



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
DIREITO PÚBLICO

JÉSSICA PEREIRA ANDRADE SANTOS

**O *COMPLIANCE* NA LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA:
INCENTIVO À IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE PELAS
PESSOAS JURÍDICAS COMO UM NOVO MARCO NO COMBATE À CORRUPÇÃO
NO BRASIL**

Salvador
2017

JÉSSICA PEREIRA ANDRADE SANTOS

**O *COMPLIANCE* NA LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA:
INCENTIVO À IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE PELAS
PESSOAS JURÍDICAS COMO UM NOVO MARCO NO COMBATE À CORRUPÇÃO
NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade Baiana de Direito como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu para obtenção do título de Especialista em Direito Público.

Salvador
2017

RESUMO

A presente monografia faz uma análise acerca da previsão da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 sobre o programa de *compliance*, chamado pela legislação brasileira de programa de integridade, e sua efetividade no combate à corrupção. Inicialmente, apresenta um panorama geral sobre o fenômeno da corrupção, sobre a Lei nº 12.846/2013 e sobre o Decreto que a regulamentou. Posteriormente, estuda-se o instituto do *compliance* e as bases para implementação de um programa adequado e eficaz. Em sequência, passa-se a analisar como a legislação anticorrupção brasileira implementou o instituto e, por fim, discute-se os desafios e possibilidades para que o programa de *compliance* se torne efetivo no Brasil e para que, em sendo efetivo, se torne um importante instrumento de combate à corrupção. Os estudos revelaram que a implantação de programas de *compliance* tende a se expandir, mas já se mostra uma realidade em parte das pessoas jurídicas nacionais, notadamente, nas de médio e grande porte. Revelou-se também que programas de integridade adequados e eficientes são um importante meio de combate à corrupção, estabelecendo um novo marco nesta seara, vez que a responsabilidade por uma cultura comercial ética e proba passou a ser repartida com a iniciativa privada, bem como porque inovou-se em adotar um viés preventivo de combate à corrupção.

Palavras-chave: Lei nº 12.846/2013. Anticorrupção. *Compliance*. Programa de Integridade.

ABSTRACT

This monograph makes an analysis about prevision of law n° 12.846 on August 1, 2013, about the compliance program, called of Integrity Program by Brazilian legislation, and its effectivity in the battle against corruption. Initially, it shows an overview about the corruption phenomenon, law n° 12.846/2013, and about decree that has regulated it. After, it was analyzed the compliance politics and the necessary bases toward implementation of an adequate and effective program. In sequence, it was sought to analyze how the Brazilian legislation anti-corruption has implemented the compliance politics. Ultimately, it is studied the challenges and possibilities in order that the compliance politics becomes effective and an important tool in the fight against corruption at Brazil. Studies have revealed that implementation of compliance programs tends to increase, even though it has already been used in part of national legal people, notably those with medium-sized and large. Also, it has revealed that adequate and efficient programs of integrity are an important means on combat against corruption. A new mark was established in this field, since the responsibility over an ethic negotiation cultural and honest became shared to private sector, as well as because it has been sought to adopt preventive actions in the fight against corruption.

Key words: Law n° 12.846/2013. Anti-corruption. Compliance. Integrity Program.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. A LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA	8
2.1 CORRUPÇÃO: ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS	8
2.2 A LEI Nº 12.846/2013	13
2.2.1 Breve esboço histórico	13
2.2.2 Disciplina legal	14
2.2.2.1 Dos sujeitos passivo e ativo	14
2.2.2.2 Da responsabilidade	16
2.2.2.3 Dos atos lesivos à Administração Pública nacional e estrangeira	20
2.2.2.4 Das sanções administrativas e sua dosimetria	22
2.2.2.5 Do procedimento administrativo de responsabilização	24
2.2.2.6 Do acordo de leniência	26
2.2.2.7 Da responsabilização judicial	28
2.2.2.8 Do CNEP e do CIES	29

2.2.2.9 Da prescrição	30
2.3 O DECRETO Nº 8.420/2015	30
3. O COMPLIANCE	33
3.1 BREVE ESCORÇO HISTÓRICO	33
3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O INSTITUTO	37
3.2.1 Conceito, objetivos e benefícios	37
3.2.2 O programa de <i>compliance</i>	41
3.2.2.1 Principiologia	41
3.2.2.2 Possibilidades para implementação do programa	44
3.2.3 O compliance como exigência do Estado Democrático de Direito	46
4. O COMPLIANCE NA LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA	49
4.1 O ART. 7, INCISO VIII, DA LEI Nº 12.846/2013	49
4.2 O <i>COMPLIANCE</i> NO DECRETO Nº 8.420/2015	52
4.2.1 A possibilidade de redução da sanção de multa	52
4.2.2 Do programa de integridade	56
4.2.2.1 Do conceito legal e da necessidade de individualização do programa	

56

4.2.2.2 Dos parâmetros de avaliação

57

**5. DA EFICÁCIA DO *COMPLIANCE* ANTICORRUPÇÃO E DA SUA ATUAÇÃO
 COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO**

65

5.1 DA EFICÁCIA NORMATIVA

65

5.2 DO PANORAMA ATUAL DO *COMPLIANCE* ANTICORRUPÇÃO 66

5.2.1 A Lei nº 13.303/2016 e o dever de conformidade das Empresas Estatais.....66

5.2.2 A Pesquisa Maturidade do Compliance no Brasil – 2ª Edição..... 69

5.2.3 Ações úteis à concretização 70

5.3 O *COMPLIANCE* COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO 71

6. CONCLUSÃO 76

REFERÊNCIAS

80

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno social da corrupção se apresenta em toda a história da humanidade e traz consequências deletérias para todo o corpo social, diminuindo a eficiência dos serviços públicos, lesando gravemente o erário e criando um ambiente de descrédito para com as instituições estatais. A corrupção segue sendo um dos maiores problemas do Brasil, de modo que tem se buscado ao longo dos anos uma solução normativa para o tema, sendo um dos mais inovadores intentos a Lei nº 12.846/2013.

A citada Lei inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao prever a responsabilização civil e administrativa em caráter objetivo para as pessoas jurídicas envolvidas em casos de corrupção com a Administração Pública. Essa responsabilização implica, entre outras sanções, na aplicação de vultosas multas administrativas. É neste aspecto que a Nova Lei Anticorrupção introduziu a figura do *compliance*, um importante instituto de combate à corrupção, já utilizado em outros ordenamentos jurídicos e, nacionalmente, em outras áreas, como na legislação antitruste e na legislação de combate à lavagem de dinheiro.

As pessoas jurídicas que se envolverem em casos de corrupção, mas que demonstrem ter implantado efetivos e adequados programas de *compliance*, chamados pela nova legislação de programas de integridade, poderão ter suas multas atenuadas em até 4% do valor do seu faturamento bruto. A presente pesquisa se presta a analisar esse novo contexto normativo, mais especificamente, a potencial eficácia da implantação de tais programas no combate à corrupção.

O estudo do *compliance*, instituto inovador no âmbito do combate à corrupção no Brasil, para além do interesse causado pela sua própria novidade, mostra sua importância no que diz respeito à possibilidade de combater a corrupção pelo viés preventivo. Inicialmente, acredita-se que o estímulo trazido pela legislação à implementação de programas que busquem a conformidade das pessoas jurídicas às leis e regulamentos tem importância significativa para que se obtenha relações entre a Administração Pública e a iniciativa privada pautadas na ética e na probidade.

Para que se confirme tal hipótese procurou-se, num primeiro momento, estudar o fenômeno da corrupção e o contexto normativo em que o *compliance* foi inserido, ou seja, a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 8.420/2015. O primeiro capítulo deste trabalho se dedica,

assim, a analisar o que é corrupção, suas causas, consequências e meios de combate e, posteriormente, a estudar a Lei Anticorrupção, suas bases, inovações e principais discussões que se sucederam à sua publicação. Por fim, realizou-se uma breve análise do Decreto nº 8.420/2015, que regulamentou a Lei.

Num segundo momento, passou-se ao estudo acerca do *compliance*, pesquisando-se sobre o seu conceito, seu contexto histórico e aplicação internacional, além dos seus principais objetivos e benefícios. Em seguida, analisou-se a principiologia e as possibilidades para implementação programa de *compliance* adequado e eficaz, chegando-se a reflexão acerca de ser o *compliance* uma necessidade do Estado Democrático de Direito.

O terceiro capítulo deste trabalho, por sua vez, analisa como a legislação brasileira introduziu o *compliance* anticorrupção no ordenamento jurídico. Faz-se um estudo do art. 7º, inciso VIII da Lei nº 12.846/2013 e, posteriormente, de como se deu a regulamentação feita pelo Decreto nº 8.420/2015, de modo que fosse possível compreender em que bases o instituto foi disciplinado no Brasil.

Por fim, a pesquisa se direcionou para as possibilidades e desafios para que o *compliance* se torne efetivo no Brasil, ou seja, para que possa ser implementado em larga escala pelas pessoas jurídicas, bem como para que, em se tornando efetivo, possa se tornar um importante aliado no combate à corrupção, estabelecendo um novo marco neste campo.

Adotou-se uma estratégia metodológica de pesquisa teórica a partir da análise de conteúdo como meio de compreender a legislação e suas conexões contextuais. A vertente metodológica, por sua vez, é a jurídico-dogmática, vez que trabalha com elementos normativos, apesar de não estar centrada na autossuficiência do Direito. O raciocínio adotado é o indutivo, vez que se parte de dados particulares e se dirige a constatações gerais. Ou seja, observa-se os fenômenos, faz-se a relação entre eles e generaliza-se os achados, buscando compreender o instituto do *compliance* e suas perspectivas no combate à corrupção.

2. A LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

2.1. CORRUPÇÃO: ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS

A corrupção é um dos mais graves problemas do mundo em sociedade, constituindo uma ameaça ao ideal de um bom governo, à legitimidade política e ao interesse público, além de agravar as misérias sociais, por meio do desperdício de recursos e desestímulo ao desenvolvimento econômico e humano. Definir a corrupção, no entanto, não é uma tarefa simples, tendo em vista a complexidade e pluridimensionalidade do tema (NUNES, 2008, p. 17).

Segundo Ernesto Garzón Valdés, todo ato de corrupção implica em: 1) um órgão de decisão, que indica o agente público competente para determinado ato; 2) um sistema normativo relevante, que é o marco normativo dentro do qual se produz o ato; 3) um dever posicional exigido do agente público; 4) um benefício ‘extraposicional’, que é o ganho obtido sem fundamento no sistema normativo relevante; 5) a participação de outrem com capacidade de decidir ou não; 6) clandestinidade, uma vez que o ato de corrupção é ordinariamente praticado à margem de qualquer regime de transparência. (1997, p. 42-48)

Baseando-se nesses conceitos prévios trazidos por Valdés, Mário Pimentel Albuquerque define corrupção como *“um ato clandestino praticado por duas ou mais pessoas, dentre as quais, pelo menos uma revestida de poder decisório, mediante o qual, em flagrante violação ao dever posicional, perseguem-se vantagens econômicas ou não, sem fundamento no sistema normativo relevante”*. (2006, p. 19)

O Banco Mundial, por sua vez, utiliza uma definição mais genérica do termo, evitando choques com leis, doutrinas e políticas dos mais diversos países. Corrupção para a instituição significa *“o abuso do poder público para benefícios privados”*. (TANZI, 2002, p. 25) A Organização das Nações Unidas adota um conceito bastante parecido, para a ONU corrupção seria *“o abuso da função pública para ganho pessoal direto ou indireto”*. (PETRELLUZZI; RIZEK JUNIOR, 2014, p.1)

Malgrado a dificuldade de conceituação, o fenômeno da corrupção é antigo e tem se mostrado comum a todas as épocas e às mais distintas formas de organização estatal. Existem referências do problema, por exemplo, no Código de Hamurabi, no Reino da Babilônia (XX a.C.), no Reino do Egito (XIV a.C.) e até mesmo na Bíblia.

Segundo Humberto Jacques de Medeiros (2006, p. 58), não há, por sua natureza, Estado imune à corrupção, sendo esta inerente, em maior ou menor grau, a todas as

organizações estatais. A corrupção não se materializa, no entanto, sempre no mesmo sentido e nem com os mesmos efeitos. Nas ditaduras, conforme lição de Mário Pimentel Albuquerque (2006, p. 20), o suborno, a ameaça e extorsão são as formas mais presentes e impulsionam a engrenagem estatal, levando a uma diminuição da liberdade e a um aumento da vigilância. Já no Estado Democrático de Direito, os efeitos da corrupção devastam as instituições estatais e envelhecem a cidadania.

Cogita-se de muitas causas geradoras de corrupção. Esta, inicialmente, era tratada como decorrente apenas da falha moral dos agentes públicos. Hoje, economistas e cientistas sociais atribuem uma série de razões para a existência de mercados e políticos corruptos. Antonio Carlos Ozório Nunes, por exemplo, afirma que os principais fatores são:

a) ausência de democracia e, conseqüentemente, de instituições democráticas adequadas, destacando-se os mecanismos independentes de controle governamental, tais como um Poder Judiciário, um Poder Legislativo e um Ministério Público independentes, ausência de órgãos superiores de fiscalização e uma imprensa livre; b) excesso de burocracia e falta de transparência nos regulamentos e procedimentos administrativos; c) elevada discricionariedade do Poder Público na formulação e implementação de políticas públicas; d) salários e rendimentos inadequados no setor público, além de deficientes condições de trabalho, sem motivação para a eficiência; e) falta de códigos de conduta, de regras e diretrizes éticas ao setor público e ao setor privado; f) a cultura do patrimonialismo e do clientelismo. (2008, p. 22)

Há certo consenso, no entanto, de que o surgimento do Estado Social e o consequente crescimento dos deveres estatais proporcionou um cenário mais propício a atos corruptivos. Quanto maior o número de atribuições do Estado, maior o poder que é dado aos seus agentes para coordenar a realização de obras e a contratações de serviços, por exemplo. Se a este fato se soma baixa transparência dos processos administrativos e alto nível de discricionariedade, a corrupção encontra terreno fértil para se tornar sistêmica.

É nesse sentido que opina Ricardo Letzia Garcia (2003, p.27) ao afirmar que entre os principais fatores geradores de corrupção está a excessiva intervenção estatal, a alocação política dos recursos e o excessivo poder discricionário ofertado a setores específicos da esfera política e burocrática. Acerca dessa temática, no entanto, Vito Tanzi (2002, p.26) ressalta que tal posicionamento não pode se tornar um dogma, haja vista que a relação entre o problema da corrupção e o grau de intervenção do Estado não é linear. Exemplifique-se mencionando alguns dos países com menor índice de corrupção no mundo, tais como Canadá, Dinamarca e Suécia, e que possuem uma significativa participação do setor público na

economia.

Para Modesto Carvalhosa, a corrupção no Brasil seguiu um pouco deste caminho:

A corrupção em nosso país é de natureza sistêmica e vem de longa data, dos tempos coloniais. Pode-se, no entanto, lembrar que a corrupção tornou-se dominante em virtude das grandes obras públicas que passaram a ser construídas a partir dos anos 1930, ou seja, na Segunda República. (2015, p. 86-87)

A corrupção no Brasil tem raízes muito profundas, tendo se instalado desde o período colonial, principalmente em razão do processo de colonização ter tido como elemento marcante a falta de realização de um projeto de nação e de bem coletivo. O Brasil foi construído sob o desejo português de usufruir das riquezas da terra recém descoberta.

Retrata bem o quanto é antiga a prática de corrupção no Brasil o Sermão do Bom Ladrão do Padre Antônio Vieira:

O ladrão que furta para comer, não vai nem leva ao inferno: os que não só vão, mas levam, de que eu trato, são outros ladrões de maior calibre e de mais alta esfera; os quais debaixo do mesmo nome e do mesmo predicamento distingue muito bem São Basílio Magno. Não só são ladrões, diz o santo, os que cortam bolsas, ou espreitam os que se vão banhar para lhes colher a roupa; os ladrões que mais própria e dignamente merecem este título são aqueles a quem os reis encomendam os exércitos e legiões ou o governo das províncias, ou a administração das cidades, os quais já com mancha, já com forças roubam cidades e reinos: os outros furtam debaixo do seu risco, estes sem temor nem perigo: os outros se furtam, são enforcados, estes furtam e enforcam. (VIEIRA, 1998, p. 85)

Segundo Márcia Noll Barboza, no período do Brasil Colônia vigorava muito fortemente o patrimonialismo, observando-se muito claramente a apropriação privada do âmbito público. Tinha-se um sistema de dominação em que a riqueza vai sendo distribuída como patrimônio pessoal do governante. Essa estrutura, no mais das vezes, estava ligada a relações clientelistas, já que a riqueza podia ser dividida de maneira não equitativa em troca de prestações, favores ou apoio político. (2006, p. 105)

Tal sistema, todavia, não ficou restrito a essa fase da história brasileira. Como explica José de Souza Martins, o sistema patrimonial no Brasil resistiu ao curso do tempo se encobrendo de uma forma de poder aparentemente racional, mas estabelecida em favor das oligarquias. Assim, seus elementos perduraram até os dias atuais com uma clara confusão entre o âmbito público e privado. (1996, p. 195)

Ao binômio patrimonialismo-clientelismo, se uniu, no século XIX, o coronelismo,

que pessoalizou ainda mais a política brasileira, a tornando historicamente marcada pelo trato da coisa pública como bem privado, como também pela política do favor. (BARBOZA, 2006, p. 106) A corrupção já se mostrava, a essa altura e com tal cenário propício, endêmica no Brasil.

Nos dias atuais o problema segue sendo um dos mais graves do país, contribuindo em grande parte para a ineficiência do Estado na promoção do bem comum. Nesse sentido, a ONG *International Transparency* lista o Brasil como um país em que a percepção da corrupção é uma das maiores do mundo. O último levantamento, divulgado em janeiro de 2017, coloca o país na 70ª colocação, num ranking de 176 países, com uma nota 40, numa escala que vai de 0 a 100. Tal pontuação aponta os graves problemas de corrupção do Brasil, já que a média global é de 43 pontos, o que já foi considerada uma nota dramática pela instituição.

A Organização afirma, no entanto, que o ano de 2016 foi um bom ano de luta contra a corrupção nas américas, destacando as investigações ocorridas em torno das empresas brasileiras Odebrecht e Petrobrás e o fato de ricos e poderosos terem sido colocados no centro das investigações. (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2017)

Modesto Carvalhosa (2015, p. 88 e ss.) traz alguma das formas mais correntes de corrupção no Brasil, destacando o papel das empreiteiras e fornecedoras que, segundo ele, a partir dos anos 40 dedicaram-se sistematicamente ao enriquecimento pessoal dos agentes políticos e administrativos envolvidos na gestão de obras públicas e de fornecimento em troca de favoritismo delituoso, no presente e no futuro.

Se refere o autor ainda ao pesado tráfico de influências, que chegou a se infiltrar no Poder Judiciário pela venda de sentenças e votos e no Poder Legislativo onde projetos e emendas são votados em desfavor do interesse público, para preservar o desejo de grandes pessoas jurídicas financiadoras de campanha. Nesse âmbito ainda se insere a figura do cartel para participar de licitações, em que as empresas concorrentes se unem para ou fracionar a prestação dos serviços e o fornecimento dos produtos ou mesmo para se alternarem na adjudicação das obras e fornecimentos com um valor comparativo maior do que se houvesse uma legítima concorrência entre os licitantes. O autor lembra, por fim, dos constantes termos aditivos aos contratos feitos, na maior parte das vezes, de forma fraudulenta.

Essas são apenas algumas das facetas da corrupção que, de modo geral, traz consequências devastadoras para o corpo social. Um país com alto nível de corrupção, como

ocorre com o Brasil, tem a exclusão social agravada, os serviços públicos deteriorados, distorção dos recursos que deveriam se dirigir a setores sociais e vitimização de uma clientela que não pode se socorrer nos serviços privados. A corrupção mina, ainda, a estabilidade fiscal e econômica, atingindo a população mais carente, concentra renda e força, aumenta os níveis de violência urbana, causa esgotamento de recursos ambientais, reduz a produtividade de investimentos públicos e faz cair o investimento estrangeiro. (MEDEIROS, 2006, p. 59)

Além desses prejuízos objetivos, *“a corrupção constitui uma crise moral do Estado que rompeu os laços de confiança entre a cidadania e as autoridades”*. (CARVALHOSA, 2015, p. 83) A crise moral é seguida de uma grave crise de representatividade, de legitimidade das instituições e agentes estatais, de uma postura egoísta generalizada e de uma alienação do cidadão da vida política do país.

Diante de tantos efeitos deletérios da corrupção, também tem se buscado, ao longo dos tempos, meios para combatê-la. Humberto Jacques de Medeiros (2006, p. 60-61) relata duas frentes de combate à corrupção. Em primeiro lugar, o foco deve ser o servidor corrupto, punindo aqueles que rompem com seus deveres funcionais de lealdade à administração pública. Para o autor, tão importante quanto esta providência é perseguir aqueles que corrompem os servidores públicos. Ou seja, não basta que se puna um servidor que aceita suborno, por exemplo, se não se pune aquele que oferece o suborno.

O mencionado autor fala ainda em estratégias repressiva e preventiva de combate ao problema. Afirma que a estratégia repressora passa necessariamente por aparelhos eficientes de fiscalização, responsabilização e punição, que reclama, muitas vezes, mudanças legislativas. Alerta, no entanto, que tais medidas não garantem a eficácia e eficiência do combate, vez que, gera em contrapartida progressos e sofisticação dos sistemas de corrupção. É nesse sentido que se fazem necessárias estratégias de prevenção, que chama de caminhos indiretos e mediatos de enfrentamento. Nesse momento, se corrigem as falhas do sistema e se promove uma consciência social dos malefícios de práticas de corrupção. (2006, 63 e ss.).

A legislação brasileira apresenta muitos meios de combate à corrupção como, por exemplo, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Lavagem de Dinheiro, bem como a Lei Complementar nº 101/2000, referente à Responsabilidade Fiscal e as mais recentes Lei da Ficha Limpa e Lei de Acesso à Informação. Nenhuma delas, no entanto, punia diretamente as pessoas jurídicas envolvidas em casos de corrupção.

É nesse meandro que se insere a Lei nº 12.846/2013, chamada pela doutrina de Lei

Anticorrupção. Mais uma mudança legislativa de combate à corrupção que traz estratégias repressivas e preventivas de enfrentamento dessa prática, desta feita com foco no agente corruptor, ou seja, nas pessoas jurídicas que se relacionam com a Administração Pública.

2.2. A LEI Nº 12.846/2013

2.2.1. Breve esboço histórico

Como dito alhures, apesar de muitos meios de combate à corrupção já existentes no Brasil, nenhum deles tratava especificamente da responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Foi com esse intuito que surgiu a Lei nº 12.846/2013, chamada pela doutrina de Lei da Empresa Limpa ou Lei Anticorrupção. A mesma foi originada do Projeto de Lei – PL 6.826/2010, que tramitou na Câmara dos Deputados entre os anos de 2010 e 2013, vindo a ser votado em abril de 2013 e encaminhado ao Senado Federal em 21 de junho de 2013, após as manifestações populares conhecidas por jornadas de junho, para votação em regime de urgência. O projeto foi, então, aprovado em 4 de julho de 2013 e sancionado pela Presidência da República em agosto do mesmo ano, entrando em vigor 180 dias depois, o que ocorreu em 29 de janeiro de 2014.

A origem da lei são compromissos já assumidos pelo Brasil no âmbito do Direito Internacional Público. O país ratificou convenções internacionais comprometendo-se a responsabilizar de maneira ampla e universal pessoas jurídicas por atos de corrupção.

Conforme lição de Antônio Carlos Ozório Nunes (2008, p. 23), com “*o fenômeno da globalização e a conseqüente intensificação das relações internacionais, o problema da corrupção tornou-se transnacional e passou a ser discutido em escala mundial*”. Dessa forma, várias Convenções Internacionais Anticorrupção foram construídas a partir do final dos anos 90, demonstrando a importância da cooperação de todos os atores internacionais no enfrentamento desse problema mundial.

Nesse contexto, o Brasil ratificou, por meio do Decreto nº 3.678/2000, a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 17 de dezembro de 1997, se comprometendo a cumprir seu artigo 2º, que assim dispõe: “*Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de*

acordo com seus princípios jurídicos.”

Posteriormente, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, de 29 de março de 1996 foi ratificada pelo Decreto nº 4.410, de 2002, tendo como um de seus propósitos que os Estados Partes se comprometessem a adotar medidas preventivas de combate à corrupção, dentre elas:

Medidas que impeçam o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para garantir que as sociedades mercantis e outros tipos de associações mantenham registros que, com razoável nível de detalhe, reflitam com exatidão a aquisição e alienação de ativos e mantenham controles contábeis internos que permitam aos funcionários da empresa detectarem a ocorrência de atos de corrupção.

Por fim, ratificou-se a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003, com a promulgação do Decreto nº 5.687, de 2006. Tal Convenção prevê a cooperação entre entes do setor público e do setor privado no combate à corrupção e estabelece em seu artigo 26 que, no que tange à responsabilidade das empresas ante a prática de atos de corrupção:

1. Cada Estado Parte adotará as medidas necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados, de acordo com a presente Convenção.
2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa.
3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilização penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos.

Assumidos tais compromissos e diante de um contexto popular de insatisfação com a crescente corrupção, ineficiência dos serviços públicos e gastos estatais para a realização da Copa do Mundo Fifa de 2014 no Brasil, promulgou-se a Lei nº 12.846/2013, que viria a ser regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015. A Lei se tornou um importante marco no combate à corrupção do Brasil, trazendo muitas inovações à disciplina de responsabilização civil e administrativa das pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção.

Vale ressaltar que em dezembro de 2015 fora proposta a Medida Provisória nº 703 que buscava alterar o texto da Lei nº 12.846/2013, principalmente no que se refere ao instituto do acordo de Leniência. Tal Medida Provisória, no entanto, perdera sua vigência em 29 de maio de 2016 em razão de ter sido votada em tempo hábil pelo Senado Federal, nos termos do art. 62, §3º da Constituição Federal. A Lei nº 12.846 voltou assim a ter sua disciplina original.

2.2.2. Disciplina legal

2.2.2.1. Dos sujeitos passivo e ativo

A Lei nº 12.846/2013 se dispõe a atuar em uma nova frente de combate à corrupção, desta feita voltando os olhos para os agentes corruptores, ou seja, para as pessoas jurídicas que se relacionam com a Administração Pública e praticam atos corruptivos em desfavor da Administração Pública.

O sujeito passivo da Lei em comento são as pessoas jurídicas de direito público e a Administração Pública nacional e estrangeira, tomada em seu sentido amplo. Tutela-se, primordialmente, o patrimônio público, além de bens imateriais, notadamente, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência. (PETRELLUZZI; RIZEK JUNIOR, 2014, p. 60)

O rol de sujeitos ativos dos atos ilícitos previstos na Lei, por sua vez, é amplo e está previsto no parágrafo único, do art. 1º, do diploma legal:

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Como se observa, estão excluídas do âmbito da Lei e, portanto, do seu processo administrativo, as pessoas físicas. O artigo 3º da norma exclui expressamente o enquadramento de pessoas físicas nos seus ditames ao afirmar que a responsabilidade dos dirigentes, administradores ou de qualquer pessoa natural autora, coautora ou partícipe do ato ilícito não é afastada pela responsabilização da pessoa jurídica, cabendo àquelas a aplicação de leis próprias. (CARVALHOSA, 2015, 57).

As pessoas jurídicas de direito público, interno ou externo, segundo Marco Vinicio Petrelluzzi e Rubens Naman Rizek Junior (2014, p. 56), como principais gestoras do patrimônio público e, via de consequência, entidades a cuja proteção se destina a Lei nº 12.846/13, ficam excluídas da condição de sujeito ativo da prática de atos lesivos à Administração Pública. Afirmam os autores que, quando realizados os atos previstos no artigo 5º da Lei Anticorrupção em ambientes de pessoas jurídicas de direito público, tem-se a responsabilização individual dos agentes estatais, seja no âmbito civil, penal, político e/ou eleitoral.

Os sujeitos ativos para a Lei em estudo, dessa forma, são aquelas pessoas jurídicas

de fato e de direito, organizadas empresarialmente ou não, que tenham ou não fins lucrativos, podendo, ainda, ser ou não personificadas. Carvalhosa inclui nesse rol as pessoas jurídicas com fins sociais, políticos, filantrópicos, assistenciais e associativos, assim como as organizações não-governamentais, as Organizações Sociais – OS, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, as fundações constituídas como pessoa jurídica de direito privado, os institutos, associações abertas ou fechadas, as cooperativas, os sindicatos, os planos de saúde, dentre outros. (2015, p. 61-61)

Nesse elenco se inserem também as pessoas jurídicas estrangeiras que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente ou que tenham fins não lucrativos.

Questão importante a salientar é que a essas pessoas se aplicam as sanções previstas na Lei nº 12.846/13 em razão de atos praticados em seu interesse ou benefício. Assim é que, cabe a aplicação da Lei, na medida em que, proativamente ou passivamente, a pessoa jurídica tem interesse ou se beneficia da prática do ato ilícito. Dessa forma, ao subornar ou deixar-se extorquir pelo agente público, ainda que difusa ou inexistente a promessa de favorecimento, evidencia-se o interesse e aplica-se a Lei. (CARVALHOSA, 2015, p. 59)

2.2.2.2. Da responsabilidade

Uma das maiores inovações previstas na Lei Anticorrupção é a previsão de responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas que pratiquem atos atentatórios à Administração Pública. Esta previsão torna a nova Lei mais rigorosa, vez que as pessoas jurídicas que se envolverem na prática dos atos ilícitos serão sancionadas independentemente da existência de culpa ou dolo.

Essa responsabilização trazida pela Lei é de natureza administrativa e civil. A responsabilidade administrativa é aquela em que é dado à própria Administração Pública, através do processo administrativo competente, punir seus agentes ou administrados em virtude do descumprimento de regras de condutas impostas pela própria Administração. Estas, quando transgredidas, dão ensejo a sanções administrativas, a exemplo de multas, embargos e suspensões. (PIETRO, 2011, p. 612)

No que diz respeito à responsabilidade civil, seu principal suporte está na conduta de uma pessoa que causa dano a outrem, tendo por padrão básico a responsabilidade subjetiva, ou seja, aquela que envolve culpa. A culpa, por sua vez, pode ser uma ação consciente e

voluntária de alguém que pratica um ato danoso contra outrem, quando se fala em dolo, ou envolver uma ação ou omissão que não observou o dever de diligência, vindo a gerar dano por imprudência, negligência ou imperícia. (GONÇALVES, 2009, p. 30 e ss.)

A responsabilidade objetiva, a seu tempo, é aquela que prescinde da aferição de culpa, existindo, segundo o Código Civil, em duas ocasiões: quando a atividade desenvolvida pelo autor do dano implicar riscos ou; nos casos especificados em lei. É nesta segunda hipótese que se insere a responsabilidade objetiva aqui estudada. A doutrina civilista comumente define responsabilidade objetiva da seguinte maneira:

Denomina-se objetiva a responsabilidade que independe de culpa. Esta pode ou não existir, mas será sempre irrelevante para a configuração do dever de indenizar. Indispensável será a relação de causalidade, uma vez que, mesmo no caso responsabilidade objetiva, não se pode acusar quem não tenha dado causa ao evento. Basta, assim que haja relação de causalidade entre a ação e o dano. (GONÇALVES, 2009, p. 31)

Traduzindo-se para a previsão da Lei nº 12.846/13, as pessoas jurídicas poderão responder tanto civilmente, por eventuais danos que seus agentes venham a gerar à Administração Pública, por meio do pagamento de indenizações, quanto administrativamente, pelo cometimento dos mesmos atos ilícitos, através do pagamento, por exemplo, de multa pecuniária. Ambas as responsabilizações, como visto, se darão objetivamente, sem aferição de culpa. (PETRELLUZZI; RIZEK JUNIOR, 2014, p. 55)

Modesto Carvalhosa atribui a responsabilidade objetiva prevista na Lei à impossibilidade de se aferir a vontade psicológica da pessoa jurídica. Esta, segundo o autor, deve sempre e unicamente agir no estrito limite do seu objeto social, inscrito na sua lei interna. Assim, sua conduta é sempre objetiva, não se movendo pela impulsão psicológica e pela livre manifestação da vontade, como ocorre com a pessoa física. (2015, p. 40-41)

Há, no entanto, vozes dissonantes acerca da possibilidade de aplicação de responsabilidade objetiva no presente caso. A discussão parte do caráter administrativo sancionador da presente Lei. Explica-se:

Desde os três últimos decênios do século XX, na doutrina e na jurisprudência europeias, e, mais recentemente, nas que foram desenvolvidas no âmbito comunitário, tem-se difundido o esclarecido entendimento de que as sanções administrativas, tradicionalmente entendidas como circunscritas ao campo de atividade administrativa de polícia, são, em verdade, uma manifestação específica de um *ius puniendi* genérico do Estado, destinado à tutela de quaisquer valores relevantes da sociedade, transcendendo o âmbito da função de polícia para se estender às demais funções administrativas,

incluindo as regulatórias, próprias do ordenamento econômico e do ordenamento social. Deste modo, tornou-se necessário dispensar um tratamento integrado à matéria, inclusive reconhecendo a aplicabilidade limitada de certos princípios da penologia criminal, no exercício de todas demais funções punitivas do Estado. Posto em outros termos, não se propugna uma identidade absoluta entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, mas se reconhece a existência de um núcleo principiológico orientador do poder estatal que toca ao exercício do seu poder punitivo. (MOREIRA NETO; GARCIA, 2011/2012, p. 3)

Nesse contexto de existência de um núcleo principiológico entre direito penal e direito administrativo sancionador, muitos autores acreditam não ser possível que se responsabilize objetivamente as pessoas jurídicas, visto que a culpabilidade é um elemento do delito penal, não havendo tipo penal que dispense dolo ou culpa do agente para que haja responsabilização.

Um desses autores é Marçal Justen Filho ao afirmar que “*um Estado Democrático de Direito abomina o sancionamento punitivo dissociado da comprovação de culpabilidade*” (2005, p. 618). Em outra seara da responsabilidade objetiva da legislação brasileira, Eduardo Bim aduz que a corrente que admite a responsabilidade objetiva confunde o papel do direito administrativo sancionador com a responsabilidade civil ambiental, afirmando que o princípio da culpabilidade é também princípio do direito administrativo em sua vertente sancionadora. (2011, p. 8)

Justen Filho (2013), em manifestação específica sobre a Lei nº 12.846/13, afirmou que:

Em momento algum a Lei nº 12.846/2013 instituiu uma espécie de ‘corrupção objetiva’, em que seria bastante e suficiente a ocorrência de eventos materiais. Ocorre que, consumada a infração em virtude da conduta reprovável de um ou mais indivíduos, poderá produzir-se a responsabilização de pessoa jurídica. Essa responsabilização será ‘objetiva’, na acepção de que bastará a existência de um vínculo jurídico com a pessoa física infratora.

Ocorre que, afirmar que os fatos típicos previstos na Lei Anticorrupção somente se consumariam quando a ação da pessoa física contivesse o elemento subjetivo dolo (JUSTEN FILHO, 2013) contraria o objetivo pretendido na Lei, que em seu art. 3º dispõe que a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilização individual de quaisquer pessoas naturais e, claramente, no parágrafo primeiro do mencionado artigo, afirma que a pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual dos seus agentes. (CAMPOS, 2014, p. 164)

Outros tantos doutrinadores, todavia, acreditam que o fato de a pessoa jurídica, dotada de personalidade criada pelo direito, não possuir vontade ou consciência a afasta do alcance da culpabilidade e de exigências de dolo ou culpa. Fabio Medina Osório, em sua obra *Direito Administrativo Sancionador*, afirma que: *No plano do Direito Administrativo Sancionador, pode-se dizer que a culpabilidade é uma exigência genérica, de caráter constitucional, que limita o Estado na imposição de sanções a pessoas físicas. Não se trata de exigência que alcance também as pessoas jurídicas.* (2011, p. 153)

Para Modesto Carvalhosa, mais que direito administrativo sancionador, a Lei Anticorrupção constitui verdadeiro direito penal-administrativo, visto que as condutas ilícitas que tipifica e os seus efeitos delituosos têm substância penal, existindo, inclusive, tipos penais correspondentes a cada um dos atos lesivos previstos na Lei aplicados ao agente público e previstos no Código Penal ou nas leis penais extravagantes. Para o autor, a Lei nº 12.846/13, somente se distingue da lei penal quanto ao processo e não quanto à substância, logo as garantias penais todas devem ser aplicadas. (2015, p. 33)

Apesar de tal entendimento, o autor supracitado é favorável à responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas, tendo em vista o já reiterado pensamento de que estas pessoas não possuem livre manifestação de vontade que possa caracterizar dolo ou culpa. (2015, p. 43)

Existe, no entanto, um aspecto que precisa ser evidenciado, qualquer que seja a linha interpretativa adotada: a empresa não poderá alegar que desconhecia a conduta do funcionário. Ainda que se faça essa alegação ela deverá ser desconsiderada e a empresa responderá pelo dano, desde que haja nexos causal ligando o ato do empregado à empresa beneficiada. (BRAGA NETTO, 2016, p. 43)

Vale a ressalva, ainda, de que a instituição da responsabilidade objetiva na Lei nº 12.846/13 foi alvo de emenda parlamentar que introduzia um parágrafo segundo ao artigo 19 da Lei, determinando que seria necessária a comprovação de dolo ou culpa para a aplicação das sanções. Tal emenda foi vetado pelo Poder Executivo sob o argumento de que “*o dispositivo contraria a lógica norteadora do projeto de lei. (...). A introdução da responsabilidade subjetiva anularia todos os avanços apresentados pela nova lei, uma vez que não há que se falar na mensuração da culpabilidade de uma pessoa jurídica*”

Ainda no âmbito da responsabilização prevista na Lei da Empresa Limpa, é importante salientar que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas independentemente de

responsabilização de seus administradores, dirigentes ou qualquer pessoa natural autora, coautora ou partícipe do ato ilícito. Estes, por sua vez, responderão na medida de sua culpabilidade, não havendo que se falar, nesse caso, de responsabilidade objetiva.

O art. 4º e seus parágrafos da Lei nº 12.846/13 disciplinam o alcance e a extensão da responsabilização da pessoa jurídica em caso de modificação contratual que implique transformação, incorporação, fusão ou cisão societária. Segundo Petrelluzzi e Rizek Junior, tal previsão demonstra a preocupação da Lei com a sanção ao patrimônio da empresa, visto que em caso de incorporação ou fusão, a multa e a reparação integral se limitam ao patrimônio transferido, exceto em caso de fraude. Também não se aplicam as demais sanções previstas em Lei para atos ou fatos anteriores à operação societária. (2014, p. 62)

Por fim, em questões de responsabilidade, o parágrafo 2º, do art. 4º estabelece responsabilidade solidária para o pagamento de multa e reparação do dano entre as sociedades controladoras, controladas, coligadas e, no âmbito do mesmo contrato, as consorciadas. Para Petrelluzzi e Rizek Junior (2014, p. 62), tal dispositivo se estende ainda aos grupos econômicos ou empresariais, definidos por Fábio Konder Comparato como “*a associação de empresas jurídicas independentes, com atuação sob direção unitária*”. (1990, p. 275)

Tal regramento de responsabilização das pessoas jurídicas é uma das maiores inovações do diploma legal em análise. A responsabilidade objetiva torna a Lei nº 12.846/13 bastante rigorosa e nela se depositam muitas esperanças da eficiência da Lei e muitas polêmicas, acerca, inclusive, de sua constitucionalidade.

2.2.2.3. Dos atos lesivos à Administração Pública nacional e estrangeira

O art. 5º da Lei nº 12.846/13 se destina a definir os atos que serão considerados lesivos à Administração Pública nacional e estrangeira, gerando a responsabilização anteriormente exposta. Não existem maiores polêmicas quanto à taxatividade ou ao caráter exemplificativo do dispositivo. Inicialmente, porque a própria redação legal os dispõe de forma exaustiva, não deixando espaço para acréscimos. Em segundo lugar, pela já citada aproximação do direito administrativo sancionador com o direito penal, exigindo que se adote a principiologia da taxatividade.

A primeira ação definida como delituosa consiste em prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada. Petrelluzzi e Rizek Junior advertem que neste ato não é preciso que o agente

público venha a, efetivamente, aceitar a vantagem, bastando que haja o oferecimento de ganho indevido. Lembrando também que a vantagem auferida deve ser relevante, de modo a modular a conduta do agente público, não se confundindo com pequenos brindes, por exemplo. (2014, p. 62) Já Modesto Carvalhosa afirma que o “delito” só se perfaz com o aceite do agente público, seguindo seu pensamento geral de que os ilícitos previstos nesta Lei só podem ser praticados em concurso com agentes da Administração. (2015, p. 203-204)

Num segundo momento, define-se como ato ilícito financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos na Lei, desde que de forma comprovada. Nesse dispositivo vale destacar que os prepostos que agem em nome da pessoa jurídica devem ter ciência do destino do recurso que ofereceram. Também constitui ato ilícito utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular os reais interesses da pessoa jurídica ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

No que se refere às licitações e contratos administrativos, busca-se, de modo geral, preservar a lisura dos certames e dos contratos, em especial, preservando a concorrência entre os licitantes e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Nesse contexto, são considerados atos lesivos à Administração Pública:

- 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;

Por fim, considera-se ato lesivo o da pessoa jurídica que dificulta a atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou que intervém em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional. Carvalhosa, em razão do seu posicionamento acerca do caráter penal-administrativo da norma em estudo, afirma que não se pode sancionar a pessoa jurídica que não colabora com as investigações, visto que ela não seria obrigada a produzir provas contra

si mesma. (2015, p. 245-246)

Recorde-se que tais atos serão punidos quando causarem lesão à Administração Pública, que aqui deve ser tomada em seu sentido amplo, envolvendo todos os poderes estatais, tanto nacional, quanto estrangeira. É por esse motivo que os parágrafos primeiro, segundo e terceiro do artigo 5º se movem a conceituar administração pública e agentes públicos estrangeiros da seguinte maneira:

§ 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais.

§ 3º Considera-se agente público estrangeiro, para os fins desta Lei, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.

2.2.2.4. Das sanções administrativas e sua dosimetria

Após a instauração do competente procedimento administrativo para apuração dos atos lesivos supracitados, poderão ser aplicadas, pela própria Administração, mediante ato fundamentado e após manifestação jurídica da advocacia pública ou do órgão de assistência jurídica, duas sanções, isolada ou cumulativamente. São elas: a multa e a publicação da decisão condenatória.

A sanção de multa poderá variar de 0,1% a 20% do faturamento bruto da pessoa jurídica no último exercício anterior ao da instauração do procedimento administrativo. O valor da multa, no entanto, é limitado por um outro critério, qual seja, o da vantagem auferida, quando esta puder ser mensurada. Assim, a multa nunca será inferior à real vantagem conseguida com a prática ilícita, o que pode distar, inclusive, do valor do contrato firmado. (PETRELLUZZI; RIZEK, 2014, p. 71)

Ademais, caso não seja possível utilizar o critério do faturamento bruto da pessoa jurídica, o parágrafo 4º, do art. 6º aqui estudado dispõe que a multa será determinada entre os valores de seis mil e sessenta milhões de reais. Também na égide deste critério deve ser obedecido o limite do valor da vantagem obtida, não podendo a multa ser inferior a este.

A lei explicita que o pagamento da multa não exclui, em qualquer hipótese, o dever

de reparação do dano causado à Administração. A multa decorre exclusivamente do fato da pessoa jurídica ter agido de forma a lesionar a Administração Pública, não se prestando, pois, ao ressarcimento dos danos ocasionados. Advirta-se o caráter imprescritível dessa reparação, conforme dicção do art. 37, §5º da Constituição Federal.

A segunda sanção cabível é a de publicação extraordinária da decisão condenatória que ocorrerá na forma de extrato de sentença, às custas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica, bem como por meio de fixação de edital, pelo prazo mínimo de trinta dias, no próprio estabelecimento da pessoa jurídica, de modo visível ao público.

Petrelluzzi e Rizek Junior (2014, p. 73) advertem que, sendo a publicidade da condenação uma sanção, todo o procedimento deverá ser, forçosamente, sigiloso, ou se estará diante de uma antecipação da pena, que inviabilizará, em muitos casos, a aceitação dos acordos de leniência previstos na lei. Para, Carvalhosa (2015, p. 375), no entanto, deve sempre prevalecer o princípio constitucional da publicidade, que é fundamental para que não ocorram abusos e desvios de poder e de finalidade por parte da autoridade processante, pensamento que parece mais acertado, tendo em vista a força do princípio constitucional.

O artigo 7º da Lei Anticorrupção estabelece os fatores que deverão ser analisados e sopesados quando da aplicação das sanções administrativas. O primeiro deles é a gravidade da infração, traduzida em termos financeiros tendo em vista a lesão maior ou menor que causa à moralidade do Estado, levando-se em conta fatores como a quantidade de agentes públicos envolvidos, se foi uma situação isolado ou sistêmica, o grau de poder dos agentes públicos que envolveu e a utilização maior ou menor dos meios próprios da Administração Pública. (CARVALHOSA, 2015, p. 305 e ss.)

A vantagem auferida ou pretendida também deve ser levada em consideração, já que nem sempre corresponde ao dano causado, assim como se a lesão chegou ou não a se consumir. Analisa-se ainda o grau da lesão e o efeito negativo decorrente dela. Já que casos de corrupção atacam profundamente a respeitabilidade coletiva acerca da Administração Pública. Também tem relevância a situação econômica do infrator, a fim de que se ajuste a previsão abstrata da Lei ao patamar que verdadeiramente causará impacto punitivo e exemplificativo ao infrator, assim como se houve cooperação deste para a apuração das sanções. Por fim, a existência de programas de integridade, objetos do presente estudo e que serão exaustivamente discutidos adiante, e o valor dos contratos mantidos com a

administração são critérios para dosar as sanções administrativas. (CARVALHOSA, 2015, p. 309 e ss.)

Dessa forma, restando configurada a prática do ilícito, a autoridade administrativa competente terá de cominar sanção à pessoa jurídica infratora. Veja-se que, apesar de existir certa dose de discricionariedade na aferição do quantum de sanção a ser aplicado, o ato de sancionar é vinculado, não podendo a autoridade administrativa se negar a fazê-lo. Carvalho Filho (2013, p. 73) alerta, ainda, para a importância da adoção do princípio da razoabilidade para a correta aplicação de sanções administrativas.

2.2.2.5. Do procedimento administrativo de responsabilização

A Lei Anticorrupção dispõe que a instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade da pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, observado o contraditório e a ampla defesa. Disciplina, ainda, que a competência poderá ser delegada, sendo vedada, porém, a subdelegação.

No âmbito do Poder Executivo federal, a antiga Controladoria-Geral da União, atualmente Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização das pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento na Lei nº 12.846/2013, para exame de sua regularidade ou para corrigir o andamento dos mesmos, bem como para apurar, processar e julgar os atos ilícitos praticados contra a Administração Pública estrangeira.

O processo administrativo para apuração da responsabilidade da pessoa jurídica será conduzido por comissão designada pela autoridade instauradora e composta por dois ou mais servidores estáveis. Esta comissão poderá requerer que o ente público adote as medidas judiciais necessárias para a investigação e processamento das infrações, inclusive com pedidos de busca e apreensão, ou cautelarmente, poderá propor à autoridade instauradora que suspenda os efeitos do ato ou processo objeto de investigação.

A conclusão do processo administrativo deve se dar em cento e oitenta dias, podendo ser prorrogado, mediante ato fundamentado da autoridade instauradora e, ao final, serão apresentados relatórios da comissão sobre os fatos investigados, sugerindo, inclusive, as sanções a serem aplicadas. Após os relatórios o processo será remetido para julgamento da

autoridade instauradora, possuindo a pessoa jurídica, prazo de trinta dias para defesa, contados da sua intimação.

O processo administrativo previsto na Lei tem alguns pontos alvos de discussão, dentre eles, a ausência de uma instância recursal. Veja-se, não há previsão de recurso na Lei nº 12.846/13 e o Decreto nº 8.420/15 que a regulamentou prevê apenas a hipótese de pedido de reconsideração para a mesma autoridade (art. 11). Patrícia Toledo de Campos (2014, p. 177-178) assim se manifesta sobre este fato:

Entendemos que houve falha do legislador nesse aspecto. A lei reguladora do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (nº 9.784/1999) dispõe no inciso X, parágrafo único de seu artigo 2º, que deverá ser observada a garantia do direito à interposição de recursos nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio. Pra tanto, é mais do que necessária a aplicação subsidiária da Lei nº 9.784/1999.

Para Petrelluzzi e Rizek Junior (2014, p. 78) de outra ponta, no âmbito do processo administrativo, prevalece o entendimento nas Cortes brasileiras, inclusive no STF, de que o duplo grau de jurisdição não se traduz em garantia constitucional, não sendo possível considerar nula uma decisão administrativa sancionatória que não tenha sido submetida a reexame. Tal posicionamento ganha ainda mais relevância, tendo em vista que é a autoridade máxima do ente público a responsável pelo julgamento administrativo e pela possibilidade de um pedido de reconsideração que deverá ser julgado com a devida fundamentação, sempre sendo possível se recorrer ao Poder Judiciário.

Outra crítica feita por Patrícia Toledo Campos (2014, p. 176-177), diz respeito justamente à competência para instauração e julgamento do procedimento administrativo pela autoridade pública do ente. Segundo a autora, sabe-se que, muitas vezes, a prática da corrupção se inicia no agente público e o fato de a decisão ser proferida por indivíduo ocupante de cargo político, normalmente cargos em comissão, e de sua decisão não estar vinculada ao parecer dos servidores efetivos que integram a comissão, ocasiona um certo desequilíbrio ao processo administrativo e em nada colabora para combater a corrupção.

A reflexão quanto a este aspecto reforça a importância da atuação da CGU tanto no que diz respeito a sua competência concorrente para instaurar o procedimento, quanto ao seu poder de avocar os procedimentos para examinar a regularidade e corrigi-los. Importante também a atuação do Ministério Público, já que, segundo disposição do art. 20 da Lei, o órgão poderá requerer em ação judicial a aplicação das sanções administrativas, caso haja omissão

das autoridades competentes.

Lembre-se ainda que, segundo o art. 27 da Lei nº 12.846/13, a autoridade competente que, tendo conhecimento das infrações previstas nesta Lei, não adotar providências para a apuração dos fatos será responsabilizada penal, civil e administrativamente nos termos da legislação específica aplicável.

Outros dois pontos quanto ao procedimento administrativo merecem destaque. O primeiro deles se refere ao duplo caráter do procedimento, visto que além de se prestar a aplicação das sanções administrativas, o processo tem caráter instrutório, reunindo elementos probatórios para uma futura ação judicial, cumprindo uma função de inquérito civil, nas palavras de Petrelluzzi e Rizek Junior. (2014, p. 81)

A outra questão diz respeito à possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica no âmbito do próprio procedimento administrativo. O art. 14 da norma em análise prevê que nos casos em que a personalidade jurídica estiver sendo usada com abuso de direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos ou para provocar confusão patrimonial será a mesma desconsiderada, incidindo todas as sanções aplicadas à pessoa jurídica nos seus administradores e sócios com poderes de administração.

Enquanto Patrícia Toledo de Campos (2014, p. 179) afirma que a norma está em sintonia com o art. 50 do Código Civil Brasileiro de 2002, visto ser este mesmo o objetivo do instituto da desconsideração, ou seja, evitar o uso indevido da personalidade jurídica, Modesto Carvalhosa (2015, p. 363-364) se mostra terminantemente contra a aplicação do instituto administrativamente. Veja-se:

Desse modo, se no curso do processo penal-administrativo a ‘autoridade máxima’ decreta (?) a desconsideração da personalidade jurídica perde ele o seu objeto, que é exatamente a pessoa jurídica. (...). Ademais a aberração prossegue: - não existe em nosso Ordenamento, essa competência administrativa para decretar a desconsideração da personalidade jurídica, e nem poderia, com efeito, haver num Estado Democrático de Direito. Somente o Poder Judiciário poderá decretar a desconsideração da personalidade jurídica, e ainda assim, para determinados e específicos efeitos, mediante o devido processo legal.

Este ponto controverso na doutrina pende de decisão do Supremo Tribunal Federal que, recentemente, no julgamento do Mandado de Segurança 32.494-MC/DF, suspendeu decisão do Tribunal de Contas da União – TCU que determinava a desconsideração da personalidade jurídica de uma empresa, fundamentando a decisão, sobretudo, *no periculum in mora*, reconhecendo, todavia, o relator Celso de Melo, que o tema pende de análise pelo STF.

2.2.2.6. Do acordo de leniência

Outro ponto importante da Lei Anticorrupção está em contemplar, seguindo a mesma linha da Lei de Defesa da Concorrência, a possibilidade de a pessoa jurídica celebrar acordos de leniência. Trata-se de acordos celebrados entre a autoridade máxima de cada órgão e as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos à Administração Pública que tenham colaborado efetivamente com as investigações. Para que haja atenuação das sanções, no entanto, é necessário que dessa colaboração resulte a identificação de outros envolvidos no ilícito e a obtenção de informações e documentos que comprovem o ato apurado.

Acordos de leniência são, assim, acordos celebrados entre o Poder Público e um agente envolvido em uma infração, com vista à sua colaboração na obtenção de informações sobre o tema, em especial partícipes e autores e novas provas de autoria e materialidade, em troca de liberação ou diminuição das penalidades.

Existem críticas ao instrumento como a demonstrada por Fernando Castelo Branco (2008, p. 148):

Pouco ou nada importam as questões éticas, vistas apenas como pequenos obstáculos a serem transpostos em busca do objetivo maior, consubstanciado na rápida prestação jurisdicional, seja ela qual for. Nos dias atuais, o bandido que, voluntariamente, delata seus comparsas é distinguido com benevolência e galardão, sinônimo de honra e glória. Portanto, o acordo de leniência apresenta-se como forte instrumento desagregador da inter-relação da moral com o Direito.

Há também quem o defenda como um instrumento de consensualidade, voltado a viabilizar investigações e a pacificação social. Segundo Carolina Barros Fidalgo e Rafaela Coutinho Canetti, o acordo de leniência se fundamenta em uma análise de custo-benefício entre a aplicação das sanções tradicionais e a viabilização da persecução criminal e administrativa. Considerando o real propósito do direito sancionador, vê-se que este não possui um fim em si mesmo, mas é um dos instrumentos de pacificação das relações sociais. (2016, p. 339)

Nesse sentido, segundo as autoras, em um Estado Democrático de Direito não se aplica uma penalidade por se aplicar, mas sim por ela constituir, em determinados casos, o instrumento mais eficiente e proporcional de regularização do desequilíbrio gerado pelo descumprimento do dever legal. Dessa forma, o acordo de leniência, se bem utilizado, está apto a concretizar as mesmas finalidades que a sanção tradicional: harmonizar as relações sociais e sanear as irregularidades. (2016, p. 339)

O acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção somente poderá ser celebrado na presença dos requisitos objetivos previstos na Lei, quais sejam: a pessoa jurídica deve ser a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; deve cessar completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; além de admitir sua participação no ilícito e cooperar plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sempre que solicitado, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

A pessoa jurídica que firmar o acordo de leniência ficará isenta das sanções de publicação da decisão condenatória e de proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público. Além disso, a pessoa jurídica terá a multa que lhe for aplicada reduzida em até 2/3 do valor aplicado. É justamente no que diz respeito à atenuação das sanções que reside as maiores críticas ao acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846/13.

Certamente não seria possível que o acordo interferisse no dever de reparar o dano ao erário público, mas os doutrinadores são quase unânimes no entendimento de que há poucos incentivos na Lei para que as pessoas jurídicas aceitem o acordo.

Bem sintetiza Patrícia Toledo de Campos (2014, p. 181) ao afirmar que a Lei pecou em não contemplar possíveis efeitos penais do pacto, podendo o Ministério Público se utilizar das leniências para alcançar decretos condenatórios contra as pessoas físicas e eventuais reparações de danos no âmbito civil. Falhou também, segundo a autora, em não disciplinar a extinção de punibilidade à pessoa jurídica infratora. Também não houve leniência dúplice, no caso de novos atos ilícitos descobertos ao longo das investigações.

A CGU também é órgão competente para celebração do acordo, que, uma vez descumprido, impedirá a pessoa jurídica de celebrar novo acordo pelo prazo de três anos. A Lei ressalta ainda que o acordo de leniência rejeitado não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito.

O acordo de leniência é um importante aliado da Administração Pública na tentativa de conhecer a fundo os meandros dos esquemas corruptivos e possibilitar o desmonte deles. A experiência de operação dos acordos de leniência no direito norte-americano, segundo explica Petrelluzzi e Rizek Junior (2014, p. 86), implicou em concessões mais significativas, com ações que podem ser sintetizadas pela expressão *“making companies an offer they shouldn't*

refuse”. Ou seja, é preciso que as empresas se sintam atraídas a pactuarem com a leniência, sem o que o instituto perde força.

2.2.2.7. Da responsabilização judicial

A Lei Anticorrupção prevê a possibilidade de responsabilização judicial das pessoas jurídicas pelas mesmas práticas previstas em seu art. 5º, independentemente da responsabilização administrativa. Assim a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e o Ministério Público poderão ajuizar ação, que seguirá o rito da ação civil pública, com vista a aplicação de sanções judiciais, isolada ou cumulativamente, à pessoa jurídica infratora.

Da seguinte forma dispõe a Lei nº 12.846/2013:

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras: I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III - dissolução compulsória da pessoa jurídica; IV - 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.

A penalidade mais grave é a que prevê a dissolução compulsória da pessoa jurídica, só podendo ocorrer quando a personalidade jurídica for usada habitualmente para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos ou quando tiver sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

O Ministério Público e a Advocacia Pública podem requerer a indisponibilidade de bens, direitos e valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, ressalvado o direito de terceiros de boa-fé. O Ministério Público poderá, ainda, requerer a aplicação das sanções administrativas cumuladas ou não com as sanções judiciais, se for constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa.

2.2.2.8. Do CNEP e do CEIS

No último capítulo da Lei Anticorrupção foi implantado o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP no âmbito do Poder Executivo federal, responsável por reunir e dar publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas do governo. Estes entes também deverão manter atualizado o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, já instituído pela Lei nº 8.666/93.

Para Modesto Carvalhosa (2015, p. 421), essa última disposição faz com que a condenação da pessoa jurídica no âmbito da Lei Anticorrupção tenha efeitos não apenas no plano civil, mas também pode torná-la inidônea para contratar com o Poder Público, em caráter permanente ou não.

O cadastro do CNEP deverá conter a razão social e o CNPJ da pessoa jurídica, o tipo de sanção, data de aplicação da mesma e a data final da vigência do efeito limitador ou impeditivo da sanção, quando for o caso. As autoridades competentes para pactuar o acordo de leniência deverão, por sua vez, atualizar o CNEP sobre a efetivação e as informações do respectivo acordo. Uma vez decorrido o prazo previsto no ato sancionador, cumprido o acordo de leniência e reparado o dano as informações serão excluídas do cadastro mediante autorização do órgão sancionador.

2.2.2.9. Da prescrição

Por fim, o art. 25 da Lei Anticorrupção estabelece o prazo de cinco anos para que as infrações nela previstas prescrevam. O termo a quo deste lapso temporal é o da ciência da infração, não falando a Lei em ciência da autoria da infração, como prevê, por exemplo, o art. 27 do Código de Defesa do Consumidor. Assim, basta que a administração saiba da ocorrência do ilícito para que o prazo comece a fluir.

O dispositivo se refere às infrações permanentes e continuadas. Segundo Petrelluzzi e Rizek Junior (2014, p. 96), tem-se por permanente a infração cuja condutanda integradora se alonga no tempo e por infração continuada aquela composta por mais de uma conduta, mas que pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhanças sejam consideradas como se uma só conduta. Nesses casos, o lapso prescricional apenas se inicia com a cessão da infração.

As hipóteses de interrupção da prescrição estão previstas no parágrafo primeiro do art. 25. Ela se dará com a instauração do processo administrativo ou judicial, e, como previsto

no parágrafo 9º do art. 16, com a celebração do acordo de leniência.

2.3. O DECRETO Nº 8.420/2015

A Lei nº 12.846/2013 pendia, no entanto, de regulamentação. Esta era necessária para que houvesse melhor disciplina de questões como, o procedimento administrativo, a aplicação da multa, alguns aspectos do acordo leniência, toda a feição do programa de integridade previsto no art. 7º, inc. VIII, bem como acerca dos cadastros de pessoas jurídicas punidas e inidôneas.

O Decreto nº 8.420/2015 veio, então, regulamentar a referida Lei, tendo sido publicado em 19 de março de 2015. Curioso notar que tal decreto adveio também num momento de manifestações populares contra a corrupção ocorridas quatro dias antes em todo país.

O primeiro objeto de regulamentação trazido pelo Decreto é a responsabilização administrativa. O Decreto institui o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR como meio de apuração da responsabilidade administrativa das pessoas jurídicas. É previsto um juízo de admissibilidade da autoridade máxima competente, podendo esta optar pela abertura de investigação preliminar, com caráter sigiloso e prazo máximo de sessenta dias, prorrogáveis por igual período, para envio do relatório conclusivo pela comissão de servidores à autoridade competente, esta pode optar também pela abertura de PAR, nos mesmos moldes já previstos na Lei, ou pelo arquivamento da matéria.

Quanto ao procedimento administrativo outro ponto importante do Decreto é a previsão, além da forma com que se dará a instrução do mesmo, de um pedido de reconsideração à própria autoridade máxima, que terá prazo de trinta dias para decidir sobre o pedido. Mantida a condenação a pessoa jurídica tem o prazo de trinta dias para cumprir as sanções. O Decreto afirma ainda que a decisão da autoridade administrativa contrária ao parecer da comissão de servidores efetivos deverá ser fundamentada com base nas provas do PAR.

A antiga Controladoria-Geral da União, atualmente Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, por sua vez, tem regulamentada sua competência exclusiva para avocar os processos instaurados. O que se dará quando restar caracterizada omissão da autoridade competente, inexistência de condições objetivas de julgamento do órgão de origem, complexidade, repercussão e relevância da matéria, alto valor dos contratos mantidos

pela pessoa jurídica com o órgão ou caso a apuração envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade na Administração Pública federal.

Quanto às sanções administrativas, acrescenta-se a restrição ao direito de participar em licitações ou celebrar contratos com a Administração caso os atos apurados envolvam infrações administrativas previstas na Lei nº 8.666/93 ou em outras normas de licitações e contratos administrativos. Já quanto à aplicação de multa, o Decreto estabelece critérios e valores percentuais de aumento e diminuição da multa dentro dos limites de 0,1% e 20%, regulamentando bem essa matéria que carecia de maior suporte para quantificação da multa.

Quanto ao acordo de leniência, fixou-se a competência da CGU, em âmbito federal, para celebração dos pactos, acrescentou-se a possibilidade de ser celebrado com pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos ilícitos administrativos previstos na Lei nº 8.666/93 e em outras normas de licitações e contratos. Delimitou-se também o prazo máximo para a sua propositura, qual seja, a conclusão do relatório a ser elaborado no PAR, e o prazo para conclusão das negociações, cento e oitenta dias, podendo ser prorrogado a critério da CGU.

O Decreto regulamenta também todo o programa de integridade previsto na Lei nº 12.846/2013, o que será minuciado mais adiante. E, por fim, acrescentou-se a necessidade de atualização do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CIES no que diz respeito a sanções que importem restrição do direito de participar de licitações e contratos com a administração pública.

Estes são apenas os principais pontos previstos no Decreto, que detalha as fases do procedimento administrativo, esclarece o modo de individualização da multa, aproxima a Lei Anticorrupção da Lei de Licitações e Contratos e efetivamente regulamenta o programa de integridade instituído pela Lei nº 12.846/2013. Sua importância é inegável, uma vez que complementa a legislação anticorrupção brasileira, dando o suporte necessário para que se busque sua efetividade.

3. COMPLIANCE

3.1. BREVE ESCORÇO HISTÓRICO

Compliance é um termo anglo-saxão originário do verbo *to comply*, cujo sentido é cumprir, executar, obedecer, observar o que lhe foi imposto. *Compliance* é, desta forma, o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir leis, diretrizes e regulamentos internos e externos impostos às atividades da organização. (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 2)

O Documento Consultivo Função de Compliance elaborado pela Associação Brasileira de Bancos Internacionais - ABBI e pela Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN (2004, p. 4) aponta que a origem do *compliance* se deu nas instituições financeiras, sendo o primeiro passo importante para o futuro instituto a criação do Banco Central Americano, em 1913, que objetivou a formação de um sistema financeiro mais flexível, seguro e estável.

O documento aponta, no entanto, que só a partir de 1960 se inicia uma era do *compliance*, uma vez que a *Securities and Exchange Commission* - SEC, órgão norte americano equivalente à Comissão de Valores Mobiliários – CVM do Brasil, passou a insistir na contratação de *compliance officers* pelas organizações para que estes criassem procedimentos internos de controle, treinassem o pessoal e monitorassem as organizações para que as áreas de negócio das mesmas fossem efetivamente supervisionadas.

Merece ser destacada a criação, em 1974, do Comitê da Basileia para Supervisão Bancária em seguimento a graves perturbações do mercado bancário e monetário e a consequente formação dos chamados Acordos de Basileia, a partir de 1988. Inicialmente, o acordo trazia treze princípios concernentes à supervisão pelos administradores, à cultura e avaliação de controles internos efetivos e à promoção de estabilidade do sistema financeiro mundial. Já em 1997, o Comitê de Basileia divulgou vinte e cinco princípios fundamentais para a Supervisão Bancária Eficaz, com destaque para o de número 14 que prevê expressamente a função de *compliance*:

Os supervisores da atividade bancária devem certificar-se de que os bancos tenham controles internos adequados para a natureza e escala de seus negócios. Estes devem incluir arranjos claros de delegação de autoridade e responsabilidade: segregação de funções que envolvam comprometimento do banco, distribuição de seus recursos e contabilização de seus ativos e obrigações; reconciliação destes processos; salvaguarda de seus ativos; e funções apropriadas e independentes de Auditoria Interna e Externa e de Compliance para testar a adesão a estes controles, bem como a leis e regulamentos aplicáveis. (ABBI; FEBRABAN, 2004, p. 6)

Ainda durante a década de 1970, nos Estados Unidos, verificaram-se inúmeras investigações promovidas por parte da *Securities Exchange Commission* – SEC sobre pagamentos questionáveis realizados por diversas empresas americanas a funcionários públicos, políticos e partidos políticos de nações estrangeiras. (PARDINI; SANTOS JUNIOR, 2014) A estes escândalos se somou o de Watergate, um gigantesco esquema de corrupção em que quatrocentas companhias americanas pagaram subornos no total de trezentos milhões de dólares a funcionários públicos. (PRESTES, 2014, p. 26)

Tais eventos deram ensejo à criação, em 1977, da *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA, Lei Federal Americana que dispõe sobre a responsabilidade subjetiva civil e criminal da pessoa jurídica que corrompe agentes públicos e governamentais estrangeiros com a finalidade de obter, reter ou direcionar um negócio. (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 64)

A legislação americana foi pioneira em termos de *compliance*, prevendo a possibilidade de redução em até 95% da multa aplicada à empresa que comprove possuir um programa de conformidade eficaz e ter se esforçado de todas as maneiras para evitar os ilícitos (PRESTES, 2014, p. 23). Nas palavras de Jerônimo Antunes (2004, p. 31):

Os administradores de empreendimentos foram obrigados a preocupar-se com a postura do governo reprimindo fraudes e atos lesivos aos investidores das bolsas de valores norte-americanas, que culminou na edição, em 1977, da Lei de Práticas Anti-Corrupção no Exterior (FCPA). Esse dispositivo legal tornou compulsório o atendimento por parte dos administradores, sob pena de multas e prisões, a determinadas exigências de caráter contábil e práticas de combate à corrupção, dentre elas a manutenção de controles inadequados e satisfatórios.

Segundo Cristine Prestes (2014, p. 26), porém, a Lei teria sido pouco utilizada até os anos 2000, em razão de grande oposição das empresas. Ocorre que os Estados Unidos eram o único país a punir atos de corrupção que alcançassem funcionários públicos de outras localidades, o que fazia com que as empresas perdessem grandes negócios. Essa realidade se alterou quando, em 1997, os Estados Unidos e trinta e três outros países assinaram a Convenção OECD de Combate ao Suborno de Autoridades Públicas Estrangeiras em Transações Comerciais Internacionais, bem como quando a SEC e o Departamento de Justiça Americana – DOJ passaram a atuar em conjunto e a pôr em prática os preceitos do FCPA.

O relatório FCPA Digest 2014 demonstra um crescimento considerável das multas aplicadas e das pessoas punidas em razão do FCPA desde o ano de 2002. Em 2010, por

exemplo, foram abertos vinte casos para investigação, aplicando-se um valor total de multas de um bilhão, setecentos e oitenta e dois milhões de dólares e punindo-se 18 pessoas. (SHEARMAN & STERLING LLP, jan. 2015)

Não há dúvidas, no entanto, de que os efeitos da globalização foram decisivos para a consolidação *do compliance*, uma vez que fomentou as relações entre mercados, ampliando a teia de relações globais e impondo a necessidade de regulamentos que possam disciplinar uniformemente essas relações, oferecendo maior transparência e segurança para todos. (ABBI; FEBRABAN; 2009, p. 23)

Segundo Marcelo de Aguiar Coimbra e Vanessa Alessi Manzi (2010, p. 1), mundialmente, casos como os atos terroristas nos Estados Unidos, em 2001, os escândalos de governança, como, por exemplo, os relacionados ao Banco Barings, Enron, WorldCom e Parmalat, além da divulgação de casos de corrupção envolvendo autoridades públicas e também desvios de recursos em entidades do terceiro setor acentuaram a necessidade de maior conformidade a padrões legais e éticos de conduta.

Nesse contexto, foi promulgada, em julho de 2002, a Lei Sarbanes Oxley – SOx nos Estados Unidos, estabelecendo uma das maiores reformas já ocorridas na regulamentação do mercado de capitais norte americano. A Lei foi uma resposta aos escândalos contábeis que envolveram grandes companhias americanas, sendo necessário que se restaurasse a confiança dos investidores e que se precavesse dos danos que ocorreram em decorrência das fraudes cometidas pelos executivos de empresas como Enron e WorldCom.

A SOx visa garantir a criação de mecanismos de auditoria e segurança confiáveis nas empresas, incluindo ainda regras para a criação de comitês encarregados de supervisionar suas atividades e operações, de modo a mitigar os riscos do negócio, evitar a ocorrência de fraudes ou assegurar meios de identificá-las quando ocorrerem, garantindo a transparência na gestão das empresas. (SILVA; et al., 2007, p. 2 e ss.)

Outro passo importante para a construção do *compliance* como instrumento fundamental para a boa governança das organizações foi o documento desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento – OCDE, intitulado *Good Practice on Internal Controls, Ethics, and Compliance*, de 2010. O documento é voltado para a implementação de programas de integridade nas empresas, visando à prevenção e detecção de casos de suborno transnacional. Prevê doze boas práticas que as empresas devem considerar para assegurar que seus programas de integridade possam prevenir e detectar, de forma

efetiva, o suborno. (CAPANEMA, 2014, p. 23-24)

Por fim, a publicação da *UK Bribery Act*, Lei britânica anticorrupção, em julho de 2011, consolidou a importância do *compliance* no combate a corrupção. O *Bribery Act*, inclusive, estabelece como “*defesa absoluta, capaz de isentar a responsabilidade da pessoa jurídica, a existência efetiva de mecanismos e procedimentos adequados de compliance*”. (PARDINI; SANTOS JUNIOR, 2014, p. 10)

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 9.613/98, que introduziu na legislação penal brasileira a tipificação do delito de lavagem de dinheiro, foi a primeira a prever a necessidade de implantação nas pessoas jurídicas de meios de prevenção à prática de atos ilícitos. Isso devia se dar por meio do desenvolvimento de medidas administrativas com foco em procedimentos preventivos de identificação de clientes, registros de transações, manutenção e atualização de cadastros. A Lei estabelece, ainda, a obrigatoriedade de comunicação de operações suspeitas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF. (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 130 e ss.)

Mais recentemente, a Lei nº 12.683/12 alterou o supramencionado diploma legal e tornou ainda mais importante a implementação de um programa de *compliance* pelas pessoas físicas e jurídicas atingidas pela Lei de combate à lavagem de dinheiro. A alteração consiste na exigência de que as pessoas físicas e jurídicas dispostas no art. 9º da Lei adotem procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e seu volume de operações, conforme previsto no inciso III inserido no art. 10 da mencionada Lei.

Merece destaque, por fim, a Lei nº 12.529/11, conhecida por Lei de Defesa da Concorrência. Segundo Vicente Pieri (2014) esta Lei trouxe reflexos para o chamado *compliance* antitruste, sobretudo pelas mudanças no aspecto preventivo dos atos de concentração e pela atuação mais ativa da autoridade de defesa da concorrência em condutas anticoncorrenciais. Para o autor, a Lei estimula a implantação de programas de prevenção de infrações à ordem econômica, aprimorando a cultura da defesa da concorrência no país para que os agentes econômicos conheçam e respeitem a legislação concorrencial como um todo.

A nova Lei traz ainda uma inovação importante para o tema, vez que atribui competência ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE para regulamentar, por meio de resolução, o *compliance* antitruste, de modo a atenuar as sanções aplicadas aos agentes que tenham aplicado o programa de forma robusta.

É nesse contexto de crescimento da importância do *compliance* que a Lei nº

12.846/2013 optou por considerar a existência de programas de integridade e de medidas concretas tomadas pelas pessoas jurídicas visando incentivar e efetivar métodos de conformidade das suas atividades com as exigências legais e regulamentares como meio apto a reduzir sanções advindas da Lei. O dispositivo legal também incentiva o combate à corrupção pela via preventiva, aumentando, significativamente, a relevância da implantação de programas de *compliance* nas pessoas jurídicas, notadamente nas que mais se relacionam com a Administração Pública.

3.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O INSTITUTO

3.2.1. Conceito, objetivos e benefícios

Conforme dito alhures, *compliance* é o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir leis, diretrizes e regulamentos externos e internos impostos às atividades da instituição. (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 2)

Este mesmo conceito é utilizado pela Associação Brasileira de Bancos Internacionais – ABBI e pela Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN em cartilha intitulada Função de Compliance. Já para Martin T. Biegelman (2008, apud COIMBRA; MANZI, 2010, p. 2), o *compliance* é um “estado de estar de acordo” com diretrizes estabelecidas, especificações ou legislação.

A ABBI e a FEBRABAN (2009, p. 11) definem ainda o que seria “ser *compliance*” e “estar em *compliance*”. A primeira expressão significa conhecer as normas da organização, seguir os procedimentos recomendados, agir em conformidade, bem como compreender o quanto são fundamentais a ética e a idoneidade em todas as atitudes da instituição. Por sua vez, “estar em *compliance*” é estar, efetivamente, em conformidade com as leis e regulamentos internos e externos.

Outra definição importante diz respeito ao “risco de *compliance*”, conceituado pelo *Bank for International Settlements* – BIS (2005) como o risco legal de sanções regulatórias, de perda financeira ou perda de reputação que uma organização pode sofrer como resultado de falhas no cumprimento de leis, regulamentações, códigos de conduta e de boas práticas.

Segundo Argenti (apud MANZI, 2008, p. 39), a perda de reputação está relacionada à forma com que os clientes e acionistas veem a organização. Tal avaliação fundamenta-se basicamente na identidade da organização, incluindo, as informações que esta passa acerca da sua visão e da sua estratégia, bem como das suas ações no decorrer do tempo. A reputação

também está fundamentada na percepção da organização por parte de outros públicos, como pesquisadores de opinião e terceiras partes com credibilidade.

O risco atrelado à reputação, portanto, é aquele em que há perda potencial da imagem da instituição, que poderia levar à uma publicidade negativa, perda de rendimento, litígios, declínio na base de clientes e, nos casos mais extremos, à falência. (ABBI, FEBRABAN, 2009, p. 9)

O risco legal ou regulatório, a seu tempo, relaciona-se à não conformidade com leis, regulamentos e padrões de compliance e as possíveis sanções e prejuízos advindos da não conformidade (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 2).

A existência de um programa de *compliance*, chamado pela Lei nº 12.846/13 de programa da integridade, visa atenuar tais riscos. Evita-se, no caso específico do combate à corrupção, o aumento do custo das negociações comerciais com o Poder Público, o risco de sanções legais na jurisdição nacional e estrangeira, o envolvimento em processos criminais e responsabilizações cíveis e administrativas, a proibição de participação em processos licitatórios, a perda de negócios em mercados corrompidos, censuras regulatórias, dentre outros riscos gerados por não se estar em *compliance*. (2010, p. 61-62)

A ABBI e a FEBRABAN (2009, p. 9) lembram, no entanto, que *compliance* vai além das barreiras legais e regulamentares, incorporando princípios de integridade e conduta ética. Dessa forma, um bom programa de *compliance* deve considerar que mesmo que nenhuma lei ou regulamento seja descumprido, ações que tragam impactos negativos para os *stakeholders*, ou seja, para as partes interessadas, tais como, acionistas, clientes e empregados, podem gerar risco reputacional e publicidade adversa, comprometendo a continuidade da organização.

O movimento em favor da promoção de organizações com conduta íntegra e responsável aumentou nos tempos atuais, principalmente em virtude da maior circulação de informações que provocou uma maior transparência e uma maior expectativa social sobre as instituições.

Nesse contexto, a implantação de um programa de *compliance* aumenta sua importância, tendo em vista seus principais objetivos, divididos em três grupos, conforme o documento consultivo Função de Compliance também elaborado pelas associações de bancos ABBI e FEBRABAN (2004, p. 9-10), mas aplicável às organizações em geral.

O primeiro grupo de objetivos diz respeito à possibilidade que o programa de

compliance tem de assegurar a aderência, o cumprimento e a atualização pelas instituições das leis, normas e regulamentos a ela aplicáveis, assim como assegurar a existência e observância de princípios éticos e normas de conduta e a implementação e funcionalidade dos sistemas de informação.

Ainda no primeiro grupo de objetivos, tem-se a possibilidade de se garantir a implementação e a efetividade, por meio de testes periódicos, de planos de contingência, sistema de controles internos, bem como a aplicação de políticas internas que previnam problemas de não conformidade com leis e regulamentações.

Constitui escopo da função de *compliance* também fomentar o desenvolvimento de uma cultura de prevenção à lavagem de dinheiro por meio de treinamentos específicos e de controle na busca incessante da conformidade. Ao objetivo de prevenção à lavagem de dinheiro pode se somar, com o advento da nova legislação anticorrupção, o de prevenção às práticas corruptivas, visto o enorme risco reputacional e legal que estas práticas constituem.

Por fim, o programa de *compliance* objetiva certificar que nas relações com os órgãos reguladores e fiscalizadores, estes tenham atendidos todos os seus requerimentos de forma rápida e adequada, bem como que no relacionamento com auditores externos e internos todos os itens apontados na auditoria sejam prontamente atendidos e corrigidos. O dito programa deve, ainda, promover a profissionalização da função e auxiliar na criação de mecanismos de revisão de regras de mercado, legislações e regulamentações pertinentes junto às associações de classe.

Resta evidenciado, no entanto, que a adoção do programa de *compliance* gera custos à organização, sendo esta a maior dificuldade em se justificar a implementação do programa. Nesse sentido, é preciso que se observe os benefícios que a adoção do programa pode proporcionar. Para a ABBI e a FEBRABAN (2009, p. 8), os benefícios por se estar em *compliance* podem ser analisados sob dois aspectos: evitar os custos da não conformidade e aumentar a habilidade das instituições em satisfazer as necessidades dos seus clientes.

Muito embora seja difícil mensurar os benefícios do *compliance* e avaliar qual o valor que esta função agrega para a organização, um estudo da PricewaterhouseCoopers¹, que

¹PricewaterhouseCoopers, *Compliance em Instituições Financeiras*, 10 de out. 2006. As entrevistas para o estudo incluíram grupos de *compliance officers*, responsáveis pelo gerenciamento de risco, membros da administração sênior com responsabilidades ligadas a *compliance* e responsáveis regionais por *compliance*. O resultado do estudo foi baseado na participação de 73 instituições financeiras em 17 países: 66% dos participantes possuem atividades internacionais; 63% dos participantes são bancos; 19% dos participantes são serviços financeiros; 18% dos participantes são seguradoras.

buscou entender a importância do instituto, demonstrou que 78% dos entrevistados nos países analisados acreditam que o *compliance* agrega valor e 22% limitaram a resposta pela dificuldade de mensuração.

Shilder (2006, apud COIMBRA; MANZI, 2010, p. 5) afirma que estudos referentes ao valor comercial do *compliance* “*comprovam que US\$ 1,00 gasto significa a economia de US\$ 5,00, referente a custos com processos legais, danos de reputação e perda de produtividade*”. Para o autor, o *compliance* só representa um custo, quando não se pensa nos riscos de não se estar em conformidade.

Vanessa Manzi e Marcelo Coimbra lembram, ainda, que a atuação das organizações em conformidade com as normas e melhores práticas é um dever ético a ser cumprido independente de qualquer recompensa financeira, visto que proporciona vantagens não só para a organização, mas para a comunidade, para a economia, para o meio ambiente e para o país como um todo.

Além disso, o *compliance* representa uma estratégia não apenas voltada a obter ganho de valor e de competitividade em longo prazo. Os autores afirmam que estar em conformidade contribui decisivamente para a própria sobrevivência da organização. (2010, p. 5)

O sucesso de uma instituição é bastante dependente da admiração e da confiança pública que ela recebe. Isso se reflete no valor de suas marcas, na sua reputação, na capacidade de atrair e fidelizar clientes, investidores, parceiros e até empregados. Assim é que, um desvio ético praticado pela organização, por um de seus dirigentes, empregados ou, até mesmo, por um de seus fornecedores ou parceiros é capaz de provocar um efeito altamente negativo na imagem e reputação, interferindo, diretamente, na sobrevivência da organização.

Outros benefícios podem ser citados, tais como, a promoção de relações mais harmoniosas com os *stakeholders*, a elevação da qualidade e o aumento da velocidade das interpretações regulatórias, aprimorando o relacionamento com os órgãos reguladores. Ademais, o bom funcionamento de um programa de *compliance* favorece a qualidade das decisões e reduz os custos operacionais da organização. (2010, p. 7)

Dessa forma, apesar dos custos e riscos causados por se estabelecer numa organização uma cultura de conformidade às leis, regulamentos e códigos internos e externos de conduta, sobrepuja-se a importância do programa frente ao risco legal e reputacional da

não conformidade e da importância para todo o corpo social desta prática.

3.2.2. O programa de *Compliance*

3.2.2.1. Princiologia

A Norma Australiana AS 3806:2006 (apud COIMBRA; MANZI, 2010, p. 55 e ss.) é a primeira a estabelecer um padrão de princípios para o desenvolvimento, a implantação e a manutenção de programas de *compliance* eficazes, tanto em organizações públicas quanto privadas. Os princípios elaborados pela Norma podem ser divididos em quatro grupos: comprometimento; implantação; monitoramento/medição; e melhora contínua.

O primeiro princípio trata do comprometimento do corpo diretivo e da alta direção com um programa de *compliance* eficaz, que esteja presente em todos os níveis da organização. Os líderes de uma organização devem ser exemplos para todos os outros colaboradores e, por isso, devem ser referência no entendimento e cumprimento do programa de *compliance*. Além disso, a alta administração precisa estar certa da importância do investimento e da promoção do *compliance* na instituição. (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 55)

O segundo princípio afirma que a política de *compliance* deve estar alinhada à estratégia e aos objetivos de negócio da organização e receber o endosso do seu corpo diretivo. O *compliance* não deve ser visto como uma área, atividade ou função isolada, mas deve se alinhar aos objetivos estratégicos gerais da organização. A partir da estratégia de mercado adotada pela organização, menores ou maiores poderão ser os riscos assumidos para a consecução de negócios. O programa de *compliance* precisa estar atento às diferentes necessidades para identificar e gerir os riscos. (2010, p. 43)

No grupo dos princípios de comprometimento está ainda o de que devem ser alocados recursos suficientes para desenvolver, implementar, manter e melhorar o programa de conformidade. Mais uma vez é salutar a discussão acerca do custo de *compliance versus* o benefício gerado por se estar em conformidade. Como já pôde ser verificado, os benefícios experimentados justificam os custos empreendidos e isso deve estar claro para a alta direção, responsável pela alocação dos recursos.

Por fim, o corpo diretivo e a alta direção da empresa devem aprovar os objetivos e estratégias do programa de *compliance* e cada uma das obrigações do programa deve ser identificada e avaliada, recebendo o tratamento pertinente.

O segundo grupo de princípios diz respeito à implementação do programa de

compliance. Inicialmente, a responsabilidade para a obtenção de resultados de conformidade deve ser articulada e atribuída claramente para toda a organização. A disseminação de uma cultura de *compliance* é fundamental para a sua implementação.

Segundo Coimbra e Manzi (2010, p. 87), o desafio é integrar o componente ético na cultura da organização, uma vez que seja por motivos culturais, seja por desconhecimento das normas, as pessoas tendem a burlar o programa de *compliance*. Daí a importância da disseminação da responsabilidade pelos resultados do programa e do treinamento de todos os colaboradores.

Para os autores, os membros da instituição, qualquer que sejam os seus papéis, “*devem conhecer os valores da organização, confiar neles e estar convencidos de que a organização toma as decisões e exerce suas atividades de acordo com esses valores*”.

O segundo princípio deste grupo também está inserido nesse contexto. Afirma-se que as competências e as necessidades de treinamento deverão ser identificadas e levadas em consideração, a fim de permitir que os funcionários cumpram com suas obrigações de *compliance*.

Ainda segundo Coimbra e Manzi, o objetivo do treinamento deverá ser o fornecimento da base para o entendimento do *compliance* em sentido amplo, bem como a demonstração das formas de seu cumprimento e oferecimento de suporte na sua aplicação. Devem ser comunicadas também as consequências impostas àqueles que falharem no dever de *compliance* e que a conformidade é um interesse de todos. (2010, p. 89)

A cultura de *compliance* se faz presente no oitavo princípio previsto pela Norma, vez que se recomenda o estímulo a comportamentos dos colaboradores que criam e sustentam o *compliance* e, por outro lado, comportamentos que o comprometam devem ser repreendidos.

Os incentivos são outros instrumentos de promoção dos programas de *compliance*. Em geral, o uso de incentivos, sejam eles econômicos, sociais ou morais, pode provocar uma indução no comportamento dos colaboradores, aumentando o comprometimento com o programa. As ações e atitudes específicas dos colaboradores devem ser recompensadas quando favorecem à conformidade e, conseqüentemente, sirvam de modelo para ou outros colaboradores. É certo, no entanto, que em alguns casos as recompensas não poderão ser divulgadas, especialmente, nos casos de delação de fraudes. (2010, p. 91-92)

A necessária existência de controles para gerenciar as obrigações de *compliance*

constitui um outro princípio. Coimbra e Manzi afirmam que ao se desenvolver e implementar um programa de *compliance*, é preciso ser assegurado que os processos que apresentam maior risco para a organização sejam devidamente revisados (2010, p. 81). O *compliance*, dessa forma, também deve ser alvo do controle interno da organização, de modo que se observe sua efetividade e regularidade.

Passando-se ao grupo de princípios referentes ao monitoramento e à medição tem-se que o desempenho do programa de *compliance* deve ser, continuamente, monitorado, mensurado e divulgado. “Um programa de *compliance* deve ser sempre um projeto em andamento e não um projeto acabado” (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 82), com essas palavras nota-se que é necessário que se avalie constantemente a intenção, a eficiência e a importância de cada elemento de *compliance*, de modo que o programa se torne mais adequado às necessidades da organização e, portanto, mais forte.

A organização deve, também, ser capaz de apresentar seu programa de *compliance*, seja através de documentação ou da prática. A adequada documentação do programa através de uma gestão orientada por processos, aliada a um programa de treinamento, é fator-chave para a continuidade do mesmo. Com um programa de *compliance* bem documentado é possível demonstrar sua importância e seus resultados para os *stakeholders* como um todo e para os órgãos estatais reguladores. (2010, p. 79)

Diante da Lei nº 12.846/13, que prevê expressamente a redução das sanções para as pessoas jurídicas que demonstrem possuir um efetivo programa de *compliance*, imprescindível se faz que o programa possa ser comprovado. O ideal, inclusive, é que o programa possa ser prontamente demonstrado quando isso for exigido pelos órgãos reguladores.

Pela via inversa, não basta, que existam documentos que indiquem a existência de um programa de *compliance* se este não é vivenciado na prática. Nas palavras de Renato Capanema (2014, p. 22):

É preciso tomar cuidado para que o programa de integridade não se torne uma *commodity*, um modelo pronto, um *check list*, uma receita de bolo a ser incorporada pelas empresas (...) se a alta administração da empresa foi por anos conivente com a existência de desvios, é evidente que o programa carece de efetividade, por mais colorido e pomposo que seja.

Por fim, tem-se o princípio incluído pela Norma As 3806:2006 no grupo “melhora contínua”, que informa a necessidade do programa de *compliance* ser analisado criticamente e continuamente melhorado. Como já exposto, o programa de *compliance* não pode ser nunca

considerado um projeto acabado, devendo ser revisado, testado, atualizado de acordo com as novas normas e mantido adequado para o âmbito de atuação da organização.

A adoção de tais princípios e a maneira de implementá-los deve levar em consideração as peculiaridades e a realidade específica de cada organização. O tamanho da instituição, assim como as normas e regulamentos a que ela está atrelada, determinarão como estes princípios serão implementados e como os empregados se manterão treinados e atualizados. (2010, p. 57)

De qualquer maneira, eles se traduzem num importante parâmetro para as instituições que pretendam implementar ou atualizar seu programa de *compliance*, vez que trazem os principais pontos para que o programa seja efetivo e possa alcançar o escopo, não só de evitar sanções advindas das mais diversas legislações, mas o da implementação de uma cultura de conformidade em todos os âmbitos institucionais.

3.2.2.2. Possibilidades para a implementação do programa de *compliance*

Diferentes ferramentas e instrumentos podem ser empregados na implementação do programa de *compliance* numa instituição. A conformação e eficácia das referidas ferramentas dependem, no entanto, do modelo de *compliance*, de sua dimensão regional, do ambiente regulatório e da estrutura organizacional escolhida.

No que diz respeito à dimensão regional do *compliance*, a decisão sobre o modelo situa-se entre o local e o global. Um modelo global centraliza a definição dos valores básicos e padrões a serem seguidos pela organização. São priorizados os valores mais amplos e a unidade ética da organização em todos os países que atua. Em contraponto, corre-se o risco dos grandes impactos oriundos de custos diretos da implementação de padrões globais e de se obter um acesso mais limitado a mercados e clientes, isso porque a cultura global de uma organização pode entrar em choque com a cultura de um determinado local.

Já um modelo de *compliance* com dimensão regional local, apesar de adaptado às exigências e às especificidades locais, corre o risco de ser questionado em razão de apresentar comportamentos contraditórios em diferentes países. Além disso, empregados estrangeiros podem apresentar dificuldades para se adaptarem às diferentes interpretações das normas éticas da organização. Por fim, a organização pode perder a sua identidade central. (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 21)

Quanto ao ambiente regulatório, os modelos de *compliance* devem tomar em

consideração os marcos regulatórios específicos do setor de atuação em que serão aplicados, bem como os padrões industriais e práticas de mercado reconhecidas. A análise das exigências legais e de mercado contribui para a identificação das prioridades que fundamentarão o modelo de *compliance*. (2010, p. 21-22)

Finalmente, quatro são as estruturas clássicas de modelos organizacionais de *compliance* adotados pelas organizações. No primeiro modelo a estrutura de *compliance* é parte do departamento de gestão de riscos. Como consequência, o *Chief Compliance Officer* (CCO) dedica-se mais ao tema dos riscos e às formas de minimizá-los do que à questão ética da empresa. Esta estrutura, que é mais comum nos setores mais regulamentados, estimula a habilidade da estrutura de *compliance* em, rapidamente, identificar e mitigar riscos iminentes.

O segundo modelo é caracterizado pelo relacionamento direto do CCO com o *chief executive officer* (CEO). Aqui o *compliance officer* conta com maior liberdade para desenhar as ações do programa, sua participação nos negócios é facilitada e sua conexão direta com a alta direção lhe confere maior autoridade. A implementação desse modelo demonstra aos *stakeholders* que o programa de *compliance* é executado dentro da organização com a mesma prioridade com que são tratados os demais assuntos corporativos.

As organizações com níveis regulatórios menos rígidos, frequentemente, optam por um modelo que aloca a estrutura de *compliance* dentro do departamento jurídico. Este modelo é pouco recomendado em razão do comprometimento parcial dos responsáveis pelo programa, além de poder gerar fragilidade por falta de um orçamento próprio e de contato direto com o CEO.

Por fim, o quarto modelo é estruturado com as responsabilidades da função de *compliance* descentralizadas em cada unidade da organização. O CCO neste modelo, geralmente, reporta-se ao diretor jurídico ou ao presidente, mas as unidades de negócio são responsáveis, individualmente, pela obediência aos preceitos do programa de *compliance*.

A maior parte das organizações têm optado pelo segundo modelo, por muitas razões. Primeiramente, porque o CCO conta com um nível de independência considerável para a investigação de possíveis desvios de conduta e, em segundo lugar, porque a função de *compliance* pode conquistar maior influência e respeito dentro da organização. (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 22 e ss.)

O Comitê de Basiléia, no entanto, trata o *compliance* como uma função e não como uma estrutura fixa, como uma diretoria ou um departamento, mas recomenda como prática

que o conselho de administração seja responsável por acompanhar o gerenciamento do programa e aprovar a política de *compliance*. (ABBI; FEBRABAN, 2009, p. 12)

Outro passo para a implementação está em identificar tópicos do programa relevantes para disseminação da cultura de conformidade pela organização, tais como a criação de políticas e processos internos, do código de ética ou de conduta, de um comitê de *compliance*, bem como a criação de canais de comunicação, denúncias e investigações, além da percepção acerca dos conflitos de interesses e da necessidade de monitoramento de risco de *compliance*.

Estas e outras questões foram em grande parte abordadas pelo Decreto nº 8.420/15 que regulamentou o programa de *compliance* previsto na Nova Lei Anticorrupção. O Decreto traz parâmetros objetivos, que serão analisados mais a frente, para que o órgão regulador considere o programa de integridade apto para diminuir as sanções advindas da nova norma.

3.2.3. O *compliance* como exigência do Estado Democrático de Direito

A Constituição de 1988 declara ser a República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito. Conforme lição de Dirley da Cunha Júnior (2011, p. 527), a lei é o elemento básico do Estado Democrático de Direito, todavia é certo que esta lei deixa de ser entendida como mero enunciado formal do legislador, desprovida de conteúdo material ou substancial. Nesta concepção estatal, a lei é concebida e exigida como um ato de concretização dos valores humanos, morais e éticos fundamentais consagrados na Constituição.

É também nesse contexto que as relações privadas ganham importância para a concretização dos direitos fundamentais. Os detentores de poder social estão, assim, diretamente vinculados às disposições que garantem direitos e promovem o bem comum, o que a doutrina tem chamado de eficácia horizontal dos direitos fundamentais. (DIMOULIS; MARTINS, 2011, p. 104 e ss.)

Esses dois fatores são importantes para que se compreenda a retirada da exclusividade do Estado na responsabilidade pelo fomento ao bem comum e pelo combate às práticas ilícitas. Outro ponto que ganha relevância neste cenário é a consolidação doutrinária do conceito de função social da empresa.

Segundo Fábio Konder Comparato (1986, apud COELHO, 2012, p. 58), do princípio constitucional da função social da propriedade, consagrado nos arts. 5º, XXIII, e 170, III, da CF, extrai-se o da função social da empresa. Fábio Ulhoa Coelho (2012, p. 58) bem sintetiza o

problema:

A propriedade dos bens de produção deve cumprir a função social, no sentido de não se concentrarem, apenas na titularidade dos empresários, todos os interesses juridicamente protegidos que os circundam. A Constituição Federal reconhece, por meio deste princípio implícito, que são igualmente dignos de proteção jurídica os interesses metaindividuais, de toda a sociedade ou de parcela desta, potencialmente afetados pelo modo com que se empregam os bens de produção.

E segue-se afirmando que, cumpre sua função social a empresa que gera empregos, tributos e riqueza, contribui para o desenvolvimento econômico, social e cultural da comunidade em que atua, de sua região ou do país, adota práticas empresariais sustentáveis visando a proteção do meio ambiente e o respeito aos direitos dos consumidores, bem como com atuação com estrita obediência às leis a que se encontra sujeita. Dessa forma, pode-se afirmar, que os bens de produção reunidos pelo empresário na organização do estabelecimento empresarial estão tendo o emprego determinado pela Constituição Federal. (2012, p. 59)

A soma destes raciocínios resulta na conclusão de que não compete apenas ao Estado, como guardião da ordem jurídica, o zelo pela probidade das relações. O Estado de Direito significa, exatamente, o império do Direito em todos os âmbitos da vida social, inclusive na esfera econômica. (COIMBRA, MANZI, 2010, p. 15)

Durante muito tempo, o princípio que orientou a conduta das empresas foi a maximização do lucro. Acreditava-se que se cada um perseguisse o seu próprio interesse, o resultado seria maior eficiência produtiva e, com isso, uma elevação da riqueza nacional e do bem-estar geral. A função da empresa consistiria somente na elevação do bem-estar dos sócios ou acionistas e seu único compromisso perante a sociedade seria o aumento da sua lucratividade.

Verificou-se, no entanto, o esgotamento dessa visão com o florescimento de uma nova cultura corporativa na qual a ética passou a ser considerada como um fator relevante nas decisões empresariais. Junto a esse pensamento, desmoronou-se a ideia de que a ética é uma questão subjetiva que varia conforme a visão de mundo de cada indivíduo. É necessário, assim, que se ocupe a agenda de executivos e que as empresas invistam em programas de ética e *compliance*. (2010, p. 12 e ss.)

O respeito às leis é o primeiro compromisso ético dos cidadãos, inclusive das organizações. Sem este império ético as relações sociais e econômicas ficam reféns da arbitrariedade dos mais fortes, de modo que o bom funcionamento da economia também

pressupõe o respeito às normas, que conferem previsibilidade, maior confiança e segurança jurídica às transações negociais. Os investidores internacionais, por exemplo, escolhem onde investir pelo grau de corrupção do país, vez que a qualidade ética de um país é fundamental para o desenvolvimento dos negócios. Além disso, um ambiente de confiança reduz o custo dos negócios, a falta de respeito às normas encarece, burocratiza, reduz a velocidade dos negócios, afeta a livre concorrência e distorce o mercado.

Por todo o exposto, *o compliance* deve ser visto como um tema de interesse público e ser transformado em uma verdadeira política pública, além de poder ser considerado “*uma decorrência e, até mesmo, uma exigência do Estado Democrático de Direito*”. (2010, p. 13 e ss.)

A Lei nº 12.846/13 e sua previsão do programa de *compliance* refletem esse contexto, uma vez que compartilham parte da responsabilidade no combate à corrupção com as pessoas jurídicas que se relacionam com a Administração Pública. Estas devem prevenir a prática dos ilícitos e agregar em suas políticas uma cultura de conformidade com as normas anticorrupção, varrendo práticas como suborno e formação de cartéis das suas atividades e promovendo um ambiente de negócios mais limpo.

4. O *COMPLIANCE* NA LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

4.1. O ART. 7º, INCISO VIII, DA LEI Nº 12.846/2013

Como abordado no capítulo anterior, o *compliance* vem ganhando importância ao longo dos anos como meio de fomentar que as pessoas jurídicas ajam de acordo com diretrizes, regras e regulamentos inerentes aos seus processos. (LEUTERIO, 2014).

Modesto Carvalhosa (2015, p. 334) afirma que a previsão do art. 7, inciso VIII, da Lei Anticorrupção é mais uma demonstração da tendência de imposição do regime de conformidade através de normas estatais, podendo ser enquadrada na terceira fase do regime de conformidade.

Explica-se. Conforme lição do mencionado autor, ocorreram três fases de adoção do regime de conformidade. A primeira fase consagrou-se nos anos 1990 e foi marcada pela auto-instituição e auto-regulação do regime no seio das pessoas jurídicas. Estas, por iniciativa própria, se dedicaram a adotar regras de boa governança, códigos de ética e a criar auditorias internas e comitês de governança. (2015, p. 334)

Nesta primeira fase, os Estados chegaram a emitir informes contendo simples recomendações para códigos de ética e de prática, numa espécie branda de auto-regulação. É o caso do *Informe Cadbury*, do Reino Unido, de 1992, dos *Principles of Corporate Governanccce da American Law Institute*, de 1994, e do Informe Olivencia, na Espanha, de 1998. (CASCON, 2014)

A segunda fase, segundo Carvalhosa, se deu no início do século XXI, e superou o caráter voluntário do regime de conformidade, buscando sua institucionalização nos planos nacional e internacional. Leis, recomendações, tratados internacionais, diretivas e relatórios trataram de práticas ilícitas no âmbito de sociedades anônimas ocorridas nos mercados de capitais e financeiro e determinaram a adoção de efetivas regras de conformidade. O maior exemplo é a já citada Lei Sarbanes Oxley, de 2002. (2015, p. 334-335)

Para Cascon (2014), nesta segunda fase se pretendeu potencializar o cumprimento voluntário das recomendações de bom governo e de transparência com acionistas e investidores mediante o princípio de “*cumple o explica*”.

O mesmo autor afirma que, na atualidade, estamos imersos na terceira fase do regime de conformidade, em que se tem uma progressiva translação das recomendações de códigos do bom governo para regras imperativas, ou seja, uma progressiva translação da auto-

regulação para a hetero-regulação. Há, nesse contexto, uma efetiva regulação estatal da matéria no lugar da espontânea adesão das pessoas jurídicas aos métodos de governança e conformidade nas suas relações com o mercado e a Administração Pública.

Carvalhosa (2015, p. 336) afirma que nesta terceira fase do regime de conformidade, a interferência estatal não é no sentido de impor o regime em termos coercitivos às pessoas jurídicas, mas se dá através de meios indutivos. Segundo o autor, *“não há coação normativa, mas requisição. São (...) normas requisitórias as que prevalecem no caso, no sentido que a pessoa jurídica, para estabelecer vínculo de natureza obrigacional com o Poder Público, é bom que tenha instituído o regime de conformidade”*.

O art. 7º, inciso VIII, da Lei nº 12.846/2013 é uma clara expressão desta terceira fase de adoção de regimes de conformidade. A Lei Anticorrupção não estabelece a obrigatoriedade de adoção pelas pessoas jurídicas do programa de integridade, mas lhes incentiva a estar em *compliance*, uma vez que tal realidade será capaz de atenuar as sanções, por ventura, impostas.

A Lei é clara ao afirmar:

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

(...)

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;

(...)

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.

A norma em estudo, portanto, estabelece um caminho para que as empresas mitiguem e atuem prontamente frente a desvios praticados por seus funcionários, e fomenta a escolha desse caminho por meio da redução de penalidades. (CAPANEMA, 2014, p. 22)

Em outras palavras, a Lei nº 12.846/2013 está concedendo benefício de atenuação de pena às empresas que inserirem efetivamente procedimentos de combate à corrupção, como códigos de ética e conduta, bem como canais de ouvidoria e de denúncia, a fim de prevenir a prática de ilicitudes e implantar uma mudança cultural no modo de agir das pessoas jurídicas que contratam com o Poder Público. (CAMPOS, 2015, p. 174)

O então ministro-chefe da antiga Controladoria-Geral da União – CGU, Jorge Hage (2014), declarou que *“a lei vai contribuir com a mudança de atitude e mentalidade do*

empresariado brasileiro. (...). Percebemos o interesse das empresas em se preparar, em instaurar mecanismos de compliance (integridade) e códigos de conduta”.

Assim é que, ainda que a lei não seja coercitiva, no sentido de impor que as pessoas jurídicas adotem um programa de *compliance*, estimula-se essa prática pela via da redução das penalidades em caso de implementação efetiva do programa. Não há dúvidas, dessa forma, que se instaurou um novo marco no combate à corrupção no Brasil, repartindo-se parte da responsabilidade no combate à corrupção com a iniciativa privada.

O Manual sobre a Lei Anticorrupção da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC (2015) aduz que o programa de *compliance* é a melhor forma que a empresa pode adotar para se prevenir contra a responsabilidade objetiva prevista na Lei nº 12.846/2013. Afirma, ainda, tratar-se de uma providência utilizada internacionalmente pelas empresas em geral para se imunizar contra atos de corrupção praticados por seus dirigentes, empregados e representantes, reduzindo-se a incidência de atos lesivos à administração pública que possam levar a sanções.

A confederação supracitada considera que, apesar do *compliance* anticorrupção não estar ainda difundido no Brasil, algumas empresas já estão compelidas a adotá-lo, especialmente, quando elas se associam a outras empresas estrangeiras para fazerem negócios no Brasil, pois estas se acham obrigadas a observar uma regulação específica sobre o assunto, por pressão das leis de seus respectivos países.

O programa de *compliance*, no âmbito específico da Lei Anticorrupção, possui, assim, dois objetivos preponderantes:

- a) Evitar, na medida do possível, a prática de atos corruptos no seio corporativo, o que exclui as empresas das pesadas sanções previstas na Lei 12.846/2013 e;
- b) Caso se caracterize, malgrado as medidas preventivas adotadas, um caso de corrupção numa empresa, desde que caracterizada a existência de ato previsto no Artigo 5º da lei, o Programa servirá como redutor das sanções decorrentes da responsabilidade civil objetiva da empresa. (CNC, 2015)

Por outro lado, Carvalhosa (2015, p. 325 e ss.) sustenta que o regime de conformidade instituído pelas próprias pessoas jurídicas não visa apenas à estrita adequação dos seus procedimentos no que respeita ao cumprimento legítimo das leis e dos regulamentos. Deve, contudo, compreender tanto as relações internas como também as relações com as demais pessoas jurídicas privadas e, por fim, as relações com o Poder Público.

Dessa forma, o programa de *compliance* na pessoa jurídica deve tratar, em primeiro lugar, das relações éticas internas, da corrupção interna, que o autor entende como a prática de atos de corrupção pelas pessoas físicas que compõe os seus quadros mediante a utilização dos meios e dos recursos da companhia no relacionamento com outras pessoas jurídicas, para obter vantagem pessoal ilícita. Nesse contexto da corrupção interna, o sujeito ativo da conduta corruptiva é a pessoa física integrante do quadro de dirigentes e de funcionários e o sujeito passivo é a própria pessoa jurídica.

O segundo ponto que integra o programa de *compliance*, segundo Carvalhosa, é o referente à corrupção privada praticada em conjunto com outra pessoa jurídica, visando todo o tipo de vantagem ilícita em benefício dela própria, em detrimento de concorrentes do setor, do mercado como um todo, e, conseqüentemente, do interesse coletivo. São exemplos desse modo de corrupção, a formação de cartéis e a estruturação de oligopólios para o domínio do mercado.

Esta espécie de corrupção é, muitas vezes, o primeiro passo para a prática da corrupção pública, vez que se cria um concurso delituoso estável ou pontual com o escopo de desviar o exercício legítimo das funções próprias do Poder Público. Veja-se o exemplo das fraudes às licitações e leilões públicos.

Modesto Carvalhosa arremata ao afirmar que, apesar do objeto precípua da Lei Anticorrupção ser a corrupção pública, todas as práticas ilícitas supramencionadas devem ser contempladas no programa de *compliance* da pessoa jurídica e, desde logo, enfrentadas em seu código de ética. (2015, p. 327)

Conclui-se, portanto, que a previsão do *compliance* na Lei nº 12.846/2013 constitui um avanço direcionado à ética e à transparência das relações negociais entre a Administração Pública e o setor privado. Ademais, trata-se de um sinal de que a empresa deve adotar um determinado padrão de conduta compatível com uma boa-fé objetiva. (CAMPOS, 2014, p. 174)

Ocorre que, o parágrafo único do art. 7º, da Lei nº 12.846/2013 dispõe que os parâmetros de avaliação dos mecanismos e procedimentos internos de integridade serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo Federal, de modo que a matéria pendia de regulamentação para que pudesse ser imediatamente aplicada. O decreto que regulamenta a Lei foi, então, publicado em 19 de março de 2015 e disciplinou, entre outras matérias, o *quantum* da multa que poderá ser reduzido pela existência do programa de *compliance*, bem

como os parâmetros normativos para a implementação do mesmo.

4.2. O *COMPLIANCE* NO DECRETO Nº 8.420/2015

4.2.1. A possibilidade de redução da sanção de multa

O art. 6º da Lei nº 12.846/2013 estabelece que, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos na Lei, será aplicada multa no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto da pessoa jurídica no último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo.

Recorde-se que a multa, por expressa previsão legal, nunca será inferior à vantagem auferida, bem como que, quando não for possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, será estipulada entre os valores de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

A Lei cuidou, ainda, de estipular fatores que seriam levados em consideração na aplicação das sanções, quais sejam, a gravidade da infração, a vantagem auferida ou pretendida, a consumação ou não da infração, o grau de lesão do ato lesivo, o efeito negativo gerado por este, bem como a situação econômica do infrator, a cooperação deste na apuração das infrações, a existência de programas de *compliance* e, por fim, o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão público lesado.

O Decreto nº 8.420/2015, todavia, regulou ainda mais a aplicação da sanção de multa. Estabeleceu-se um cálculo para a definição final do valor da multa a ser aplicada, por meio da adição ou subtração de um valor percentual para cada um dos critérios previstos. Ocorreu uma regulamentação específica e bastante objetiva, excluindo-se grande parte da discricionariedade na fixação do valor da multa. Veja-se:

Art. 17. O cálculo da multa se inicia com a soma dos valores correspondentes aos seguintes percentuais do faturamento bruto da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos:

- I - um por cento a dois e meio por cento havendo continuidade dos atos lesivos no tempo;
- II - um por cento a dois e meio por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;
- III - um por cento a quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada;
- IV - um por cento para a situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo;

V - cinco por cento no caso de reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior; e

VI - no caso de os contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado, serão considerados, na data da prática do ato lesivo, os seguintes percentuais:

a) um por cento em contratos acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

b) dois por cento em contratos acima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);

c) três por cento em contratos acima de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais);

d) quatro por cento em contratos acima de R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais); e

e) cinco por cento em contratos acima de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

Art. 18. Do resultado da soma dos fatores do art. 17 serão subtraídos os valores correspondentes aos seguintes percentuais do faturamento bruto da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos:

I - um por cento no caso de não consumação da infração;

II - um e meio por cento no caso de comprovação de ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos a que tenha dado causa;

III - um por cento a um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;

IV - dois por cento no caso de comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo; e

V - um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV.

Como pôde ser visto, a pessoa jurídica punida por algum ato lesivo previsto na Lei Anticorrupção poderá ter sua multa reduzida de 1% (um por cento) a 4% (quatro por cento) do valor de seu faturamento bruto no último exercício anterior ao da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR em razão da existência e da aplicação efetiva de um programa de integridade.

Apesar da existência do programa de *compliance* ser a hipótese em que o Decreto prevê a maior redução da multa aplicada, a Legislação Anticorrupção brasileira não atingiu o nível de incentivo à prática como algumas legislações internacionais. A *UK Bribery Act*, Lei britânica anticorrupção, por exemplo, estabelece a existência de programas de *compliance* como defesa absolutória, capaz de evitar as sanções advindas da norma. (PARDINI; SANTOS JUNIOR, 2014, p. 10)

Se por um lado a isenção total da pessoa jurídica em razão apenas da existência de

um programa de integridade não se mostra a melhor opção para a realidade brasileira, tendo em vista a possibilidade de um programa apenas aparente e da cultura corruptiva marcante em nossa sociedade, por outro lado, não se pode olvidar que o vislumbre de uma vantagem relevante pela implementação do programa é ponto fundamental para que se instaure uma cultura de *compliance* nas pessoas jurídicas brasileiras.

Dito de outra forma, uma atenuação mais significativa da multa aplicada à pessoa jurídica que pratique atos lesivos à administração, malgrado ter implementado e aplicado o programa de integridade, seria ideal para que esta se sentisse realmente impulsionada a estar em *compliance*. A possibilidade de uma redução considerável no valor a ser pago em caso de sanção, impulsionaria enormemente que as pessoas jurídicas se mantivessem em conformidade, já que o custo de *compliance* seria mais facilmente suportado.

Todavia, não se pode negar o avanço da legislação, bem como o seu esforço em criar uma nova cultura ética no âmbito das pessoas jurídicas brasileiras. Lembre-se, por exemplo, que em caso de aplicação de multa no valor de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões), o valor máximo aplicado quando não é possível que se utilize o critério do faturamento anual bruto, o valor a ser reduzido na multa pela existência de programas de *compliance* poderia chegar a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais), valor que está longe de ser considerado irrisório.

Ademais, é relevante lembrar que a existência de um programa de *compliance* eficiente se presta justamente a minimizar o risco legal e regulatório, de modo que se evitem todas as sanções que poderiam ser geradas pelas infrações às normas. Assim, ainda que a redução da multa aplicável em caso de prática de ato lesivo à Administração Pública não chegasse a um patamar relevante, não poderia a pessoa jurídica se abster de implementar o programa, haja vista o seu caráter eminentemente preventivo.

Refleta-se também que uma pessoa jurídica em conformidade detecta os possíveis desvios com maior facilidade e rapidez. Com esse conhecimento é possível que se evite a consumação do ato ilícito, que se providencie a tempestiva remediação dos danos gerados, que se colabore mais facilmente com as investigações, bem como que se comunique espontaneamente ao órgão regulador a ocorrência do ato lesivo. Tais atitudes oportunizadas por um programa de *compliance* eficiente gerarão mais reduções na multa aplicável caso a prática ilícita insista em ocorrer.

Conforme lição de Renato de Oliveira Capanema (2014, p. 25),

De toda sorte, a adoção de medidas de integridade, diante da nova realidade que a Lei nº 12.846/2013 apresenta, não é mais uma opção, senão uma

necessidade. E não somente porque a nova norma estabelece possibilidade de atenuação de penalidades, mas também porque, ao diminuir a probabilidade da ocorrência de irregularidades, diante de um cenário de existência de potencial punição, é racional e vantajoso economicamente se precaver.

Conclui-se, portanto, que, o *compliance* surge como uma das únicas e como a melhor forma para que as pessoas jurídicas se resguardem diante de uma nova norma e do seu regramento rigoroso, principalmente, no que se refere ao caráter objetivo da responsabilização civil e administrativa das pessoas jurídicas nacionais e estrangeiras e ao alto valor das multas aplicáveis.

4.2.2. Do programa de integridade

4.2.2.1. Do conceito legal e da necessária individualização do programa

O capítulo IV do Decreto nº 8.420/2015 se dedica a regulamentar o programa de integridade previsto na Lei nº 12.846/2013. Inicia-se informando em que consiste o programa de integridade para fins do disposto no Decreto da seguinte maneira:

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 a 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.

Posteriormente, o Decreto afirma que o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais de cada pessoa jurídica. Segundo Renato Capanema, que ocupou o cargo de coordenador de *compliance* da Controladoria-Geral da União, o programa de integridade deve ser adaptado para atender às especificidades da instituição, levando em conta o seu tamanho, o setor de atuação, bem como o seu grau de relacionamento com o setor público. (2014, p. 22)

O próprio Renato Capanema, em palestra ministrada na Conferência Lei da Empresa Limpa promovida pela CGU em novembro de 2014, afirmou que um programa de *compliance* que busque ser eficiente não pode se originar de um modelo pré-produzido, sob pena de ser criado para não funcionar. Logo, é preciso, antes de tudo, que a empresa compreenda os seus riscos para que adapte o programa à sua realidade. O estudioso cita a importância de alguns fatores, tais como, o número de funcionários, o tipo de funcionário, a estrutura de pessoal

mais horizontalizada ou verticalizada, a existência de mais de uma sede, se a atuação se dá em um setor mais ou menos regulado, bem como se existem intermediários atuando em nome da instituição.

O Decreto regulamentar ora estudado não deixa dúvidas quanto à necessidade que o programa de *compliance* seja implementado de maneira individualizada por cada pessoa jurídica. A avaliação dos parâmetros que tornarão o programa apto a reduzir a multa prevista pela Lei Anticorrupção levará em consideração as especificidades de cada instituição. Senão, veja-se:

Art. 42 - §1º - Na avaliação dos parâmetros de que trata este artigo, serão considerados o porte e especificidades da pessoa jurídica, tais como:

- I – a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;
- II – a complexidade da hierarquia interna e a quantidade de departamentos, diretorias ou setores;
- III – a utilização de agentes intermediários como consultores ou representantes comerciais;
- IV – o setor do mercado em que atua;
- V – os países em que atua;
- VI – o grau de interação com o setor público e a importância de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações;
- VII – a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico; e
- VIII – o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte.

Não se pode perder de vista, portanto, que a comissão processante, caso a pessoa jurídica, diante da instauração de um processo administrativo de responsabilização – PAR, alegue em sua defesa a existência de um programa efetivo de integridade, analisará se o programa demonstrado está em consonância com a realidade da pessoa jurídica investigada, de acordo com os critérios supracitados. Desse modo, a implementação de um programa de integridade condizente com os riscos, a estrutura e as atividades próprias da pessoa jurídica se mostra fundamental.

4.2.2.2. Dos parâmetros de avaliação

Conforme dispõe o art. 5º, §4º, do Dec. nº 8.420/2015, a comissão processante do processo administrativo de responsabilização, que, segundo o *caput* do mesmo dispositivo legal, será composta por dois ou mais servidores estáveis, é a responsável por analisar as informações e documentos referentes à existência e ao funcionamento dos programas de integridade implementados pelas pessoas jurídicas. Tal análise deverá se dar de acordo com os

parâmetros previstos no capítulo IV do Decreto, de modo que, dessa maneira, possa ser feita a dosimetria das sanções a serem aplicadas.

Os parâmetros de avaliação estão dispostos nos incisos do art. 42 do Decreto. O primeiro deles diz respeito ao comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa. Tal fator já foi aqui abordado como parte integrante da principiologia de todo programa de *compliance*. Importante a posição adotada por Renato Capanema na palestra ministrada acerca do tema, de que o comprometimento da alta direção é mais que um parâmetro, é um requisito para a existência do programa, visto que sem esse apoio não pode o programa prosperar.

Fala-se em um apoio além do financeiro, mas também institucional, de modo que o *compliance officer* possa atuar de forma livre e que o corpo diretivo funcione como o primeiro e mais importante exemplo de integridade na instituição. Conforme o Manual sobre a Lei Anticorrupção da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, “a alta administração de uma empresa deve prestigiar uma cultura organizacional, deixando claro para seus empregados a necessidade do cumprimento de normas legais e éticas na realização dos negócios, procedimento conhecido como *tone from the top*” (2015).

Os dois próximos parâmetros abordados pelo Decreto nº 8.420/2015 referem-se à existência de padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade aplicáveis a todos os empregados e administradores, independente de cargo ou função exercida, além de, quando necessário, estendidos a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados.

A estruturação de um programa de *compliance* depende do desenvolvimento e da identificação de padrões de conduta, bem como o estabelecimento de políticas e procedimentos. Tais políticas e procedimentos devem ser integrados em todas as áreas e atividades da organização, o *compliance* deve, ao mesmo tempo em que mantém a sua independência, ser integrado aos sistemas de gestão da organização e aos seus requisitos e procedimentos operacionais. (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 79)

As políticas referentes à estrutura do programa devem incluir documentações sobre a missão do programa de *compliance*, as regras para criação, alteração e revisão das políticas, o papel do profissional e do comitê de *compliance*, além de determinar o processo de educação, treinamento, comunicação, monitoramento e de ações disciplinares e corretivas. Recomenda-se, ainda, que a gestão do programa seja orientada por processos, visto que esse modelo de

gestão busca a eliminação de barreiras entre as áreas, promovendo revisão conjunta dos fluxos de trabalho por diferentes áreas. (2010, p. 80)

A formação de um grupo ou comitê para validação e acompanhamento das políticas é mais um mecanismo para assegurar o cumprimento do programa. Cada membro desse comitê é mais um guardião e defensor do conhecimento e aplicação das políticas da organização. Para Modesto Carvalhosa (2014, p. 330), o comitê de *compliance*, chamado pelo autor de comitê de governança, deve ser criado para

Supervisionar o exercício regular e eficaz da auditoria interna nas funções de aplicar o Código de Ética, promover a auditoria jurídica, econômica e financeira dos contratos, investigar as condutas internas de seus quadros de dirigentes e funcionais, bem como as condutas da própria pessoa jurídica nos seus relacionamentos com a Administração Pública.

No que se refere à criação do código de ética, deve se recordar que o programa de *compliance* tem por objetivo primordial fazer com que a organização esteja em conformidade com leis, diretrizes e regulamentos internos e externos aplicáveis à instituição, bem como que no cume dessas normas internas está o chamado código de ética ou de conduta.

Segundo Coimbra e Manzi (2010, p. 84 e ss.), o código de ética ou de conduta se constitui em um documento com duplo sentido, de um lado declaratório, com o objetivo de divulgar os valores e princípios da organização e legitimar a sua atividade, e de outro lado vinculativo, com o objetivo de regular de forma obrigatória a conduta da organização e das pessoas que fazem parte desta.

O código de ética ou de conduta deve estabelecer os valores da organização em sintonia com a sua visão e a sua missão, refletindo a sua cultura e sua filosofia de atuação. Finalmente, também deve servir como parâmetro para a resolução de dilemas éticos. Por meio dele, não só os agentes que operam em favor ou em nome da empresa, mas também todos os demais *stakeholders* podem tomar conhecimento dos princípios, valores, normas e formas de atuação da empresa. (CNC, 2015)

O cumprimento do código de ética ou de conduta e das políticas e procedimentos de integridade da pessoa jurídica deve ser exigido de todos os seus membros, desde o alto corpo diretivo ao posto hierárquico mais inferior. Ademais, é preciso que, em determinados casos, também sejam aplicados a terceiros, principalmente, tendo em vista a responsabilização objetiva prevista na Lei nº 12.846/2013.

O programa de integridade implementado pela pessoa jurídica deve, ainda, garantir

treinamentos periódicos sobre o programa para todo o corpo funcional. O Manual de *Compliance* de Marcelo Coimbra e Vanessa Alessi Manzi (2010, p. 88) recomenda que a participação dos colaboradores nas sessões de treinamento seja obrigatória, bem como que a comunicação e o treinamento não se limitem a dizer o que é certo e o que é errado, mas conscientizem os integrantes da organização acerca da importância do programa de *compliance* e do respeito às normas.

A comunicação acerca do programa pode se dar de diversas formas, como presencial, *online*, através de atividades e *workshops*, de modo que a mensagem seja transmitida da maneira mais eficiente possível. A comunicação pessoal, no entanto, é preferível, a fim de se estabelecer um espaço para questionamento, reduzindo a ocorrência de desentendimentos. (2010, p. 89)

O quinto parâmetro estabelecido pelo Decreto regulamentar à Lei Anticorrupção se refere à necessidade de a pessoa jurídica analisar periodicamente seus riscos, realizando as adaptações necessárias no programa de integridade. Como já reiterado, o programa de integridade não pode nunca ser considerado um projeto acabado, é preciso que ele se atualize *pari passu* com as normas jurídicas e com as novas atividades da instituição. Ou seja, é preciso que se mantenha condizente com os riscos a que a pessoa jurídica está submetida, bem como que seja constantemente testado e aperfeiçoado. O inciso XV do art. 42 traz um parâmetro relacionado a este, qual seja, o programa de integridade deve ser monitorado continuamente, para que possa ser constantemente aprimorado.

Para que o programa de integridade seja aceito como defesa capaz de reduzir a multa imposta pela Lei nº 12.846/2013 é preciso também que a pessoa jurídica mantenha registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa suas transações e controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras.

Segundo o Manual sobre a lei Anticorrupção da CNC (2015), esses controles internos representam uma espécie de exercício de autoconhecimento da pessoa jurídica por parte dos seus gestores e envolvem diversos procedimentos de natureza contábil, jurídica e administrativa.

Para Coimbra e Manzi (2010, p. 38-39), a área de controles internos, além do conjunto de políticas, procedimentos e normas, acompanha as atividades da organização com vistas a reduzir os níveis de incerteza da ocorrência ou não de um risco, além de contribuir para o cumprimento dos objetivos estabelecidos pela administração, assegurar a existência de

conformidade com leis e regulamentos, garantindo, ainda, a confiabilidade dos relatórios gerenciais. É importante salientar também que a área de controle interno engloba a área de *compliance*.

Quanto aos controles contábeis, eles devem poder retratar fielmente o registro de transações, alienação de ativos e despesas em geral, com grau de detalhamento suficiente para satisfazer as necessidades de uma investigação decorrente da aplicação da Lei nº 12.846/2013. Nesse âmbito é importante o requisito da transparência, como, por exemplo, em relação a despesas com brindes entregues a clientes e doações filantrópicas. (CNC, 2015)

O oitavo parâmetro necessário para o programa de integridade é que este preveja 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.

A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo afirma que

O objetivo é agir de forma preventiva, e não reativa, antecipando-se a empresa na repressão a condutas de natureza corrupta. Devem ser aprofundadas as informações referentes ao relacionamento dos empregados com funcionários e autoridades dos governos municipal, estadual e federal e realizar análises de percepção de risco em áreas sensíveis. Uma área de grande interesse para o Compliance, por exemplo, deve ser, em determinadas empresas, o conhecimento sobre a forma como são obtidas licenças e autorizações governamentais. (CNC, 2015)

Este parâmetro é de especial importância no âmbito do *compliance* anticorrupção, visto que estabelece que a pessoa jurídica deve se dedicar especificamente a áreas mais predispostas a ocorrência dos ilícitos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013. O relacionamento da instituição com o Poder Público, portanto, deve ser especialmente monitorado.

O Decreto nº 8.420/2015 define, ainda, que o órgão responsável pela aplicação do programa e pela sua fiscalização deve ter independência, estrutura e autoridade. Segue-se, assim, a recomendação de que o departamento responsável pelo *compliance* seja independente para investigar os possíveis desvios de conduta, para implementar o programa e para que consiga disseminar a cultura de conformidade pela instituição. (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 24)

Outro ponto de grande importância para todo programa de *compliance* e que foi

contemplado pelo Decreto nº 8.420/2015 é a existência de canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé.

O programa somente será eficaz se aos participantes for assegurado o devido acesso a um canal de comunicação com o comitê ou profissional de *compliance*, através do qual poderão ser reportadas infrações, situações e sugestões de forma clara e segura. O canal de denúncias deve ser encarado como um meio voltado à defesa da integridade, das boas práticas e de proteção da reputação da organização e de seus funcionários. Deve-se assegurar, de igual maneira, a segurança e o anonimato do denunciante. (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 91)

Um sistema mais precário de denúncia, sem suporte de políticas e procedimentos específicos, normalmente inibe o relato de desvios de conduta. Isto se dá pela incerteza de que aquele que fez a denúncia não sofrerá algum tipo de retaliação e também pelo receio de receber a pecha de delator irresponsável ou, ainda, de denunciante retaliado, inclusive com a sua demissão ou até mesmo um constrangimento no ambiente organizacional que pode tornar a situação no emprego insustentável. (...). Para elevar a eficácia do sistema, além de instituir a obrigação de denunciar e punir devidamente o denunciado quando for apurado o desvio de conduta, recomenda-se que também sejam de alguma forma punidos aqueles que, tomando conhecimento, não evitem a fraude. (2010, p. 96)

Ainda nesse âmbito, é fundamental que o programa de integridade preveja medidas disciplinares para quem o viole. Segundo Coimbra e Manzi (2010, p. 101), uma decisão importante, que é parte das definições acerca do modelo de *compliance* a ser implantado, é sobre o quão longe a organização pode ir na aplicação das sanções disciplinares aos administradores e colaboradores. Para os autores, em caso de infração grave, devem ser tomadas algumas medidas previamente estabelecidas com a estruturação de procedimento específico. Já no caso de identificação de uma conduta criminosa, recomenda-se que a pessoa jurídica procure as autoridades competentes apresentando as provas que possui e os trabalhos investigatórios realizados.

O programa de integridade deve objetivar e prever meios para que as irregularidades e infrações detectadas sejam prontamente interrompidas, bem como para que os danos causados sejam tempestivamente remediados. Os processos de fusões, aquisições e reestruturas societárias também devem ser verificados cautelosamente, de modo que as irregularidades, os ilícitos e as vulnerabilidades das pessoas jurídicas envolvidas restem clarificados. Esse parâmetro é especialmente importante tendo em vista a previsão do art. 4º, da Lei nº 12.846/2013.

Os dois últimos parâmetros dizem respeito ao chamado *due diligence* e às doações para candidatos e partidos políticos.

O *due diligence* é previsto no inciso XIII, do art. 42 do Decreto regulamentar. Este afirma que a existência de diligências apropriadas para a contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados será considerada um parâmetro de avaliação do programa de integridade implementado pela pessoa jurídica.

A análise da atuação de terceiros que se relacionam com a pessoa jurídica denomina-se *due diligence*. Pessoas jurídicas utilizam-se de terceiros para a realização das mais variadas tarefas, tais como promoção e intermediação de vendas, obtenção de licenças, prestação de serviços jurídicos e outras, especialmente num contexto global, em que intermediários atuam em várias partes do mundo. (CNC, 2015)

Nesse caso, a proximidade do terceiro com o funcionário público nacional ou estrangeiro deve ser alvo de observação do programa de integridade, para que se evite ao máximo o pagamento de vantagens indevidas ao agente público, ou o oferecimento de qualquer tipo de propina. Logo, as ações preventivas devem visar que as pessoas jurídicas celebrem relações comerciais com parceiros idôneos e qualificados.

Citando exemplificadamente algumas situações, a análise do *Due Diligence* vai checar os fatores de risco, conhecidos como *red flags*, fazendo-se indagações, tais como se o terceiro é ou foi funcionário público, se o terceiro tem laços estreitos com funcionários públicos, quem recomendou a utilização de terceiros, qual a sua remuneração, qual a sua reputação no âmbito comercial, se ele tem histórico de envolvimento em casos de corrupção, a natureza do negócio que vai intermediar, informações sobre o colaborador da empresa em sites públicos, bem como procedendo-se a levantamento de cadastros individuais em que figure o nome do terceiro, o valor do seu patrimônio e possíveis indícios de enriquecimento ilícito, entre outras hipóteses. (CNC, 2015)

Especificamente no que diz respeito aos fornecedores e prestadores de serviço, uma medida relevante consiste na adoção de política de não contratação daqueles que estejam envolvidos na prática de corrupção ou em atos antiéticos de modo geral. A priori, o único critério para a seleção de fornecedores deve ser a competitividade, não devendo haver influência de questões como o oferecimento de presentes acima dos padrões comerciais na decisão de um agente ou representante da empresa. (CGU; INSTITUTO ETHOS DE EMPRESA E RESPONSABILIDADE, jun. 2009).

Outro ponto relevante diz respeito a inclusão nos contratos de prestação de serviço de cláusulas assecuratórias que evitem que o contratado aja em nome da pessoa jurídica mediante prática de atos ilícitos, tais como realização de auditorias financeiras, rescisão imediata do contrato em face de atos inidôneos, compromissos de não violação de determinadas regras éticas e outras situações que forem peculiares ao contrato. (CNC, 2015)

Por fim, o Decreto nº 8.420/2015 inclui como um parâmetro de avaliação do programa de integridade a transparência da pessoa jurídica quanto a doações eleitorais para candidatos e partidos políticos. Em um momento de grande discussão acerca do financiamento empresarial de campanhas, é importante que, caso a pessoa jurídica opte por esta prática, se mantenha o controle contábil e a transparência da operação.

Ainda quanto aos parâmetros de avaliação do programa de integridade é preciso que se ressalte duas questões trazidas pelo Decreto.

A primeira delas é que a efetividade do programa será analisada especialmente quanto ao ato lesivo investigado pelo Processo Administrativo de Responsabilização. A atuação preventiva da pessoa jurídica quanto ao ato investigado será decisiva para a avaliação acerca da redução da multa. Dessa forma, é elementar que o programa contemple todos os atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

Em segundo lugar, haverá uma relativização quanto aos parâmetros estabelecidos no Decreto nº 8.420/2015 na avaliação dos programas de integridade implementados por microempresas e empresas de pequeno porte. Não serão exigidos: a implantação de padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade; a análise periódica dos riscos para adaptações necessárias ao programa; que o órgão de *compliance* tenha independência, estrutura e autoridade dentro da pessoa jurídica; que existam canais de denúncia; o *due diligence*; a verificação adequada durante as operações societárias; e o monitoramento contínuo do programa.

Estabelecida tal normatização, percebe-se que o arcabouço legal para que o programa de integridade seja imediatamente aplicado e efetivado pelas pessoas jurídicas está completo. Diante desta conjuntura normativa, cabe a reflexão acerca das possibilidades e dos desafios para que o *compliance* se torne uma realidade nas pessoas jurídicas brasileiras e, conseqüentemente, para que se estabeleça como uma nova forma de auxílio no combate à corrupção no Brasil.

5. DA EFICÁCIA DO *COMPLIANCE* ANTICORRUPÇÃO E DA SUA ATUAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

5.1. DA EFICÁCIA NORMATIVA

A validade de uma norma de direito pode ser vista sob três aspectos: o da validade formal ou técnico-jurídica, que diz respeito a sua vigência; o da validade ética, que se refere ao fundamento da norma; e o da validade social, referente à eficácia ou efetividade da norma no corpo social. (REALE, 2001, p. 97)

A eficácia, para Paulo Nader (2015, p. 111), é um atributo que significa que a norma jurídica produziu, realmente, os efeitos sociais planejados. Segundo o autor, é intuitivo que as normas são feitas para serem cumpridas, pois se prestam a cumprir os fins desejados pela sociedade, ocorre que, em razão de fatores diversos, algumas normas não alcançam a sua efetividade máxima.

Dessa forma, consiste a eficácia no fato real de aplicação da norma, tendo, portanto, um caráter empírico, se referindo ao cumprimento efetivo da norma pela sociedade, ao seu reconhecimento pela comunidade a que se destina, ou, mais particularizadamente, aos efeitos sociais que ela suscita pelo seu cumprimento. (DINIZ, 2009, p. 407)

Adverte Kelsen (1998, p. 20), no entanto, que:

Uma norma que nunca e em parte alguma é aplicada e respeitada, isto é, uma norma que – como costuma dizer-se – não é eficaz em uma certa medida, não será considerada como norma válida (vigente). Um mínimo de eficácia (como sói dizer-se) é a condição da sua vigência (validade)

Assim, é condição de validade da norma que ela seja em algum grau obedecida pelos seus destinatários e aplicada pelos tribunais, ou seja, é preciso que exista o mínimo de eficácia, uma vez que uma norma duradouramente ineficaz deixa de ser vigente. (DINIZ, 2009, p. 408)

Não se pode deixar de lado, no entanto, a relação que a sociedade e o direito apresentam em um duplo sentido de adaptação. De um lado, o ordenamento jurídico é elaborado como processo de adaptação social, ajustando-se às condições do meio. De outro lado, todavia, o direito estabelecido cria a necessidade de o povo adaptar o seu comportamento aos novos padrões de convivência. (NADER, 2015, p. 21)

Uma nova norma, a exemplo da Lei Anticorrupção, exige um processo de assimilação e, posteriormente, de adequação de atitudes por parte dos seus destinatários e

também do mundo jurídico que passa a se empenhar na exegese do verdadeiro sentido e alcance das novas regras introduzidas no meio social. (2015, p. 22)

Nesse contexto, o *compliance* anticorrupção tem por desafio tornar-se cada vez mais eficaz, ou seja, se tornar uma realidade no panorama brasileiro, sendo efetivamente implementado e aplicado pelas pessoas jurídicas destinatárias da Lei nº 12.846/2013, bem como atingindo o fim para que foi proposto, qual seja, instalar uma cultura de conformidade nas pessoas jurídicas. O desafio de sua efetividade perpassa, no entanto, por questões como: uma realidade normativa em que ele não é exigido, mas incentivado; os custos de sua implementação *versus* as possíveis vantagens; e a falta de tradição nacional em uma cultura preventiva.

5.2. PANORAMA ATUAL DO *COMPLIANCE* ANTICORRUPÇÃO

5.2.1. A Lei nº 13.303/ 2016 e o dever de conformidade das Empresas Estatais

Um dos importantes passos para que se possa afirmar a eficácia social das normas de *compliance* anticorrupção no ordenamento brasileiro se deu com a edição da Lei nº 13.303/2016, chamada pela doutrina de Lei das Estatais.

Tal norma veio preencher uma antiga lacuna legislativa e regulamentar o art. 173 da Constituição Federal, representando o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista e de suas subsidiárias. Estabelece a Lei o dever específico que determinados temas sejam necessariamente tratados nos estatutos das empresas estatais. Dentre esses temas obrigatórios se encontra o dever de observância a regras de governança corporativa, transparência, controle interno e de *compliance* de modo geral. (CARDOSO, 2016)

Ressalte-se que as empresas públicas e as sociedades de economia mista se submetem ao regime da Lei nº 12.846/2016. Apenas as pessoas de direito público foram excluídas do rol de sujeitos ativos da citada Lei. Como empresas públicas e sociedades de economia mista se submetem ao regime privado, adotando formas societárias previstas na norma civil, a elas também podem ser aplicadas as sanções advindas da Lei Anticorrupção.

O art. 9º da Lei nº 13.303/2016 informa que “A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de risco e controle interno”. E, ao longo deste artigo, define a abrangência desta determinação, que envolve, dentre outras regras, a implantação cotidiana de práticas de controle interno, elaboração de um código de conduta e integridade, canal de denúncias, mecanismos de proteção do denunciante,

treinamento periódico e previsão de sanções aplicáveis aos casos de violação às regras do código de conduta e integridade.

A Lei das estatais determina a criação em cada empresa de uma área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de risco. Essa área deverá ser vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário, devendo o estatuto social prever as atribuições da área, bem como estabelecer mecanismos que assegurem atuação independente. (art. 9º, §2º). Trata-se, portanto, de área da empresa com acesso à alta direção que deve ter atuação independente assegurada. (CARDOSO, 2016)

Outros dois órgãos devem ser criados: a auditoria interna e o Comitê de Auditoria Estatutário. Conforme art. 9º, §3º da Lei das Estatais a auditoria interna deverá ser vinculada ao Conselho de Administração da empresa e será responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação e acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando o preparo de demonstrações financeiras.

André Guskow Cardoso afirma que as atividades da auditoria interna são eminentemente fiscalizatórias, tanto no tocante aos aspectos financeiros, como no que se refere ao controle interno, ao gerenciamento de riscos e à governança corporativa. (2016)

Já o Comitê de Auditoria Estatutário, instituído como órgão auxiliar do Conselho de Administração, foi minuciosamente disciplinado pelo art. 24 da Lei nº 13.303/2016, possuindo competências importantes como avaliar e monitorar a exposição a riscos da empresa estatal. Nesse intento, poderá requerer informações detalhadas sobre a remuneração da administração e os gastos efetuados em nome da empresa estatal, bem como possuir meios para receber denúncias, inclusive sigilosas, internas e externas. Devido a sua importância foi conferida, ainda, autonomia operacional e dotação orçamentária, anual ou por projeto, ao órgão.

A Lei 13.303/2016 chega a utilizar expressamente o termo “*compliance*” no parágrafo quarto do artigo nono:

“O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar a obrigação de adotar medidas necessárias em relação a situação a ele relatada”.

Esta norma, inclusive, retrata o grau de importância conferido pela Lei das Estatais ao programa de *compliance*. Aos seus executores é dada a possibilidade de se reportar diretamente ao Conselho de Administração nas situações em que se suspeitar de ilícitos do diretor-presidente da empresa, bem como nos casos em que este permaneça omissos no que se refere a ilícitos a ele relatados.

A valorização do *compliance* e, especificamente, do *compliance* anticorrupção, estabelecida pela Lei 13.303/2016 também pode ser retratada pela exigência feita no art. 17, §4º. Nesta norma define-se que os membros eleitos para o Conselho de Administração deverão participar, na posse e anualmente, de treinamentos específicos sobre controle interno, código de conduta e Lei nº 12.846/2013.

É também digna de nota a previsão do art. 32, inciso V:

Art. 32 Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

V – observação da política de integridade nas transações com partes interessadas.

Ou seja, as empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão fazer *due diligence* com relação às empresas contratadas em processo licitatório, verificando sua atuação e seu comprometimento com o cumprimento de normas e regulamentos, verificando o grau de risco que o terceiro pode trazer para a organização caso seja efetivamente contratado. (SERPA, 2016)

Houve, portanto, evidente evolução, com potencial para ampliar a transparência e a regularidade na atuação das empresas estatais. Ampliaram-se as possibilidades de controle interno, por meio de órgãos da própria empresa, e externo, já que se estimulou não só o *compliance*, mas também uma maior transparência. (CARDOSO, 2016).

A Lei nº 13.303/2016 segue a tendência da qual também faz parte a Lei nº 12.846/2013, a de estímulo às boas práticas empresariais. Além disso, representa o crescimento do *compliance* no ordenamento brasileiro. No âmbito das empresas estatais, não só se estimula o *compliance* por meios indiretos, ele é imposto como necessário e útil para uma prática empresarial distante dos riscos de corrupção e próxima da moralidade esperada com ainda mais razão das empresas estatais.

A Lei das Estatais representa, por fim, que o instituto do *compliance* vem tendo aceitação no ordenamento brasileiro, tem tido sua importância reconhecida não só no âmbito privado, mas também no âmbito público e legislativo e, dessa forma, é demonstração

inequívoca da sua eficácia.

5.2.2. A pesquisa Maturidade do Compliance no Brasil – 2ª Edição

No que diz respeito ao setor estritamente privado, a pesquisa Maturidade do Compliance no Brasil – 2ª Edição, coordenada pela KPMG Consultoria LTDA e conduzida durante o segundo semestre de 2016, demonstra o crescimento do *compliance* e da maturidade das empresas acerca do instituto.

Inicialmente, é importante que se trace o perfil das empresas participantes da pesquisa. Dentre as aproximadamente 250 empresas participantes, 77% são empresas situadas no sudeste do país, 16% estão situadas na região sul e os demais 7% se dividem entre as regiões, centro-oeste, norte e nordeste. Além disso, 55% das empresas participantes são multinacionais.

No que diz respeito à receita operacional bruta das empresas, 19% possuem faturamento superior a R\$ 5 bilhões, 35% entre R\$ 1 bilhão e R\$ 5 bilhões, 19% entre R\$ 301 milhões e R\$ 1 bilhão, 9% entre R\$ 91 milhões e R\$ 300 milhões e 17% até R\$ 90 milhões. Dessa forma, percebe-se que a pesquisa se refere a empresas de grande porte, em sua maioria situadas no sudeste do país.

A pesquisa constatou alguns avanços entre a sua primeira e a sua segunda edição. O principal deles, o percentual de empresas que afirmaram possuir área de *compliance* ou equivalente na empresa. Em 2015, 19% das empresas afirmavam não possuir esta área, já em 2016 apenas 6% das empresas revelaram a inexistência. Na segunda edição da pesquisa, enquanto apenas 27% afirmam possuir área de *compliance* há mais de 5 anos, 50% afirmaram que instalaram a área responsável há menos de 1 ano, o que demonstra o crescimento recente do setor.

Além disso, cresceu o percentual de executivos seniores que reforçam periodicamente a essencialidade do *compliance* para o sucesso da empresa: em 2015 eram 58%, em 2016 passaram a ser 64% os que se comprometem diretamente com o *compliance*. Também cresceu o orçamento anual da área de *compliance* e a confiança da empresa na efetividade do seu programa: de 57% para 76%.

A referida pesquisa é um retrato do crescimento do *compliance* no Brasil, mas tal crescimento pode ser sentido também no dia-a-dia. Empresas como Odebrecht, JBS, Latam,

Braskem e Petrobrás anunciaram recentemente a implementação ou reformulação de seus programas de *compliance*, notadamente, depois de sofrerem os altos custos advindos da corrupção.

Diante do incremento das investigações no Brasil, muito bem representadas pela operação Lava-Jato, o risco de corrupção se elevou e as empresas passaram a buscar uma blindagem contra a corrupção como meio de garantir sua própria sobrevivência. O *compliance*, assim, deixou, definitivamente, de ser luxo e se tornou essencial.

Nesse sentido, é possível que se afirme que a empresa que incorpora o *compliance* tem muito mais chances de sobreviver e crescer no mercado. E, num cenário em que o Brasil avança rapidamente em direção à intolerância de atos de corrupção e de impunidade, o *compliance* se torna uma vantagem competitiva e não mais um obstáculo para os negócios, de modo que se pode prever um crescimento cada vez maior de adesão às suas práticas.

5.2.3. Ações úteis à concretização

Outro ponto que deve ser considerado no que diz respeito à eficácia do *compliance* anticorrupção é que, uma vez que se tem a matéria devidamente regulamentada e a devida segurança jurídica para sua implementação, outras ações estatais podem ser tomadas para que o instituto ganhe força entre as mais diversas pessoas jurídicas.

Nesse sentido, Antônio Fonseca ressaltou a atuação crucial do Ministério Público. Segundo ele o Ministério Público deve ter uma atuação proativa e uma atuação corretiva no que concerne ao *compliance*. Nesse sentido, merece destaque a importância da atuação do Ministério Público através de recomendações junto às autoridades reguladoras para que estas promovam meios para que as empresas reguladas adotem programas adequados de integridade. No campo da atuação corretiva, destaca-se a possibilidade de o Ministério Público atuar propondo termos de ajustamento de conduta para que as empresas implementem programas de *compliance* ou melhorem os já existentes. (FONSECA, 2014)

Afora essa atuação ministerial, pode se falar, ainda, em uma política estatal de bônus para empresas que demonstrem possuir programas de integridade, tais como utilização deste fato como critério de desempate em licitações públicas, como acontece, por exemplo, com as empresas que incentivam o desenvolvimento tecnológico do país ou com as microempresas e empresas de pequeno porte, bem como através da criação de incentivos fiscais para que as

empresas adotem uma cultura de conformidade.

Pode se concluir, no entanto, que a eficácia máxima do programa de integridade depende fundamentalmente da eficácia da Lei Anticorrupção como um todo. Por mais que se incentive a cultura de conformidade, que o simples fato de se estar em *compliance* se mostre vantajoso e que cumprir as normas e regulamentos seja um dever de todos e também das pessoas jurídicas, a adoção em larga escala de programas de integridade depende de uma conjuntura de desestímulo a práticas de corrupção.

Ou seja, para que as pessoas jurídicas se esforcem em estabelecer uma cultura de conformidade através da implantação de programas de *compliance*, é essencialmente necessário que o risco de corrupção seja de fato relevante, o que se dará com a efetiva investigação e aplicação das pesadas sanções previstas na Lei nº 12.846/2013 e nas demais legislações desse caráter. Se mostra também necessário, contudo, que o Estado siga oferecendo estímulos e benefícios para as pessoas jurídicas que demonstrem possuir um programa de integridade eficaz, consignando a vontade de se estabelecer uma cultura de ética nas pessoas jurídicas que atuem no Brasil.

5.3. O COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Por fim, é preciso que se questione se o programa de *compliance*, uma vez implementado de forma eficaz e adequada, se mostra um instrumento apto de combate à corrupção nas pessoas jurídicas em suas relações com a Administração Pública.

Conforme lição de Melillo Dinis do Nascimento (2014, p. 83-84), no contexto do Brasil neste começo de século não é difícil perceber um lento, mas progressivo esforço institucional de criar normas que tratem do interesse público de um bom governo, despojado de efeitos deletérios, em especial a corrupção. Para o autor, a partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição, os temas da moralidade e da probidade ganharam um destaque inédito e criou-se uma série de leis dedicadas ao combate à corrupção, como o Estatuto dos Servidores Públicos, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Licitações e Contratos, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as recentes Lei da Ficha Limpa e Lei de Acesso à Informação.

Ocorre que, apesar dessa produção expressiva de normas, não houve o correspondente sentimento de diminuição dos casos de corrupção na sociedade brasileira, haja vista os escândalos e casos de corrupção que emergiram a público na democracia recente.

Melillo Diniz Nascimento questiona, assim, o modelo legislativo brasileiro, mas julga necessária a nova Lei Anticorrupção e sua previsão acerca do programa de *compliance*, vez que o modelo brasileiro sempre teve enorme dificuldade em oferecer uma resposta integral que transforme a questão de corrupção em uma estratégia comum ao Estado e à sociedade. (2014, p. 89)

Assim é que, com a vigência da Lei nº 12.846/2013 o controle da corrupção modifica-se radicalmente. A nova lei e, mais especialmente o programa de *compliance*, não se presta como a única ou a melhor resposta direta ou indireta ao conjunto de problemas que o direito e a sociedade brasileira passam frente ao fenômeno da corrupção, mas representam uma mudança de paradigma. Horizontaliza-se o princípio da moralidade e o combate à corrupção, aumentando o alcance desse enfrentamento para as pessoas jurídicas que praticam atos corruptivos. (2014, p. 97)

Ou seja, a nova Lei requer uma nova postura das pessoas jurídicas, requer que elas se portem com ética nas negociações com a Administração Pública e as responsabiliza e sanciona caso ajam de modo contrário. A pessoa jurídica, enquanto ente, e não apenas as pessoas físicas que a compõe e os agentes do Estado, deve evitar incluir a corrupção nas suas práticas e deve investir nisso de forma institucional, não como um dever genérico, mas como um programa estruturado e disseminado entre empregados, fornecedores e terceiros.

Um programa de integridade construído para coibir problemas e falhas e estruturado de forma a blindar todas as possíveis fragilidades, se não exclui toda e qualquer possibilidade de alguém atuar contra os princípios e burlar o sistema instituído, torna isso uma exceção e não uma regra. Ademais, um programa de *compliance*, quando efetivo, deve ser capaz de identificar a ocorrência de violações, permitindo que sejam adotadas medidas corretivas e saneadoras de forma tempestiva. (CAPANEMA, 2014. p. 22)

Importante a analogia trazida por Renato Capanema (2014, p. 23):

Um indivíduo mora em uma casa em um bairro perigoso, com alto índice de roubos. O muro da frente é baixo, as fechaduras são frágeis e as janelas estão quebradas. Ele não se sente seguro em viajar e deixar a casa sozinha, logo, resolve tomar algumas providências para proteger a residência e evitar que algo aconteça ou, em última instância, receber um alerta imediatamente caso a estrutura de proteção seja burlada. A primeira coisa que faz, logicamente, é verificar quais são os pontos críticos da casa, por onde um ladrão pode entrar. Assim, ele aumenta o muro, coloca uma cerca elétrica na frente da casa, um aviso de cão bravo, troca as fechaduras, conserta as janelas e deixa as luzes acesas para parecer que tem gente. Por fim, ciente que, mesmo tudo isso talvez não seja suficiente para impedir alguns ladrões, instala um

sistema de alarme e solicita aos vizinhos que fiquem de olho e sinalizem prontamente se algo ocorrer, a fim de que sejam tomadas as medidas saneadoras o mais rápido possível, evitando, assim, um prejuízo maior.

A corrupção é combatida não apenas por questões morais ou por uma determinada visão de mundo, mas porque traz prejuízos econômicos e sociais. A corrupção provoca distorção dos mercados, inibe o crescimento econômico, afeta a democracia e o Estado de Direito, vez que as normas não são aplicadas de forma efetiva e justa, aumenta a desigualdade e a pobreza. Além disso, a corrupção beneficia poucos e prejudica a sociedade como um todo, estando muitas vezes ligada à evasão fiscal que diminui os recursos para a satisfação de necessidades sociais de saúde e educação e ao desperdício de recursos públicos que passam a atuar em prol de benefícios privados à revelia das inúmeras necessidades públicas. (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 59)

Especialmente com relação às empresas, a corrupção privilegia àquelas de maior porte, vez que estas podem arcar com o “custo de corrupção”, em detrimento de empresas menores, ocasionando concorrência desleal, leva a um custo operacional maior e a desvio de recursos que poderiam ser utilizados para investimentos e para o crescimento da empresa. Somado a isso, existe um risco de corrupção crescente que pode levar a litígios, pesadas multas administrativas, prisão dos sócios, impossibilidade de contratar novamente com o poder público, inclusão em cadastros de pessoas jurídicas punidas, entre outros, além do risco reputacional. (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 59)

É certo que, uma pessoa jurídica em que a alta direção tenha consciência destas questões e fomenta, a partir da nova Lei, um programa de *compliance* bem estruturado que leve, conseqüentemente, a uma pessoa jurídica que preza pela probidade, resultará, a médio prazo, numa cultura mercadológica mais ética.

A implantação de um programa de *compliance* ou de integridade, como denominado pela legislação anticorrupção brasileira, torna a pessoa jurídica mais segura contra práticas de corrupção. O comprometimento da alta direção, a adoção de códigos de ética e de conduta que abranjam medidas anticorrupção, o treinamento dos colaboradores, o *due diligence*, a constante atualização e aprimoramento do programa, as políticas de denúncia, incentivo e investigação, dentre outras medidas de *compliance* dificultam a prática de atos de corrupção, principalmente, quando estes são apoiados pela alta direção.

Em consequência da disseminação de uma cultura de ética e probidade, uma

quantidade menor de pessoas jurídicas buscará formalizar cartéis para disputar licitações públicas, sonegará tributos ou tentará subornar agentes públicos, por exemplo. Ainda em decorrência de tal conjuntura, os agentes públicos corruptos encontrarão maior resistência das pessoas jurídicas em lhes possibilitar vantagens ilícitas que hoje conseguem facilmente, o que progressivamente vai desestimular essa prática.

É inegável que a Lei nº 12.846/2013 investiu fortemente para que essa mudança se torne realidade. Diante de uma legislação com pesadas sanções, tais como, multas administrativas, desconsideração da personalidade jurídica administrativamente e ressarcimento dos valores recebidos indevidamente, bem como diante de uma lei que traz o *compliance* como uma das poucas formas de redução significativa dessas sanções, pode se dizer que foi acrescido um grande estímulo à adoção do programa pelas pessoas jurídicas que atuam no Brasil.

Não se pode ser ingênuo, no entanto. Essa importante mudança paradigmática só será oportunizada se “estar em *compliance*” for de fato uma vontade e um compromisso da pessoa jurídica e, principalmente, de sua alta direção. Um programa implementado apenas objetivando uma possível redução da multa, mas que não foi criado para, efetivamente, evitar casos de corrupção, não trará os benefícios sociais dele esperado.

Também nisso a nova legislação foi pertinente. O Decreto nº 8.420/2015 exige que o programa seja efetivo e impõe critérios para que essa efetividade possa ser avaliada. Descartou-se, dessa forma, ao menos em tese, a possibilidade de um programa de *compliance* meramente formal ser apto a reduzir as sanções da Lei Anticorrupção.

Ademais, permite-se que a Controladoria-Geral da União avoque os processos administrativos para lhes conferir regularidade ou corrigir-lhes o andamento, competência que poderá ser exercida a qualquer tempo caso restem caracterizadas a omissão da autoridade originalmente competente, a inexistência de condições objetivas para a realização do processo no órgão público de origem, exista grande complexidade, repercussão e relevância da matéria investigada ou contratos de grande valor entre a pessoa jurídica e o órgão originalmente competente.

Tal previsão é fundamental, tendo em vista que muitas vezes existe um conluio entre a entidade pública e a privada para a prática corruptiva. Com esta previsão é possível que o órgão de controle possa intervir nessa relação evitando o que seria uma nova prática ilícita, qual seja, a consideração de um programa de *compliance* completamente ineficaz para fins de

redução da sanção. Deste contexto pode se extrair a importância da atuação da CGU na condução dos processos administrativos, principalmente, quando puder ser verificada qualquer espécie de conluio do órgão público com a pessoa jurídica investigada.

Para que o programa de integridade seja uma vontade da pessoa jurídica e não apenas uma formalidade criada com vistas a reduzir eventuais sanções, se mostra muito importante, é preciso que se frise mais uma vez, a efetividade da Lei Anticorrupção. Isso porque, apenas com o vislumbre de possibilidades reais de sancionamento é que o *compliance* será adotado em grau máximo pelas pessoas jurídicas e poderá surtir os efeitos dele esperado. Longe desta realidade, as pessoas jurídicas não serão estimuladas a agir com ética e probidade e, portanto, não serão estimuladas a agir em *compliance*.

Conclui-se, assim, que o estímulo a adoção de programas de integridade pelas pessoas jurídicas oportunizado pela Lei nº 12.846/2013 estabelece um novo momento no combate à corrupção no Brasil. As pessoas jurídicas foram incluídas no processo de enfrentamento à corrupção, sendo estimuladas a agir preventiva e repressivamente contra práticas que possam caracterizar os atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção. Dessa forma, cria-se uma atuação integrada na busca por uma cultura de conformidade das pessoas jurídicas o que refletirá nas relações e negócios travados por estas com a Administração Pública.

É possível que se afirme, portanto, que o programa de integridade se estabelece como um meio efetivo de combate a corrupção, embora, malgrado a sua importância, não alcançará tal intento se agir isoladamente, dissociado de uma atuação estatal de enfrentamento a práticas corruptivas, notadamente, por meio da efetiva investigação e punição dos envolvidos em casos de dilapidação do patrimônio público.

6. CONCLUSÃO

Buscou-se a partir deste trabalho, tendo em vista o problema da corrupção no Brasil e a nova legislação anticorrupção que entrou em vigor a partir do ano de 2014, pesquisar acerca do programa de *compliance* estabelecido pela Lei nº 12.846/2013. Para tanto, analisou-se o contexto normativo em que o instituto foi inserido, seu conceito e suas bases, bem como sobre como o programa de integridade foi regulamentado pela legislação brasileira e, principalmente, acerca da sua efetividade no combate à corrupção. Ou seja, questionou-se se o incentivo à implantação de programas de integridade instaurou um novo marco no combate à corrupção no Brasil, bem como se o mesmo é eficaz nesse enfrentamento.

É possível que se conclua a partir do estudo que a corrupção é um dos graves problemas do mundo em sociedade, constituindo uma ameaça à legitimidade política e ao interesse público, além de agravar as misérias sociais, por meio do desperdício de recursos e desestímulo ao desenvolvimento econômico e humano, bem como que o Brasil é historicamente afetado por este fenômeno.

Conclui-se que apesar das diversas mudanças legislativas que ocorreram ao longo dos anos, não se conseguiu que a percepção da corrupção diminuísse, de modo que o país figura na 70ª posição do ranking de percepção mundial de corrupção elaborado pela *International Transparency* em 2016. Além disso, a democracia recente trouxe diversos escândalos envolvendo a dilapidação do patrimônio público que evidenciaram o quanto o interesse público é deixado de lado para a satisfação de interesses privados e ilícitos.

Nesse contexto, o combate à corrupção deve ter duas frentes. Em primeiro lugar, o foco deve ser o servidor corrupto, punindo aqueles que rompem com seus deveres funcionais de lealdade à Administração Pública. Outra providência necessária, no entanto, é perseguir aqueles que corrompem os servidores públicos. Ou seja, não basta que se puna um servidor que aceita suborno, por exemplo, se não se punir aquele que oferece o suborno.

É nesse meandro que se insere a Lei nº 12.846/2013, chamada de Lei Anticorrupção. Uma mudança legislativa originária de compromissos já assumindo pelo Brasil no âmbito do Direito Internacional Público, já que o país ratificou convenções internacionais comprometendo-se a responsabilizar de maneira ampla e universal pessoas jurídicas por atos de corrupção. A nova Lei traz estratégias repressivas e preventivas de enfrentamento da corrupção, desta feita com foco no agente corruptor, ou seja, nas pessoas jurídicas que se relacionam com a Administração Pública.

Uma das maiores inovações previstas na Lei Anticorrupção é a previsão de responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas que pratiquem atos atentatórios à Administração Pública. As pessoas jurídicas que se envolverem na prática dos atos ilícitos serão sancionadas independentemente da existência de culpa ou dolo. Outras inovações podem ser salientadas, como a previsão de sanções administrativas, do acordo de leniência, a atuação ativa da Controladoria-Geral da União e o programa de integridade, objeto do presente estudo.

A Lei nº 12.846/2013, por sua vez, veio a ser regulamentada pelo Decreto nº 8.420 de 18 de março de 2015, de modo que se disciplinou pormenorizadamente questões como o Processo Administrativo de Responsabilização, a dosimetria da sanção de multa, a competência da CGU e o próprio programa de integridade. Desse modo, a legislação anticorrupção brasileira passou a ser plenamente aplicável.

Acerca do *compliance*, pode-se concluir que tem origem no mercado financeiro e se desenvolveu com maior força a partir nos anos 1960. O programa de *compliance*, por sua vez, consiste num programa implementado pelas pessoas jurídicas, no mais das vezes organizações empresariais, de modo que estas se mantenham em conformidade com as normas e regulamentos internos e externos à organização. Pode se citar o FCPA, a Lei Sarbanes Oxley – SOx e a *UK Bribery Act* como legislações internacionais importantes em termos de *compliance*. Já no Brasil, o *compliance* antitruste e no âmbito do combate à lavagem de capitais foram os primeiros implementados.

Estar em *compliance* traz grandes benefícios para a pessoa jurídica. Apesar dos custos e riscos causados por se estabelecer numa organização uma cultura de conformidade, sobrepuja-se a importância do programa frente ao risco legal e reputacional da não conformidade e da importância para todo o corpo social desta prática.

Um programa de *compliance* adequado e eficaz deve ter apoio do alto corpo diretivo da organização e promover ações como a criação de um código de ética e de conduta, o treinamento contínuo dos funcionários e terceiros, a constante revisão dos processos do programa, buscando adequá-lo aos riscos da organização, além de promover o *due diligence* de terceiros, canal de denúncias e investigações e políticas de incentivos para os colaboradores que contribuam com a cultura de conformidade.

Foi possível que se concluísse, ainda, que o *compliance* e, conseqüentemente, a implantação de uma cultura negocial ética entre a Administração Pública e a iniciativa privada

são uma exigência do Estado Democrático de Direito. Um contexto baseado na legalidade, nos direitos fundamentais, voltado para a promoção do bem comum e em que ganha importância a função social da empresa, deve exigir que as pessoas jurídicas ajam conforme as leis e contribuam para a formação de uma sociedade menos corrupta, repartindo tal responsabilidade com o Estado.

Nesse contexto, a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 8.420/2015 implementaram o *compliance* anticorrupção no Brasil, se enquadrando na chamada terceira fase de regulação dos programas de *compliance*, vez que se introduz o instituto no ordenamento jurídico brasileiro, mas não se exige sua implementação. O Estado atua requerendo e estabelecendo incentivos para que as pessoas jurídicas o implementem, o que já é um passo importante, tendo em vista que, anteriormente, a iniciativa de implantação do *compliance* era unicamente da pessoa jurídica, não havendo nenhum estímulo estatal a tal prática.

Atualmente, a legislação brasileira firma que as pessoas jurídicas que implementarem programas de integridade adequados e eficazes poderão ter suas multas reduzidas em até 4% (quatro por cento) do valor do seu faturamento bruto anual. Para tanto, o decreto regulamentar estabeleceu parâmetros de avaliação objetivos, de modo que a autoridade processante e a CGU, nos casos em que essa atuar, possam detectar se o programa foi efetivo e, malgrado a organização tenha se envolvido em um caso de corrupção, buscava-se uma cultura de conformidade.

Por fim, foi possível a constatação de que será necessário que decorra certo lapso temporal até que o *compliance* se dissemine nas pessoas jurídicas brasileiras e alcance sua efetividade máxima, mas que o instituto já é uma realidade em uma parte considerável das pessoas jurídicas e tende a se expandir, tendo em vista a recente regulamentação da matéria. Salientou-se, porém, que a efetividade do instituto depende, fundamentalmente, do aumento do risco de corrupção, ou seja, carece de uma mudança conjuntural de aplicação das legislações anticorrupção e da efetiva punição das pessoas físicas e jurídicas envolvidas em atos ilícitos.

Uma vez implementado um programa de *compliance* adequado e eficaz, o que o Decreto nº 8.420/2015 se esforça para atingir, pôde-se concluir que ele representa um importante instrumento de combate à corrupção, vez que estabelece estruturas e processos objetivos de manutenção de um ambiente de negócios limpo, evitando a prática de atos de corrupção dos colaboradores da pessoa jurídica e de terceiros.

Para que isso se dê, contudo, é indispensável, dentre outros fatores, o apoio da alta direção da organização, que o programa de *compliance* seja adequado à pessoa jurídica, bem como que a implementação do programa seja uma vontade da pessoa jurídica e não apenas um meio de obter redução da sanção, com a aderência a programas meramente formais. Nesse ponto também ganha importância o aumento do risco de corrupção, sem o qual o estímulo à cultura de conformidade não se dará de forma efetiva.

Conclui-se, finalmente, que o *compliance* anticorrupção, inserido pela Lei nº 12.846/2013 no ordenamento jurídico brasileiro, estabelece um novo marco no combate à corrupção no Brasil, vez que o enfrentamento a tal prática deletéria passou a ser papel também das pessoas jurídicas corruptoras e passou-se a estimular um enfrentamento preventivo da corrupção. Criou-se, dessa forma, um ambiente normativo propício para que as próprias pessoas jurídicas busquem se manter em conformidade com as leis e regulamentos e estimulou-se, conseqüentemente, uma cultura mais proba nas relações das pessoas jurídicas com a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ABBI - Associação Brasileira de Bancos Internacionais; FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos. **Documento Consultivo:** função de compliance. 2004. Disponível em <http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF7I0aSDf9jyV/sitefebraban/Funcao_de_Compliance.pdf>. Acesso em 02 ago. 2017.

_____. **Documento Consultivo:** função de compliance. 2009. Disponível em <http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance_09.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2017.

ALBUQUERQUE, Mário Pimentel. O Protagonismo do Ministério Público no Estado de Direito: a cidadania contra a corrupção. In: **O Papel do Ministério Público no Combate à Corrupção**. Brasília: 5ª CCR Ministério Público Federal, 2006.

ANTUNES, Jerônimo. **Modelo de avaliação de risco de controle utilizando a lógica nebulosa**. 2004. 162 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

BARBOZA, Márcia Noll. O Combate à Corrupção no Mundo Contemporâneo e o Papel do Ministério Público no Brasil. In: **O Papel do Ministério Público no Combate à Corrupção**. Brasília: 5ª CCR Ministério Público Federal, 2006.

BIM, Eduardo Fortunato. O mito da responsabilidade objetiva no direito ambiental sancionador: imprescritibilidade da culpa nas infrações ambientais. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Edis (Orgs.). **Doutrinas essenciais – direito ambiental**. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BIS – Bank for International Settlements. **Compliance and the compliance function in banks**. Basle: Committee on Banking, Apr. 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.826 de 2010**. 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. Órgão de origem: Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso: 25 ago. 2017.

_____. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília – DF, 1º dez. 2000.

_____. Decreto nº 4.410 de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília – DF, 08 out. 2002.

_____. Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial [da]**

República Federativa do Brasil. Brasília – DF, 1º fev. 2006.

_____. Decreto nº 8.420, de 18 de janeiro de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 19 jan. 2015.

_____. Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília – DF, 04 mar. 1998.

_____. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília – DF, 02 dez. 2011.

_____. Lei nº 12.683 de 09 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília – DF, 10 jul. 2012.

_____. Lei nº 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 02 ago. 2013.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito na União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 01 jul. 2016.

_____. Mensagem de veto nº 314, de 1º de agosto de 2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília – DF, 2 ago. 2013.

BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. Uma nova hipótese de responsabilidade objetiva na ordem jurídica brasileira? O Estado como vítima de atos lesivos. In: **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance.** Jorge Munhoz de Souza e Ronaldo Pinheiro de Queiroz (Orgs.). Salvador: Jus Podvim, 2016.

CAMPOS, Patrícia Toledo de. Comentários à Lei nº 12.846/2013 - Lei Anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo.** São Paulo, v. 2, n. 1, p.160-185, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Jéssica Andrade/Downloads/80943-127259-2-PB (1).pdf>. Acesso em: 06 set. 2017.

CAPANEMA, Renato de Oliveira. Inovações da Lei nº 12.846/2013. In: NASCIMENTO;

Melillo Dinis do (Org.). **Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. **Integridade Empresarial à luz da Lei da Empresa Limpa**. Palestra proferida na Conferência Lei da Empresa Limpa. São Paulo, em 18 de novembro de 2014. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/2014/conferencia-lei-da-empresa-limpa/videos/programa-de-integridade-empresarial-a-luz-da-lei-da-empresa-limpa> >. Acesso em: 19 jun. 2017.

CARDOSO, André Guskow. **Governança corporativa, transparência e compliance nas empresas estatais: o regime instituído pela Lei 13.303/2016**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira, Talamini. Curitiba: nº 116, outubro de 2016, disponível em <http://www.justen.com.br/informativo>. Acesso em: 09 set. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHOSA, Modesto. **Considerações sobre a Lei anticorrupção das pessoas jurídicas: Lei n. 12.846 de 2013**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CASCON, Fernando Carbajo. **Corrupción em los negocios y buen gobierno corporativo**. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, ano 17, v. 34. São Paulo, 2014.

CASTELO BRANCO, Fernando. **Crimes econômicos e processo penal: reflexões sobre o acordo de leniência**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CGU - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Princípios Empresariais para Combater o Suborno**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/conferenciabrocde/arquivos/Portugues-Principios-Empresariais-para-Combater-o-Suborno-Pequeenas-Medias.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2017.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO; INSTITUTO ETHOS DE EMPRESA E RESPONSABILIDADE. **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. Junho de 2009. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manualrespsocialempresas_baixa.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2017.

CNC - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS SERVIÇOS E TURISMO. **Manual sobre a Lei Anticorrupção - Lei 12.846/2013: como as empresas devem se prevenir das sanções previstas por esta lei - O programa de compliance**. Rio de Janeiro, 2015.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial: volume 1: direito de empresa**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi (Orgs.). **Manual de Compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações**. São Paulo: Atlas, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **Grupo Societário fundado em controle contratual e abuso de poder do controlador: Direito Empresarial - Estudos e Pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1990

CUNHA JÚNIOR; Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Justice. FCPA, 2009. Disponível em: www.usdoj.gov. Acesso em: 02 set. 2017.

FIDALGO, Carolina Barros; CANETTI, Rafaela Coutinho. Os Acordos de Leniência na Lei de Combate à Corrupção. In: **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance**. Jorge Munhoz de Souza e Ronaldo Pinheiro de Queiroz (Orgs.). Salvador: Jus Podvim, 2016.

FONSECA, Antônio. **Ética e Compliance**. Palestra proferida no Seminário Lei Anticorrupção: novas regras e desafios ao *compliance* empresarial, em março de 2014. Disponível em: <http://3ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/palestras/Apresentacao%20Etica%20e%20Compliance%2028.03_1>. Acesso em: 03 jul. 2017.

GARCIA, Ricardo Letizia. **A economia da corrupção: teorias e evidências: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul**. 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

HAGE, Jorge. Lei Anticorrupção vai mudar a atitude do empresariado brasileiro. **Carta Capital**. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/politica/lei-anticorruptcao-vai-mudar-atitude-e-mentalidade-do-empresariado-brasileiro201d-2906.html> >. Acesso em 28 ago. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **A “Nova” Lei Anticorrupção Brasileira (Lei Federal 12.846)**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 82, dezembro de 2013, disponível em <http://www.justen.com.br/informativo>. Acesso em 23 jul. 2017.

_____. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

INTERNATIONAL Transparency. **Corruption Perceptions Index 2016**. Disponível em https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016. Acesso em 07 set. 2017.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEUTERIO, Alex Pereira. **Criminal Compliance e o pensamento penal de Silva-Sanchez**. Conteúdo Jurídico. Brasília: 17 maio 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48120&seo=1>>. Acesso em: 01 set. 2017.

MANZI, Vanessa Alessi. **Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas**. São Paulo: Ed. Saint Paul, 2008.

MARTINS, José de Souza. Clientelism and corruption in contemporary Brazil". In: Little, Walter; Posada-Carbó, Eduardo (eds.). **Political corruption in Europe and Latin America**. London: Institute of Latin American Studies, 1996.

MEDEIROS, Humberto Jacques de. O Papel do Ministério Público no Combate à Corrupção. In: **O Papel do Ministério Público no Combate à Corrupção**. Brasília: 5ª CCR - Ministério Público Federal, 2006.

MORAIS, Eslei José de. **Controles internos e estrutura de decisão organizacional: o caso da Contadoria do Banco do Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

NASCIMENTO, Melillo Dinis do. O Controle da Corrupção no Brasil. In: NASCIMENTO; Melillo Dinis do (Org.). **Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira; GARCIA, Flavio Amaral. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 28. Novembro/dezembro/janeiro, 2011/2012. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-28-NOVEMBRO-2011-DIOGO-FIGUEIREDO-FLAVIO-GARCIA.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luís Manuel Fonseca; Zockun, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

OSÓRIO. Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

Pesquisa Maturidade do Compliance no Brasil – 2ª Edição. Disponível em: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/br/pdf/2017/01/br-kpmg-pesquisa-maturidade-2a-edicao.pdf>. Acesso em: 09 set. 2017.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014

PIERI; Vicente Bagnoli e Simone. **O Compliance Antitruste**. 05 de set de 2014. Disponível em: <<http://alfonsin.com.br/o-compliance-antitruste/>>. Acesso em 17 de maio de 2015.

PRESTES, Crintine. Vigilância Reforçada In: Revista Capital Aberto. 2014. Disponível

em:<http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Cristine_Prestes_Capital_Aberto_Vigilancia_reforcada_3o_lugar.pdf>. Acesso em 16 ago. 2017.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. **Compliance em Instituições Financeiras**. São Paulo: PricewaterhouseCoopers, 10 out. 2006.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SANTOS JUNIOR, Belisário dos; PARDINI, Isabella Leal. **Lei Anticorrupção Gera Incertezas, mas Consolida a Necessidade do Compliance**. Revista Interesse Nacional, ano 6, número 24, 2014.

SANTOS, Rafael Almeida dos. **Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional**. 2011. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo.

SERPA, A. **Compliance descomplicado: um guia simples e direto sobre Programas de Compliance**. Kindle Cloud Reader. 2016.

SHEARMAN & STERLING LLP. **FCPA Digest: Cases and Review Releases Relating to Bribes to Foreign Officials under the Foreign Corrupt Practices Act of 1977**. Nova Iorque. Janeiro de 2014. Disponível em <http://www.shearman.com/~/media/Files/Services/FCPA/2014/January_2014_FCPA_DigestFCPA010614.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2017.

SILVA, Alex Sandro Rodrigues da; SATIM, Luciana Aparecida; SOUZA, Maria Eloina Alves de; HENRIQUE, Marcelo Rabelo. **A Lei Sarbanes Oxley e Seus Efeitos nas Transparências para os Investidores Brasileiros em Empresa S/A**. São Paulo. 2007.

TANZI, Vito. Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. In: PIRES, Luís Manuel Fonseca; Zockun, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

VALDÉS, Ernesto Garzón. **Acerca del Concepto de Corrupción**. Madrid: Alianza, 1997.

VIEIRA, Antônio. **Sermões: obras completas**. Erechim: Edelbra, 1998.