

Proposta Teórica de Estruturação de um Programa de Integridade Anticorrupção - Lei 12.846/2013 e Decreto 8.420/2015

CARLOS HUMBERTO DENTE DE ARAUJO
UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ (UNIVALI)
chumberto.araujo@gmail.com

PROPOSTA TEÓRICA DE ESTRUTURAÇÃO DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE ANTICORRUPÇÃO

– Lei 12.846/2013 e Decreto 8.420/2015 –

RESUMO

Desde que foi promulgada pela Presidência da República visando atender a mobilizações da sociedade brasileira e demandas da OCDE¹, a Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013, alcunhada como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, regulamentou no Brasil o combate a corrupção das pessoas jurídicas nos relacionamentos de negócios com a esfera pública nacional e estrangeira. Dessa forma os dirigentes passam a ser os principais interessados em garantir a existência de mecanismos de compliance efetivos, como um dos atenuantes para as sanções previstas na lei, mitigando a probabilidade de ocorrência de atos ilícitos nas organizações. O Decreto Lei 8.420/2015 regulamenta a responsabilização objetiva administrativa citada na lei, destacando a caracterização de um programa de compliance para combate à corrupção – denominado Programa de Integridade, cuja proposta teórica de estruturação torna-se objeto de estudo neste ensaio.

Palavras-chave: Corrupção. Compliance. Programa de Compliance. Programa de Integridade.

INTRODUÇÃO

Promulgada pela Presidência da República e alcunhada como Lei Anticorrupção, a Lei 12.846/2013 “dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira” (BRASIL, 2013).

Destaca-se inicialmente no texto do instrumento legal que o foco se encontra centrado na responsabilidade objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas, uma vez que a leis que a antecederam regulamentavam o tratamento do tema apenas para as pessoas físicas.

Como resultado das investigações de um processo administrativo de responsabilização, as pessoas jurídicas envolvidas em fraudes e corrupção poderão receber multas de 0,1% a 20% do faturamento anual bruto, sendo que, em alguns casos, o desdobramento do processo poderá determinar o fechamento da empresa.

Consequentemente, os gestores passam a ser os principais interessados em manter uma cultura de integridade nas organizações com estrutura de compliance composta de mecanismos de prevenção, detecção, mediação e monitoramento contínuo de atividades de controle mitigadoras dos riscos relacionados aos atos de corrupção na condução dos negócios.

O termo *compliance* é utilizado para designar as ações para mitigar riscos e prevenir corrupção e fraude nas organizações, independentemente do ramo de atividade. Enquanto cabe à lei punir, quando for o caso, cabe às ações de compliance cercar o problema do descumprimento de regras de base moral na organização (SANTOS, 2012).

Para atender aos requisitos de compliance contidos na lei torna-se necessário que as organizações implantem um programa que proporcione conforto aos acionistas e gestores quanto à preservação da pessoa jurídica mediante ocorrência de atos lesivos relacionados à fraude e corrupção em suas atividades.

De acordo com o capítulo IV do Decreto Lei 8.420/2015, tais iniciativas caracterizam um programa de compliance, denominado no decreto como *Programa de Integridade* das organizações para atender aos requisitos legais no combate à corrupção (BRASIL, 2015). Com

¹ Convenção sobre o Combate a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais

efeito, além de investimentos e mobilização da estrutura organizacional para implantação, manutenção e monitoramento desse programa, são necessárias mudanças significativas na condução dos negócios por parte dos seus gestores.

Como característica básica, um programa de integridade efetivo deve ser formado por instrumentos que permitam prevenir, detectar, corrigir e monitorar as ocorrências de fraudes e corrupção nas atividades das organizações.

A implantação de um programa com essas características requer a revisão de políticas corporativas, adoção de códigos de ética e conduta, elaboração de procedimentos operacionais e o estabelecimento de iniciativas de treinamento e comunicação permanente para a estrutura organizacional. Portanto, vale destacar que “(...) para além dos ganhos de competitividade e fortalecimento das posições no mercado, as organizações não podem se esquivar das práticas relacionadas ao compliance (...), não podem prescindir de princípios pautados pela ética como valores legítimos para ganhos financeiros” (SCHILDER, 2006, p. 2).

Apesar da promulgação da lei e do decreto ter sido efetivada em 2013 e 2015, respectivamente, ainda são incipientes as iniciativas relacionadas ao estudo científico acerca da estruturação de um programa de compliance para mitigar os riscos de fraude e corrupção, o que requer o estabelecimento e manutenção de uma cultura de integridade nas organizações.

Baseado nesse contexto, torna-se objetivo deste ensaio a elaboração de uma proposta teórica de estruturação de um programa de integridade anticorrupção voltado para o comprometimento e orientação dos dirigentes de empresas no combate à corrupção, de acordo com as finalidades, atribuições e riscos das atividades de seus processos de negócio.

Para elaboração da proposta foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre o contexto da legislação brasileira, o resgate objetivo da conceituação de compliance, corrupção e uma breve apresentação dos antecedentes relacionados ao seu combate. A partir desse ponto foram relacionados os principais itens da estrutura da referida lei, com destaque para os elementos dos instrumentos legais que evidenciam recomendações e requisitos voltados para a efetividade de um Programa de Integridade.

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NO COMBATE À CORRUPÇÃO

A legislação para combate à corrupção, tipificada essencialmente pela promulgação da Lei Nº 12.846/2013 e pela regulamentação do Decreto Nº 8.420/2015, foi redigida tendo como referência as iniciativas, programas e legislações – nacionais e internacionais – cada uma delas elaboradas à sua época a partir de distintas, porém relevantes percepções dos efeitos da corrupção e suas consequências em termos de cenários sociais, políticos, econômicos e financeiros.

A Corrupção como um Ato Imoral

A corrupção é um fenômeno social de nível global que merece atenção com foco no ambiente de negócios empresarial. Nye (1967) apresenta uma clássica definição associando esse fenômeno a todo e qualquer ato ilegal praticado com a finalidade de beneficiar uma instância pública ou privada.

No âmbito privado, a corrupção é percebida como o processo de enriquecimento privado mediante burla de normalização pública ou privada, sem a participação da parte prejudicada. Por sua vez, no âmbito público é o processo em que, na relação com um agente privado, o administrador público auferia vantagens ou rendimentos indevidos, aproveitando-se de sua posição na estrutura organizacional da entidade pública (ABRAMO, 2004).

De acordo com a survey de Borini e Grisi (2009), apesar da corrupção ser percebida no dia a dia dos negócios das empresas brasileiras são poucos os estudos científicos realizados sobre o tema.

Para fins de embasamento teórico deste ensaio, será utilizada a seguinte concepção de corrupção, estabelecida na cartilha elaborada pela Controladoria Geral da União, denominada “Programa de Integridade-Diretrizes para Empresas Privadas”, que destaca:

A corrupção é um mal que afeta todos. Governos, cidadãos e empresas sofrem diariamente os seus efeitos. Além de desviar recursos que de outra forma estariam disponíveis para melhor execução de políticas públicas, a corrupção é também responsável por distorções que impactam diretamente na atividade empresarial, em razão da concorrência desleal, preços superfaturados ou oportunidades restritas de negócio. Combatê-la, portanto, depende do esforço conjunto e contínuo de todos, inclusive das empresas, que têm um papel extremamente importante nesse contexto (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2015).

Adicionalmente, o glossário desta cartilha apresenta uma tipificação da corrupção como sendo (a) **ativa**, quando ocorre “oferta ou promessa indevida a funcionário público, para determina-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício” ou (b) **passiva**, caracterizada pela “solicitação ou recebimento, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida ou aceitar promessa de tal vantagem” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2015).

A corrupção tem como algumas de suas consequências diretas o comprometimento da legitimidade política, o enfraquecimento das instituições democráticas e dos valores morais da sociedade, gerando um mercado com ambiente econômico inseguro, comprometendo o crescimento da economia e afastando investidores (MARTINEZ, 2014).

Por sua vez, Badin e Bastos (2014) apresentam no contexto das possíveis causas do desprezo ao bem comum que a desigualdade social é aprofundada pela corrupção quando são desviados recursos que seriam alocados pelo Estado para a mitigação das causas e efeitos por ela produzidos.

Compliance e Antecedentes no Combate à Corrupção

A lei americana Sarbanes-Oxley (alinhada como Sarbox, ou SOX), foi inscrita em junho de 2002 pelo senador democrata Paul Sarbanes e pelo o deputado republicano Michael Oxley, como consequência dos escândalos financeiros da época (e.g. Enron, WorldCom, Xerox). Dentre várias regulamentações, com a finalidade de reassentar as bases da confiança dos investidores, sujeitou diretores, executivos e acionistas a registrarem-se perante a U.S. *Securities and Exchange Commission*², com a “imposição de códigos de ética que explicitam condutas tidas como honestas e éticas, incluindo o tratamento de atuais ou aparentes conflitos de interesse entre relações pessoais e profissionais” (MORO, 2014). Vale destacar que a lei SOX trouxe como obrigação desses atores a aferição tempestiva do cumprimento das regras e regulamentos do governo. Tal iniciativa de governança encontra-se categorizada neste ensaio pela denominação de *compliance*.

No âmbito do combate à corrupção, entre os anos 2000 e 2007, o Brasil, seguindo a tendência de países comprometidos e engajados com o mesmo propósito, ratificou a Convenção sobre o Combate a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

² Comissão criada em 1934 para suportar a *Security Exchange Act*, com a principal finalidade de promover a estabilidade do mercado e a proteção dos investidores. Disponível em <<http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml#create>>. Acesso em 07/03/2016.

(CGU; OCDE, 2007), a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (CGU, ONU, 2008), a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (OEA). A lei 12.846, também conhecida como “Lei da Empresa Limpa”, foi aprovada como consequência de movimentos de inconformismo da população brasileira com relação ao mau uso do dinheiro público e à corrupção (REIFF; PORTELLA; RIBAS, 2014). Observa-se que na redação do instrumento legal houve clara referência e inspiração procedimental de duas legislações internacionais, principalmente, a saber: a lei americana denominada “Foreign Corrupt Practices Act – FCPA” (2012) e a lei inglesa denominada “UK Bribery Act” (2010).

A FCPA (2012) aborda essencialmente dois temas: 1) suborno: considera ilegal pagar ou prometer pagar qualquer tipo de valor a um funcionário de governo estrangeiro para obter ou manter negócios, bem como para obter qualquer vantagem inadequada; 2) registro e contabilização: apresenta diretivas relacionadas a manutenção de registros e livros para contabilização de todas as transações de negócios. A UK Bribery Act (2010), criada na Inglaterra para combate e prevenção à corrupção, é considerada uma das legislações mais severas do mundo no que tange ao combate à corrupção nas empresas, com campo de atuação transnacional pela aplicação de suas diretivas em organizações com sede no Reino Unido (Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte) ou organizações estrangeiras que fazem negócios com organizações do Reino Unido. Apresenta objetivamente quatro tipos de crimes: 1) corrupção ativa de sujeitos públicos ou privados; 2) corrupção passiva de sujeitos públicos ou privados; 3) corrupção de agentes públicos estrangeiros; e 4) falha das empresas na prevenção da corrupção.

No mundo atual dos negócios, a corrupção é uma das principais ameaças às boas práticas de governança corporativa e ao desenvolvimento político e econômico de uma região, cidade ou estado, além de acarretar danos às empresas que valorizam práticas justas em suas transações comerciais. Criado e mantido pela Transparência Internacional³, o Índice de Percepção da Corrupção/2016 mede os níveis mundiais de corrupção no setor público, calculado com base nas avaliações de especialistas no assunto. Cobrindo 176 países, o índice 2016 apresenta o Brasil em 79º lugar.

José Ugaz, principal *chairman* da Transparência Internacional, comenta que:

Em muitos países, as pessoas são privadas de suas necessidades mais básicas e vão dormir com fome todas as noites por causa da corrupção, enquanto os poderosos e corruptos aproveitam estilos de vida luxuosos de forma impune. (...) Nós não podemos nos dar ao luxo de perder tempo. A corrupção precisa ser combatida com urgência para que a vida das pessoas melhore, em todo o mundo (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017).

Lei Anticorrupção

Promulgada em 1º de Agosto de 2013, a lei 12.846, alcunhada de Lei Anticorrupção, dispõe sobre a “responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional e estrangeira” (BRASIL, 2013).

Com advento da lei as pessoas jurídicas envolvidas em fraudes e corrupção, serão alvos de processos civis e administrativos, podendo pagar multas de 0,1% a 20% do faturamento anual bruto, sendo que, para casos específicos, a Justiça poderá determinar o fechamento da empresa. Adicionalmente, a lei imputa aos dirigentes das pessoas jurídicas a responsabilização por implantação, manutenção e monitoramento tempestivo da efetividade de códigos de ética, conduta, políticas e procedimentos relacionados à Integridade da organização e à perenidade de seus valores e princípios. Campos (2014) considera que a lei veio a sanar uma lacuna existente no sistema jurídico brasileiro sobre o tema da responsabilização administrativa e civil de

³ Organização civil mundial que lidera iniciativas e fóruns contra a corrupção

peças jurídicas que praticam atos de corrupção. Ainda de acordo com a autora, a lei destaca a responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica, uma vez que o processo administrativo tem demonstrado ser mais efetivo no combate à corrupção relacionada a contratos administrativos e procedimentos licitatórios. Vale observar que o foco da lei 12.846/2013, mediante a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, está centrado no agente corruptor ao invés do agente corrupto (cuja regulamentação e sanções encontram-se suportadas, dentre outras, na lei No 8.666/1993⁴).

Considerações da Lei Anticorrupção para fins de um Programa de Compliance

A lei 12.846/2013 é composta de sete capítulos, onde, para fins de contextualização teórica de um programa de compliance, destaca-se no primeiro capítulo, “Disposições Legais”, o artigo 1º que regulamenta a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção. O artigo 5º, compondo o segundo capítulo, “Dos Atos Lesivos à Administração Pública Nacional ou Estrangeira”, caracteriza os atos lesivos como sendo todos aqueles que “atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra compromissos internacionais, assumidos pelo Brasil” (BRASIL, 2013). Os atos lesivos previstos na lei encontram-se assim definidos:

- I. Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
- II. Comprovemente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar prática de atos ilícitos previstos nessa lei;
- III. Comprovemente, 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 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 da 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 (BRASIL, 2013)

Apesar deste ensaio não ter como foco uma abordagem jurídica do tema, o conhecimento dos atos lesivos descritos pela legislação permite facilitar a sensibilização dos dirigentes das empresas privadas no que tange aos riscos de corrupção nos processos de

⁴ Lei 8666 de 21 de junho de 1993, “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 8 mar 2016.

negócios, mediante estimativa da probabilidade de ocorrência de atos ilícitos causados por vulnerabilidades em seu ambiente de controle.

No terceiro capítulo, “Da Responsabilização Administrativa”, o artigo 6º (BRASIL, 2013) apresenta as sanções que serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos ilícitos na esfera administrativa, quais sejam:

- I. Multa, no valor de 0,1 (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e
- II. Publicação extraordinária da decisão condenatória (BRASIL, 2013).

Sob a ótica da gestão dos riscos, a multa variando de 0,1 a 20% do faturamento caracteriza uma premissa para estimativa do impacto financeiro nas empresas caso um processo administrativo seja instaurado e a empresa seja multada em função de denúncia ou comprovação de atos ilícitos em seus processos de negócio.

O artigo 7º desse capítulo relaciona os atenuantes que serão utilizados para aplicação das sanções acima identificadas:

- 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 da lesão;
- V. O efeito negativo produzido pela infração;
- VI. A situação econômica do infrator;
- VII. A cooperação da pessoa jurídica para apuração das infrações;
- VIII. A existência de mecanismos de compliance 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; e
- IX. O valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com órgão ou entidade pública lesados (BRASIL, 2013).

Na época da promulgação da lei, em agosto de 2015, foi estabelecido que “os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2013). Tal regulamentação foi efetivada mediante a promulgação do Decreto Nº 8.420 de 18 de março de 2015. Ainda sobre o parágrafo VIII do artigo 7º, convém observar a não obrigatoriedade da lei para implantação de mecanismos de compliance nas empresas brasileiras. Entretanto, Ayres (2014) enfatiza a necessidade de a alta administração ser a principal referência de conduta ética nas empresas, pois não deve haver inconsistências entre os mecanismos e procedimentos propostos e a efetiva atuação dos executivos na governança da corporação.

Aprovado em março de 2015, o Decreto Nº 8.420 “regulamenta a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira, de que trata a Lei nº 12.846, de 2013.” (BRASIL, 2015). De acordo com o decreto, a aplicação das sanções previstas na lei será efetuada por meio de um Processo Administrativo de Responsabilização (PAR). No decorrer do processo, caso a empresa responsável pelo ato ilícito apresente informações e documentos referentes à existência e funcionamento de um programa de compliance anticorrupção, denominado *Programa de Integridade*, a comissão responsável pelo exame de sua efetividade deve utilizar os parâmetros constantes no Capítulo IV-“Do Programa de Integridade”, na dosimetria das referidas sanções:

- 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 (BRASIL, 2015).

No âmbito da pessoa jurídica, de acordo com o disposto no decreto, um Programa de Integridade, consiste 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 o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2015).

O decreto enfatiza ainda que o programa de integridade deve ser elaborado e mantido de acordo com os riscos das atividades de negócios das pessoas jurídicas, garantindo sua efetividade mediante constante atualização e aprimoramento de sua estrutura (BRASIL, 2015).

PROGRAMA DE INTEGRIDADE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU)

O Programa de Integridade da Controladoria Geral da União (CGU, 2015), foi elaborado para esclarecer o conceito de “Integridade” em conformidade com a Lei Nº

12.846/2013 (BRASIL, 2013) e sua respectiva regulamentação pelo Decreto N° 8.420/2015 (BRASIL, 2015), apresentando diretrizes que possam auxiliar as empresas no desenho e implantação de instrumentos relacionados à prevenção, detecção e remediação de atos lesivos à administração pública:

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 (BRASIL, 2015).

O Programa de Integridade encontra-se sustentado por cinco pilares assim definidos, devendo haver, impreterivelmente, a interdependência entre eles:

1º: Comprometimento e apoio da alta direção

O apoio da alta direção da empresa é condição indispensável e permanente para o fomento a uma cultura ética e de respeito às leis e para a aplicação efetiva do Programa de Integridade.

2º: Instância responsável pelo Programa de Integridade

Qualquer que seja a instância responsável, ela deve ser dotada de autonomia, independência, imparcialidade, recursos materiais, humanos e financeiros para o pleno funcionamento, com possibilidade de acesso direto, quando necessário, ao mais alto corpo decisório da empresa.

3º: Análise de perfil e riscos

A empresa deve conhecer seus processos e sua estrutura organizacional, identificar sua área de atuação e principais parceiros de negócio, seu nível de interação com o setor público – nacional ou estrangeiro – e consequentemente avaliar os riscos para o cometimento dos atos lesivos da Lei nº 12.846/2013.

4º: Estruturação das regras e instrumentos

Com base no conhecimento do perfil e riscos da empresa, deve-se elaborar ou atualizar o código de ética ou de conduta e as regras, políticas e procedimentos de prevenção de irregularidades; desenvolver mecanismos de detecção ou reportes de irregularidades (alertas ou *red flags*; canais de denúncia; mecanismos de proteção ao denunciante); definir medidas disciplinares para casos de violação e medidas de remediação. Para uma ampla e efetiva divulgação do Programa de Integridade, deve-se também elaborar plano de comunicação e treinamento com estratégias específicas para os diversos públicos da empresa.

5º: Estratégias de monitoramento contínuo

É necessário definir procedimentos de verificação da aplicabilidade do Programa de Integridade ao modo de operação da empresa e criar mecanismos para que as eficiências encontradas em qualquer área possam realimentar continuamente seu aperfeiçoamento e atualização. É preciso garantir também que o Programa de Integridade seja parte da rotina da empresa e que atue de maneira integrada com outras áreas correlacionadas, tais como recursos humanos, departamento jurídico, auditoria interna e departamento contábil-financeiro (CGU, 2015).

As sanções estabelecidas na Lei 12.846/2013 e detalhadas no Decreto 8.420/2015 nos remetem a reflexões sobre o papel das organizações no combate à corrupção. O estudo detalhado da legislação com foco em programa de integridade sinaliza para a importância do investimento em integridade corporativa e reputação organizacional, conduta e valores éticos associados à identidade organizacional proporcionando condições para que possam ser recursos das empresas na busca da vantagem competitiva sustentável. A CGU (2015) recomenda em sua cartilha que as empresas que já possuem um programa de compliance, ou seja, uma estrutura formal para atendimento aos requisitos das leis em geral, devem buscar a integração desses programas com as diretrizes nela apresentadas.

Complementarmente, convém que “a empresa conheça as regulamentações que versam sobre o assunto, tais como as Portarias nº 907⁵ e 910⁶/2015, editadas pela Controladoria Geral da União (...), documentando todas as ações implementadas” (CGU, 2015).

Segundo a CGU (2015), percebe-se uma tendência surgindo no mercado no sentido de valorizar cada vez mais empresas que estejam comprometidas com a integridade organizacional, passando a obter uma vantagem competitiva e obtenção de investimentos, créditos ou financiamentos.

A formação moral de uma sociedade está diretamente associada à prática diária, franca, transparente e sincera de valores e princípios éticos. Urge que as organizações formalizem seus propósitos com esse embasamento, passando a ser agentes ativos no combate a esse fenômeno social denominado corrupção.

CARACTERIZAÇÃO DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE ANTICORRUPÇÃO

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa:

...está cada vez mais em evidência a responsabilidade dos diferentes agentes de governança diante de temas como sustentabilidade, corrupção, fraude, abusos nos incentivos de curto prazo para executivos e investidores, além da complexidade e multiplicidade de relacionamentos que as organizações estabelecem com os mais variados públicos (IBGC, 2015)

No exercício da governança corporativa, são muitas vezes subjetivos e ambíguos os temas relacionados, demandando dos agentes forte capacidade de avaliação, fundamentação e julgamento. Para que as decisões sejam tomadas com base no equilíbrio, informação e reflexão, torna-se fundamental a consideração perfil de risco⁷ da organização, o claro entendimento dos papéis dos agentes e o uso sistemático de critérios éticos. (IBGC, 2015).

Portanto, ainda de acordo com o instituto, “as decisões devem ser adequadamente fundamentadas, registradas e passíveis de verificação pelas devidas partes interessadas” (IBGC, 2015). Os critérios éticos advêm dos princípios e valores das empresas, caracterizando assim a sua identidade organizacional. Nesse sentido, “a clareza sobre essa identidade é fundamental para que os agentes de governança possam exercer adequadamente seus papéis, alinhado a estratégia traçada e a ética” (IBGC, 2015).

Para sustentar o estabelecimento da proposta teórica de um programa de integridade anticorrupção, o resgate do conceito de Governança Corporativa é fundamental:

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2015).

Portanto, a partir desse conceito, o framework para um programa de integridade anticorrupção deve ter como fundamento os Princípios de Governança Corporativa propostos pelo instituto, quais sejam: a) **Transparência**: consiste no compromisso de disponibilizar todas as informações de interesse para as partes interessadas, adicionalmente àquelas impostas pela

⁵ Portaria que dispõe para avaliação do programa de integridade a exigência de dois documentos fundamentais: o relatório de perfil e o relatório de conformidade.

⁶ Portaria que define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoa jurídica por meio do PAR e para celebração de acordo de leniência.

⁷ Formado pelo apetite ao risco (nível de risco que a organização pode aceitar para realização de sua estratégia) e pela tolerância ao risco (nível aceitável de variabilidade na realização das metas e objetivos estabelecidos).

legislação; b) **Equidade**: caracterizado pelo tratamento justo e isonômico dos sócios e partes interessadas, levando em consideração os direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas de cada um deles; c) **Prestação de Contas**: caracterizado pela prestação de contas da atuação dos agentes de modo claro, conciso, compreensivo e tempestivo, onde os agentes de governança assumem as consequências pelos seus atos e omissões, atuando com diligência e responsabilidade no cumprimento de suas atribuições; e, d) **Responsabilidade Corporativa**: os agentes devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzindo as externalidades negativas e aumentando as positivas nos seus negócios, levando em consideração, no curto, médio e longo prazo, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc.).

Com base nesses princípios, a tabela a seguir, a partir dos parâmetros estabelecidos no Decreto Lei 8.420/205 (BRASIL, 2015) e dos cinco pilares propostos no Programa de Integridade da CGU (2015), apresenta uma proposta teórica de estrutura para Programas de Integridade Anticorrupção:

Tabela 1. Estrutura de um Programa de Integridade (Decreto 8.420/2015 e CGU/2015)

Pilar do Programa de Integridade da CGU (2015)	Decreto 8.420/2015 (Programa de Integridade)
1. Comprometimento e apoio da alta direção.	I. Comprometimento da alta direção da pessoa jurídica.
2. Instância responsável pelo Programa de Integridade.	IX. Independência, estrutura e autoridade da instância interna.
3. Análise de perfil e riscos.	V. Análise periódica de riscos.
4. Estruturação das regras e instrumentos.	II. Padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade (empregados e administradores). III. Padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade (fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados) IV. Treinamentos periódicos. VI. Registros contábeis completos e precisos (transações). VII. Controles internos (confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras). VIII. Procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos (processos licitatórios, execução de contratos, pagamento de tributos, obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões, etc.). X. Canais de denúncia de irregularidades. XI. Medidas disciplinares (violação do programa de integridade). XII. Procedimentos para interrupção de irregularidades ou infrações e respectiva remediação dos danos gerados. XIII. Diligências apropriadas para contratação (supervisão, de fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados). XIV. Verificação de irregularidades, ilícitos ou vulnerabilidades nas

(continuação)

Pilar do Programa de Integridade da CGU (2015)	Decreto 8.420/2015 (Programa de Integridade)
	XVI. pessoas jurídicas envolvidas em fusões, aquisições e reestruturações societárias. Transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

5. Estratégias de monitoramento contínuo.	XV. Monitoramento contínuo do programa de integridade (prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos).
---	--

Fonte: Adaptado do Decreto 8.420/2015 e do Programa da GCU/2015.

CONCLUSÃO

Para proporcionar um ambiente organizacional sólido, justo, responsável e transparente, em compliance com a legislação em vigor, particularmente no que tange aos requisitos da Lei 12.846/2013 e Decreto 8.420/2015, torna-se necessária a implantação de procedimentos de controles internos preventivos, detectivos, corretivos e de monitoramento contínuo. Aliadas a essas medidas, iniciativas de divulgação, capacitação e estabelecimento de uma cultura anticorrupção caracterizam uma proposta teórica de estruturação de um Programa de Integridade, atendendo aos requisitos de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

O resultado da proposta contido neste ensaio pretende evidenciar e sustentar, a nível teórico, a responsabilidade dos dirigentes de pessoas jurídicas na tomada de decisão para estruturação ou atualização de seus programas de compliance, de acordo com as características e os riscos das atividades de seus processos de negócio.

De acordo com o Promotor de Justiça do Estado do Espírito Santo⁸:

Cada empresa deve ter consciência que é parte de um sistema complexo de combate à corrupção e, nesse caso, deve exercer o seu papel. Por isso, está consolidada a necessidade de as empresas instituírem políticas internas de integridade e de enfrentamento à corrupção, o que pode se dar no plano individual ou coletivo (ZENKNER, 2017).

Para avaliar a aplicabilidade e contribuição científica da proposta teórica apresentada, cabe a realização de pesquisas complementares no sentido de compreender como o programa de integridade vem sendo implantado e mantido nas organizações e sua respectiva efetividade no combate à corrupção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, C.W. Corrupção no Brasil: a perspectiva do setor privado. **Relatório de Pesquisa da Transparência Brasil**, São Paulo, 2004.

ALMEIDA, F. J. R. Ética e Desempenho Social das Organizações: um Modelo Teórico de Análise dos Fatores Culturais Contextuais. **Revista de Administração Contemporânea**, vol. 11, n. 3, p. 105-125, 2007.

AYRES, C. H. S. Programas de Compliance no âmbito da Lei No 12.846/2013: importância e principais elementos. **Revista do Advogado**. São Paulo, Ano XXXIV, n. 125, p.89-105. 2014.

AZEVEDO, H.; DE LUCA, M. M. M.; HOLANDA; A. P.; PONTE, V. M.R.; SANTOS, M.S. Código de Conduta: Grau de Adesão às Recomendações do IBGC pelas Empresas listadas na

⁸ Dr. Marcelo Zenkner é Promotor de Justiça do ES, membro da Associação Internacional de Procuradores (IAP), trabalhou entre 2015 e 2016 como Secretário de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo, implantando pela primeira vez no Brasil uma estrutura administrativa para aplicação de sanções de acordo com a Lei Anticorrupção Empresarial. Dentre outras atividades acadêmicas, é professor da Faculdade de Direito de Vitória/ES (FDV) e doutorando da Universidade Nova de Lisboa onde desenvolve investigação sobre o tema “Integridade Governamental e Empresarial”.

BM&FBOVESPA. **Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, v. 11, n. 1, p.2-13., 2014.

BACKES, R.; RATHKE G.; BIANCHI, V.; GASSEN, M.; KRUGER, V.J. Governança Corporativa e Performance Organizacional: descrição de estudos sobre o tema. **UEM-Paraná**. v.28, n.2, p 59-73, 2009.

BADIN, L.A.; BASTOS, M.T. Um modelo de política de combate à corrupção. **Revista do Advogado**. São Paulo, Ano XXXIV, n. 125, p.68-75. 2014.

BIANCHI, M. **A Controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente**. 2005. 159 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2005.

BORINI, F. M.; GRISI, F.C. A corrupção no ambiente de negócios: survey com as micro e pequenas empresas da cidade de São Paulo. **Revista de Administração**. São Paulo, v.44, n. 2, p.102-117. 2009.

BRASIL. **Lei No 12.846 de 1º de Agosto de 2013**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em 07 mar 2016.

BRASIL. **Decreto No 8.420 de 18 de março de 2015**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em 07 mar 2016.

CAMPOS, P. T. Comentários à Lei 12.846/2013 - Lei anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 1, p.160-185, 2015.

CARROLL, A. B. The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organization Stakeholders. **Business Horizons**, July-August, 1991.

CARROLL, A. B. Ethical Challenges for Business in the New Millennium: Corporate Social Responsibility and Models of Management Morality. **Business Ethics Quarterly**, v.10, Issue 1, ISSN 1052-150x, p. 33-42, 2002.

CHANLAT, J. F. A Caminho de uma Nova Ética das Relações nas Organizações. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, 68-73, 1992.

CHERMAN, A.; TOMEI, P.A. Códigos de Ética Corporativa e a Tomada de Decisão Ética: Instrumentos de Gestão e Orientação de Valores Organizacionais? **Revista de Administração Contemporânea**, vol. 9, n. 3, p. 99-120, 2015.

CGU - Controladoria Geral da União; OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Convenção sobre o Combate a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. Brasília, 2007. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/publicacoes/cartilha_ocde.pdf>. Acesso em 04 mar 2016.

_____. **Programa de Integridade:** Diretrizes para a Empresa Privada. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em 07 mar. 2016.

CGU - Controladoria Geral da União; ONU - Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.** Brasília. 2008. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu>> Acesso em 07 mar 2016.

DOH, J.; RODRIGUEZ, P.; UHLENBRUCK, K.; COLLINS, J.; EDEN, L. Coping with corruption in foreign markets. **Academy of Management Executive.** 173: 114–127, 2003.

FCPA. **A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act.** Disponível em: <<http://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-resource-guide.pdf>>. USA, 2012. Acesso em 07 mar 2016.

FRENCH, P. Ethics and Agency Theory. **Business Ethics Quarterly**, v.5, 0621-0627, 1995.

GRIESSE, Margaret A.. 2003. Ética Empresarial e Responsabilidade Social Corporativa à Luz da Teoria de Julgamento Moral, de Lawrence Kohlberg. **Impulso**, vol. 14, n. 35, p. 33-48.

HEIDENHEIMER. A.J. 1970. **Perspectives in the perception of corruption.** In: HEIDENHEIMER, A.J. Political corruption: readings in comparative analysis. New York: Hold, Rinehart and Wilston, 1970. p.18-28.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA-IBGC. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa. 5ª edição. São Paulo. 2015. Disponível em <http://www.ibgc.org.br/userfiles/Codigo_julho_2010_a4.pdf>. Acesso em 07 mar. 2016.

INSTITUTO ETHOS. **Formulação e implantação de códigos de ética em empresas**, 2000. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/cedoc/formulacao-e-implantacao-de-codigo-de-etica-em-empresas-reflexoes-e-sugestoes>>. Acesso em 06 mar 2016.

INSTITUTO ETHOS. **Indicadores Ethos para Negócios Sustentáveis e Responsáveis - Guia Temático - Integridade, Prevenção e Combate à Corrupção.** São Paulo, 2015.

KITAGAWA, C.H.; RIBEIRO, M.S. Governança corporativa na América Latina: a relevância dos princípios da OCDE na integridade dos conselhos e autonomia dos conselheiros. **Revista Contabilidade & Finanças**, USP, São Paulo, v. 20, n. 51: p. 61-76, 2008.

MARTINEZ, A.P. Desafios do acordo de leniência da Lei nº 12.846/2013. **Revista do Advogado.** São Paulo, Ano XXXIV, n. 125, p.31-41. 2014.

MORO, L.C. Corrupção, compliance e Direito do Trabalho: velhas práticas, novos riscos para empregados. **Revista do Advogado.** São Paulo, Ano XXXIV, n. 125, p.59-67. 2014.

NYE, J. S. Corruption and political development: a cost benefit analysis. **American Political Science Review.** Los Angeles, v.61, n.2, p.417-427. 1967.

REIF, P.B.M.; PORTELLA, R.T.; RIBAS, M.A. O papel do advogado nas investigações internas. **Revista do Advogado**. São Paulo, Ano XXXIV, n. 125, p.89-105. 2014.

RODRIGUEZ, P.; SIEGEL, D.S.; HILLMAN, A.E.L. Three lenses on the multinational enterprise: politics, corruption and corporate social responsibility. **Journal of International Business Studies**, 376, 733–746, 2006.

SANTOS, R.; *et. al.* **Compliance e liderança: a suscetibilidade dos líderes ao risco de corrupção nas organizações**. Instituto Israelita de Ensino e Pesquisa Albert Einstein, p. 2, 2012.

SANTOS, R. A. **Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional**. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/6_ConcursoMonografias/2-Lugar-Profissionais.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2014.

SANTOS, R.; A.; GUEVARA, A.J.H.; AMORIM, M.C.S; FERRAZ-NETO, B. Compliance e Liderança: a suscetibilidade dos líderes ao risco de corrupção nas organizações. **Einstein**, v. 10, n. 1, p. 1-10, 2012.

SCHILDER, A. **Banks and the compliance challenge**. The Asian Banker Summit; 2006 Mar 15 – Mar 17; Bangkok: Bank for International Settlements; 2006.

SCHWARTZ, M.S; CARROLL, A.B. Integrating and Unifying Competing and Complementary Frameworks: The Search for a Common Core in the Business and Society Field. **Business & Society**, v. 47, n. 2, p. 148-186, 2009.

SILVA, E. C. **Governança Corporativa nas empresas: guia prático de orientação para acionistas e conselho de administração**. São Paulo: Atlas, 2006.

SROUR, R. H. Ética empresarial sem moralismo. **Revista Administração de Empresas**, v. 29, n. 3, p. 3-22, 1994.

SWIFT, T.; ZADEK, S. **Corporate Responsibility and the Competitive Advantage of Nations**. London: The Copenhagen Centre/Accountability, 2002.

TANZI, V. Corruption around the world—causes, consequences, scope, and cures. **IMF Staff Papers**, 454, 559–594, 1998.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Disponível em <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table>. Acesso em 12 jul. 2017.

UK BRIBERY ACT. **The Bribery Act 2010: Guidance**. Disponível em <<https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>>. Acesso em 07 mar 2016.

ZENKNER, M. O Papel do Setor Privado na Promoção da Integridade nos Negócios. **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance**, 2ª ed., Salvador, 509-538, 2017.