a existência dos 08 elementos básicos citados anteriormente é de extrema importância ao programa de integridade. Entretanto, a sua efetividade está relacionada muito mais com a forma com que esses elementos são estruturados, implementados e testados dentro da organização, do que puramente com a sua presença.

No tópico a seguir, será abordada a importância no investimento de recursos nos programas de integridade e os principais benefícios da existência de um programa de integridade efetivo na empresa.

### **2.2.2 Investir em um programa de integridade efetivo: benefícios**

O aumento de legislações e normas jurídicas às quais as empresas estão submetidas na atualidade veio acompanhado de maior atribuição de responsabilidade dos entes privados e de seus dirigentes. Essa quantidade de normas fomenta a necessidade de a empresa precisar de um conjunto organizado de procedimentos efetivos que seja capaz de monitorar e controlar suas atividades.

---

<sup>161</sup> DOYLE, Marjorie. Curso presencial “Programa Básico de Compliance – SCCE”. São Paulo, em 26 de ago. de 2019.

A Folha de São Paulo divulgou em dezembro de 2015 o resultado de uma pesquisa realizada pela consultoria Grant Thornton Brasil tendo como base 300 (trezentas) companhias brasileiras. Segundo o estudo, dois anos após a promulgação da Lei Anticorrupção, 36% das empresas entrevistadas haviam estruturado um programa de integridade para monitoramento e controle de irregularidades, fiscalizavam sistematicamente seus fornecedores, investiram em tecnologia de informação e treinamentos, emitiam relatórios e comunicados aos investidores e contrataram auditores independentes<sup>162</sup>.

Em 2016, uma pesquisa da consultoria Deloitte com 103 empresas demonstrou que, desde 2013, o número de empresas que afirmou ter um programa estruturado de *compliance* subiu de 30% para 65%<sup>163</sup>.

Estudos divulgados pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) demonstram que a resistência das empresas em implementar um programa de integridade pode estar ligada a fatores culturais e à necessidade de a organização despender recursos para prevenir, detectar e mitigar os riscos identificados<sup>164</sup>.

A questão envolvendo os recursos talvez seja o ponto mais crítico para que os empresários adiram aos programas de integridade dentro da empresa. Entretanto, como será visto nesse tópico, o investimento em recursos para a inclusão dos programas de integridade nas empresas traz mais benefícios e retorno do que os valores gastos pela sua não adesão.

Com a onda crescente de normas de conformidade, se torna muito difícil para as empresas implementarem todas as recomendações propostas pelos órgãos de fiscalização e cumprirem com as determinações estatais. Por isso, é fundamental que a organização tenha estruturado um programa de integridade com mecanismos capazes de endereçar riscos concretos, referentes à abrangência de normas,

---

<sup>162</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, matéria publicada em 15 de dezembro de 2015 na Secção Mercado. apud CRIVELLARO, Op. Cit. 2019. *Ebook*.

<sup>163</sup> Mais empresas adotam práticas de compliance. Disponível em: <http://estudio.folha.uol.com.br/petrobras/2017/06/1892322-mais-empresas-adotam-praticas-de-compliance.shtml>. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

<sup>164</sup> Comprometimento do CEO é fundamental para sucesso da transformação. [https://ibgc.org.br/blog/comprometimento\\_do\\_ceo](https://ibgc.org.br/blog/comprometimento_do_ceo). Acesso em 26 de nov. de 2019.

existência de novos tipos de penalidades e a eventual internacionalização das jurisdições.

Ainda, é preciso que haja recursos suficientes para o provimento de ferramentas físicas e digitais com fins educacionais, comunicação interna, e para promover treinamentos gerais aos integrantes da organização e treinamentos específicos para os profissionais da área de *compliance* se capacitarem.

O investimento correto de recursos é capaz de mitigar os riscos de punições e de penalidades, como a aplicação de multas direcionadas tanto à pessoa jurídica quanto aos dirigentes, condenação criminal, queda da popularidade e da credibilidade diante do mercado, proibição de participar de licitações, de pedir empréstimos e de exercer determinadas atividades comerciais<sup>165</sup>.

Na verdade, mesmo com os investimentos devidos não é possível garantir que nenhuma conduta irregular seja cometida. Entretanto, ainda que não se evite a sua prática, os mecanismos presentes nos programas de integridade são capazes de facilitar a identificação e posterior punição dos responsáveis pela conduta irregular, evitando maiores prejuízos aos cofres públicos.

Ao facilitar o trabalho das autoridades competentes fornecendo provas, identificando os envolvidos nos delitos, prestando informações e documentos que comprovem a infração e cooperando de maneira geral com a investigação, o investimento na estruturação do programa de integridade é revertido em benefícios para a empresa infratora porque favorece a realização de acordos com as autoridades regulatórias<sup>166</sup>.

A exemplo disso, o artigo 7º, inciso VIII, da Lei Anticorrupção prevê que a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação efetiva do código de ética e de conduta serão ponderados no momento da dosimetria da penalidade imposta à empresa infratora.

---

<sup>165</sup> MENDES, Op. Cit. 2017. *Ebook*.

<sup>166</sup> *Idem*.

O dispositivo, além de estimular as boas práticas de combate à corrupção também incentiva as empresas a atuarem dentro da legalidade e da ética, pois a existência desses programas será levada em consideração na aplicação das sanções, conforme será melhor estudado no próximo capítulo.

Outro ponto positivo diz respeito à imagem da empresa. Com a rapidez dos meios de comunicação, tornou-se muito mais fácil divulgar notícias envolvendo os escândalos de corrupção e as informações sobre as empresas envolvidas nos delitos. Por isso, é crucial que as organizações estejam atentas em manter uma boa reputação perante os fornecedores, investidores e consumidores, uma vez que a opinião pública pode impactar diretamente na saúde financeira da empresa.

A adoção ou melhoria de uma política de conformidade nas organizações, atrelada ao pensamento de crescimento de mercado, favorece a sua governança, pois tem como fim melhorar os processos, gerir os riscos, proteger a reputação da empresa e implementar um sistema de informações e de controles internos e externos<sup>167</sup>.

A implementação do programa de integridade oferece maior segurança aos acionistas e investidores pois tem o condão de evitar a ocorrência de violações, cessa a prática de irregularidades e mitiga a aplicação de sanções. Companhias envolvidas em corrupção estão sujeitas a sentirem o impacto direto em suas ações na bolsa, dificuldades para obter empréstimo e realizar negócios, além de sofrer com as penalidades legais<sup>168</sup>.

Comparando os números referentes ao valor de mercado da Petrobrás com o das principais corporações de petróleo do mundo, por exemplo, é possível verificar como o esquema de corrupção revelado pela Operação Lava Jato, em março de 2014, impactou negativamente na empresa.

Segundo resultados obtidos pela Bloomberg, através da análise de dados da Economática, entre 30 de dezembro de 2013 e 30 de dezembro de 2014, a Petrobras perdeu, em dólar, 43,6% do valor de mercado, recuando de US\$ 91 bilhões

---

<sup>167</sup> SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança Corporativa no Brasil e no Mundo: teoria e prática. 2º ed., 2015, ebook.

<sup>168</sup> LIMA, Samantha. Queda no valor de mercado da Petrobras sofre “efeito Lava Jato”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/12/1567649-queda-no-valor-de-mercado-da-petrobras-sofre-efeito-lava-jato.shtml> Acesso em: 27 de out. de 2019.

para US\$ 51,6 bilhões. Outras oito petroleiras<sup>169</sup> também analisadas tiveram uma queda de 9,74% em média.

Além disso, o estudo relata que o lucro auferido pela Petrobras caiu 25% no primeiro semestre de 2014 em comparação ao mesmo período do ano anterior<sup>170</sup>.

O escândalo que a Petrobras se envolveu mostrou que os líderes estavam trabalhando em favor de um determinado grupo com o objetivo de facilitar a continuidade do esquema de corrupção, deixando de lado os interesses dos investidores e da própria companhia. Por conta disso, as ações que em julho de 2010 valiam R\$ 27,85, em janeiro de 2016 não chegavam a R\$ 5,00, representando uma queda de valor de mercado de mais de 600%<sup>171</sup>.

Por outro lado, a *International Finance Corporation* analisou a visão que investidores e acionistas têm acerca das empresas que adotam programas de integridade e concluiu que o *compliance* torna a empresa mais atrativa.

Dos entrevistados, 45% dos investidores aceitariam pagar prêmios de até 10% (dez por cento) de valorização pelas ações de empresas que compõe o Índice de Governança Corporativa (IGC-NM) – empresas com programas de governança corporativa – outros 17% (dezessete por cento) pagariam prêmios de 10% (dez por cento) ou mais por ações dessas empresas, e os 38% (trinta e oito por cento) restantes aceitariam pagar 20% (vinte por cento) ou mais de prêmios por essas ações<sup>172</sup>.

Esses valores são muito relevantes no Brasil onde o *compliance* ainda é recente e reforçam a visão positiva dos investidores sobre as empresas que estão adotando as políticas de conformidade.

Muito embora a implementação do programa de integridade signifique investimento ou realocação de recursos, um programa efetivo também é capaz de

---

<sup>169</sup> Nota: foram analisadas as seguintes petroleiras: Exxon (EUA), Chevron (EUA), Shell (Reino Unido/Holanda), Petrochina (China), BP (Reino Unido), Total (França), Petrobras (Brasil), ConocoPhillips (EUA) e Petronas (Malásia).

<sup>170</sup> LIMA, Samantha. Op. Cit.

<sup>171</sup> Ações da petrobras fecham no menor valor desde 2003. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2016/01/acoes-da-petrobras-fecham-no-menor-valor-desde-2003.html> Acesso em: 26 de nov. de 2019.

<sup>172</sup> Corporate Governance. Disponível em: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/ifc+cg/overview](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+cg/overview) Acesso em: 26 de nov. de 2019.

reduzir o risco de perda econômica ao evitar a aplicação de multas e a interrupção das atividades da empresa e de proteger a organização e seus dirigentes de serem responsabilizados criminal, civil e/ou administrativamente.

É por esse motivo que investir em políticas de conformidade não representa mero capricho reputacional a ser divulgado pelas empresas, mas sim uma necessidade concreta em face dos riscos em um cenário de enrijecimento de punições e de forte cooperação internacional no combate à corrupção<sup>173</sup>.

Um estudo levantado pelo *Click Compliance*, em conjunto com a empresa de recrutamento Robert Half, mostrou que o salário médio mensal para o profissional de *compliance* transita entre R\$ 12,7 mil e R\$ 19 mil<sup>174</sup>.

Em empresas menores, cuja demanda é capaz de ser atendida apenas por um profissional da área, estima-se que o valor destinado mensalmente ao programa de integridade seja de R\$ 22 mil. No caso das grandes empresas, onde o número de funcionários dedicados ao departamento de *compliance* chega a 300 pessoas ou mais, o valor gasto pode variar entre R\$ 50 mil e R\$ 3 milhões por mês<sup>175</sup>.

Em 2017, a Odebrecht estimou que teria gasto R\$ 64 milhões em investimentos com *compliance*, valor este quase 6 vezes maior que o destinado para a área em 2015.

Entretanto, tal valor se mostra praticamente inexpressivo diante do montante despendido pela empresa com corrupção. No ano de 2016, em decorrência do resultado das investigações efetuadas pela Operação Lava Jato, a Odebrecht e a Brasken, uma de suas subsidiárias que atua no setor petroquímico, admitiram ter pago mais de 1 bilhão de dólares em propinas a partidos políticos, empresários e funcionários de governos de 12 países<sup>176</sup>.

Por conta disso, em abril de 2017, a Odebrecht teve sua primeira condenação em razão do pagamento de R\$ 3 milhões, entre junho e julho de 2015, a

---

<sup>173</sup> MENDES, Op. Cit. 2017. *Ebook*.

<sup>174</sup> Profissional de compliance: quanto custa? Disponível em: <https://clickcompliance.com/profissional-de-compliance-quanto-custa/>. Acesso em: 19 de out. de 2019.

<sup>175</sup> Idem.

<sup>176</sup> Organização Odebrecht. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_Odebrecht](https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_Odebrecht). Acesso em 26 de nov. de 2019.

Aldemir Bendine, então presidente da Petrobras, em troca de vantagens indevidas em licitações tendo sido sentenciada à multa de US\$ 2,6 bilhões, o equivalente a R\$ 8,5 bilhões,<sup>177</sup>.

Além da multa, o ex presidente da Odebrecht, Marcelo Odebrecht, também foi condenado por corrupção ativa, lavagem de dinheiro e associação criminosa a 11 anos e 6 meses de reclusão<sup>178</sup>.

Os prejuízos financeiros causados à empresa foram tão grandes que, em 17 de junho de 2019, o grupo Odebrecht ajuizou o pedido de recuperação judicial perante a 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais da Comarca da Capital do Estado de São Paulo<sup>179</sup>.

Para empresas que contratam com a administração pública, o dano à imagem também pode ser extremamente prejudicial, entretanto, a implementação de um programa de integridade também é capaz de trazer benefícios no âmbito das licitações.

Com o crescente movimento de *compliance* no Brasil, a administração pública está caminhando no sentido de exigir que as empresas que queiram participar de processos licitatórios ou manter-se contratadas, devem implementar um programa de integridade como requisito obrigatório à contratação pública. Estados como Rio de Janeiro, Espírito Santo e Distrito Federal já editaram normas dispostas sobre essa questão que será objeto de estudo no próximo capítulo.

Tomando ainda como base o escândalo de corrupção da Petrobras, a companhia criou em 2014 uma diretoria de governança corporativa (*compliance*) e, a partir de julho de 2015, passou a exigir que as empresas que desejam participar do processo licitatório junto à companhia, devem comprovar que adotam medidas de conformidade e integridade<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> Operação Lava Jato TRF4 Mantém Condenação De Aldemir Bendine Por Corrupção. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=14554](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=14554). Acesso em: 12 de jul. de 2019.

<sup>178</sup> Idem.

<sup>179</sup> Recuperação Judicial da Odebrecht. Disponível em: <https://www.odebrecht.com/pt-br/comunicacao/recuperacao-judicial-da-odebrecht-sa>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

<sup>180</sup> ESTADÃO. Após denúncias, Petrobras vai criar diretoria de governança corporativa. 2014. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/governanca,apos-denuncias-petrobras-vai-criar-diretoria-de-governanca-corporativa,1594008>. Acesso em 28 de nov. de 2019.

Em 2018, a Petrobras ajuizou agravo de instrumento<sup>181</sup> contra a decisão de primeiro grau preferida pelo Juízo da 30ª Vara Cível da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro que concedeu tutela provisória requerida pela empresa Elfe Operação e Manutenção S/A. para suspender o processo licitatório da companhia (ANEXO I).

Segundo o acórdão, a Petrobras impediu que a Elfe participasse de seu processo licitatório sob a justificativa de que a empresa faz parte do mesmo grupo econômico de uma das empresas investigadas na Operação Lava Jato, a Hope Recursos Humanos. Em respeito às normas anticorrupção, bem como aos critérios para validação e seleção de fornecedores e parceiros comerciais, as empresas foram classificadas pela Petrobras com "grau de risco de integridade alto".

Por isso, a Elfe requereu tutela provisória de urgência de caráter antecedente para suspensão do andamento da licitação em questão.

Em segunda instância, o Desembargador Luiz Roberto Ayoub observou que os administradores da Elfe que haviam sido mencionados nas investigações da Lava Jato foram desligados da sociedade, sendo que a empresa foi desvinculada do grupo que fazia parte, passando por reestruturação societária apta a adequá-la aos padrões de fiscalização.

O desembargador entendeu que a Elfe se submeteu a um rigoroso controle de qualidade, com a realização de um *compliance* certificado pelo ISO 37001:2016 (Sistema de Gestão Antissuborno) e ISO 19600:2014 (Sistema de Gestão de Compliance), feitos pela empresa RINA Brasil, reconhecida no mercado nacional e internacional, ficando demonstrado, que a empresa fez o que estava a seu alcance para evitar malfeitos que, por fim, prejudicam a sociedade brasileira.

Ainda, o acórdão destaca que a Elfe comprovou que tomou todas as atitudes necessárias para preservação de sua qualidade, bom nome e imagem perante o mercado. Além da retirada dos antigos administradores, a empresa promoveu a eleição de executivos de mercado e de reconhecida experiência para o

---

<sup>181</sup> TJRJ. Agravo de Instrumento: AI 0004124-94.2018.8.19.0000. Relator: Luiz Roberto Ayoub. DJ: 19/07/2018. Jusbrasil, 2019. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/602657224/agravo-de-instrumento-ai-41249420188190000-rio-de-janeiro-capital-30-vara-civel/inteiro-teor-602657235?ref=serp>. Acesso em: 28 de nov. de 2019.

conselho de administração e direção, contratou uma investigação interna para ajudar no controle interno da empresa, implementou um programa de *Compliance* e delegou os direitos de votos do acionistas à um Fundo de Investimento, que afastou por completo os investigados na Lava Jato da sua gestão.

Dessa forma o desembargador julgou ser excessiva a pretensão de desligamento da Elfe de todos os procedimentos licitatórios a serem realizados por que isso permitiria a quebra de uma sociedade produtiva, em total afronta à função social da empresa.

A decisão mostra que, apesar de a empresa ter participado de esquemas de corrupção, a implementação do programa de integridade nunca é tardia. Ao contrario, para a empresa infratora que quer se "reabilitar", é fundamental que sejam investidos recursos para adoção dos mecanismos adequados a reverter os danos já causados e prevenir que novas irregularidades sejam cometidas.

Tais fatos comprovam que, apesar da implementação das políticas de conformidade demandarem recursos por parte das empresas, tanto os prejuízos financeiros causados pela corrupção, como aqueles advindos do dano à imagem e da condenação por multa, superam os valores que seriam originalmente gastos com o *compliance*.

Uma pesquisa feita pelo *Ponemon Institute LLC*, nos Estados Unidos, analisou 46 organizações multinacionais e entrevistou 160 líderes, tendo como escopo os valores relativos aos recursos gastos com os programas de integridade, em comparação com os prejuízos sofridos pela empresa pela não conformidade com as normas de *compliance*.

Segundo o relatório, enquanto o valor médio gasto com investimentos em programas de integridade é de USD 3,5 milhões, o custo que a empresa arca quando não age em conformidade com as normas de *compliance* é de USD 9,4 milhões<sup>182</sup>. Esse valor inclui os prejuízos relacionados à interrupção dos negócios, à redução da produtividade e ao pagamento de multas.

---

<sup>182</sup> True cost of compliance report. Disponível em: [https://www.ponemon.org/local/upload/file/True\\_Cost\\_of\\_Compliance\\_Report\\_copy.pdf](https://www.ponemon.org/local/upload/file/True_Cost_of_Compliance_Report_copy.pdf). Acesso em 27 de out de 2019.

Assim, o custo pelo não cumprimento das políticas de conformidade é mais de 2.5 vezes maior do que os recursos investidos nos programas de integridade.

O estudo concluiu que, apesar das multas e demais penalidades poderem alcançar altos valores, a interrupção dos negócios e a redução da produtividade são as consequências que acarretam maior prejuízo financeiro às empresas condenadas pela prática de corrupção.

Considerando que o estudo foi realizado com empresas norte americanas, é preciso tratar os resultados com cautela quando analisados com a realidade no Brasil. Deve-se levar em conta o perfil da empresa brasileira, a legislação anticorrupção local, além do fato de as políticas de conformidade brasileiras serem muito recentes comparadas às norte-americanas.

Na verdade, o valor investido pela empresa em *compliance* está diretamente ligado à sua forma de agir no ambiente empresarial. Assim, empresas que já exercem suas atividades em conformidade com as leis e com as normas de mercado não deveriam se preocupar com a quantidade de recursos que serão investidos, porque os valores e a cultura ética da empresa já estão enraizados na sua estrutura.

Por outro lado, empresas que agem de forma irregular, em inobservância às leis e às normas de conformidade devem reservar recursos suficientes para reestruturar a organização com o fim de buscar alterar a mentalidade dos dirigentes e colaboradores e, com isso, implementar uma cultura ética e valores que sejam compatíveis com as melhores práticas de mercado.

Por isso, os recursos destinados à *compliance* não podem ser vistos como meros custos à organização, mas sim como um investimento necessário para implementar e fortalecer a cultura ética nas empresas, identificar e gerir riscos, prevenir e detectar a conduta irregular e erradicar e mitigar os danos causados pela corrupção.

No tópico a seguir, será tratada a regulação dos programas de integridade no Brasil, com o fim de apresentar as diferentes formas de abordagem utilizadas pelo

Estado para incentivar a implementação dos programas de integridade pelos entes privados.

### 3 REGULAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO BRASIL

#### 3.1 AUTOREGULAÇÃO REGULADA OU CORREGULAÇÃO

Os programas de integridade têm se tornado cada vez mais relevantes no ambiente empresarial, na medida em que a regulação da atividade econômica se tornou mais complexa e aumentaram os riscos de inobservância das normas.

Desde a edição das primeiras leis de combate à corrupção, percebe-se a postura do Estado em punir a conduta corrupta de maneira repressiva. É o caso do Código Penal, da Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079/50), da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) e da Lei de Licitações (Lei 8.666/93), já citados anteriormente.

Entretanto, o que se observa é que o desenvolvimento do *compliance* no Brasil denota à crise estatal e à sua ineficiência no combate à corrupção puramente através de medidas punitivas. Isso fez com que, cada vez mais, o setor privado tomasse o espaço que originalmente pertencia à atividade estatal, mas que, por negligência ou incapacidade de promover mudanças efetivas na prevenção às práticas corruptas, passou a ser desempenhada pelas empresas<sup>183</sup>.

Diante da sofisticação dos instrumentos utilizados para a corrupção, a dificuldade de estabelecer responsabilidades aos dirigentes e a prática de delitos que normalmente ultrapassam as barreiras nacionais, torna-se impossível para o Estado regular todas as atividades empresariais e exercer as funções de prevenção e repressão ao mesmo tempo em todos os setores do mercado<sup>184</sup>.

Além disso, conhecendo a limitação da capacidade estatal em entender sobre temas globais que influenciam nas atividades dos entes privados, como economia e tecnologia, se mostra inevitável a necessidade de o Estado adaptar as

---

<sup>183</sup> BALCARCE, Fabián I.; BERRUEZO, Rafael. Criminal Compliance y Personas Jurídicas. Buenos Aires: IBdeF, 2016, p. 144.

<sup>184</sup> SOUSA, Luana Maysa Reis de. Entre o poder estatal e a função preventiva do “criminal compliance”. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/07/30/entre-o-poder-estatal-e-a-funcao-preventiva-do-criminal-compliance/>. Acesso em: 26 de out. de 2019.

suas funções e abandonar sua perspectiva intervencionista em detrimento de uma nova, de cunho supervisor<sup>185</sup>.

Assim, coube ao Estado ceder espaço de gestão às demais organizações para, em seguida, supervisionar o correto funcionamento de cada uma delas a partir de uma abordagem de combate à corrupção colaborativa, ou seja, em conjunto com as instituições privadas. Com isso, houve a proliferação da chamada autorregulação regulada, modelo em que algumas premissas são dadas pelo Estado, “cabendo às empresas buscar códigos de conduta internos para melhor se adequarem à nova realidade”<sup>186</sup>.

A doutrina separa a autorregulação em duas definições: uma com maior força no âmbito da *common law* e outra com maior importância nos países cuja escola legal é pautada pelas diretrizes do *civil law*. Cada uma delas corresponde a um panorama jurídico próprio, com características moldadas a partir de visões distintas do ponto de vista do direito.

No cenário da *common law*, que tem como principais representantes os Estados Unidos e o Reino Unido, a reflexão sobre o tema se deu de maneira mais contundente a partir do marco da teoria da regulação (*regulation theory*). No contexto anglo-saxão, a autorregulação adquire um sentido bastante abrangente, cobrindo uma quantidade significativa de diferentes estruturas que vão desde uma autoimposição voluntária de padrões de conduta por parte dos indivíduos e das organizações até “a delegação da atribuição normativa pública em favor de associações de base privada, representativas dos sujeitos que desenvolvem uma determinada atividade.”<sup>187</sup>

A segunda acepção desenvolvida, principalmente nos países da Europa continental em que há predominância do *civil law*, encontra sua origem na doutrina alemã e, a partir daí, se irradiou para os demais países que compartilham do mesmo

---

<sup>185</sup> WILLKE, Helmut. The tragedy of the state. Prolegomena to a theory of the state in polycentric society. ARSP. Archiv. für Rechts-und Sozialphilosophie, v. 72, n. 4, p. 455- 467, 1986. p. 466.

<sup>186</sup> SCAFF, Fernando Facury; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. Lei Anticorrupção é substancialmente de caráter penal. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-fev-05/renato-silveira-fernando-scaff-lei-anticorrupcao-carater-penal> com acesso em 26 de nov. de 2019.

<sup>187</sup> Traduzido livremente do original: “la delegación de la potestad normativa pública en favor de asociaciones de base privada representativas de los sujetos que desarrollan una determinada actividad.”. In: ARROYO JIMÉNEZ, Luis. Introducción a la autorregulación. In: ARROYO JIMÉNEZ, Luis; NIETO MARTÍN, Adán. Autorregulación y sanciones. 2. ed. Pamplona: Aranzadi, 2015. p. 28.

sistema jurídico. A autorregulação, nesta perspectiva, só se encontra caracterizada em duas hipóteses: i. quando quem se autorregula assume como próprios os resultados da autorregulação e ii. quando a referida atribuição regulatória corresponde ao alcance de uma finalidade mediante a autorregulação, e não através da regulação estatal<sup>188</sup>.

Em uma visão oposta a anglo-saxã, a perspectiva defendida pela doutrina do *civil law* determina que não se pode falar em autorregulação quando tiverem sido atribuídos poderes públicos aos sujeitos privados, pois dessa forma estaríamos diante de uma atividade que naturalmente concorreria com o domínio próprio do Estado<sup>189</sup>.

Em razão do Brasil adotar o sistema típico do *civil law*, para fins do presente estudo, adotaremos a definição de autorregulação da escola alemã.

Sob essa perspectiva, a união entre Estado e sociedade pode assumir arranjos diversos, variando de acordo com o comportamento de ambas as partes envolvidas na dinâmica regulatória. Dentro do conjunto de possibilidades de configuração desta nova situação, existem cinco perspectivas que se destacam com a finalidade de delimitar como se daria a relação entre Estado e sociedade no referido contexto: a (a) *mandated self-regulation*, ou autorregulação vinculante, em que uma organização ou grupo de sujeitos privados é designado para aplicar normas dentro de um marco geral estabelecido diretamente pela autoridade central; a (b) *sanctioned self-regulation*, ou autorregulação “aprovada”, em que um grupo coletivo formula ele mesmo os parâmetros autorregulatórios, que depois é submetido à aprovação governamental; a (c) *coerced self-regulation*, ou autorregulação coercitiva, em que as organizações privadas realizam elas mesmas sua regulação, mas em resposta à ameaças governamentais de imposição de sanções em caso de descumprimento; a (d) *voluntary self-regulation*, ou autorregulação voluntária, onde inexistente envolvimento do Estado, direto ou indireto, na promoção ou estímulo da autorregulação, ocorrendo por desígnio autônomo das entidades privadas<sup>190</sup>; Por fim, a (e) *enforced self-*

---

<sup>188</sup> GARDELLA, Maria Mercè Darnaculetta i. Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada. 732 f. Tese (Doutorado em Direito) Departament de Dret Públic, Universtat de Girona, Girona, 2002. p. 481.

<sup>189</sup> Idem.

<sup>190</sup> BLACK, Julia. Constitutionalising self-regulation. Michigan Law Review, n. 59-1, p. 27, 1996. p. 27. apud ALBUQUERQUE, Eduardo Lemos Lins de. Risco, autorregulação e compliance: bases para um modelo de responsabilização autônoma das pessoas jurídicas no direito penal. Dissertação de

*regulation*, ou autorregulação regulada / forçada, representaria a situação em que o Estado obriga as entidades privadas (empresas, associações, ONGs, etc.) a escrever um conjunto de regras, adequada às contingências individuais de cada grupo, e exerce a sua autoridade em segundo plano, a partir de uma regulação da atividade autorregulatória, com o objetivo de garantir a submissão desta aos fins públicos desejados<sup>191</sup>.

O modelo mais coerente com o adotado pelo Brasil é o último: a autorregulação regulada (*enforced self-regulation*), a qual trata de uma estratégia articulada entre Estado e entre privado para a obtenção de uma finalidade de natureza pública.

No contexto do combate à corrupção, é delegada parcela da responsabilidade inicial do Estado em prevenir e punir condutas corruptas às próprias empresas. Mas a autorregulação privada é feita de forma regulada, pois o Estado, atuando nessa relação como supervisor, ainda mantém seu dever de aplicar sanções e punir as empresas corruptas que não cumprirem os controles internos e as normas legais.

Como explica Maria Mercè Darnaculleta Gardella:

Mediante a autorregulação, os sujeitos e organizações privadas ordenam sua atividade, dotando-se voluntariamente das normas e controles mais adequados para a consecução de um determinado fim. Mediante a regulação pública da autorregulação, os poderes públicos supervisionam a atuação privada de aprovação, aplicação e controle do cumprimento de tais normas com o fim de garantir que a autorregulação sirva efetivamente ao cumprimento de fins públicos concretos ou de interesses gerais previamente determinados pelo legislador<sup>192</sup>.

---

Mestrado - Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2017. p. 60.

<sup>191</sup> BRAITHWAITE, John Bradford. Enforced self-regulation: a new strategy for corporate crime control. *Michigan Law Review*, v. 80, n. 7, p. 1.470, 1982. apud. ALBUQUERQUE, Eduardo Lemos Lins de. Risco, autorregulação e compliance: bases para um modelo de responsabilização autônoma das pessoas jurídicas no direito penal. Dissertação de Mestrado - Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2017. p. 60.

<sup>192</sup> Traduzido livremente do original: "Mediante la autorregulación, los sujetos y organizaciones privadas ordenan su actividad, dotándose voluntariamente de las normas y controles más adecuados para la consecución de un determinado fin. Mediante la regulación pública de la autorregulación, los poderes públicos supervisan la actuación privada de aprobación, aplicación y control del cumplimiento de tales normas con el fin de garantizar que la autorregulación sirva efectivamente al cumplimiento de los

É nesse ponto que se inserem os programas de integridade internos das empresas. Nas palavras de Ricardo Villas Bôas Cuevas:

Para assegurar maior efetividade às políticas públicas, o Estado procura incentivar agentes econômicos a adotar regras e procedimentos aptos a prevenir riscos de responsabilidade empresarial pelo descumprimento de obrigações legais e regulatórias. A depender de sua disciplina jurídica, os programas de conformidade podem ser entendidos com uma espécie de autorregulação regulada ou correção.<sup>193</sup>

Assim, considerando que a autorregulação regulada é fruto da interação entre Estado e entes privados, pode-se dizer que ocorre uma verdadeira simbiose na implementação do programa de integridade na organização<sup>194</sup>. A partir dessa atuação em conjunto, o programa de integridade passa a agir de dentro para fora da empresa não mais se perdendo no poder coercitivo de vigilância exercido de forma individual pelo Estado.<sup>195</sup>

Para assegurar a eficácia do Direito e o maior cumprimento das normas de *compliance*, é importante que os entes privados sejam envolvidos no processo de criação das normas internas de *compliance*, porque ninguém melhor do que a própria empresa para conhecer seus riscos e entender quais mecanismos, quando aplicados, terão maior efetividade no combate à corrupção<sup>196</sup>.

Por esse motivo, considerando que o âmbito da economia global possui uma diversidade de atividades e especializações técnicas, os mecanismos anticorrupção autorregulados pelas empresas com a supervisão do Estado, tendem a ser mais efetivos que as regulações administrativas ou penais gerais impostas pelas normas estatais, porque eles partem da criação próprio ente privado<sup>197</sup>.

---

concretos fines públicos o de interés general previamente determinados por el legislador.” In GARDELLA, María Mercè Darnaculetta i. Op. cit., 2002. p. 65.

<sup>193</sup> CUEVA, Ricardo Villas Bôas. Prefácio. In: MENDES, Op. Cit. 2017. *Ebook*.

<sup>194</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance no direito penal empresarial: um novo conceito para o controle da criminalidade econômica. In: OLIVEIRA, Willian Terra et. al. (Org.). Direito penal econômico: estudos em homenagem aos 75 anos do Professor Klaus Tiedemann. São Paulo: LiberArs, 2013, p. 63.

<sup>195</sup> SOUSA, Luana Maysa Reis de. Entre o poder estatal e a função preventiva do “criminal compliance”. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/07/30/entre-o-poder-estatal-e-a-funcao-preventiva-do-criminal-compliance/>. Acesso em: 26 de out. de 2019.

<sup>196</sup> MARTÍN, Adán. El programa político-criminal del ‘corporate government’. In Revista de Derecho y Proceso penal. N. 11, Editorial Aranzadi, Navarra, 2004, p. 445-446.

<sup>197</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance em el derecho penal de la empresa: una nueva concepción para controlar la criminalidade económica. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO

Diante disso, torna-se claro que o modelo da autorregulação regulada é, atualmente, o modelo mais efetivo de combate à corrupção em âmbito global.

Nesse ponto, a colaboração entre Estado e ente privado ocorre quando a empresa passa a se regular através da reorganização das suas políticas internas, do fortalecimento do código de conduta, da implementação de um procedimento de prevenção de riscos e da criação de medidas disciplinares aos infratores, sempre mediante a supervisão do Estado.

Até os anos 2000, as leis então existentes focavam na conduta delituosa do agente e em impor sanções repressivas. A partir desse período, o *compliance* passou a ser visto como medida de prevenção de irregularidades e ilicitudes.

A já mencionada Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei 9.613/98) é a prova disso. Apesar de não mencionar expressamente os programas de integridade, o artigo 10, após as alterações feitas pela Lei 12.683/12, deixa claro que é dever da organização evitar os delitos previstos na lei a partir da adoção de políticas, procedimentos e controles internos.

A estratégia de diversos países no combate à corrupção, ou nesse caso à lavagem de dinheiro, têm como elemento comum o reconhecimento da incapacidade do Poder Público em prevenir ou investigar tal delito sem a colaboração das instituições privadas que atuam nos setores mais sensíveis à prática do crime<sup>198</sup>. Daí porque a necessidade da adoção da autorregulação regulada para determinadas áreas.

Ao tratar especificamente sobre os programas de integridade, alguns países previram que as empresas adotassem o programa como medida obrigatória. Na Alemanha, por exemplo, o artigo 130 da Lei das Infrações considera a conduta omissiva de deixar de implementar o programa de integridade uma infração administrativa passível de multa de até EUR 1 milhão<sup>199</sup>.

---

MARTÍN, Adán (Dir.) El derecho penal económico en la era compliance. Tirant Blanch: Valencia, 2013. p. 63-109. p. 98-99.

<sup>198</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lavagem de Dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613 com as alterações da Lei 12.683/2012. Prefácio de Maria Thereza Rocha de Assis Moura. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 34-35.

<sup>199</sup> CUEVA, Ricardo Villas Bôas. Prefácio. Op. cit., 2017. *Ebook*.

O FCPA e o UK Bribery Act também impõem multa aos dirigentes das empresas que não adotarem programas de integridade, sendo até 5 anos de prisão no caso do primeiro e até 10 anos de reclusão para o segundo.

Diferentemente do tratamento dado pela lei estrangeira, o Brasil optou pela abordagem de incentivo à mudança de comportamento, por meio de uma regulamentação que se preocupa mais com a adesão das organizações aos programas de integridade com o fim de prevenir a corrupção, do que em puni-las por não os implementar.

Com isso, foram promulgadas normas que visam incentivar a autorregulação para que as empresas, ao considerarem seus próprios riscos incluídos na sua atividade, a forma de relacionamento mantido com as entidades governamentais e os recursos disponíveis para investimento em *compliance*, possam criar normas internas e estruturar um programa de integridade efetivo.

A Lei Anticorrupção, pioneira ao tratar sobre a implementação dos programas de integridade no Brasil, dá início a uma série de normas legais e não legais que têm o objetivo de estimular a inclusão dos programas de integridade na empresa. Como exemplo, temos o Código Brasileiro de Governança Corporativa das Companhias Abertas, as leis promulgadas pelos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Distrito Federal, que tornam obrigatório o programa de integridade para fins de contratação com a administração pública, e a Resolução do Bacen n. 4.595/17 que dispõe sobre a política de conformidade das instituições financeiras.

Assim, a regulação dos programas de integridade no Brasil se apresenta de 03 formas: i. recomendações, ii. requisitos e iii. obrigações. No próximo tópico, estudaremos as normas incluídas em cada grupo, suas principais características e nossas impressões a cerca da sua aplicabilidade.

### **3.1.1 Recomendações**

As recomendações presentes tanto na lei quanto nas diretrizes formuladas por instituições privadas caracterizam-se pela presença de normas de caráter não coercitivo, que têm como finalidade principal, dispor sobre conceitos relacionados à política de conformidade, apresentando melhores práticas voltadas à governança

empresarial, benefícios envolvendo a implementação dos programas de integridade ou critérios de avaliação que serão utilizados pelo Poder Público na fiscalização.

Frise-se que, nesse contexto, “normas” estão sendo utilizadas em sua definição mais ampla referindo-se, portanto, a quaisquer princípios, regulamentos, diretrizes e disposições legais.

Modesto Carvalhosa esclarece que, apesar de não terem caráter coercitivo, tais recomendações têm o condão de induzir e constranger as pessoas jurídicas a adotarem a política de conformidade organizada pelo próprio Estado<sup>200</sup>.

Assim, o caráter voluntário de tais normas reveste-se da estratégia estatal de autorregulação regulada onde o Estado fornece premissas aos entes privados, deixando que a organização tome as providências necessárias para atender as recomendações presentes na norma.

De maneira geral, as normas que dispõem sobre as recomendações que envolvem a implementação do programa de integridade são de extrema importância ao combate à corrupção porque dão às organizações, a orientação necessária para implementar uma política de conformidade capaz de prevenir, monitorar e detectar as práticas corruptas, as quais são capazes de ocasionar danos irreversíveis à imagem da organização, além de incorrer em penalidades à empresa e aos dirigentes.

Muito embora o Estado não puna os entes privados no caso do descumprimento da recomendação, o legislador prevê ora benefícios para a empresa que tiver um programa de integridade efetivo implementado ora a obrigação da empresa explicar porque não está seguindo com o que foi recomendado.

Nos tópicos a seguir, será abordado como as recomendações se manifestam através das normas, suas principais características, e a postura do Estado e dos entes privados em relação a elas.

---

<sup>200</sup> CARVALHOSA, Op. Cit., *Ebook*.

### 3.1.1.1 Sanção premial

A Lei Anticorrupção prevê a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas na ocorrência dos atos lesivos<sup>201</sup> nela previstos, os quais incluem a promessa, o oferecimento ou a concessão de vantagem indevida a agente público, ainda que indiretamente, o financiamento da prática de atos ilícitos, a utilização de terceiros para ocultar ou dissimular os reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados, bem como a atuação privada de forma a dificultar as investigações ou fiscalizações de entidades públicas.

Conforme já visto, com o advento da Lei Anticorrupção os programas de integridade ganharam maior notoriedade no Brasil, e tiveram a sua aplicação ampliada além das multinacionais estrangeiras sediadas no território nacional que, em razão de determinadas leis internacionais (tais como, o *FCPA* e o *UK Bribery Act*), já possuíam estruturas de anticorrupção implementadas e em funcionamento.

Ao contrário da legislação alemã, do *FCPA* e do *UK Bribery Act*, referenciados anteriormente que preveem multa e pena de prisão, a Lei Anticorrupção

---

<sup>201</sup> Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional

não cria sanções de natureza penal à empresa que deixar de aderir aos programas de integridade<sup>202</sup>.

A legislação brasileira optou por atuar de forma a incentivar que as empresas adotassem os programas de integridade de forma voluntária e de acordo com as necessidades reconhecidas por elas próprias através da autorregulação regulada. Tal incentivo aparece na Lei Anticorrupção na forma de uma “sanção premial”.

De forma inovadora, a Lei Anticorrupção dispõe que as organizações onde existirem mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, mas que for detectada a ocorrência da prática dos atos lesivos definidos no artigo 5º da lei, poderão ter sua pena diminuída, mediante avaliação da comissão processante definida no capítulo IV da lei.

O coordenador da comissão de *compliance* e anticorrupção do Ibrademp, Carlos Henrique da Silva Ayres em estudo acerca sobre o tema esclarece que:

Deve-se observar que a Lei n. 12.846/13 não obriga as pessoas jurídicas a implantarem os programas de *compliance*. Não obstante, tendo em vista as pesadas sanções, a responsabilidade objetiva e a possibilidade de a pessoa jurídica ser responsabilizada pelos atos cometidos pelos dirigentes em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, a criação, manutenção e atualização de tais programas apresentam-se fundamentais. Eles são importantes para que as pessoas jurídicas previnam e detectem eventuais atos lesivos (permitindo, inclusive, que possam analisar a conveniência de reportá-los às autoridades e celebrar acordos de leniência), bem como para atenuação de eventuais sanções aplicadas<sup>203</sup>.

Isso implica em dizer que a existência de programas bem estruturados repercute diretamente na redução das multas aplicadas pela administração a pessoas jurídicas condenadas no âmbito da Lei Anticorrupção.

O artigo 7º elenca um rol taxativo de circunstâncias a serem consideradas no momento da aplicação das sanções, inserindo, no inciso VIII, a existência de uma política interna de conformidade que seja composta por mecanismos e procedimentos

---

<sup>202</sup> MENDES, Op. Cit. 2017. *Ebook*.

<sup>203</sup> AYRES, Carlos Henrique da Silva. Programas de compliance no âmbito da Lei n. 12.946/2013: importância e principais elementos. Revista do Advogado. Ano XXXIV, n. 125. p. 44. 2014.

de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como de que sejam aplicados de maneira efetiva os procedimentos e diretrizes presentes nos códigos de ética e conduta no âmbito da pessoa jurídica. Senão veja-se:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

I - a gravidade da infração;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração;

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão;

V - o efeito negativo produzido pela infração;

VI - a situação econômica do infrator;

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e

X - (VETADO).

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal. (grifos da autora)<sup>204</sup>

Em complemento, o artigo 5º do Decreto 8.420/15 dispõe:

Art. 5º No ato de instauração do PAR, a autoridade designará comissão, composta por dois ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará a pessoa jurídica para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretende produzir.

§ 4º Caso a pessoa jurídica apresente em sua defesa informações e documentos referentes à existência e ao funcionamento de programa de integridade, a comissão processante deverá examiná-lo segundo os parâmetros indicados no Capítulo IV, para a dosimetria das sanções a serem aplicadas<sup>205</sup>.

A Lei Anticorrupção recomenda que as organizações criem um programa de conformidade com aplicação de treinamentos periódicos aos funcionários e terceiros (fornecedores), realizar *due diligence* anticorrupção em operações societárias, como por exemplo de fusões e aquisições e gestão de terceiros, e ainda, instituir meios de investigação e controle da conduta irregular<sup>206</sup>.

<sup>204</sup> BRASIL, Artigo 7º do Decreto n. 8.420 de 18 de março de 2015. Op. Cit.

<sup>205</sup> Idem.

<sup>206</sup> BLOK, Op. Cit. Vol. 65. *ebook*.

A abordagem escolhida pelo legislador ao dispor sobre a sanção premial, além de estimular o engajamento dos entes privados a implementarem programas de integridade, fortalece as atividades internas das empresas que incentivam ou favorecem o cumprimento de normas e regulamentos.

Além disso, a sanção premial presente na lei tem o condão de não só incentivar que a empresa implemente um programa de integridade para evitar a prática de conduta corrupta, mas também o de facilitar o trabalho das autoridades competentes fornecendo provas, prestando informações e documentos e cooperando de maneira geral com a investigação.

A possibilidade de diminuição da pena pelo engajamento das políticas de conformidade, atrelada à previsão de responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, fará da organização a maior interessada em introduzir os mecanismos adequados para prevenir, investigar e descobrir desvios de condutas e eventuais violações à lei, desempenhados por seus funcionários e/ou dirigentes, ainda que tenha que despende recursos financeiros para tanto<sup>207</sup>.

Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas da União (TCU), nos autos do processo de acompanhamento<sup>208</sup> de auditoria de conformidade realizada pela Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações) na Eletrobras Termonuclear S.A. (Eletronuclear), no âmbito do Fiscobras 2016 (ANEXO II), com o objetivo de fiscalizar as obras da Usina Termonuclear (UTN) de Angra 3, no Rio de Janeiro, decidiu pela suspensão da pena que seria aplicada à empresa pelo envolvimento em fraude no processo licitatório.

A atuação do Ministério Público Federal no âmbito da Operação Radioatividade revelou a existência de práticas ilícitas perpetradas pelas licitantes no curso dos procedimentos licitatórios incluindo a participação do ex-presidente da estatal nas ocorrências.

---

<sup>207</sup> Idem.

<sup>208</sup> TCU. Acompanhamento (ACOM): 01699120150. Relator: Ministro Bruno Dantas. 22/03/2017. Jusbrasil. 2019. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/465742082/acompanhamento-acom-1699120150/voto-465742147?ref=serp>. Acesso em: 29 de nov. de 2019.

As provas apontaram que houve uma sobrelevação dos preços praticados, indicando um possível esquema de favorecimento, por parte de agentes públicos, de certos grupos empresariais. Tais informações foram corroboradas com o material fornecido pelo Cade, comprovando a existência de ajustes entre as empresas licitantes com vistas a fraudar as licitações analisadas pelo TCU (conluio, combinação de preços, quebra de sigilo das propostas, divisão de mercado, combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações).

O Ministro Bruno Dantas destacou que a busca por reparação do dano por parte do TCU tem o potencial de dar maior segurança às empresas que colaboraram com a justiça. E completa:

Nada mais natural que o órgão responsável pela cobrança exerça seu papel, sendo especialmente desejável que ele o faça a partir de regras e procedimentos que, sem abrir mão de qualquer parcela desviada, possa dar algum benefício àquelas que optaram por mudar de postura e colaborar com a justiça.

Diante desse quadro, é imperativo que o Tribunal identifique possíveis incentivos que, manejados adequadamente, possam diferenciar a posição das empresas que colaboram em face da situação das demais. O intuito é o de induzir uma ampliação do número de empresas colaboradoras e a premissa é a de que essas empresas, ao contrário de suas concorrentes, optaram por adotar uma postura de maior integridade, ética e responsabilidade, o que se materializa na correção de rumos, na cooperação com a justiça, na criação de programas de *compliance*, entre outras medidas.

Assim, o Ministro entendeu que a confissão da empresa e a colaboração junto às investigações com a adesão de políticas de *compliance* internas que auxiliam o combate ao crime, justifica a concessão do benefício de suspensão da aplicação da pena de inidoneidade, como sanção premial, no pressuposto de que as informações fornecidas pela empresa possam contribuir para que o TCU exerça suas funções com maior efetividade.

Com isso, a Lei Anticorrupção visa consolidar a cultura das políticas de conformidade, incentivando que as organizações invistam cada vez mais nos programas de integridade, aumentando o controle interno sobre o cumprimento de normas e regulamentos, a fim de evitar o envolvimento da organização em condutas irregulares, bem como de fortalecer a imagem da empresa diante da sociedade e de terceiros.

A estratégia utilizada pelo legislador é adequada à realidade empresarial do Brasil porque o benefício advindo da recompensa em implementar um programa de integridade efetivo não é apenas auferido pelo ente privado, mas pela sociedade em geral, porque a atenuante tem a racionalidade de incentivar a delação da conduta corrupta, facilitando, por fim, a identificação e posterior punição dos envolvidos no esquema de corrupção<sup>209</sup>.

Partindo da ideia de que será mais fácil identificar e punir os beneficiários da corrupção, a expectativa é que a possibilidade de diminuir a pena da empresa, em razão da existência de um programa de integridade efetivo, não seja vista apenas como atenuante das sanções, mas ainda encarada como um dos mecanismos legais de combate à corrupção.

Entretanto, frise-se que, para fazer jus à recompensa prevista pela Lei Anticorrupção, o Decreto 8.420/15 deixa claro, no seu parágrafo 2º, do artigo 42 que “a efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração será considerada para fins da avaliação de que trata o **caput**”<sup>210</sup> (grifo original).

Além de efetivo, as empresas terão de provar que seus programas de integridade já existiam à época do ato lesivo. Caso o *compliance* seja considerado “meramente formal” e “absolutamente ineficaz”, sua existência não terá qualquer efeito sobre a redução das penalidades.

A norma coloca em foco a importância da efetividade dos programas de integridade, já estudada no capítulo anterior, reforçando a ideia de que o programa de integridade não deve ser implementado somente para satisfação de fornecedores, clientes e da lei, mas, principalmente, que ele tenha como objetivo prevenir e detectar a conduta irregular e ilegal.

Na verdade, ao prever a redução da sanção da empresa corrupta, o legislador corrobora com o que já falamos, de que a efetividade dos programas não está diretamente ligada ao fato de não haver qualquer conduta delituosa na empresa,

---

<sup>209</sup> BOTTINI, Pierpaolo Cruz. TAMASAUSKAS, Igor. Nova Lei Anticorrupção vai estimular compliance. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-ago-06/direito-defesa-lei-anticorruptao-estimular-compliance>. Acesso em: 12 de out. 2019.

<sup>210</sup> BRASIL, Artigo 2º do Decreto n. 8.420 de 18 de março de 2015. Op. Cit.

mas sim no fato de que os riscos foram avaliados e os controles devidamente inseridos, de forma tão efetiva que foram capazes de detectar a prática da corrupção.

Assim, de acordo com o artigo 41 do Decreto 8.420/15, para que alcancem o objetivo de promover um ambiente livre de condutas capazes de violar a Lei Anticorrupção, os programas de integridade devem incorporar um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, incorporando um código de ética e de conduta de fácil compreensão, auditoria e canais de denúncia que preservem o anonimato do denunciante, treinamentos contínuos, políticas e procedimentos que detectem e sanem os desvios, fraudes e demais irregularidades, conforme a definição de ato ilícito presente na lei:

**Art. 41.** Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade 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.

Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade<sup>211</sup>.

O programa de integridade assim definido, tem o objetivo central de encorajar providências concretas pautadas na governança empresarial, com foco na prevenção, detecção e reparo dos atos lesivos ao patrimônio público<sup>212</sup>.

Para satisfazer a pretensão da lei, o programa de integridade existente deve ser estruturado de tal maneira a aplicar os valores e ética da empresa, por meio da criação e divulgação de um código de conduta, políticas e procedimentos que promovam a auditoria e o monitoramento constante, inclusive, com o incentivo do uso de canais anônimos de denúncias, com o objetivo de detectar e sanar os atos lesivos praticados contra a administração pública.

A responsável pelo exame do programa de integridade de que trata o § 4º, do artigo 5º do Decreto 8.420/15 é a CGU, a qual possui um grupo dedicado a estudar

---

<sup>211</sup> BRASIL, Artigo 41 do Decreto n. 8.420 de 18 de março de 2015. Op. Cit

<sup>212</sup> MENDES, Op. Cit. 2017. *Ebook*.

os parâmetros de como a análise será feita para se constatar que a organização realmente detém um programa de integridade efetivo.

Em abril de 2015, a CGU editou a portaria 909 para estabelecer as normas que detalham a forma que será feita a avaliação do programa de integridade na empresa. Segundo o artigo 2º da referida portaria, para demonstrar a eficácia do programa, as empresas terão de apresentar dois relatórios: um relatório de perfil sobre a relação da companhia com órgãos públicos e um relatório de conformidade do programa, explicitando os instrumentos do programa de integridade<sup>213</sup>.

No primeiro documento, precisará informar, por exemplo, os contratos celebrados com órgãos e empresas do governo nos últimos três anos e a frequência de contatos com agentes públicos ou seus representantes. Já o segundo relatório deve mostrar como funciona o programa de *compliance* e incluir documentos que comprovem suas atividades, como histórico de e-mails, áudios e atas de reuniões.

Também é necessário comprovar como o programa de integridade atuou na prevenção, detecção e resposta do ato ilícito e a forma como ajudou a reduzir os danos no próprio ato investigado.

Tais elementos devem ser analisados juntamente com os presentes no artigo 42 do Decreto 8.420/15, quais sejam: comprometimento da alta direção por meio do seu apoio ao programa de integridade; criação de padrões de conduta descritos em um código de ética, políticas e procedimentos, aplicáveis tanto a funcionários quanto a terceiros; treinamento dos funcionários com base nos padrões de conduta; análise constante de riscos com a devida atualização do programa quando necessário; existência de controles e registros internos que assegurem de forma precisa as transações e os demonstrativos financeiros da pessoa jurídica; presença de procedimentos específicos que sejam capazes de prevenir fraudes e ilícitos; canais de denúncia anônimos, abertos a funcionários e terceiros, com a previsão de uma política de não retaliação ao denunciante; criação de medidas disciplinares e de remediação em caso de violação ao programa de integridade;

---

<sup>213</sup> CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Portaria CGU n. 909 de 7 de abril de 2015. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. Disponível em: [https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria\\_cgu\\_909\\_2015.pdf](https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_909_2015.pdf) Acesso em 27 de nov. de 2019.

Francisco Schertel Mendes destaca que os registros contábeis são foco de análise específica na época da avaliação do programa de integridade a tal ponto que apresentar registros corretos é essencial para que o programa seja considerado efetivo<sup>214</sup>.

Os demais itens sujeitos à avaliação podem variar conforme a forma de estruturação do programa, já que devem ser considerados o porte da empresa e sua qualificação; a complexidade da hierarquia interna e a quantidade de departamentos, diretorias ou setores; a utilização ou não de agentes intermediários que representem a empresa; o setor do mercado em que atua; os países em que a empresa exerce atividades, bem como a quantidade de entes que integram o grupo econômico e, por fim, o grau de interação com o setor público e a relevância de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações.

A partir do relatório fornecido pela empresa investigada, haverá a análise de existência de compatibilidade entre o programa de integridade e o perfil de atuação da empresa, para ao final, constatar se é cabível a concessão da sanção premial. Em caso positivo, o percentual de redução da multa poderá atingir até 4%, na esfera da administração Federal.

Apesar das diretrizes fornecidas, a lei deixa claro que não existem regras de aplicação dos programas de integridade, sendo que, após ser aplicado, os programas devem ser monitorados e, caso seja necessário, devem ser reestruturados de acordo com os novos riscos com o fim de aprimorar e adaptar o programa à realidade da empresa.

### *3.1.1.2 Comply or explain*

Seguindo a mesma linha recomendatória, fruto da correção entre Estado e entes privados, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, organização dedicada exclusivamente à promoção da governança corporativa no Brasil, redigiu o Código Brasileiro de Governança Corporativa - Companhias Abertas (CBGC) que, em conjunto com a Instrução CVM 480/09 (alterada pela Instrução CVM

---

<sup>214</sup> MENDES, Francisco Schertel. Op. Cit., 2017. *Ebook*.

586/17), apresenta certas recomendações decorrentes das boas práticas de governança corporativa.

A governança corporativa está relacionada com a maneira pela qual as organizações são dirigidas, monitoradas e controladas, incluindo suas regras explícitas e tácitas, com destaque para o relacionamento entre diretoria, conselho de administração e seus acionistas<sup>215</sup>.

Na verdade, a governança engloba muito além do que a ética empresarial aplicada às políticas de conformidade tratadas no presente trabalho, ela também é responsável por abordar as áreas envolvendo gestão, liderança, psicologia social, direito, economia, finanças, contabilidade.

Marcos Assi explica que a governança corporativa é o conjunto de melhores práticas de mercado alinhado à boa gestão que, juntos, buscam a otimização dos resultados corporativos, com o retorno de investimentos, mantendo a economia aquecida e fazendo com que o mercado gere riquezas para todos, sejam eles consumidores ou fornecedores<sup>216</sup>.

E completa:

O conceito de governança corporativa deve refletir a preocupação da organização com um universo muito mais amplo do que aquele composto somente por seus sócios e acionistas, afinal, a empresa tem como objetivo oferecer, também, produtos confiáveis e retorno para o negócio, que deve ser sustentável, pois é muito difícil adentrar ao mercado, e mais ainda manter o processo operacional em um contexto em que o público-alvo alinha preço, imagem e confiança.

O que se percebe é que a implementação das melhores práticas de governança corporativa, que tem por finalidade a otimização do desempenho da companhia, tem também a função de atender não somente os interesses dos investidores, mas também dos empregados, credores, sócios, consumidores e, por fim do próprio Estado.

O relatório Cadbury é considerado o primeiro código de boas práticas de governança do mundo e foi motivo por uma série de escândalos empresariais no

---

<sup>215</sup> SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança Corporativa no Brasil e no Mundo: teoria e prática. 2<sup>o</sup> ed., 2015, Ebook.

<sup>216</sup> ASSI, Op. Cit. 2017. *Ebook*.

mercado britânico no início da década de 1990 envolvendo companhias como Maxwell, Polly Peck e BCCI. Apesar de focar mais na abordagem em relação a demonstrações financeiras, o relatório Cadbury inovou ao propor a utilização do “comply or explain” para as recomendações de governança<sup>217</sup>.

Expandindo-se para a Alemanha e Países Baixos, para tratar sobre questões envolvendo governança corporativa e mercado de capitais<sup>218</sup>, o modelo *comply or explain* muito mais do que simplesmente promulgar normas coercitivas, visa criar um sistema de regramento aplicável a todos, ao prever princípios flexíveis, que dão liberdade às companhias que preferam deixar de adotar determinadas práticas, mediante justificativa.

No Brasil, seguindo as tendências dos mercados internacionais, o CBGC uniformizou as práticas adotadas por todas as companhias emissoras de valores mobiliários, listadas nos segmentos especiais da BM&FBovespa, estabelecendo boas práticas de governança corporativa para companhias abertas a partir de princípios ancorados em 4 pilares: transparência, equidade no tratamento dos acionistas, prestação de contas e responsabilidade corporativa<sup>219</sup>.

Ao longo de 05 capítulos, o CBGC apresenta recomendações dirigidas às companhias abertas e à alta gerência, abordando assuntos relativos às atribuições, orientações, e estrutura organizacional envolvendo acionistas, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle, e ética de conflito de interesses. Em cada capítulo, estão dispostos princípios juntamente com o seu respectivo fundamento, a prática recomendada, e, se for o caso, a orientação apropriada.

Corroborando com a ideia do perfil recomendatório da norma, o CBGC não tem caráter coercitivo, tampouco impõe penalidades pela não adesão às

---

<sup>217</sup> SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Op. cit., 2015, Ebook.

<sup>218</sup> When is comply or explain the right approach? Disponível em: <https://www.icaew.com/technical/corporate-governance/principles/principles-articles/when-is-comply-or-explain-the-right-approach>. Acesso em: 04 de set. de 2019.

<sup>219</sup> Código Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: [https://www.anbima.com.br/data/files/F8/D2/98/00/02D885104D66888568A80AC2/Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa\\_1\\_.pdf](https://www.anbima.com.br/data/files/F8/D2/98/00/02D885104D66888568A80AC2/Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa_1_.pdf). Acesso em 04 de mai. de 2019.

recomendações, tendo optado por adotar a abordagem inglesa do “comply or explain”, traduzida, pelo CBGC, como “aplique ou explique”.

Em linhas gerais, o modelo “aplique ou explique” se refere às recomendações a serem aplicadas pelas companhias diante da sua importância no ambiente da governança corporativa, mas, em respeito às particularidades de cada atividade, o modelo é flexível a ponto de permitir que as empresas façam uma autoavaliação e optem por adotar ou não as recomendações mediante explicações.

No escopo do presente trabalho, o CBGC recomenda, por meio de princípios fundamentados, determinadas práticas relacionadas à política de conformidade, a partir do referido modelo “aplique ou explique”, com o objetivo de incentivar que as companhias adotem, e insiram em sua organização, medidas atinentes aos programas de integridade.

Na realidade, apesar de não ser mandatório, essa abordagem, de certa forma, constrange as companhias que não adotaram as orientações do CBGC, ao determinar que elas expliquem perante investidores, sócios, fornecedores e clientes porque não o fez.

Isso ocorre porque não existe um modelo padronizado e obrigatório de conformidade a todas companhias abertas, mas a ausência de tal modelo não deve justificar a ausência de uma boa governança corporativa, pois a ideia do modelo “aplique ou explique” é a de justamente flexibilizar as normas para que cada companhia se organize e implemente a melhor gestão conforme suas necessidades<sup>220</sup>.

Uma companhia pode entender que a “melhor prática” indicada pelo CBGC não se mostra uma “boa prática para sua realidade”, tendo, inclusive, o aval de seus investidores nesse ponto de vista, contudo, a única consideração é que ela defenda e justifique a sua decisão, utilizando os meios corretos definidos pela norma<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup> SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Op. cit., 2015, Ebook..

<sup>221</sup> DRIGO, Emerson. BIAVA, Edina. O código brasileiro de governança corporativa – companhias abertas – oportunidade de alto conhecimento e de aproximação com o mercado. Disponível em [http://www.ibri.com.br/Upload/Arquivos/novidades/3963\\_Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa.pdf](http://www.ibri.com.br/Upload/Arquivos/novidades/3963_Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa.pdf). Acesso em 29 de out de 2019.

O intuito da norma é de que as companhias se sintam motivadas a adotar um programa de integridade, não por ser obrigatório, por imputar pena pelo descumprimento, mas porque uma conduta que envolve transparência, equidade no tratamento dos acionistas, prestação de contas, e responsabilidade corporativa é o que se espera dela.

E, respeitando as características de cada uma delas, a presença de uma política de conformidade efetiva ampara a organização a atingir esse objetivo.

Primeiramente, no princípio 2, referente às atribuições do conselho de administração, o CBGC observa que:

2.1.1. O conselho de administração deve, sem prejuízo de outras atribuições legais, estatutárias e de outras práticas previstas no Código:

(ii) avaliar periodicamente a exposição da companhia a riscos e a eficácia dos sistemas de gerenciamento de riscos, dos controles internos e do sistema de integridade/conformidade (**compliance**) e aprovar uma política de gestão de riscos compatível com as estratégias de negócios;

Em relação ao subitem (i) do item 2.1.1, caso o conselho de administração não considere, na definição da estratégia de negócios, os impactos da atividade da companhia na sociedade e no meio ambiente, deverá justificar por que não o faz<sup>222</sup>.

Já no princípio 4.5., que trata sobre o gerenciamento de riscos, controles internos e integridade/conformidade (**compliance**), o CBGC dispõe que:

4.5.2. cabe ao conselho de administração zelar para que a diretoria possua mecanismos e controles internos para conhecer, avaliar e controlar os riscos, a fim de mantê-los em níveis compatíveis com os limites fixados, incluindo programa de integridade/conformidade (**compliance**) visando o cumprimento de leis, regulamentos e normas externas e internas”

4.5.3. a diretoria deve avaliar, pelo menos anualmente, a eficácia das políticas e dos sistemas de gerenciamento de riscos e de controles internos, bem como do programa de integridade/conformidade (**compliance**) e prestar contas ao conselho de administração sobre essa avaliação

Caso a companhia não possua uma política de gerenciamento de riscos aprovada pelo conselho de administração e/ou cujo conteúdo

---

<sup>222</sup> Código Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: [https://www.anbima.com.br/data/files/F8/D2/98/00/02D885104D66888568A80AC2/Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa\\_1\\_.pdf](https://www.anbima.com.br/data/files/F8/D2/98/00/02D885104D66888568A80AC2/Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa_1_.pdf). Acesso em 04 de mai. de 2019.

não abranja determinada prática recomendada, deve explicar as razões de não adotá-la<sup>223</sup>.

O conselho de administração ocupa o papel de principal órgão deliberativo, cuja função é fixar as orientações gerais e as estratégias do negócio. As sociedades abertas e de capital autorizado, as empresas públicas e sociedades de economia mista são obrigadas a possuir órgãos de administração, conselho e diretoria cujo número mínimo é previsto em lei<sup>224</sup>.

Dispostos na Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404/76 - LSA)<sup>225</sup>, são os seguintes os deveres atribuídos aos membros do conselho de administração: i. dever de diligência, pelo qual o administrador deve empregar cuidado e diligencia no desempenho de suas funções (art. 153 LSA), preservando os interesses da companhia, satisfazendo as exigências do bem público e da função social da empresa (art. 154 LSA); ii. O dever de lealdade veda o administrador de utilizar em proveito próprio ou de terceiro, informação pertinente aos planos ou interesses da companhia e à qual teve acesso em razão do cargo que ocupa (art. 155 LSA). iii. Dever informar, no qual o administrador deve informar, imediatamente, à Bolsa de Valores e divulgar pela imprensa qualquer deliberação dos órgãos sociais ou fato relevante que possa influir na decisão dos investidores de investir na companhia (art. 157, § 4º LSA).

Ao conselho de administração compete fixar as orientações dos negócios; eleger e destituir os diretores, de acordo com os interesses da companhia; fiscalizar e vigiar as atribuições do conselho fiscal e diretores, podendo a qualquer momento, inclusive, examinar os livros e papeis da companhia. Os administradores podem, ainda, solicitar informações sobre acordos, contratos e qualquer atos praticados pela diretoria<sup>226</sup>.

Por isso, faz sentido que a recomendação trazida pelo CBGC, de que a avaliação de riscos da atividade, a aprovação de uma política de gestão de riscos, e a inclusão de um programa de integridade na companhia, visando o cumprimento geral de normas, seja atribuída ao conselho de administração.

---

<sup>223</sup> Idem.

<sup>224</sup> CRIVELLARO, Op. Cit. 2019. *Ebook*.

<sup>225</sup> BRASIL, Lei 6.404 de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6404compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm). Acesso em: 27 de nov. de 2019.

<sup>226</sup> CRIVELLARO, Op. Cit. 2019. *Ebook*.

Partindo da premissa de que o conselho detém uma visão ampla dos negócios desenvolvidos pela companhia, faz crer que seja ele o mais indicado para avaliar e apontar os riscos da atividade e, conseqüentemente, definir uma estratégia empresarial considerando os seus impactos na sociedade e no meio ambiente.

O conselho de administração deve, dentre outras atividades, proteger e valorizar o patrimônio da companhia, sempre dentro da conformidade e legalidade, objetivando maximizar o retorno do investimento e visando a sustentabilidade do negócio perante o tempo de vida da organização<sup>227</sup>.

De acordo com o artigo 158 da LSA, os administradores não são responsáveis pelas obrigações assumidas pela companhia por ato regular de gestão, mas responderão por ato ilícito seu pelos prejuízos que causar, com culpa ou dolo, ainda que dentro de suas atribuições ou poderes, ou com violação da lei ou do estatuto<sup>228</sup>.

A propósito, o artigo 3º da Lei Anticorrupção estabelece que a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes, conselheiros ou administradores. E mais, interpretando a legislação a fundo, entende-se que os conselheiros podem até responder por culpa ou dolo, no caso de terem escolhido mal o representante da empresa<sup>229</sup>

Dai a importância de a companhia estabelecer sistemas sofisticados de *compliance* e de governança corporativa que visem detectar desvios éticos e funcionais<sup>230</sup>.

Diante da complexidade e da quantidade de normas relacionadas às empresas, aos diferentes tipos de atividade e penalidades diversas pelo não cumprimento da norma, a presença de um programa de integridade na companhia, dá segurança ao conselho de administração de que as normas internas estão alinhadas com as leis e com as recomendações aplicáveis.

---

<sup>227</sup> ASSI, Op. Cit. 2017. *Ebook*.

<sup>228</sup> COELHO, Fabio Ulhoa. Manual de Direito Comercial – Direito de Empresa. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 236.

<sup>229</sup> FAZZIO JUNIOR, Waldo. Manual de direito comercial. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2019. *Ebook*

<sup>230</sup> CRIVELLARO, Op. Cit. 2019. *Ebook*.

O conjunto de boas práticas busca otimizar o desempenho operacional das organizações, e sempre que possível, proteger os interesses dos investidores. Por isso, considerando que a existência de um programa de integridade busca criar um sistema de controles internos mais adequado ao risco dos negócios, a companhia proporciona maior segurança operacional e maior confiabilidade aos seus investidores e clientes.

Mas, na verdade, a governança corporativa inserida no CBGC reflete um conceito muito mais amplo do que aquele composto somente por sócios e acionistas da companhia, tanto que o princípio 2, já mencionado, vincula a estratégia dos negócios com a preocupação com a sociedade e o meio ambiente, e isso ocorre porque a empresa tem como objetivo oferecer, também, produtos confiáveis, e um negócio sustentável, além de agir de forma alinhada em relação a preço, imagem e confiança<sup>231</sup>.

De qualquer maneira, sem imposições, em ambos os casos, o CBGC oferece a oportunidade de a empresa justificar porque, após auto avaliação, optou pela não aplicação das normas presentes nos princípios 2 e 4.5.

Outrossim, o princípio 5 aborda sobre a necessidade de a companhia ter um código de conduta e um canal de denúncias, e orienta que:

5.1.1 A companhia deve ter um comitê de conduta, dotado de independência e autonomia e vinculado diretamente ao conselho de administração, encarregado de implementação, disseminação, treinamento, revisão e atualização do código de conduta e do canal de denúncias, bem como da condução de apurações e propositura de medidas corretivas relativas às infrações ao código de conduta.

A companhia deve disponibilizar o código de conduta e descrever a composição e o funcionamento do comitê de conduta e do canal de denúncias, ou justificar por que não adota uma ou mais das Práticas Recomendadas nos itens 5.1.1 a 5.1.3.

Na hipótese de não adoção de um canal de denúncias de forma estruturada, a companhia deve descrever se adota outros meios para recebimento de críticas, dúvidas, reclamações e denúncias.<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup> ASSI, Op. Cit. 2017. Ebook.

<sup>232</sup> Código Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: [https://www.anbima.com.br/data/files/F8/D2/98/00/02D885104D66888568A80AC2/Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa\\_1\\_.pdf](https://www.anbima.com.br/data/files/F8/D2/98/00/02D885104D66888568A80AC2/Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa_1_.pdf). Acesso em 04 de mai. de 2019.

Recomenda-se que a companhia seja dotada de um comitê de conduta independente e autônomo, vinculado ao conselho de administração, cujas atribuições sejam a implementação, disseminação, treinamento, revisão e atualização do código de conduta e do canal de denúncias, além de conduzir apurações e a devida aplicação de medidas corretivas no caso de violação das normas.

Assim, é atribuído ao comitê de conduta a função de se comprometer, não somente em estruturar o programa de integridade na organização, mas também de fortalece-lo junto aos colaboradores, atualizar as políticas internas conforme a necessidade, adotar um canal de denúncias, e estabelecer padrões gerais para análise de casos delituosos.

A função do comitê é, pois, alinhar as políticas de conformidade, com uma boa gestão dos controles internos e dos riscos corporativos, juntamente com o conselho de administração, para, a partir daí, implementar e revisar periodicamente os processos, pois as perdas, erros e fraudes, dificilmente acabarão, contudo, podem ser minimizados se os controles forem corretamente aplicados<sup>233</sup>.

Igualmente como no caso dos princípios 2 e 4.5, o CBGC considera o fato de que cada companhia tem suas particularidades, dependendo do seu porte, estágio de vida, estrutura societária ou estratégia de mercado, por isso, permite que a empresa avalie se as recomendações são necessárias à sua atividade e modelo de negócio.

Contudo, mais importante do que simplesmente implementar as normas contidas no CBGC, a intenção das recomendações direcionadas às companhias é a de internalizar, de forma efetiva, os princípios da boa governança corporativa<sup>234</sup>.

Tais recomendações, apesar de não coercitivas, representam um passo importante no combate à corrupção nacional, pois inserem no cotidiano das companhias abertas, conceitos extremamente necessários à implementação da política de conformidade nas organizações, fazendo referência ao código de conduta,

---

<sup>233</sup> ASSI, Op. Cit. 2017. *Ebook*.

<sup>234</sup> SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança Corporativa no Brasil e no Mundo: teoria e prática*. 2º ed., 2015, ebook.

à criação de controles de gestão de riscos, canais de denúncias, e mecanismos essenciais à prevenção de identificação da conduta irregular.

Na verdade, entender que as políticas de conformidade, a gestão e os controles de riscos são a base de uma boa governança é essencial para reduzir conflitos futuros, detectar formas de violação das normas que regulam a empresa, bem como garantir a confiabilidade da organização frente aos acionistas, ao mercado e aos consumidores<sup>235</sup>.

Seguindo os pilares da boa governança corporativa (transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa), o propósito do modelo “aplique ou explique” incorporado pelo CBGC é de “permitir que o mercado decida se as práticas adotadas por determinada companhia são adequadas em vista dos padrões de governança do CBGC, do estágio de desenvolvimento da companhia e das explicações fornecidas”<sup>236</sup>.

Dessa forma, o modelo “aplique ou explique” deposita bastante confiança na companhia, no tocante à clareza de propósitos e métodos adotados pelas companhias, posteriormente, comunicados ao mercado, à avaliação de riscos feita pela própria companhia, e ao mercado que avalia e aprecia o valor dos programas de integridade dentro da governança corporativa.

### **3.1.2 Requisições**

Se por um lado existem recomendações compostas por normas que têm o perfil de apresentar os programas de integridade às organizações, por outro existem normas que impõem determinados critérios relacionados à política de conformidade para compelir as empresas a estruturarem os programas internamente. Estamos diante das requisições.

Da mesma forma que o risco da atividade empresarial é avaliado dentro da empresa com o fim de serem criados controles robustos o suficiente para prevenirem

---

<sup>235</sup> SAMPAIO, Theodora. Compliance e Governança Corporativa: entendendo a compliance. Ebook.

<sup>236</sup> Código Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: [https://www.anbima.com.br/data/files/F8/D2/98/00/02D885104D66888568A80AC2/Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa\\_1\\_.pdf](https://www.anbima.com.br/data/files/F8/D2/98/00/02D885104D66888568A80AC2/Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa_1_.pdf). Acesso em 04 de mai. de 2019.

e detectarem a corrupção, o mesmo ocorre com a avaliação da atividade empresarial em dentro ao mercado.

Isso ocorre porque o tipo de segmento de mercado em que a organização está inserida, pode influenciar diretamente no risco de exposição de serem praticadas irregulares, incluindo assim, as práticas corruptas. Isto é, há determinados ambientes empresariais ou atividades, que são mais favoráveis ao contato e à efetiva contaminação da organização com o esquema corrupto.

Segmentos de mercado compostos por muitas empresas, em que grau de competitividade é elevado, o risco de que haja corrupção é baixo, ao passo que, segmentos de mercado em que poucas empresas prestam atividades, o grau de competitividade é baixo e, assim, há maior risco de ser praticada corrupção. Não é à toa que um dos maiores escândalos de corrupção, no Brasil, foi envolvendo empreiteiras<sup>237</sup>.

Além da atividade, determinados relacionamentos também são importantes para a avaliação de risco. Assim, empresas que se relacionam com entes públicos, participam de licitações ou mantêm contrato de prestação de serviço ou fornecimento de bens com o Poder Público, exigem que sejam aplicados controles mais rígidos capazes de prevenir e detectar a conduta irregular, incluindo os atos lesivos, de forma mais efetiva.

Com isso, buscando atuar de maneira mais assertiva e rígida aos casos em que o risco de haver corrupção seja alto, ou que os efeitos causados pela corrupção sejam mais danosos à administração pública, é que o legislador, entendeu por bem exigir que as empresas preenchessem determinados requisitos legais antes de contratar ou manter relacionamento com o Poder Público.

O viés requisitório diz respeito aos casos em que a implementação dos programas de integridade, apesar de não ser uma obrigação aplicada a todos os entes privados, se torna obrigatória caso a organização queira participar de processo licitatório, por exemplo. Ou, em outros casos, quando o critério de desempate utilizado

---

<sup>237</sup> MATOS, Amanda Prado de. Sociedade Corruptora. In: NERY JR. Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade (Coord.). Revista de Direito Privado. RT: São Paulo, 2019.

pela administração pública, para contratar, seja a existência de um programa de integridade na empresa.

Como exemplo de normas que contém requisições, podemos citar a Lei nº 7.753/17, que dispõe sobre a instituição do programa de integridade nas empresas que contratarem com a administração pública do estado do Rio de Janeiro; a Lei nº 10.793/17, que trata sobre as contratações de prestadores de serviço e fornecedores do Estado do Espírito Santo; a Lei nº 6.112/18, que dispõe sobre a obrigatoriedade da implantação do programa de integridade nas empresas que contratarem com a administração pública do Distrito Federal; e a Portaria 877/18 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que prevê a obrigatoriedade dos programas de integridade em seus processos licitatórios.

Muito embora ainda não seja uma lei, vale a pena mencionar a existência do Projeto de Lei 723/17, da Câmara Municipal de São Paulo, que estabelece critérios de anticorrupção nas licitações públicas da cidade de São Paulo.

Assim, apresentados os primeiros conceitos, será abordado no tópico a seguir em quais situações o legislador atribuiu o programa de integridade como sendo um requisito a ser cumprido pelas empresas licitantes sob pena de não serem consideradas aptas a contratar com a administração pública, ou, em outros casos, de terem preferência no processo licitatório em detrimento de empresas que não comprovem terem mecanismos de combate à corrupção.

#### 3.1.2.1 Requisito de admissibilidade no processo licitatório

Com o fim de mitigar os riscos de dano ao patrimônio público, determinadas leis optaram por incluir o critério de existência de um programa de integridade efetivo como um dos requisitos de admissibilidade para a contratação do ente privado com a administração pública.

Tal requisito não é configurado como sendo uma obrigação em si, entretanto, na qualidade de requisito de admissibilidade à licitação, ele impõe que as organizações que queiram contratar com a administração pública, devam, comprovadamente, ter um programa de integridade efetivo devidamente estruturado na empresa.

Ao impor tal requisito como admissibilidade do processo licitatório, o legislador pretende garantir que a execução dos contratos esteja em conformidade com a lei e regulamentos pertinentes a cada atividade contratada, com o objetivo principal de proteger a administração pública dos atos lesivos que resultem danos materiais ou financeiros causados por eventuais irregularidades, desvios de ética e de conduta e fraudes contratuais.

Licitações e contratos públicos, são uma matéria sensível da administração pública, seja pelo contato direto com particulares e empresas, seja pela grande quantidade de valores movimentados nessas transações, ou ainda, pela facilidade em se fraudar os processos licitatórios<sup>238</sup>.

Por isso, entende-se que a exigência de a empresa comprovar a existência de um programa de integridade efetivo é extremamente pertinente no âmbito das empresas que contratam com a administração pública, porque não somente é capaz de prevenir que ocorram condutas ilícitas entre entes públicos e particulares, como ainda que elas sejam mais facilmente detectadas caso ocorram.

Entretanto, em razão da implementação dos programas de integridade gerar considerável investimento de recursos, discute-se o impacto que isso terá nas microempresas e empresas de pequeno porte, que possuem uma organização simples e recursos limitados.

Ainda que sejam considerados todos os benefícios inerentes à disponibilização de investimento aos programas de integridade, de que tratou o capítulo anterior, a realidade é que as microempresas e empresas de pequeno porte representam cerca de 98,5% do total de empresas privadas<sup>239</sup>.

Por isso, é importante que o Estado tenha em mente a limitação de pessoas e de recursos que algumas organizações podem enfrentar, quando impõe o cumprimento de requisitos como esse no processo licitatório, porque pode incorrer em prejuízo às empresas menores, e favorecer as maiores.

---

<sup>238</sup> MENDES, Op. Cit. 2017. *Ebook*.

<sup>239</sup> Perfil das microempresas e empresas de pequeno porte. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RO/Anexos/Perfil%20das%20ME%20e%20EP%20-%2004%202018.pdf>. Acesso em 30 de out. de 2019.

Já se adiantando a essas discussões, os Estados do Rio de Janeiro e do Distrito Federal preveem no artigo 1º de suas respectivas leis, exceção à regra do requisito de admissibilidade quando o valor do contato não superar o limite definido nas respectivas leis (valor limite da licitação por concorrência no caso, do Estado do Rio de Janeiro, e valor limite da licitação por tomada de preço, no caso do Distrito Federal), e quando o tempo do contrato for menor que 180 dias para ambos os casos.

A ideia do legislador é que os critérios de valor e de tempo de contrato excluam os casos de licitações considerados de pequeno porte, normalmente, direcionados às empresas com menor capacidade financeira, garantindo que os contratos maiores, onde inclusive o risco de corrupção é maior, seja amparado pelo requisito de admissibilidade do programa de integridade.

A propósito, à luz da Lei Anticorrupção, os atos lesivos definidos pelo artigo 5º, aplicáveis às licitações e aos contratos (inciso IV), tratam o conceito de forma ampla, punindo condutas em todos os momentos da relação entre particular e Estado, até mesmo quando, para sua operacionalização, seja desnecessária a participação de um agente público.

Essa proibição se justifica porque são várias as formas de se fraudar e obter vantagens ilícitas em licitações públicas, como através do acordo entre concorrentes ou o uso de documentos falsos, por exemplo<sup>240</sup>.

De todo modo, a ideia central é de que quanto mais transparentes e procedimentalizadas forem as participações dos entes privados no processo licitatório, com a garantia de que não haverá somente a fiscalização por parte dos entes públicos, mas também o monitoramento constante dos controles internos das organizações, menores os riscos de cometimento de infrações relacionadas à corrupção.

Quanto mais organizada a máquina estatal, mais difícil se torna a corrupção. Isso ficou claramente demonstrado nos fatos recentes havidos no Brasil. Somente a falta de controle ou controles frouxos é

---

<sup>240</sup> MENDES, Op. Cit. 2017. *Ebook*.

que ensejaram tantas fraudes e o tremendo assalto praticado contra os cofres públicos. (...) <sup>241</sup>

Na verdade, o papel do *compliance* no ambiente das contratações públicas é o de controlar e supervisionar a relação entre ente estatal e entes privados, por meio do impulso à maior transparência e organização no momento da contratação.

A administração pública, diferentemente das organizações privada, é obrigada a seguir o procedimento de licitação antes de realizar contratos públicos, a fim de realizar o negócio mais vantajoso, e dos entes privados terem o direito de contratarem com o Estado. Por essa razão, cuidou o legislador de prever requisitos aos licitantes que protejam a idoneidade do processo licitatório mediante a prevenção de ocorrência de fraudes e corrupção.

Citemos abaixo as normas onde estão presentes os programas de integridade como requisitos de admissibilidade no processo licitatório:

1) Lei n. 7.753/17, do Estado do Rio de Janeiro

O primeiro exemplo de legislação onde se encontra presente o requisito admissional relacionado ao programa de integridade é a Lei n. 7.753/17, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instituição do programa de integridade nas empresas que contratarem com a administração pública daquele estado.

Em seu artigo 1º, a Lei n. 7.753/17 estabelece a exigência de que seja implementado o programa de integridade nas empresas que contratarem com a administração pública direta, indireta e fundacional do Estado do Rio de Janeiro, seja celebrando contrato, consórcio, convênio, concessão ou em parceria público-privado <sup>242</sup>.

As únicas exceções feitas pela lei também estão artigo 1º. Exclui-se da regra prevista pela Lei n. 7.753/17, as contratações cujos limites em valores sejam

---

<sup>241</sup> PEREZ FILHO, Augusto Martinez. O compliance na administração pública: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração. Leme: JH Mizuno, 2019 apud CARVALHOSA, Modesto. O livro negro da corrupção. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 19.

<sup>242</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Artigo 1º Lei 7.753 de 17 de outubro de 2017. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/511266335/lei-7753-17-rio-de-janeiro-rj> Acesso em: 14 de ago. de 2019.

abaixo ao da modalidade de licitação por concorrência, (R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 650.000,00 para compras e serviços), mesmo que na forma de pregão eletrônico e que o prazo do contrato seja inferior a 180 dias<sup>243</sup>.

Conforme dispõem os incisos do artigo 2º, o objetivo da lei é o de proteger a administração pública contra atos lesivos que resultem em prejuízo financeiro, garantir que os contratos sejam executados em conformidade com a lei, diminuir os riscos atrelados à contratação e aumentar o desempenho, assegurando a qualidade nas relações contratuais.

A Lei n. 7.753/17 deixa claro por meio do artigo 3º que não basta a mera formalidade da implementação do programa de integridade: é preciso que ele seja efetivo e cumpra o seu objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública do Estado do Rio de Janeiro.

Por esse motivo, no momento da contratação, a empresa licitante deve comprovar a existência do programa de integridade, nos moldes definidos pela lei, por meio de declaração, o qual será devidamente avaliado pela administração pública, na pessoa do Gestor do Contrato, nos termos do artigo 4º da Lei n. 7.753/17.

Tal dispositivo se utiliza dos mesmos critérios previstos no artigo 42 da Lei 8.420/15, para verificar e avaliar se o programa de integridade estruturado na empresa licitante é estruturado conforme as diretrizes recomendam, bem como se a aplicação do código de ética e conduta foi feita da maneira correta, a fim de tornar o programa um mecanismo hábil para prevenção e detecção da conduta delituosa, por meio de mecanismos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia.

A Lei n. 7.753/17 entende ser tão importante a existência de um programa de integridade efetivo na empresa licitante que prevê penalidades pecuniárias àqueles que não cumprirem com a exigência do requisito de admissibilidade. Senão veja-se:

**Art. 6º** - Pelo descumprimento da exigência prevista nesta Lei, a Administração pública direta, indireta e fundacional do Estado do Rio de Janeiro aplicará à empresa contratada multa de 0,02% (dois centésimos por cento), por dia, incidente sobre o valor do Contrato.

---

<sup>243</sup> Idem.

§ 1º - O montante correspondente a soma dos valores básicos das multas moratórias será limitada a 10% (dez por cento) do valor do contrato.

§ 2º - O cumprimento da exigência da implantação fará cessar a aplicação da multa.

§ 3º - O cumprimento da exigência da implantação não implicará ressarcimento das multas aplicadas<sup>244</sup>.

E completa:

**Art. 8º** O não cumprimento da exigência durante o período contratual acarretará na impossibilidade da contratação da empresa com o Estado do Rio de Janeiro até a sua regular situação<sup>245</sup>.

A Lei n. 7.753/17 não somente impõe a existência de um programa de integridade efetivo como um requisito de admissibilidade aos processos licitatórios que ocorrerem no estado, como ainda, impõe sanção ao seu descumprimento.

Caso a organização já tenha contratado e queira manter um contrato com a administração pública do Rio de Janeiro, ela deve implementar o programa de integridade em até 180 dias da celebração do contrato, sob pena de multa pelo descumprimento e, caso a exigência não seja cumprida durante o período contratual, a organização é impossibilitada de contratar com a administração pública até regularizar a situação.

Vale a pena, inclusive, destacar que a obrigação de implementar ou regularizar a situação da empresa licitante acerca do descumprimento do requisito de admissibilidade, subsiste no caso de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

## 2) Lei 10.793/17, do Estado do Espírito Santo

O Estado do Espírito Santo, por meio da Lei 10.793/17, instituiu o Código de Conduta e Integridade cuja aplicabilidade é direcionada a todo aquele que transferir recursos ao Estado do Espírito Santo, inclusive as pessoas naturais.

De acordo com o artigo 2º, da Lei 10.793/17, submetem-se ao referido Código de Conduta e Integridade, todos os fornecedores de bens e prestadores de

---

<sup>244</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Artigo 6º da Lei 7.753 de 17 de outubro de 2017.Op. Cit..

<sup>245</sup> Idem.

serviço, sejam sociedades empresariais ou sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, incluindo, inclusive, as pessoas naturais e as fundações, associações de entidades ou de pessoas, sociedades estrangeiras com sede, filial ou representação no Brasil, que transfiram qualquer tipo de recurso ao Estado do Espírito Santo<sup>246</sup>.

Diferentemente das demais leis estatais referenciadas, a Lei 10.793/17 não estipula somente um requisito de admissibilidade, como acaba tornando obrigatório que os entes definidos no artigo 2º se submetam às normas previstas no Código de Conduta e Integridade, se tiverem interesse em contratar ou se manterem contratados com a administração pública do Espírito Santo.

Mais uma vez, a abordagem do legislador, no formato de requisito essencial à admissibilidade de contratação com o Poder Público se mostra apropriada a incentivar as organizações a estruturarem um programa de integridade efetivo, ou caso já o possuam, de fortalece-lo conforme os riscos identificados pelo monitoramento.

A Lei 10.793/17 não aproveita o conceito de atos lesivos presente na Lei Anticorrupção e acaba dispondo, no artigo 3º, inciso I que o ato lesivo é todo aquele que ensejar enriquecimento ilícito, violação dos princípios administrativos, prejuízos ao erário, e lesão à administração pública. No inciso II do mesmo artigo, a lei define o conceito de corrupção como sendo o oferecimento ou a promessa de vantagem indevida a agente público ou político com o fim de obter ou contratar negócios com o Estado ou para influenciar que o agente público cometa uma conduta irregular.

A Lei 10.793/17 ainda imputa penalidades àquele que descumprir as normas previstas no Código de Conduta e Integridade:

Art. 11. O descumprimento dos princípios e compromissos expressos neste Código acarretará a aplicação, isolada ou conjuntamente, das seguintes sanções aos fornecedores responsáveis pelos atos lesivos, observado o direito à ampla defesa e ao contraditório:

I – multa, que poderá variar de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do exercício anterior, excluídos

---

<sup>246</sup> ESTADO ESPÍRITO SANTO. Lei n. 10.793 de dezembro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.793.htm). Acesso em: 15 de ago. de 2019.

os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação;

II – publicação extraordinária da decisão condenatória;

III – perdimento dos bens, direitos ou valores;

IV – suspensão ou interdição parcial de suas atividades;

V – dissolução compulsória da pessoa jurídica;

VI – proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.<sup>247</sup>

Com uma rigidez mais acentuada que as demais normas requisitórias, o artigo 11 da lei não somente estabelece multa aos fornecedores que descumprirem o Código de Conduta e Integridade, como ainda prevê que, por meio de processo judicial, poderá ocorrer a suspensão ou interdição das atividades da organização, a dissolução compulsória da pessoa jurídica e a proibição de receber quaisquer tipos de doações, ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas direta ou indiretamente ligadas ao poder público de 01 a 05 anos.

A primeira condenação de uma empresa no âmbito das contratações públicas ocorreu no Estado do Espírito Santo, em fevereiro de 2016. A microempresa Willian de Andrade Bullerjahn foi multada pelo estado do Espírito Santo em R\$ 6 mil em razão de, após vencer o pregão eletrônico, deixar de apresentar os documentos exigidos para a habilitação e assinatura do contrato.

Por se tratar de uma microempresa com faturamento anual de R\$ 87,4 mil, a punição adotada foi a mínima de R\$ 6 mil. Conforme estabelece o artigo 6º da Lei Anticorrupção, as punições podem ser de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo sendo que, quando não se pode estipular o faturamento, a multa deverá ser de R\$ 6 mil a R\$ 60 milhões.

Além da multa, a empresa teve seu nome inscrito no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), com base na Lei Anticorrupção e no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), como prevê a Lei de Licitações.

---

<sup>247</sup> Idem.

A condenação da empresa foi baseada no artigo 5º, inciso IV, alínea b da Lei 12.846/13, segundo o qual constituem atos lesivos à administração pública “impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público”, sob a justificativa de que ao não apresentar a documentação exigida para a contratação, a empresa causou um transtorno enorme para a administração pública, atrasando a formalização do contrato e a execução da prestação do serviço<sup>248</sup>.

Além disso, casos como esse apontam fortes indícios de ter existido o acerto entre empresas do mesmo setor para que uma delas denominada no meio de “coelho” chegue antes e dê um lance bem abaixo do estipulado. Assim, ela ganha o pregão, mas ao não assinar o contrato, a segunda colocada ganha o contrato<sup>249</sup>.

Desde 2016, o Espírito Santo instaurou 64 Processos Administrativos de Responsabilização (PARs), envolvendo 115 empresas<sup>250</sup>.

Assim, o que se conclui é que a importância do requisito de admissibilidade, determinado por alguns estados nos processos licitatórios, garante que apenas as empresas que possuam um programa de integridade efetivo tenham acesso direto à administração pública, fazendo com que os riscos de corrupção e as chances de haver dano ao patrimônio público sejam mitigados.

Além disso, permitir que apenas empresas que tenham implementado um programa de integridade sejam aptas a participar dos processos licitatórios e contratar com a administração pública, acaba se tornando uma recompensa por todo o investimento, dedicação e comprometimento com as políticas de conformidade que a empresa teve.

### 3) Lei n. 6.112/18, do Distrito Federal

Por fim, o Distrito Federal promulgou a Lei n. 6.112/18, determinando a obrigatoriedade da implementação do programa de integridade às empresas que

---

<sup>248</sup> Espírito Santo é o primeiro a aplicar Lei Anticorrupção. Disponível em: <http://www.lecnews.com/artigos/2016/01/15/espírito-santo-e-o-primeiro-a-aplicar-lei-anticorrupcao/> Acesso em 28 de nov. de 2019.

<sup>249</sup> Idem.

<sup>250</sup> Governo do ES aplica mais de R\$ 2 milhões em multa a empresas por fraude em licitações na Saúde Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2019/07/15/governo-do-es-aplica-mais-de-r-2-milhoes-em-multa-a-empresas-por-fraude-em-licitacoes-na-saude.ghtml> Acesso em: 28 de nov. de 2019

desejarem contratar com a administração pública do Distrito Federal, em todas as esferas de Poder.

O artigo 1º define que o requisito é aplicável somente aos casos cujos limites de valor sejam iguais ou superiores aos da licitação na modalidade tomada de preço, estimados entre R\$ 80.000,00 e R\$ 650.000,00, ainda que na forma de pregão eletrônico, e o prazo do contrato seja igual ou superior a 180 dias<sup>251</sup>.

Assim como a Lei n. 7.753/17 editada pelo Estado do Rio de Janeiro, a Lei n. 6.112/18 se baseou na Lei Anticorrupção ao prever, no artigo 3º, que os objetivos do programa de integridade são o de proteger a administração pública dos atos lesivos que tenham sido causados pela conduta irregular, garantir a execução dos contratos em conformidade com a lei, reduzir os riscos inerentes aos contratos a partir da transparência no seu cumprimento e obter melhores desempenhos das relações contratuais.

Os critérios de avaliação dos programas de integridade estão dispostos no artigo 6º e incluem o comprometimento da alta gestão, a criação de políticas e procedimentos de integridade, treinamentos periódicos, controles internos que mitiguem os riscos, existência de um canal de denúncias e o monitoramento contínuo do programa.

O §1º do artigo 6º esclarece que, no ponto relativo aos critérios de avaliação, serão considerados o porte e as especificidades da pessoa jurídica, tais como quantidade de funcionários, a complexidade da estrutura organizacional interna, a utilização de agente intermediários, o setor de mercado e regiões em que atua, o grau de interação com o setor público, ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte<sup>252</sup>.

A Lei n. 6.112/18 sanciona o não cumprimento das normas ali contidas ao prever que o programa de integridade que se mostrar meramente formal, ou seja, que não seja capaz de demonstrar a sua efetividade para mitigação de riscos envolvendo

---

<sup>251</sup> DISTRITO FEDERAL. Artigo 1º da Lei 6.112 de 2 de fevereiro de 2018. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei\\_6112\\_02\\_02\\_2018.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei_6112_02_02_2018.html). Acesso em: 12 de ago. de 2019.

<sup>252</sup> Idem.

os atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção, não será considerado para fins de cumprimento do requisito de contratação junto à administração pública.

Isso quer dizer que a empresa que apresentar o relatório declarando que possui programa de integridade, mas que ao final da avaliação do Gestor do Contrato reste concluído que o programa não é dotado de efetividade, fica impossibilitada de contratar com a administração pública do Distrito Federal até regularizar a sua situação e ainda deverá arcar com multa pelo descumprimento da exigência legal, até o seu cumprimento.

#### 4) Projeto de Lei 723/17

Apenas à título de curiosidade, imperioso mencionar a existência do Projeto de Lei 723/17, em análise na Câmara Municipal de São Paulo, que pretende beneficiar a existência do programa de integridade na organização por meio de um critério de desempate e preferência no âmbito das contratações com o Poder Público.

Assim, no caso de duas empresas que estiverem concorrendo durante um processo licitatório, em iguais condições, a administração pública do Município de São Paulo pode, como critério de desempate, dar preferência à contratação da empresa que adotar um programa de integridade em sua estrutura interna.

A finalidade da norma é prevenir, durante a execução do contrato ocorra o desvio de verbas públicas, fraudes contra a administração pública, prática de atos de improbidade administrativa, e de atos atentatórios à boa execução do objeto a ser adjudicado no certame licitatório, ofensa aos princípios da administração pública e quaisquer atos que evitem que o interesse público seja preservado.

O Projeto de Lei 723/17, apesar de ter um texto menos elaborado comparado à Lei Anticorrupção e a outros diplomas já mencionados, corrobora, através do referido critério de desempate, com a abordagem de combate à corrupção que vem sendo escolhida pelo Estado, que é a de incentivar, através de normas desprovidas de caráter obrigatório aparente, que os entes privados adotem um programa de integridade na sua estrutura.

Dessa forma, percebe-se que a intenção do PL 723/17, assim como no caso das demais normas que possuem requisitos, e até das recomendações não é a de punir ou sancionar a empresa sem programa de integridade, mas recompensar as organizações que já o tenham adotado, ora por meio da diminuição da pena, prevista na Lei Anticorrupção, ora como requisito essencial para contratação com a administração pública.

### **3.1.3 Regra sancionatória**

Algumas características no mercado, que envolvem a participação de entes privados, aumentam os riscos de a organização cometer atos lesivos advindos da prática da conduta irregular, dos desvios de ética e de conduta, e das fraudes contratuais, os quais podem incorrer em danos materiais ou financeiros à administração pública.

O relacionamento da organização com o Estado, abordado no tópico anterior, é um exemplo disso; é por essa razão que as referidas leis dos Estados do Rio Janeiro, do Espírito Santo e do Distrito Federal preveem a existência de um programa de integridade efetivo na empresa como requisito de admissibilidade para participação em processos licitatórios com os referidos estados.

Contudo, não é somente a relação do ente privado com o Estado que aumenta o risco de serem praticados delitos e atos ilícitos. Determinadas atividades também apresentam o risco de dano extremamente elevado por serem capazes de afetar setores vitais ao Estado, como é o caso das Instituições Financeiras.

Os bancos e demais instituições financeiras desenvolvem um papel essencial ao sistema financeiro nacional, estando diretamente ligadas ao desenvolvimento da economia do país. Além de estarem aptas a fornecer capital a longo prazo às empresas, também oferecem serviços como transações financeiras, poupança e investimentos à sociedade<sup>253</sup>.

---

<sup>253</sup> Financial Institution. Disponível em: <https://ptfbs.com/glossary/financial-institution-30>. Acesso em: 30 de out. de 2019.

Escândalos de corrupção, como o do Mensalão, que teve o envolvimento do Banco Rural, ou mesmo os crimes decorrentes da Operação Zelotes, que envolveram executivos da alta cúpula do Bradesco e geraram perdas bilionárias em um único dia na BM&FBovespa, serviram de exemplo para o Estado concluir quão danosa pode ser a corrupção no mercado financeiro e quanto isso pode impactar na economia nacional<sup>254</sup>.

Por isso, é indispensável que o governo supervisione e regule os bancos e as demais organizações que desenvolvam atividade financeira autorizada pelo Banco Central (Bacen).

Desde 1998, com o advento da Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n. 9.613/98) e, posteriormente, com a edição da Circular n. 3.461/09, do Bacen, os bancos devem adotar em suas operações procedimentos próprios voltados à observância das regras de prevenção à lavagem de dinheiro e ao combate do financiamento ao terrorismo.

Para colocarem as regras previstas em sua Política de Conformidade em prática, inclusive às relativas à prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao terrorismo, as instituições passaram a considerar uma postura de gerenciamento de risco mais integrada com o controle das demais fontes de risco da operação bancária, conforme exigido pela Resolução 4.557/17 do Bacen.

Mas somente com a Resolução 4.595/2017, foi que o Bacen determinou a obrigatoriedade da adoção dos programas de integridade pelos Bancos e demais instituições financeiras.

### 3.1.3.1 Bancos e demais instituições financeiras

A Resolução 4.595/2017, editada pelo Bacen e publicada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que tem como objetivo integrar o dever de implementação e manutenção de regras de conformidade, como item obrigatório a ser cumprido pelos bancos e demais instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Bacen.

---

<sup>254</sup> Caso Lava-Jato. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>. Acesso em 02 de set. de 2019.

Segundo Marcella Blok, o termo "*compliance* empresarial" teve sua origem no mercado financeiro em razão do escopo de atividade que as instituições financeiras desenvolvem e do risco envolvido<sup>255</sup>.

Considerando o elevado grau de risco de corrupção a que essas organizações estão expostas, por poderem atuar de forma fraudulenta, concedendo vantagem indevida a outras organizações ou pessoas, sejam elas públicas ou privadas, faz sentido a preocupação do Estado em atuar de forma mais rígida, em relação às instituições financeiras<sup>256</sup>.

Assim, as instituições submetidas à Resolução 4.595/2017, conforme previsão do artigo 1º, devem implementar e manter política de conformidade compatível com a natureza, o porte, a complexidade, a estrutura, o perfil de risco e o modelo de negócio da instituição, de forma a assegurar o efetivo gerenciamento do seu risco de conformidade.

A exceção da norma presente na Resolução 4.595/2017, é em relação às administradoras de consórcio e às instituições de pagamento que devem observar a regulamentação específica emitida pelo Bacen, consoante dispõe o parágrafo único do artigo 1º.

De acordo com a lei, os administradores de fundos mútuos, por exemplo, são obrigados a descrever detalhadamente, as estratégias de investimento e garantias que oferecem, os diferentes tipos de investimento e qual o nível de risco assumido em cada um deles, além do reporte periódico ao investidor<sup>257</sup>.

Mais uma vez, essa forma de agir do Estado advém da autorregulação regulada que, em razão da dificuldade que o Estado enfrenta em fiscalizar todas as operações realizadas pelas instituições financeiras, ele delega parte de seu dever de regulação para que organizações privadas possam criar normas internas, sob a supervisão estatal.

---

<sup>255</sup> BLOK, Op. Cit. Vol. 65. *ebook*.

<sup>256</sup> ZENKNER, Marcelo. O Compliance Obrigatório das Instituições Financeiras. Disponível em: <http://www.lecnews.com.br/blog/o-compliance-obrigatorio-das-instituicoes-financeiras-primeiras-impressoes-da-resolucao-bacen-no-4-5952017/>. Acesso em 17 de out de 2019.

<sup>257</sup> BLOK, Op. Cit. Vol. 65. *ebook*.

Para tanto, é necessário que as organizações definam todos os riscos de conformidade, com a divisão clara de responsabilidades entre os membros da administração e da própria operação bancária, com a finalidade de se evitar riscos, incluindo o de conflitos de interesses<sup>258</sup>.

Nesse contexto, a ideia do legislador é a de fomentar a política da transparência, diminuindo o risco de condutas corruptas, e fazendo com que os fundos de investimento que não detenham um programa de integridade efetivo, percam a sua credibilidade perante os investidores e, por conseguinte, oportunidades no mercado.

Considerando que a Lei Anticorrupção, em seu artigo 3º, prevê a responsabilização do conselho de administração no caso da prática da corrupção, o artigo 4º da Resolução n. 4.595 do Bacen tratou de determinar que a política de conformidade deve ser aprovada pelo conselho de administração da organização<sup>259</sup>.

A norma presente na resolução tem a finalidade, pois, de fortalecer e modernizar as estruturas de conformidade, que visam o combate à corrupção nas instituições financeiras e demais instituições autorizadas, aliadas às disposições já existentes de gerenciamento de riscos (Resolução nº 4.557/17) e de auditoria interna (Resolução nº 4.588/17).

De toda sorte, a resolução do Bacen, ao determinar a implementação de uma política de conformidade nos bancos e demais instituições financeiras, exige que tal política atenda, ao menos, aos seguintes parâmetros de exigência:

Art. 5o A política de conformidade deve definir, no mínimo:

I - o objetivo e o escopo da função de conformidade;

II - a divisão clara das responsabilidades das pessoas envolvidas na função de conformidade, de modo a evitar possíveis conflitos de interesses, principalmente com as áreas de negócios da instituição;

III - a alocação de pessoal em quantidade suficiente, adequadamente treinado e com experiência necessária para o exercício das atividades relacionadas à função de conformidade;

---

<sup>258</sup> ZENKNER, Op. Cit.

<sup>259</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. Artigo 3º da Resolução n. 4.595 de 28 de agosto de 2017. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolucao&numero=4595>. Acesso em 16 de ago. de 2019.

IV - a posição, na estrutura organizacional da instituição, da unidade específica responsável pela função de conformidade, quando constituída;

V - as medidas necessárias para garantir independência e adequada autoridade aos responsáveis por atividades relacionadas à função de conformidade na instituição;

VI - a alocação de recursos suficientes para o desempenho das atividades relacionadas à função de conformidade;

VII - o livre acesso dos responsáveis por atividades relacionadas à função de conformidade às informações necessárias para o exercício de suas atribuições;

VIII - os canais de comunicação com a diretoria, com o conselho de administração e com o comitê de auditoria, quando constituído, necessários para o relato dos resultados decorrentes das atividades relacionadas à função de conformidade, de possíveis irregularidades ou falhas identificadas; e

IX - os procedimentos para a coordenação das atividades relativas à função de conformidade com funções de gerenciamento de risco e com a auditoria interna<sup>260</sup>.

O artigo repete o que já foi abordado por outras normas, e evidencia quão indispensável são os recursos que devem ser investidos no programa de integridade, o gerenciamento constante de risco e uma estrutura autônoma e independente na implementação do programa de integridade. Não se esquecendo, ainda, da necessidade de haver um canal de denúncias apto a serem comunicadas as possíveis ocorrências de irregularidades.

Com a criação de um programa de integridade pela organização, ou o seu desenvolvimento e melhoria, quando ele já existir, eventuais desvios em relação à política interna são mais facilmente identificados e evitados. Com isso, sócios e investidores têm a segurança de que suas aplicações e orientações serão detalhadamente geridas segundo as diretrizes pré-estabelecidas<sup>261</sup>.

Com isso, podemos concluir que a expectativa do Estado é no sentido de fazer com que o investidor busque por instituições que atuem de forma idônea e com transparência, fazendo com que, a maior procura por empresas que estejam em conformidade com as normas, desenvolva cada vez mais os procedimentos e

---

<sup>260</sup> Idem.

<sup>261</sup> BLOK, Op. Cit. Vol. 65. *ebook*.

sistemas internos das empresas, resultando na maior efetividade do combate à corrupção.

## 4 CONCLUSÃO

O Brasil teve grandes avanços no combate à corrupção, principalmente, desde 2000, quando as noções de integridade e transparência passaram a se consolidar no ambiente empresarial. A prova disso está nas várias normas criadas com o fim de trazer à tona a importância das políticas de conformidade nas empresas com o fim de estruturar ou reestruturar a sua organização interna, colocando os programas de integridade como mecanismos fundamentais para detectar e prevenir condutas corruptas.

Dentre as leis que foram editadas nessa época, a Lei n. 10.520/02, chamada de Lei do Pregão, inseriu inovações nas compras governamentais prevendo a utilização do pregão para compras de bens e serviços comuns, estendendo suas regras aos Estados, Distrito Federal e Municípios, como norma geral, pendente de regulamentação. Em razão disso, em 2005 a União regulamentou o portal de compras “comprasnet” que disponibiliza informações referentes às licitações e contratações promovidas pela administração pública federal.

A Lei 9.613/98, que trata sobre o crime de lavagem de dinheiro, foi atualizada e aprimorada, pela Lei 12.683/12 prevendo que além de manter um cadastro dos seus clientes e o registro das transações, as organizações deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos que sejam compatíveis com seu porte e volume de operações, de modo a evitar que as operações financeiras incorram nos crimes previstos na lei.

Já em 2013, a Lei do Crime Organizado (Lei 12.850/13) regulamentou a colaboração ou delação premiada como um dos meios de obtenção de prova e trouxe a possibilidade de haver o perdão judicial no caso de a colaboração do delator ser relevante para as investigações. A previsão da delação premiada foi de extrema importância às ações e operações que visam desorganizar o crime porque, sem a delação, detalhes da operação criminosa são incapazes de serem descobertos.

Ocorre que em decorrência da incapacidade do Estado de conhecer e regulamentar todas as atividades do mercado, se tornou inevitável que ele delegasse parcela de seu dever original de combate à corrupção aos entes privados, a partir de uma estratégia de colaboração entre Estado e organizações privadas com a adoção do modelo de autorregulação regulada.

Com isso, foram promulgadas normas que visam incentivar a autorregulação dos entes privados para a implementação de programas de integridade, mediante a supervisão estatal

Com a edição da Lei Anticorrupção que prevê a responsabilidade das empresas pela prática de atos lesivos contra a administração Pública, o legislador regulamentou os programas de integridade como sendo mecanismos essenciais ao combate à corrupção. Na perspectiva da autorregulação regulada o Estado transferiu às empresas autonomia para avaliar e implementar os programas de integridade conforme suas próprias características, levando em consideração a atividade desenvolvida, o porte, estrutura societária, o tipo de relacionamento com a administração pública e os riscos assumidos durante as negociações empresariais.

O grande avanço feito nas regulações até hoje, foi em razão do Estado interagir com o setor privado de maneira colaborativa. Assim, no lugar de impor uma série de determinações que não seriam ideais a todas as empresas, criou-se normas com o fim de que as organizações se sentissem incentivadas a implementar os programas de integridade.

Partindo dessa perspectiva, o presente trabalho dividiu tais normas em 03 grupos: recomendações, requisições e regra sancionatória.

Dentro das recomendações vimos que estão presentes o critério da sanção premial, previsto na Lei Anticorrupção que tem como objetivo beneficiar as empresas corruptas que possuíam um programa de integridade efetivo quando da prática da corrupção. A partir da sanção premial, a lei dispõe que mediante a devida comprovação, a existência do programa de integridade efetivo será considerado no momento da dosimetria da pena.

Assim, é possível identificar que já houve um grande crescimento no sentido de aumentar o combate à corrupção no ambiente empresarial a partir dos incentivos presentes nas normas, as quais acabam por refletir as exigências atuais de mercado, ou seja, das empresas e do próprio Estado, preferirem se relacionar com organizações que possuam, na sua estrutura, um programa de integridade efetivo, capaz de prevenir e detectar a conduta irregular.

Ocorre que, por se tratarem de normas muito recentes, ainda não há um histórico de aplicação e de eficácia muito vasto para ser analisado. A questão talvez mais relevante a ser levantada e que deverá ser respondida na prática é: a implementação dos programas de integridade deve se tornar obrigatória para todas as organizações?

Ao nosso ver, parece razoável a abordagem até então utilizada pelo Estado e demais órgãos em tratar sobre a implementação dos programas de integridade considerando a atividade desenvolvida pela organização, o tipo de relacionamento mantido com a administração pública e o porte da empresa. E a partir daí editar normas que tem como finalidade: i. promove a adesão aos programas de integridade a partir da autorregulação regulada, ii. tratar os programas de integridade como requisito para a contratação junto a administração pública se atentando em não prejudicar a função social da empresa e a finalidade dos contratos públicos e iii. determinar a implementação dos programas de integridade como medida obrigatória pra organizações que desempenham atividades consideradas de alto risco.

Nessa perspectiva, a tendência é que os programas de integridade estejam cada vez mais presentes no ambiente empresarial, proporcionalmente considerando as características de cada organização a fim de promover o combate efetivo à corrupção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSI, Marcos. Governança, riscos e compliance – mudando a conduta nos negócios. 1º Edição, 2017, *Ebook*.

AVRITZER, Leonardo.; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES Juarez; STARLING, Heloísa; (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

AYRES, Carlos Henrique da Silva. Programas de compliance no âmbito da Lei n. 12.946/2013: importância e principais elementos. *Revista do Advogado*. Ano XXXIV, n. 125. 2014

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Lavagem de Dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613 com as alterações da Lei 12.683/2012*. Prefácio de Maria Thereza Rocha de Assis Moura. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

BALCARCE, Fabián I.; BERRUEZO, Rafael. *Criminal Compliance y Personas Jurídicas*. Buenos Aires: IBdeF, 2016.

BARRAL, Welber; MUNHOZ, Carolina P. B. Globalização e a prática do direito. In GUERRA, Sidney *Globalização: desafios e implicações para o direito internacional contemporâneo*. Ijuí, 2006.

BATISTA, Antenor. *Introdução. Corrupção no Brasil: repensando a ética*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Letras & Letras, 2000.

BLOK, Marcella. *Nova Lei Anticorrupção e o Compliance*. *Revista de direito bancário e do mercado de capitais*. vol. 65. *ebook*.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, vol. 1.

BRASIL, Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm). Acesso em: 10 de nov. de 2019

BRASIL, Lei n. 9.613/98 de 3 de março de 1998 com as alterações da Lei n. 12.683/12 de 09 de julho de 2012. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens,

direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9613.htm). Acesso em 27 de nov. de 2019.

BRASIL, Lei n. 3164, de 1º de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do art. 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3164-1-junho-1957-355083-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

BRASIL, Lei n. 8.429 de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

BRASIL, Lei 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3502-21-dezembro-1958-354035-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

BRASIL, Decreto n. 8.420 de 18 de março de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 14 de ago. de 2019

BRASIL, Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

BRASIL, Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

BRASIL, Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

BRASIL, Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

BRASIL. Lei n. 12.846 de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 28 de nov. de 2019

CAMARGO, Coriolano Almeida. SANTOS, Cleorbete. Fundamentos do Compliance. 1ª edição, 2019, E-book.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES J.; STARLING, H.M.M.; (Org.) Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

CARVALHO, Paulo Roberto Galvão de. Legislação anticorrupção no mundo: análise comparativa entre a Lei Anticorrupção brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act norte-americano e o Bribery Act do Reino Unido. SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Reinaldo Pinheiro de (Orgs). Salvador: JusPodivm, 2015.

CARVALHOSA, Modesto. Considerações sobre a Lei Anticorrupção das pessoas jurídicas. São Paulo: RT, 2015, E-book.

COELHO, Fabio Ulhoa. Acordo de leniência e recuperação judicial da corruptora. Em Dez Anos da Lei n. 11.101/2005 - Estudos sobre a Lei de Recuperação e Falência. Coordenadoras, Emanuelle Urbano Maffioletti e Sheila C. Neder Cerezetti. São Paulo: Almedina, 2015.

COELHO, Fabio Ulhoa. Manual de Direito Comercial – Direito de Empresa. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CRIVELLARO, E.H.S.S. Lei Anticorrupção, as Boas Práticas de Governança e o Papel do Conselho de Administração. In: KLEINDIENST, A.C. (org) Grandes temas do direito brasileiro: Compliance. São Paulo: Almedina Brasil, 2019. Ebook

CUEVA, Ricardo Villas Bôas. Prefácio. In: MENDES, Francisco Schertel. Compliance: concorrência e combate à corrupção. São Paulo: Trevisan, 2017. E-book.

DISTRITO FEDERAL. Lei 6.112 de 2 de fevereiro de 2018. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei\\_6112\\_02\\_02\\_2018.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei_6112_02_02_2018.html). Acesso em: 12 de ago. de 2019.

ESTADO ESPÍRITO SANTO. Lei n. 10.793 de dezembro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.793.htm). Acesso em: 15 de ago. de 2019.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei 7.753 de 17 de outubro de 2017. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/511266335/lei-7753-17-rio-de-janeiro-rj> Acesso em: 14 de ago. de 2019.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. Manual de direito comercial. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2019. Ebook

GARDELLA, Maria Mercè Darnaculetta i. Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada. 732 f. Tese (Doutorado em Direito) – Departament de Dret Públic, Universtat de Girona, Girona, 2002.

GRAU, Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988. 11. ed. São Paulo. Editora Malheiros, 2006.

IANNI, Otávio apud BARRAL, Welber; MUNHOZ, Carolina P. B. Globalização e a prática do direito. In: GUERRA, Sidney (org.) Globalização: desafios e implicações para o direito internacional contemporâneo. Ijuí, 2006,

KUZNECOV, N. Cláusulas contratuais para mitigação de riscos relacionados à reputação em virtude de violações à Lei n. 12.846/13. In: KLEINDIENST, A.C. (org)

Grandes temas do direito brasileiro: Compliance. São Paulo: Almedina Brasil, 2019. Ebook

MARTÍN, Adán. El programa político-criminal del 'corporate government'. In Revista de Derecho y Proceso penal. N. 11, Editorial Aranzadi, Navarra, 2004.

MATOS, Amanda Prado de. Sociedade Corruptora. In: NERY JR. Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade (Coord.). Revista de Direito Privado. RT: São Paulo, 2019.

MAZZI, Vanessa Alessi. Compliance no Brasil. 1ª Ed, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. ebook.

MENDES, Francisco Schertel. Compliance: concorrência e combate à corrupção. São Paulo: Trevisan, 2017. E-book.

NEVES, Edmo Colnaghi. FIGUEIROA, Caio Cesar. Gestão de Riscos. In: CARVALHO, AC. ALVIM, TC. VENTURINI, O (Coord). Manual de Compliance. São Paulo: Forense, 2019. Ebook.

PEREZ FILHO, Augusto Martinez. O compliance na administração pública: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração. Leme: JH Mizuno, 2019 apub CARVALHOSA, Modesto. O livro negro da corrupção. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SAMPAIO, Theodora. Compliance e Governança Corporativa: entendendo a compliance. Ebook.

SERPA, Alexandre da Cunha. Compliance Descomplicado: Um guia simples e direto sobre Programas de Compliance. 1ª ed., 2016, *Ebook*.

SIEBER, Ulrich. Programas de compliance no direito penal empresarial: um novo conceito para o controle da criminalidade econômica. In: OLIVEIRA, Willian Terra et. al. (Org.). Direito penal econômico: estudos em homenagem aos 75 anos do Professor Klaus Tiedemann. São Paulo: LiberArs, 2013.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança Corporativa no Brasil e no Mundo: teoria e prática. 2º ed., 2015, ebook.

TCU. Acompanhamento (ACOM): 01699120150. Relator: Ministro Bruno Dantas. 22/03/2017. Jusbrasil. 2019. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/465742082/acompanhamento-acom-1699120150/voto-465742147?ref=serp>. Acesso em: 29 de nov. de 2019

TEIXEIRA, Tarcisio. Lei Anticorrupção: comentada dispositivo por dispositivo. Tarcisio Teixeira, Beatriz Batisti, Marlon de Sales. São Paulo: Almedina, 2016.

WILLKE, Helmut. The tragedy of the state. Prolegomena to a theory of the state in polycentric society. ARSP. Archiv. für Rechts-und Sozialphilosophie, v. 72, n. 4, p. 455-467, 1986.

## WEBGRAFIA

A corrupção impede o desenvolvimento e gera outros crimes. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/actualidade/31316-a-corrupcao-impede-o-desenvolvimento-e-gera-outros-crimes-diz-diretor-do-unodc>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act. Disponível em: <https://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-resource-guide.pdf>. Acesso em 19 de maio de 2018.

Acordos de delação premiada na Operação Lava Jato. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Acordos\\_de\\_delação\\_premiada\\_na\\_Operação\\_Lava\\_Jato](https://pt.wikipedia.org/wiki/Acordos_de_delação_premiada_na_Operação_Lava_Jato). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

Analysis of USAID Anticorruption Programming Worldwide. Disponível em: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/AnalysisUSAIDAnticorruptionProgrammingWorldwideFinalReport2007-2013.pdf>. Acesso em 19 de maio de 2018.

As 7 CPIs que balançaram o Brasil nas últimas décadas. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/as-7-cpis-que-balancaram-o-brasil-nas-ultimas-decadas/>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Artigo 3º da Resolução n. 4.595 de 28 de agosto de 2017. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolucao&numero=4595>. Acesso em 16 de ago. de 2019.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. TAMASAUSKAS, Igor. Nova Lei Anticorrupção vai estimular compliance. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-ago-06/direito-defesa-lei-anticorrupcao-estimular-compliance>. Acesso em: 12 de out. 2019.

Cambridge Dictionary. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/compliance>. Acesso em 18 de jun. de 2019.

Cartilha Anticorrupção. Disponível em: [https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/.../cartilha\\_anticorrupcao.pdf](https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/.../cartilha_anticorrupcao.pdf). Acesso em 15 de out. de 2019.

Código de Ética Corporativo. Disponível em: <http://ibdee.org.br/wp-content/uploads/2017/05/IBDEE-2017-Guia-Compliance-digital.pdf>. Acesso em 20 de jun. de 2019.

Caso Lava-Jato. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>. Acesso em 02 de set. de 2019.

Comprometimento do CEO é fundamental para sucesso da transformação. [https://ibgc.org.br/blog/comprometimento\\_do\\_ceo](https://ibgc.org.br/blog/comprometimento_do_ceo). Acesso em 26 de nov. de 2019

Convenção da ONU. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu>. Acesso em: 10 de nov. de 2019

Corrupção custa mais de US 26 trilhões por ano alerta PNUD. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/corruptao-custa-mais-de-us-26-trilhoes-por-ano-alerta-pnud/>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

Corrupção custa mais de US\$ 2,6 trilhões por ano, alerta PNUD. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/corruptao-custa-mais-de-us-26-trilhoes-por-ano-alerta-pnud/>. Acesso em: 10 de nov. de 2019

Corrupção e desenvolvimento. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO\\_E\\_DESENVOLVIMENTO.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

Corrupção e desenvolvimento. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO\\_E\\_DESENVOLVIMENTO.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

Corrupção. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Corrupção>. Acesso em: 31 de out. 2019.

Corruption perceptions index 2018. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018>. Acesso em: 10 de jun. de 2019.

Custo da corrupção no Brasil chega a R\$ 69 bi por ano. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>. Acesso em: 31 de out. 2019.

Desenvolvendo um código de conduta ética. Disponível em: <http://www.lecnews.com.br/blog/desenvolvendo-codigo-de-conduta-etica/>. Acesso em: 22 de nov. de 2019.

DRIGO, Emerson. BIAVA, Edina. O código brasileiro de governança corporativa – companhias abertas – oportunidade de alto conhecimento e de aproximação com o mercado. Disponível em [http://www.ibri.com.br/Upload/Arquivos/novidades/3963\\_Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa.pdf](http://www.ibri.com.br/Upload/Arquivos/novidades/3963_Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa.pdf). Acesso em 29 de out de 2019.

Espírito Santo é o primeiro a aplicar Lei Anticorrupção. Disponível em: <http://www.lecnews.com/artigos/2016/01/15/espírito-santo-e-o-primeiro-a-aplicar-lei-anticorruptao/> Acesso em 28 de nov. de 2019.

ESTADÃO. Após denúncias, Petrobras vai criar diretoria de governança corporativa. 2014. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/governanca,apos-denuncias-petrobras-vai-criar-diretoria-de-governanca-corporativa,1594008>. Acesso em 28 de nov. de 2019.

ESTADÃO. Após denúncias, Petrobras vai criar diretoria de governança corporativa. 2014. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/governanca,apos-denuncias-petrobras-vai-criar-diretoria-de-governanca-corporativa,1594008>. Acesso em 28 de nov. de 2019.

Exigência de cumprimento e disciplina, resposta e incentivos. Disponível em: <http://360compliance.com.br/exigencia-de-cumprimento-e-disciplina-resposta-e-incentivos/>. Acesso em 25 de nov. de 2019.

Exporting corruption - progress report 2018: assessing enforcement of the oecd anti-bribery convention. Disponível em: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting\\_corruption\\_2018](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting_corruption_2018). Acesso em 02 de set. de 2019.

Financial Institution. Disponível em: <https://ptfbs.com/glossary/financial-institution-30>. Acesso em: 30 de out. de 2019.

GASPAR, Vitor MAURO, Paolo. MEDAS, Paulo. The true cost of the corruption is higher than you might realize. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/tackling-corruption-in-government/>. Acesso em 12 de junho de 2019.

Governo do ES aplica mais de R\$ 2 milhões em multa a empresas por fraude em licitações na Saúde Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2019/07/15/governo-do-es-aplica-mais-de-r-2-milhoes-em-multa-a-empresas-por-fraude-em-licitacoes-na-saude.ghtml> Acesso em: 28 de nov. de 2019

Guia de Compliance. Disponível em [http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias\\_do\\_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf](http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf). Acesso em 14 de jul de 2019.

Recuperação Judicial da Odebrecht. Disponível em: <https://www.odebrecht.com/pt-br/comunicacao/recuperacao-judicial-da-odebrecht-sa>. Acesso em:10 de nov. de 2019.

Operação Lava Jato TRF4 Mantém Condenação De Aldemir Bendine Por Corrupção. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=14554](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=14554) . Acesso em: 12 de jul. de 2019.

Índice de percepção da corrupção 2018. Disponível em: <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br>. Acesso em 30 de junho de 2019.

Junho de 2013 é um mês que ainda não terminou. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44310600>. Acesso em 2 de set de 2019.

KOLB, Melina. What is globalization? Disponível em: <https://piie.com/microsites/globalization/what-is-globalization.html> Acesso em: 13 de jun. 2019.

LIMA, Samantha. Queda no valor de mercado da Petrobras sofre “efeito Lava Jato”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/12/1567649-queda-no-valor-de-mercado-da-petrobras-sofre-efeito-lava-jato.shtml/>. Acesso em: 27 de out. de 2019.

Mais empresas adotam práticas de compliance. Disponível em: <http://estudio.folha.uol.com.br/petrobras/2017/06/1892322-mais-empresas-adotam-praticas-de-compliance.shtml>. Acesso em: 26 de nov. de 2019.

MAURANO, Adriana. A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 235, 28 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4879>> Acesso em: 10 de nov. de 2019.

O que é Comprasnet. Disponível em: <https://e-sicafweb.com.br/oque-e-comprasnet/>. Acesso em: 10 de nov. de 2019

OMS avaliará corrupção global de sistemas de saúde. Disponível em: <https://saudebusiness.com/mercado/oms-avaliara-corrupcao-global-de-sistemas-de-saude/>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

Organização Odebrecht. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_Odebrecht](https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_Odebrecht) Acesso em 26 de nov. de 2019.

Os 10 maiores casos de corrupção da história do Brasil. Disponível em: <https://spotniks.com/os-10-maiores-casos-de-corrupcao-da-historia-do-brasil/>. Acesso em: 10 de nov. de 2019

Perfil das microempresas e empresas de pequeno porte. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RO/Anexos/Perfil%20das%20ME%20e%20EPP%20-%202004%202018.pdf>. Acesso em 30 de out. de 2019.

Plano Nacional de Integridade, Transparência e Combate à Corrupção. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2017/09/revisado-texto-base-plano-integridade-ethos-5a-vers%C3%A3o-formatado-alternativa-por-temas-4a-Revis%C3%A3o-setembro-RR-Rev-Ethos-limpo.pdf>. Acesso em 02 de set. de 2019. Não paginado.

Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

PricewaterhouseCoopers, Compliance em Instituições Financeiras. Disponível em: [http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance\\_09.pdf](http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance_09.pdf). Acesso em: 10 de ago. de 2019.

Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>.

Report to the nations on occupational fraud and abuse. Disponível em: <https://www.acfe.com/rtnn/docs/2014-report-to-nations.pdf>. Acesso em 14 de jul de 2019.

SCAFF, Fernando Facury; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. Lei Anticorrupção é substancialmente de caráter penal. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-fev-05/renato-silveira-fernando-scaff-lei-anticorruptao-carater-penal> com acesso em 26 de nov. de 2019.

SOARES, Danyele. Fiesp avalia perda anual de R\$ 130 bi em corrupção; valor pode ser ainda maior. Disponível em: <http://radioagencianacional.ebc.com.br/politica/audio/2017-12/fiesp-avalia-perda-anual-de-r-130-bi-em-corrupcao-valor-pode-ser-ainda-maior>. Acesso em 12 de junho de 2019.

SOUSA, Luana Maysa Reis de. Entre o poder estatal e a função preventiva do “criminal compliance”. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/07/30/entre-o-poder-estatal-e-a-funcao-preventiva-do-criminal-compliance/>. Acesso em: 26 de out. de 2019.

Tackling corruption in government. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/tackling-corruption-in-government/>. Acesso em 10 de nov. de 2019.

TJRJ. Agravo de Instrumento: AI 0004124-94.2018.8.19.0000. Relator: Luiz Roberto Ayoub. DJ: 19/07/2018. Jusbrasil, 2019. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/602657224/agravo-de-instrumento-ai-41249420188190000-rio-de-janeiro-capital-30-vara-civel/inteiro-teor-602657235?ref=serp> . Acesso em: 28 de nov. de 2019.

True cost of compliance report. Disponível em: [https://www.ponemon.org/local/upload/file/True\\_Cost\\_of\\_Compliance\\_Report\\_copy.pdf](https://www.ponemon.org/local/upload/file/True_Cost_of_Compliance_Report_copy.pdf). Acesso em 27 de out de 2019.

TROKLUS, Debbie; VACCA, Sheryl; PEROLD, Louis. International Compliance 101: How to build and maintain an effective compliance and ethics program. True cost of compliance report. Disponível em: [https://www.ponemon.org/local/upload/file/True\\_Cost\\_of\\_Compliance\\_Report\\_copy.pdf](https://www.ponemon.org/local/upload/file/True_Cost_of_Compliance_Report_copy.pdf). Acesso em 27 de out de 2019.

WHAT IS THE CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX? Disponível em: [https://www.transparency.org/cpi2011/in\\_detail#myAnchor3%3E](https://www.transparency.org/cpi2011/in_detail#myAnchor3%3E). Acesso em: 10 de nov. de 2019.

When is comply or explain the right approach? Disponível em: <https://www.icaew.com/technical/corporate-governance/principles/principles-articles/when-is-comply-or-explain-the-right-approach>. Acesso em: 04 de set. de 2019.

ZENKNER, Marcelo. O Compliance Obrigatório das Instituições Financeiras. Disponível em: <http://www.lecnews.com.br/blog/o-compliance-obrigatorio-das-instituicoes-financeiras-primeiras-impressoes-da-resolucao-bacen-no-4-5952017/>. Acesso em 17 de out de 2019.

## ANEXOS

## ANEXO I - AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 0004124-94.2018.8.19.0000



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro  
24ª Câmara Cível



Agravo de Instrumento nº 0004124-94.2018.8.19.0000

Agravante: PETROLEO BRASILEIRO S/A PETROBRAS

Agravado: ELFE OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO S/A

Relator: DES. LUIZ ROBERTO AYOUB

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECISÃO DE PRIMEIRO GRAU QUE CONCEDEU PARCIALMENTE A TUTELA DE URGÊNCIA PARA DETERMINAR A SUSPENSÃO DO ANDAMENTO DE LICITAÇÃO DA PETROBRAS ATÉ QUE SE DESSE AMPLA E REGULAR PUBLICIDADE AO CERTAME, ASSEGURANDO À AGRAVADA O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO EM IGUALDADE DE CONDIÇÕES COM OS DEMAIS LICITANTES, BEM COMO O ACESSO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O CERTAME. RECURSO INTERPOSTO PELA PETROBRAS. ALEGAÇÃO DO AGRAVANTE DE QUE A EMPRESA AGRAVADA FAZ PARTE DE GRUPO ECONÔMICO ENVOLVIDO EM INVESTIGAÇÃO DA OPERAÇÃO LAVA JATO, RAZÃO PELA QUAL LHE FOI ATRIBUÍDA A DENOMINAÇÃO "BANDEIRA VERMELHA", QUE A DESQUALIFICA PARA PARTICIPAÇÃO NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. AGRAVADO QUE INFORMOU A DESISTÊNCIA DO PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO EM PRIMEIRA INSTÂNCIA. HOMOLOGAÇÃO DA DESISTÊNCIA PELO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU. RECURSO, PORTANTO, QUE SE ENCONTRA PREJUDICADO. NÃO OBSTANTE, IMPORTANTE TECER ALGUNS ESCLARECIMENTO SOBRE O CASO. DA ANÁLISE DOS AUTOS, VERIFICA-SE QUE EMPRESA AGRAVADA APARENTEMENTE

24ª Câmara Cível  
- Agravo de Instrumento - Fls. 1 CBIJ



LUIZ ROBERTO AYOUB:000017759

Assinado em 18/07/2018 15:27:58  
Local: GAB. DES LUIZ ROBERTO AYOUB



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro  
24ª Câmara Cível



EMPREGOU TODOS OS ESFORÇOS PARA SE DESVINCULAR DAS SOCIEDADES E EX-ADMINISTRADORES ENVOLVIDOS NAS OPERAÇÕES LAVA-JATO, TENDO PASSADO POR REESTRUTURAÇÃO, COMPLIANCE E ADQUIRIDOS DOIS CERTIFICADOS ISO, A FIM DE PRESERVAR E GARANTIR SUA IDONEIDADE. ASSIM, TENDO COMPROVADO SUA CONFIABILIDADE, NÃO SE AFIGURA JUSTA SUA EXCLUSÃO DE TODAS AS DEMAIS LICITAÇÕES. DO CONTRÁRIO ESTAR-SE-IA POSSIBILITANDO A QUEBRA DE SOCIEDADE PRODUTIVA E, CONSEQUENTEMENTE, AFRONTANDO A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA. POR FIM, ACRESCENTE-SE QUE O EFEITO SUSPENSIVO CONCEDIDO COM APOIO NO ART. 1.019 CPC/15, NÃO DEFINE A CERTEZA DOS FATOS CONTROVERTIDOS, PODENDO, INCLUSIVE, SER OBJETO DE RECURSO, NA EXATA MEDIDA EM QUE EM BOA HORA A SÚMULA 245 DESTE TJ FOI REVOGADA. EFEITO SUSPENSIVO, PORTANTO, QUE NÃO EVIDENCIA POSIÇÃO ACERCA DO MÉRITO DO AGRAVO, MAS SOMENTE ACERCA DA NECESSIDADE DE SE TOMAR MEDIDA IMEDIATA A FIM DE SE EVITAR MAIORES PREJUÍZOS. RECURSO QUE SE JULGA PREJUDICADO.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do agravo de instrumento em referência, em que constam como partes as acima indicadas, acordam os Desembargadores que integram a Vigésima Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça deste Estado, por unanimidade, em **JULGAR PREJUDICADO** o recurso, nos termos do voto do Relator.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro  
24ª Câmara Cível



Alega o agravante (index 2) que a não participação no certame se deve ao fato de que a agravada faz parte do mesmo grupo econômico de uma das empresas investigadas na Operação Lava Jato, o que denota extrema gravidade. Afirmou que, em respeito às normas anticorrupção, bem como aos critérios para avaliação e seleção de fornecedores e parceiros comerciais, em 2015, a empresa Hope Recursos Humanos, da qual a agravada faz parte, foi classificada com Grau de Risco de Integridade Alto, sendo-lhe atribuída a denominação "bandeira vermelha". Requereu a concessão de efeito suspensivo e, ao final, a reforma da decisão agravada.

**Decisão deferindo o efeito suspensivo pleiteado (index 28).**

**Agravado apresentou contrarrazões (index 50).**

**Manifestação do autor, ora agravado, informando a desistência da ação e requerendo, portanto, que o presente recurso seja julgado prejudicado (index 212).**

**Homologação da desistência pelo juízo a quo (index 227).**

É o relatório.

## VOTO

Conheço do recurso, eis que presentes os pressupostos de admissibilidade.

Diante do noticiado pela parte autora, ora agravada, que desistiu em primeira instância da ação interposta, e **tendo em vista sua homologação pelo juízo de primeiro grau**, deve este recurso ser julgado prejudicado.

Nesse panorama, inexistindo ação originária, não há como se julgar o presente agravo de instrumento, restando, portanto, prejudicado seu julgamento.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro  
24ª Câmara Cível



No entanto, cumpre realizar, em *obter dictum*, pequenas considerações sobre o presente caso, respeitando o princípio inscrito no art. 6º do CPC, que inspira colaboração entre os sujeitos que gravitam em torno do processo.

É possível observar que a ré, PETROBRÁS, excluiu a autora da participação do certame em razão da mesma fazer parte de grupo econômico de uma das empresas investigadas na Operação Lava Jato, qual seja, HOPE RECURSOS HUMANOS, pertencente à WRR Participações e Investimentos S.A.

Da análise dos argumentos e provas colacionados aos autos, a empresa **ELFE** não possuía qualquer ato contrário à boa-fé, tampouco menção em qualquer investigação, mas sim ex-administradores da empresa **WRR**, Wilson da Costa Ritto Filho, Raúl Andres Ortúzar Ramirez e Rogério Penha da Silva, que nos idos 2016 foram indiciados por corrupção ativa, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro, além da constante menção da empresa **HOPE** nas delações da Operação Lava-Jato.

No entanto, os ex-administradores citados foram **desligados** da sociedade, bem como a empresa **ELFE** foi totalmente desvinculada das empresas **HOPE** e **WRR**, passando por reestruturação societária apta a adequá-la aos mais rígidos padrões de fiscalização.

Cumpre, ainda, destacar que a empresa se submeteu a um rigoroso controle de qualidade, com a realização de um *compliance*, certificado pelo ISO 19600:2014, feito pela empresa **RINA Brasil**, reconhecida no mercado nacional e internacional, ficando demonstrado, ao menos em análise sumária, que fez o que estava a seu alcance para evitar malfeitos que, por fim, prejudicam a sociedade brasileira.

Inclusive, diferente dos demais acórdãos colacionados na decisão proferida anteriormente por este Desembargador, neste caso concreto, a empresa empenhou-se no que era possível para afastar o suposto malfeitor, o que está em consonância com o princípio da boa-fé,





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro  
24ª Câmara Cível



valor inscrito no art. 5º do CPC, e que se alinha aos valores prestigiados pela Constituição da República.

Assim, resta aparentemente excessiva a pretensão de desligamento da autora de todos os procedimentos licitatórios a se realizar, do contrário estar-se-ia permitindo a quebra de uma sociedade produtiva, em total afronta à função social da empresa.

Isso porque, conforme informado em sede de contrarrazões e comprovado pelo agravado, a sociedade **ELFE tomou todas as atitudes necessárias para preservação de sua qualidade**, bom nome e imagem perante o mercado.

São algumas delas: 1- a retirada dos antigos administradores da sociedade há mais de 2 anos; 2- eleição de executivos de mercado e de reconhecida experiência para o conselho de administração e direção; 3- contratação de investigação interna para ajudar no controle interno da empresa; 4- implantação de programa de Compliance; 5- obtenção dos certificados ISO 37001:2016 (Sistema de Gestão Antissuborno) e ISO 19600:2014 (Sistema de Gestão de Compliance); 6- delegação dos direitos de votos do acionistas à um Fundo de Investimento, que afastou por completo os investigados na Lava-Jato da gestão da ELFE.

Ademais, verifica-se que a ELFE não está listada nas empresas impedidas de contratar com a Petrobrás, conforme documento de **index 104**. Portanto, a agravante ao impedir a agravada de participar da licitação, agiu pautada em uma discricionariedade não permitida ao caso, na medida em que na licitação modalidade convite, aquele que não for convidado a participar, poderá fazê-lo se manifestar seu interesse em até 24h antes da apresentação das propostas.

Assim, ao agir de tal forma, a agravante violou os princípios informativos da licitação, como a igualdade, que nas palavras de Maria Sylvia Di Pietro *"visa não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em*





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro  
24ª Câmara Cível



*contratar*”; impessoalidade; e publicidade, aplicada em menor grau na modalidade convite.

Por fim, esclareço, por pertinente, que dadas as circunstâncias do fato e a percepção que ocorre na sociedade hoje em dia, o efeito suspensivo concedido com apoio no art. 1.019 CPC/15, não define a certeza dos fatos controvertidos, podendo, inclusive, ser objeto de recurso, na exata medida em que em boa hora a Súmula 245 deste TJ foi revogada.

Nesse aspecto, o efeito suspensivo é medida indispensável para uma análise mais cuidadosa, mormente diante de um tema bastante delicado, que como tal merece uma atenção redobrada de quem o julga.

Deste modo, repisa-se, o deferimento do efeito suspensivo por este Desembargador, não evidencia sua posição acerca do mérito do agravo, mas somente acerca da necessidade de se tomar medida imediata a fim de se evitar maiores prejuízos. Isso, porém, não dispensa a realização de uma dilação probatória para se ter absoluta certeza dos fatos, possibilitando, inclusive, o contraditório participativo, cuja previsão está posta no art. 9º do caderno processual.

**Faço esse esclarecimento adicional, porque, não raro, empresas acabam por ter seus nomes maculados em virtude da prática de atos que dela escapam o controle e, ao final, acabam sendo arruinadas pelo efeito decorrente da quebra que, como cediço, só é desejável quando se mostrar nociva à sociedade brasileira.**

Por fim, na perspectiva da colaboração entre os sujeitos que gravitam sobre a questão concreta e que dela haverá um resultado que impactará toda a sociedade, é de bom tamanho que se invoque a nova legislação integrada ao nosso ordenamento jurídico, que leva em conta o impacto das decisões judiciais na sociedade brasileira, seja sob o enfoque político, econômico ou social.





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**24ª Câmara Cível**



Refiro-me ao art. 21. da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro que, a meu juízo, consagra o tão esperado reconhecimento do consequentialismo jurídico, no qual uma decisão, às vezes não bem compreendida, ou assim ou é precipitadamente, pode ser objeto de má utilização, causando males irreversíveis.

Digo isso, porque nada obstante o encerramento prematuro do processo, e por isso da ação que nele se desenrolaria, este Relator, ao conceder, em análise apertadíssima, o efeito suspensivo, não teve a possibilidade de examinar, à exaustão, a discussão havida entre os litigantes. O resultado, por certo estaria a depender de uma **dilação probatória** que ratificasse tudo o quanto dito pelas partes, mas nunca concluir que a suspensão, como uma espécie de freio de arrumação, pudesse - ou possa servir - de paradigmas para casos que a esse se assemelham.

Fosse uma tese em discussão com repercussão reconhecida, o feito deveria prosseguir para se definir o direito e, daí aplicar-se a casos idênticos, trazendo ao ambiente de negócios, a tão desejada previsibilidade e, com isso, a segurança jurídica.

Com as escusas desse Relator, em *obiter dictum*, acrescento esses argumentos, porque a colaboração, como cultura a ser implementada na nossa comunidade jurídica, deve se iniciar. Peço vênias para assim pensar, com decisões que, como a que prolo, criem um novo cenário para a aplicação do direito, relevando seus impactos, onde colaboração, efetividade e decisão justa, são valores que encontram previsão na norma fundamental do art. 6º do novo caderno processual.

Assim, tendo em vista a notícia de que àqueles que praticaram atos que contrariam o direito já foram indiciados pelo Ministério Público, não se faz necessária a remessa de peças para tal órgão, na medida em que os possíveis delitos já estão sendo devidamente apurados.

Ante o exposto, diante da notícia de desistência da ação em primeira instância, voto no sentido de **JULGAR PREJUDICADO o presente recurso.**



## ANEXO II - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 016.991/2015-0

## GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 016.991/2015-0 [Apensos: TC 011.765/2012-7, TC 017.445/2016-7]

Natureza: Acompanhamento

Entidade: Eletrobras Termomuclear S.A.

Responsáveis: Construtora Andrade Gutierrez S.A. (17.262.213/0001-94); Construtora Norberto Odebrecht S.A. (15.102.288/0001-82); Construtora Queiroz Galvão S.A. (33.412.792/0001-60); Construções e Comércio Camargo Correa S.A. (61.522.512/0001-02); Empresa Brasileira de Engenharia S.A. (33.247.271/0001-03); Othon Luiz Pinheiro da Silva (135.734.037-00); Techint Engenharia e Construção S.A. (61.575.775/0001-80); UTC Engenharia S.A. (44.023.661/0001-08).

Representação legal: Marcos Teles de Alcantara e outros, representando Construtora Queiroz Galvão S.A.; Bruno Campos Barretto e outros, representando Eletrobras Termomuclear S.A.; Celso Caldas Martins Xavier (172.708/OAB-SP) e outros, representando Empresa Brasileira de Engenharia S.A.; Antônio Henrique Medeiros Coutinho (34.308/OAB-DF) e outros, representando Construções e Comércio Camargo Correa S.A.; Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (27.154/OAB-DF) e outros, representando Construtora Andrade Gutierrez S.A. e Construtora Norberto Odebrecht S.A.; Felipe Lauretti Spinardi (374.608/OAB-SP) e outros, representando UTC Engenharia S.A.; Michel Braz de Oliveira (235.072/OAB-SP) e outros, representando Techint Engenharia e Construção S.A.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AUDITORIA DE CONFORMIDADE NOS CONTRATOS DE ELETROMECAÂNICA DA UTN DE ANGRA 3. FRAUDE À LICITAÇÃO. ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS. CONFIRMAÇÃO DOS FATOS POR PARTE DE UMA DAS RESPONSÁVEIS E EFETIVA CONTRIBUIÇÃO PARA AS APURAÇÕES EM CURSO. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO REFLEXO NOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO DOS ACORDOS FIRMADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ATENUAÇÃO DA PENA EM VIRTUDE DA COLABORAÇÃO PARA AS APURAÇÕES EM CURSO. APLICAÇÃO ÀS EMPRESAS CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO, EMPRESA BRASILEIRA DE ENGENHARIA, TECHINT ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO E UTC ENGENHARIA DA SANÇÃO DE INIDONEIDADE PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÕES PROMOVIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL PELO PRAZO DE CINCO ANOS. SOBRESTAMENTO DO JULGAMENTO EM RELAÇÃO ÀS EMPRESAS CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO CAMARGO CORRÊA, CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ E CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT ATÉ QUE O TRIBUNAL APRECIE MANIFESTAÇÃO DO



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ACERCA DE COMPROMISSO DAS EMPRESAS DE COLABORAR COM OS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO.

1. Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança exigem que as instituições estatais atentem para o compromisso assumido nos acordos de colaboração e leniência celebrados com outros órgãos, considerando que a sanção premial estipulada é a contraprestação ao adimplemento da obrigação por parte do colaborador.
2. Além do nível de gravidade dos ilícitos, da materialidade envolvida, do grau de culpabilidade do agente e das circunstâncias do caso concreto, o Tribunal pode considerar na dosimetria da pena o fornecimento de informações que venham a contribuir com as apurações e o reconhecimento da participação nos ilícitos.
3. Com fundamento no art. 157, caput, do Regimento Interno, o Tribunal de Contas da União pode sobrestar a apreciação da matéria e, conseqüentemente, a aplicação da sanção de inidoneidade até que as empresas que celebraram acordo de leniência firmem novo compromisso junto ao Ministério Público Federal no intuito de contribuir com as apurações do processo de controle externo.

### RELATÓRIO

Trata-se de processo de acompanhamento de auditoria de conformidade realizada pela Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações) na Eletrobras Termomuclear S.A. (Eletromuclear), no âmbito do Fiscobras 2016, com o objetivo de fiscalizar as obras da Usina Termomuclear (UTN) de Angra 3, no Rio de Janeiro.

2. Por historiar adequadamente os principais fatos constantes do processo e apresentar relevantes fundamentos para subsidiar a decisão da Corte, adoto como relatório, com os ajustes pertinentes, a instrução do Auditor Federal (peça 329), a qual é complementada por judiciosos pareceres do Diretor e do Secretário da SeinfraOperações:

#### “INTRODUÇÃO

Trata-se de processo de acompanhamento de auditoria de conformidade na Eletrobras Termomuclear S.A. (Eletromuclear), no âmbito do Fiscobras 2016, com o objetivo de fiscalizar a licitação e os contratos referentes ao serviço de montagem eletromecânica da Usina Termomuclear de Angra III (GAC.T/CT-4500167239 e GAC.T/CT-4500167242). A presente instrução visa analisar as manifestações das empresas integrantes do Consórcio Angramon; UTC Engenharia S/A; Construtora Norberto Odebrecht S/A; Construtora Andrade Gutierrez S/A (AG); Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A (CCCC); Construtora Queiroz Galvão S/A; Empresa Brasileira de Engenharia S/A (EBE); e Techint Engenharia e Construção S/A. As respostas à audiência promovida pela SeinfraOperações se deram com fulcro no art. 250, IV, do Regimento Interno do TCU, conforme determinação do Exmo. Ministro Bruno Dantas em despacho de 11/04/2016 (peça 96), item I.3, que determinou aos integrantes do Consórcio Angramon que apresentassem razões de justificativa quanto aos indícios de restrição à competitividade e de formação de cartel no âmbito dos processos de Pré-qualificação GAG-T/CN-005/2011 e de Concorrência GAC.T/CN-003/13, que deram origem aos Contratos GAC.T/CT-4500167239 e GAC.T/CT-4500167242.



(benefícios decorrentes do acordo, como redução da pena, e segurança jurídica das regras estipuladas no pacto).

53. Ao mesmo tempo em que devem manejar e intervir nessa conjugação de riscos e estímulos, é essencial que os órgãos de controle possam agir coordenada e complementarmente. Cada decisão deve ser tomada considerando uma estratégia conjunta de combate à corrupção, uma vez que, seja na seara criminal, seja na seara administrativa, seja na defesa da concorrência, todos devem mirar o interesse público primário – e não seus próprios resultados institucionais isoladamente considerados.

54. Essa é tônica que permeia este caso concreto. Os indícios de conluio e restrição à competitividade inicialmente identificados pelo Tribunal, ainda em 2013 e 2014, foram substancialmente aprofundados, enrobustecidos e cabalmente comprovados a partir do fornecimento de informações e provas por uma das responsáveis e o compartilhamento de informações por parte do Cade e do MPF.

55. Ora, não seria razoável que a empresa se dispusesse a fornecer informações para a investigação administrativa e não fosse de alguma forma favorecida por isso. Nessa hipótese, além de frustrar a justa expectativa e a confiança depositada no Estado, a sinalização que o TCU estaria dando para o mercado em geral seria a de que a celebração de acordos de colaboração ou leniência não seria algo vantajoso. Ao contrário, cumpre a esta Corte contribuir para que eventuais acordos tenham segurança jurídica, a fim de estimular a contribuição de outras empresas e dar efetividade à estratégia nacional de combate à corrupção.

56. Dessa forma, manifesto-me integralmente de acordo com a sugestão da unidade técnica para que este Tribunal leve em conta, na dosagem da penalidade, a contribuição dada pela empresa Camargo Corrêa para as apurações em curso e o fato de que ela reconheceu sua participação nos ilícitos.

57. Ressalto que, ao longo deste processo, indicou-se que o Tribunal poderia ponderar a gradação da penalidade em razão da colaboração efetiva por meio de acordos de leniência (vide instrução da Seinfra Operações à peça 93 e pronunciamento de minha lavra à peça 96).

58. Ademais, a legislação pátria reconhece a confissão como fator de atenuação da penalidade (Código Penal, art. 65, inciso III, alínea “d”; Lei 12.846, art. 16, § 1º, inciso III; Lei 12.529/2011, art. 86, § 1º, inciso IV, entre outras).

59. Nos processos de controle externo, os fatores que influenciam na dosimetria da pena não estão estabelecidos em lei ou no nosso regimento, mas decorrem de nossa própria construção jurisprudencial, feita paulatinamente a cada situação concreta. Atualmente, é sedimentado que na dosimetria da pena consideram-se aspectos como: nível de gravidade dos ilícitos, materialidade e grau de culpabilidade do agente, valoradas as circunstâncias do caso concreto (Acórdãos 2.053/2016, 1.484/2016 e 944/2016, todos do Plenário, entre vários outros).

60. A partir desta decisão, podemos acrescentar, então, que o fornecimento de informações que venham a contribuir com as apurações em curso do Tribunal e o reconhecimento da participação nos ilícitos serão considerados por esta Corte como fatores atenuantes no estabelecimento das penalidades aplicadas.

61. No que se refere ao *quantum* da pena, a unidade instrutora sugere a aplicação das seguintes sanções:

a) à Camargo Corrêa, em virtude dos motivos já apresentados, a aplicação de penalidade de inidoneidade que não ultrapasse o prazo máximo de um ano de oito meses;

b) às demais empresas, a aplicação da penalidade de inidoneidade no prazo de cinco anos dada a gravidade das ocorrências em apuração.

62. No caso da empresa Camargo Corrêa, entendo que a aplicação da penalidade de inidoneidade num prazo da ordem de um ano de oito meses, limite máximo contido na sugestão da unidade instrutora, pode ser excessivamente rigorosa, tendo em conta a contribuição efetiva dada neste processo, e, na prática, pode inviabilizar a continuidade das atividades empresariais no médio prazo.



63. Cabe destacar que inexistente lei que dê parâmetro especificamente direcionado ao Tribunal de Contas da União na dosimetria dessa pena, cabendo a esta Corte extrair do ordenamento jurídico solução compatível com o microsistema anticorrupção, respeitadas nossas especificidades.

64. A Lei AntiCorrupção (Lei 12.846/2013) menciona, como resultado do acordo, a redução de até dois terços no valor da multa cabível, mas o mesmo dispositivo assegura a isenção de outras penalidades, como a publicação extraordinária da decisão condenatória em meios de comunicação de grande circulação e a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas por um prazo que varia de um a cinco anos (art. 16, § 2º).

65. A Lei de combate às organizações criminosas (Lei 12.850/2013), por sua vez, também menciona a redução de até dois terços na pena privativa de liberdade, mas também admite sua substituição por pena restritiva de direitos e, em certas hipóteses, que o Ministério Público deixe de oferecer denúncia (art. 4º, caput e § 4º).

66. Já a Lei do Cade (Lei 12.529/2011) admite tanto a redução de um a dois terços da penalidade como a extinção da ação punitiva da administração pública (art. 86, caput), além de impedir o oferecimento da denúncia com relação aos crimes ali especificados (art. 87).

67. Não é peremptório, portanto, o ordenamento jurídico na definição da penalidade aplicável em casos de acordos de leniência, podendo-se verificar hipóteses de redução ou mesmo completa isenção de determinadas sanções. Além do mais, percebe-se que não é estranho à legislação a possibilidade de que acordos firmados em uma instância tenha repercussão nas demais, conforme verificado na Lei do Cade.

68. Feitas essas ponderações, considerando as contribuições substantivas para este processo e a necessidade de não se inviabilizarem as atividades econômicas justamente da empresa que mais colaborou com as apurações, entendo que a sanção de inidoneidade deve ser substancialmente reduzida, caso seja mantida para se preservar a função retributiva da pena. A lógica adjacente deve ser a de que o colaborador não pode estar nas mesmas condições do não colaborador, mas também não pode equiparar-se àquele que, desde o início, optou por não delinquir.

69. Quanto às demais responsáveis, a princípio, a gravidade das ocorrências, a materialidade dos valores envolvidos e as robustas evidências constantes dos autos, as quais confirmam as irregularidades, justificariam a aplicação do prazo máximo de cinco para a sanção de inidoneidade. De qualquer forma, no que tange a parte das empresas responsáveis, conforme já mencionado, há outros fatores a se ponderar.

## V

70. Publicada a pauta desta sessão no Diário Oficial da União, o Ministério Público Federal encaminhou a este Tribunal certidão informando a existência de acordos de leniência celebrados junto às empresas Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa (peça 339).

71. No documento, ressalta-se a alta relevância pública do acordo de leniência, tendo em vista o compromisso assumido pelas empresas no sentido de apresentar informações que permitam a continuidade e o aprofundamento das investigações de ilícitos. Ademais, menciona-se a existência, nos acordos, de elementos que podem auxiliar a elucidar questões relacionadas (i) às licitações para a contratação dos serviços de montagem eletromecânica da Usina de Angra 3 e (ii) ao contrato de obras civis pactuado junto à Andrade Gutierrez.

72. Em contato com meu gabinete, bem como com o de outros ministros e com o corpo técnico deste Tribunal, integrantes da Força-Tarefa Operação Lava Jato revelaram suas preocupações acerca da repercussão da decisão do Tribunal sobre os acordos já firmados e sobre a viabilidade de novos acordos.

73. De fato, é fundamental que o Tribunal de Contas da União avalie o impacto de sua decisão sobre a efetividade e a segurança jurídica dos acordos já firmados e sobre a perspectiva de novas negociações.

74. O acordo de leniência e a colaboração premiada são como um contrato. Qualquer pacto, contrato ou ajuste envolve cálculo, previsão e racionalidade estratégica. Como em qualquer avença, os



agentes estimam riscos, barganham benefícios e assumem obrigações. Como em qualquer acordo, eles confiam na estabilidade das regras pactuadas, no funcionamento adequado das instituições para assegurá-las e esperam, sobretudo, segurança jurídica.

75. Qualquer elemento que desestabilize desnecessariamente essa equação será percebido como motivo de insegurança para futuros interessados em negociar. Seus efeitos serão precificados e fatalmente elevarão os custos de transação de novos contratos. Consequentemente, nos próximos acordos, se houver, o Estado precisará ofertar benefícios ainda maiores em troca do mesmo grau de informações. Nada disso é desejável.

76. É por essa razão que, ao possibilitar os acordos de leniência, o ordenamento jurídico pressupõe certa interação entre os órgãos. Essas instituições são braços operacionais de um mesmo Estado, de forma que a divisão de papéis entre elas representa mera organização administrativa decorrente das escolhas feitas na composição do ordenamento jurídico. Mas a redução nos índices de crimes dessa natureza, a cessação de condutas reprováveis, a punição aos infratores e a recomposição dos danos, ao fim e ao cabo, interessam ao Estado e à sociedade como um todo.

77. Dessa forma, o Tribunal também deve considerar para esta decisão eventual colaboração que as empresas estejam fazendo junto ao Ministério Público Federal. Afinal, as informações obtidas por meio da celebração de acordos dessa natureza estão contribuindo para as investigações promovidas pela Lava Jato e são fundamentais para a continuidade e o aprofundamento das apurações.

78. Conforme se constatou neste processo, o próprio Tribunal de Contas da União pode aperfeiçoar suas ações de controle mediante o acesso e a utilização dessas informações, dando maior efetividade à sua atuação.

79. Verifico que decisão de mesma racionalidade, deferente aos acordos pactuados, foi tomada pelo Tribunal ao deixar de decretar a indisponibilidade de bens de responsáveis que haviam pactuado termos de colaboração premiada, com a justificativa de que, dessa maneira, manteríamos a integridade do instituto, eis que “não existiria motivos para alguém colaborar no âmbito criminal se remanescesse a possibilidade de sua punição em outras esferas” (Acórdão 2.109/2016-TCU-Plenário).

80. Ademais, nos TCs 009.834/2010-9 e 023.266/2015-5, relatados pelo Ministro Vital do Rêgo e pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, respectivamente, submeteu-se ao Plenário propostas de acórdão que continham dispositivo cujo teor sinalizava a intenção desta Corte de avaliar a contribuição dos agentes no âmbito do acordo judicial de colaboração premiada. No último, mencionava-se, inclusive, possíveis reflexos tanto na aplicação de penalidade quanto no ressarcimento do débito que remanescesse à quantia recolhida no próprio acordo. Cabe o registro de que esses processos ainda não foram apreciados, em virtude de pedido de vista.

81. Percebo que essas reflexões também subjazem aos pronunciamentos do corpo dirigente da SeinfraOperações, os quais coincidem na proposta de suspender os efeitos da sanção de inidoneidade no caso de empresas que colaborem com as investigações.

82. Por outro lado, os acordos de leniência e outras formas de colaboração não podem afastar o Tribunal do exercício de suas funções. Com efeito, ainda que possamos considerar essas louváveis iniciativas nas nossas decisões, esta Corte não pode se furtar de cumprir seu papel constitucional de buscar o ressarcimento do dano sofrido pelos cofres públicos.

83. Ademais, as colaborações de hoje não reparam, por si só, os vultosos montantes que, desviados dos cofres públicos, deixaram de atender às necessidades mais básicas da população. Os efeitos são bastante perceptíveis, pois se materializam em escolas e hospitais que deixam de ser construídos; em rodovias que, por falta de manutenção, causam a morte de milhares de pessoas por ano; em usinas que, ao deixarem de ser construídas, diminuem a oferta de energia planejada, com reflexos no preço e na competitividade dos nossos produtos, aqui e no exterior.

84. Portanto, é deveras nobre a missão do Tribunal de construir uma decisão que, propiciando o diálogo interinstitucional entre os órgãos de controle, concilie duas necessidades: a de emitir incentivos às colaborações e a de reparar o dano ao erário. E, na verdade, existe uma complementação



entre as duas frentes na medida em que uma maior disponibilidade de informações e elementos de prova levará ao ressarcimento dos valores subtraídos neste e noutros casos.

85. A propósito, a busca por reparação do dano por parte do Tribunal tem potencial de dar maior segurança às empresas que colaboraram com a justiça. Ao firmarem o acordo de leniência, elas não receberam quitação quanto aos prejuízos causados e tem plena consciência de que a precisarão arcar com esse dano. Nada mais natural que o órgão responsável pela cobrança exerça seu papel, sendo especialmente desejável que ele o faça a partir de regras e procedimentos que, sem abrir mão de qualquer parcela desviada, possa dar algum benefício àquelas que optaram por mudar de postura e colaborar com a justiça.

86. Diante desse quadro, é imperativo que o Tribunal identifique possíveis incentivos que, manejados adequadamente, possam diferenciar a posição das empresas que colaboram em face da situação das demais. O intuito é o de induzir uma ampliação do número de empresas colaboradoras e a premissa é a de que essas empresas, ao contrário de suas concorrentes, optaram por adotar uma postura de maior integridade, ética e responsabilidade, o que se materializa na correção de rumos, na cooperação com a justiça, na criação de programas de *compliance*, entre outras medidas.

87. Julgo que a confissão e a colaboração dessas empresas junto ao Estado brasileiro na apuração de infrações e no combate ao crime poderá justificar conceder-lhes o benefício de suspensão da aplicação da pena de inidoneidade, no pressuposto de que as informações que elas detêm possam vir a contribuir para que o TCU exerça suas funções com maior efetividade.

88. Proponho, em essência, a adoção de um instituto inspirado na chamada suspensão condicional da pena, prevista no art. 77 do Código Penal, na medida em que o Tribunal poderá suspender a aplicação da sanção de inidoneidade, mediante determinadas condições para aqueles que se enquadrem em certas características.

89. Ainda que não haja autorização específica na Lei Orgânica para essa medida, a qual também foi proposta pela SeinfraOperações, há que se interpretar o velho à luz do novo. Nossas competências, regulamentadas em lei há quase 25 anos, integram todo um microsistema de combate à corrupção, que prevê a transação entre fornecimento de informações e sanções premiais (redução de pena, isenção de pena e óbices à apresentação de denúncia, conforme analisado entre os itens 63 e 67 deste voto). Portanto, ante a efetiva colaboração junto ao MPF com vistas a uma atuação mais efetiva desta Corte, vislumbro ser sim possível a adoção de tal sistemática.

90. Em adição à possível suspensão da aplicação da pena para essas empresas, na fase posterior de apuração e ressarcimento dos valores subtraídos do erário em Angra 3, ou mesmo em outros empreendimentos investigados na Lava Jato, pode o Tribunal avaliar a possibilidade de efetuar a cobrança de maneira diferenciada no caso dessas empresas, adotando, por exemplo, premissas como as listadas a seguir:

a) benefício de ordem na cobrança da dívida nas tomadas de contas especiais em que empresas colaboradoras respondam solidariamente pelo débito junto a outras empresas;

b) reconhecimento da boa-fé, com seus naturais efeitos de extinção dos juros de mora sobre o montante da dívida (Regimento Interno do TCU, art. 202);

c) ressarcimento da dívida mediante parcelamento delineado de forma a respeitar a capacidade real de pagamento das empresas (*ability to pay*), a qual deverá ser atestada mediante procedimento analítico efetuado por agentes independentes de notório renome internacional;

d) abatimento, em cada uma das primeiras parcelas da dívida, dos valores já antecipados no âmbito do acordo celebrado pelo Ministério Público Federal, os quais passam a funcionar como um fundo reparador, providências que acarretarão o diferimento do início do recolhimento do débito; e

e) supressão da multa proporcional ao débito, a qual, de outra forma, poderia alcançar até 100% do valor atualizado do débito (Lei Orgânica do TCU, art. 57).

91. Nesse caso, a título de contraprestação espera-se que a empresa assumo compromisso junto ao Ministério Público Federal no sentido de não obstar o exercício das funções do Tribunal e o



desenvolvimento do processo de controle externo, admitindo adotar postura cooperativa, como por exemplo:

a) admitir sua participação nas irregularidades e apresentar a documentação fiscal e contábil que lhe seja requerida com a finalidade de estimar, com segurança e fidedignidade, os valores desviados;

b) não recorrer, no âmbito do processo de controle externo, das decisões que vierem a ser proferidas e que tenham relação com o empreendimento de Angra 3;

c) feitas as apurações, recolher sua quota-parte no débito solidário a partir da decisão que o determinar, respeitada sua capacidade real de pagamento, conforme explicitado alures.

92. Tratar-se-ia, basicamente, de um aditivo, ou *recall*, aos acordos de leniência já firmados, abordando essas questões.

93. Dessa forma, as sanções premiais concedidas às empresas – de suspensão da aplicação da penalidade e eventuais benefícios na cobrança do débito – poderão se reverter na recuperação de valores subtraídos do erário, especialmente nos casos em que há dificuldade de se calcular o débito correspondente (como os contratos de eletromecânica, por exemplo).

94. Ademais, espera-se um ganho decorrente da diminuição na litigância, considerando a necessidade de postura cooperativa por parte da empresa no processo de controle externo, o que pode incurrir a renúncia ao direito de recorrer da decisão perante o Tribunal.

95. Cabe destacar que sempre que a empresa beneficiada com a suspensão da penalidade não responder por débito referente ao mesmo empreendimento, poderá esta Corte indicar outro processo, também relacionado ao acordo de leniência que possibilitou a vantagem em questão, para que proceda aos devidos recolhimentos e à apresentação de documentação requerida, efetivando, dessa forma, a sua contraprestação correspondente ao acordo.

96. No meu entender, uma solução dessa natureza aliará, de um lado, deferência aos acordos já firmados, dever de qualquer instituição estatal, e, de outro, maior efetividade na apuração e no ressarcimento dos montantes desviados.

97. Para que o referido compromisso das empresas junto ao Ministério Público Federal possa ser considerado pelo Tribunal na sua decisão, faz-se necessário suspender a apreciação do processo neste momento, exclusivamente no que se refere às empresas Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa.

98. Assim, com base no art. 157, *caput*, do Regimento Interno do TCU, julgo pertinente sobrestar a apreciação da questão, exclusivamente em relação às empresas mencionadas na certidão encaminhada, suspendendo, por consequência, a aplicação de qualquer sanção até que o Tribunal analise a manifestação do MPF quanto à matéria no prazo de sessenta dias.

99. Esse mesmo procedimento poderá, a critério do Tribunal, por provocação do Ministério Público Federal, ser estendido às demais empresas que, a partir desta decisão, venham a firmar compromisso junto ao *Parquet*.

100. Considero, ainda, pertinente o acompanhamento concomitante dessas questões pelo Ministério Público especializado junto a esta Corte.

101. Antes de concluir, não posso deixar de registrar menção elogiosa à Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), bem como aos competentes servidores que ali atuam, pela presteza e pela excelência com que subsidiaram a presente decisão do Tribunal.

Ante todo o exposto, alterando pontualmente as propostas, mas acolhendo em essência os fundamentos apresentados nos pareceres precedentes, voto no sentido de que este Plenário aprove o acórdão que ora submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2017.