

OS REFLEXOS DA LEI 12.846/2013, CONHECIDA COMO LEI ANTICORRUPÇÃO, NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CÉLIA REGINA P. LIMA NEGRÃO

Administradora da Auditoria Interna da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Coautora do livro: *Compliance, Controles Internos e Riscos: a importância da área de gestão de pessoas*. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Anhanguera Faculdades, especialista em Gestão Estratégica Empresarial pela Universidade de São Paulo- USP. Certificada em Gestão de Projetos pelo Project Management Institute – PMI. Bacharel em Administração e Habilitação em Ciência e Tecnologia da Informação pela Instituição de Ensino Superior de Brasília – IESB.

JULIANA DE FÁTIMA PONTELO

Contadora da Auditoria Interna da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Coautora dos livros: *Compliance, Controles Internos e Riscos: a importância da área de gestão de pessoas e Gestão de Pessoas – Manual de Rotinas Trabalhistas*. Especialista em Docência do Ensino Superior pela Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro, Bacharel em Ciências Contábeis e Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

RESUMO

O presente artigo científico abordará a corrupção, seu contexto, os índices de corrupção no mundo e os reflexos da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) na Administração Pública. Primeiramente, será definido o conceito de corrupção e apresentado o contexto e a análise da percepção da corrupção no Brasil e no mundo. Em seguida, serão ressaltados e detalhados os principais aspectos da Lei, suas implicações, responsabilizações e sanções, bem como os mecanismos, procedimentos internos (programa de integridade) e o acordo de leniência. E por fim, será delineada a necessidade e importância de adoção de medidas para a prevenção e o combate à corrupção pelas empresas de administração pública.

Palavras-chave: Lei 12.846/2013, programa de integridade, prevenção à corrupção.

ABSTRACT

This scientific paper will address corruption, its context, corruption levels in the world and the effects of the Law 12.846 / 2013 (Anti-Corruption Act) in Public Administration. First, the concept of corruption will be defined and presented the context and analysis of the perception of corruption in Brazil and world. The main aspects of the law, its implications, accountabilities and sanctions as well as the mechanisms, procedures (integrity program) and the leniency agreement, will be highlighted and detailed. Finally, the need and importance of adopting measures for preventing and combating corruption by public administration companies.

Keywords: Law 12.846/2013, Integrity Program, Prevent Corruption.

Sumário: 1 Introdução; 2 A corrupção; 2.1 Análise da percepção da corrupção no Brasil e no mundo 2.2 O combate à corrupção no Brasil; 3 A Lei 12.846/2013, conhecida como a lei anticorrupção brasileira; 3.1 Principais aspectos da Lei; 3.1.1 Responsabilização objetiva; 3.1.2 Sanções; 3.1.3 Mecanismos e procedimentos internos de integridade: programa de integridade (compliance); 3.1.4 Acordos de Leniência; 4 A Administração Pública Federal e a Lei 12.846/2013-(Anticorrupção); 5 Conclusão; 6 Bibliografia

1. Introdução

O presente artigo aborda sobre a importância da prevenção e combate à corrupção e o impacto da Lei Anticorrupção nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013, no relacionamento entre organizações públicas e privadas. Inicialmente, será abordado o tema corrupção como um fenômeno nacional e internacional que atinge todas as economias, desestabilizando qualquer governo. Apresentam-se os reflexos da corrupção, que ocorre tanto no Brasil quanto no mundo, com índices e estudos oficiais.

Posteriormente, serão descritos os principais aspectos da Lei Anticorrupção nº 12.846, e do Decreto 8.420/2015, de 18 de março de 2015, regulamentador da Lei, o que demonstra que o Brasil vem se estruturando no que se refere a evolução jurídica de prevenção e combate à corrupção. Além disso, reforça a necessidade de desenvolvimento de mecanismos internos de fiscalização e incentivo à denúncia, elaboração, aperfeiçoamento e disseminação dos códigos de ética e implementação de programas de integridade, comumente chamados de programas de *Compliance*.

Abordam-se os direcionamentos para a implementação do Programa de Integridade (*Compliance*), conforme previsão legal, sua importância e o caráter jurídico que terão para evitar e combater comportamentos corruptivos. Ressalta-se que o tema não se esgota neste artigo, a intenção, neste caso, é fazer uma reflexão sobre a corrupção e analisar o seu reflexo de acordo com a Lei Anticorrupção.

2. A corrupção

O tema “Corrupção e seus Reflexos” tem oferecido uma enxurrada de notícias, artigos e vídeos, em quase todas as mídias nacional e internacional e, ultimamente, tem ocupado boa parte dos noticiários.

Considerado um tema complexo, está ligado a vários atos, comportamentos, entre outras situações associativas como: conduta ilícita, propina, suborno, nepotismo, tráfico de influência, lavagem de dinheiro, favorecimento ilícito, entre outros.

Para descrever este contexto, primeiramente, é necessário entender o significado do termo corrupção. Existem várias interpretações acerca do significado dessa palavra, mas é consenso que o termo corrupção envolve dois aspectos, o moral e o social.

A definição de corrupção, segundo o Dicionário Michaelis¹: *corrupção*. 1 Ação ou efeito de corromper; decomposição, putrefação. 2 Depravação, desmoralização, devassidão. 3 Sedução. 4 Suborno. Var: *corrução*.

Etimologicamente a origem da palavra “corrupção” deriva do latim *Corruptio.onis* e seu significado é corromper, decomposição, devassidão, depravação, suborno, perversão.

A corrupção é considerada um fenômeno que não decorre necessariamente da cultura brasileira. Ela tem características em escala mundial e atinge todos os países, sem exceção. Afeta todas as áreas, principalmente a social, a política e a econômica. Não contribui em nada para o desenvolvimento e progresso de qualquer país, muito pelo contrário, ela corrói qualquer nação democrática e colabora efetivamente para sua instabilidade política, econômica e social.

LIVIANU (2014, p. 37)² considera a corrupção como fato internacional que causa uma indignação, surgindo como um fenômeno de natureza sistemática e provoca a corrosão do poder estatal, superando até o potencial do Estado. É um fenômeno difuso relacionado em

¹ Dicionário Michaelis. Corrupção. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=corrup%E7%E3o>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

² LIVIANU, Roberto. Corrupção – Incluindo a nova Lei Anticorrupção. 2ª. Ed. São Paulo. Quartier Latin. 2014.

geral ao crime organizado, com contornos bem definidos, embora dinâmicos, que, atuando na clandestinidade ameaça a estrutura do Estado.

“Notadamente, os valores da corrupção “criminalidade organizada” atingem pontos impensáveis numa economia regular, de tal forma que a Conferência da ONU sobre a Economia Criminal Global de 1994 em Nápoles indicou que o capital ilegal, objeto de lavagem de dinheiro, atingia o montante de US\$ 750 milhões anuais. Hoje, já alcançam números inimagináveis, favorecidas que são pelas sofisticadas técnicas empregadas e a distribuição de funções que se adaptam às peculiaridades dos diversos sistemas jurídicos”.

A corrupção tende a ocorrer com maior frequência em organizações, órgãos ou governos que possuem sistemas de controle mais frágeis, ou seja, onde as normas, regras e procedimentos não estão bem estabelecidos e claros, ou mesmo quando o corruptor tem uma percepção que o ato ilícito ou a corrupção pode não ser descoberta. Por tudo isso, é imprescindível que desenvolvam sistemas de prevenção e combate à corrupção, mediante fiscalização efetiva, prestação de contas e transparência, com o intuito de mitigar casos de corrupção.

2.1 Análise da percepção da corrupção no Brasil e no mundo

Para analisar a percepção de corrupção no Brasil e no mundo, uma Organização Não Governamental denominada Transparência Internacional³, realiza todo ano, desde 1995, estudos sobre o assunto, e divulga o resultado do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) internacionalmente. A finalidade deste estudo é mensurar o nível de percentual da corrupção no setor público dos países.

Este estudo pode servir de parâmetro internacional para investimento do Banco Mundial, no sentido de impedir que os créditos internacionais sejam utilizados de forma indevida por governos corruptos, e como subsídio para que os governos tomem medidas de combate à corrupção. O estudo se baseia em classificar os países em notas numa escala que vai de 0 (extremamente corrupto) a 100 (muito transparente).

O mais recente IPC foi divulgado em 3 dezembro de 2014, realizado em 175 países, demonstrou o maior e menor índice de transparência de cada nação. O país com maior índice de percepção de seus servidores públicos e políticas em relação a corrupção foi a Dinamarca, 1ª no ranking internacional, com nota de 92 pontos, e nas últimas posições com menor índice estão a Coreia do Norte e a Somália, com apenas 8 pontos.

Este estudo classificou o Brasil na 69ª posição com 42 pontos. Apesar do Brasil ter avançado em relação as recentes investigações e julgamentos nos casos de corrupção divulgados na mídia, não foi suficiente para melhorar a sua nota, que era 43 em 2013. Já em relação a posição, o Brasil melhorou. Era 72ª em 2013, e em 2014 caiu para a 69ª. O Brasil divide a posição com países como: Bulgária, Grécia, Itália, Romênia, Senegal e Suazilândia.

Na América do Sul, países como Chile e Uruguai estão melhores classificados e demonstram maior índice de transparência, empatados na 21ª posição, com nota de 73. O país mais corrupto é a Venezuela, com nota 19.

³Transparência Internacional – Organização não governamental, sociedade civil, fundada em 1993, pelo grupo de executivos do Banco Mundial, localizada em Berlim, Alemanha, que lidera a luta contra a corrupção no mundo. Sediada em Berlim, Alemanha. Busca conscientizar amplamente sobre os efeitos danosos da corrupção e atua em parceria com governos, empresas e organizações da sociedade civil para desenvolver e implementar medidas efetivas para enfrentá-los. Considerada atualmente referência mundial na análise sobre o tema corrupção. Disponível em: < <https://www.transparency.org/>>. Acesso em: 1 set. 2015.

Em nível de comparação, a nota do Brasil em 2006 era 33 e hoje está em 43, isto demonstra que o país tem progredido no quesito de combate à corrupção.

Para ilustração da percepção de corrupção nos países, apresenta-se uma figura da ONG Transparência Internacional com os índices de percepção de todos os países pesquisados.

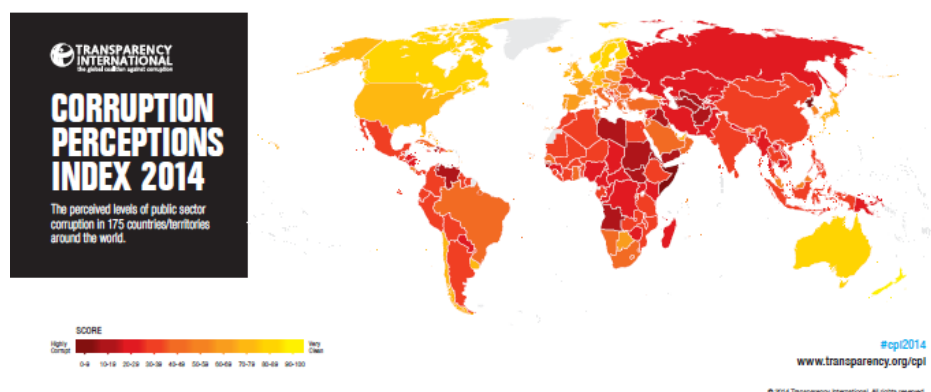


Figura4: Índice de Percepção de corrupção nos países
(quanto mais escura for a cor, menor percepção sobre a corrupção).

Fonte: transparency International

Para ilustrar os efeitos negativos da corrupção no país, uma reportagem da Revista Veja, publicada em 22 de novembro de 2011, demonstrou que o custo da corrupção no Brasil era de: R\$ 82 bilhões por ano — ou 2,3% do PIB.⁵

(...) Nos últimos 10 anos, segundo estimativas da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), foram desviados dos cofres brasileiros R\$ 720 bilhões. No mesmo período, a Controladoria-Geral da União fez auditorias em 15 mil contratos da União com estados, municípios e ONGs, tendo encontrado irregularidades em 80% deles. Nesses contratos, a CGU flagrou desvios de R\$ 7 bilhões — ou seja, a cada R\$ 100 roubados, apenas R\$ 1 é descoberto. Desses R\$ 7 bilhões, o governo conseguiu recuperar pouco mais de R\$ 500 milhões, o que equivale a 7 centavos revistos para cada R\$ 100 reais roubados. Uma pedra de gelo na ponta de um iceberg. Com o dinheiro que escoia a cada ano para a corrupção, que corresponde a 2,3% do PIB, que é a soma de todas as riquezas produzidas no país, seria possível erradicar a miséria, elevar a renda per capita em R\$ 443 reais e reduzir a taxa de juros.

A prevenção e combate à corrupção é um assunto debatido em todos os países. Os governos estão se esforçando em adotar medidas que venham a combater a corrupção em todas as suas formas, algumas delas são: sancionar leis, adotar mecanismos de controle e de fiscalização interna e externa, regras de conduta e aplicação de multas.

⁴ Índice de Percepção de Corrupção nos Países. Disponível em: < <https://www.transparency.org/>>. Acesso em: 19 set. 2015.

⁵ AZEVEDO, Reinado. Matéria de capa o custo da corrupção no Brasil. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/materia-de-capa-o-custo-da-corrupcao-no-brasil-r-82-bilhoes-por-ano/>>. Acesso em: 20 set. 2015.

2.2 O Combate à Corrupção no Brasil

O Brasil tem fortalecido órgãos para a prevenção e combate à corrupção. Observa-se a institucionalização de órgãos de controle e fiscalização, entre eles, está o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU).

Em 2004 foi implementado o Portal da Transparência do Governo Federal, que permite visualizar onde são aplicados os recursos públicos. Esta iniciativa teve como objetivo aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe e ajude a fiscalizar como o dinheiro público está sendo utilizado.

Em relação a prevenção e combate à corrupção existem Tratados Internacionais que são ampliados e fortalecidos a cada ano. O Brasil ratificou três Tratados Internacionais, os quais preveem a cooperação internacional nessa área: a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE⁶; a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos – OEA7 e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção da Organização das Nações Unidas – ONU⁸.

Ao considerar que a corrupção deve ser fortemente combatida também com a penalização, imputação de multas e a punição aos que a praticam, nas últimas décadas, houve a sanção de leis com a finalidade de prevenir e combater à corrupção, em todas as suas formas, como por exemplo: Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990 – regime jurídico dos servidores públicos, Lei 8.429 de 2 de junho de 1992 – Improbidade Administrativa, Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 – Lei da Ficha Limpa, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – a de Acesso à Informação, Lei 12.683, de 9 de julho de 2012 - contra Lavagem de Dinheiro, Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, de Conflito de Interesses, e, recentemente, a Lei 12.846/2013 - Lei Anticorrupção, regulamentada pelo Decreto 8.420/2015, que se destaca neste artigo como principal foco.

3. A Lei 12.846/2013, conhecida como a Lei Anticorrupção brasileira

Em 1º de agosto de 2013, foi promulgada a Lei nº 12.846/2013, denominada como a “Lei Anticorrupção”. Em vigor desde 29 de janeiro de 2014, a norma pretende suprir uma lacuna na legislação brasileira que, apesar de possuir uma ampla e expressiva coletânea de leis e normas vigentes, não havia uma que tivesse a abrangência de responsabilização das pessoas jurídicas, por condutas que causam danos financeiros ou éticos ao poder público.

Para alguns estudiosos do assunto, a Lei foi promulgada como resposta ao clamor das ruas. O projeto da lei de combate à corrupção estava há alguns anos tramitando no Congresso, e portanto após milhões de brasileiros irem às ruas em mais de 100 cidades brasileiras, entre

⁶ Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 – Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.abgf.gov.br/media/Download/CGU.OCDE.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2015.

⁷ Decreto nº 4.410, de 7 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”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 15 set. 2015.

⁸ Considerado o maior e mais completo instrumento global e juridicamente vinculante contra a corrupção. No Brasil, a Convenção da ONU contra a Corrupção foi ratificada pelo Decreto Legislativo N.º 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial N.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) aderiu ao Pacto Global das Nações Unidas em abril de 2012. Disponível em: <<http://www.correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/publicacoes/comunicacao-de-progresso-cop-pacto-global-da-onu>>. Acesso em: 15 set. 2015.

junho e julho de 2013, proclamando a grande insatisfação com os escândalos de corrupção, o projeto saiu do papel.

Cumprir informar, que a Lei vai ao encontro de compromissos internacionais assumidos pelo país no combate à corrupção, a exemplo dos acordos e tratados referenciados no item anterior, além de seu texto guardar semelhança às leis estrangeiras como o Foreign Corruption Practice Act - FCPA, dos EUA, e o Bribery Act, do Reino Unido, o que a torna uma iniciativa relevante para um melhor posicionamento do país no cenário mundial. Há uma grande oportunidade para o combate à corrupção, na medida em que visa regular a relação dos setores públicos e privados, com previsão de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas, algo que não existia no Brasil, com severas punições, que vão desde a apreensão de bens à inclusão do nome da empresa em cadastros que a impedem de realizar novos negócios com a Administração Pública.

Apesar da promulgação desta Lei e sua vigência a partir de 2014, havia uma série de questões a esclarecer para tornar possível o cumprimento integral do seu papel maior, notadamente quanto à prevenção da corrupção e a necessária melhoria dos relacionamentos entre entes públicos e privados.

Em meio às discussões e dúvidas quanto a aplicação da Lei, eis que o Decreto 8.420/2015 regulamentador foi publicado no dia 18 de março de 2015.

Apresentam-se nos itens seguintes, sem a pretensão de, no curto espaço deste artigo, esgotar as discussões acerca do tema ou ser um artigo científico em sentido estrito, os principais aspectos destes regramentos legais; que passam pela responsabilização objetiva, graves sanções, possibilidades de instauração de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, acordos de leniência, além de apresentar a necessidade de adoção de programas de integridade (Compliance) e disciplinar o seu funcionamento, de forma a contribuir para a reflexão da contribuição da Lei 12.846/2013 ao combate à corrupção.

3.1 Principais aspectos da Lei 12.846/2013

3.1.1 Responsabilização objetiva

A Lei 12.846/2013 dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, conforme previsto no art.1º, 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”.

De acordo com BRAGA NETTO (2015, p.17)⁹, *“em linha de princípio, a Lei não trata da responsabilidade civil do Estado, trata, a rigor, da situação contrária: danos causados ao Estado por entes personificados ou não. O Estado, neste caso, é vítima e não agressor”*.

A principal inovação trazida pela Lei é a responsabilização objetiva da empresa que pra-

⁹ BRAGA, NETTO, Felipe Peixoto. Uma nova hipótese de responsabilidade objetiva na ordem jurídica brasileira? O Estado como vítima de atos lesivos. In: SOUZA, J. M. & QUEIROZ, R. P. (Org.). Lei Anticorrupção. Editora JusPO-DIVM. 2015.

ticar atos de corrupção, sem a necessidade de comprovar que houve a intenção dos dirigentes, donos e até mesmo empregados, em lesar a Administração Pública e que o benefício gerado pelo ato ilícito chegou a ser auferido concretamente, conforme disposto no art.2º:

“As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não”.

Na prática, a empresa qualificada por ato lesivo à Administração Pública, mesmo na ausência de dolo e sem responsabilidade direta pela ação ou omissão, poderá ser punida com elevadas multas, além da possibilidade de dissolução da empresa em caso de reincidência. A abrangência dessa responsabilidade é ampla e permeia todas as negociações da empresa realizadas pelos proprietários, funcionários próprios ou terceirizados.

BRAGA NETTO (2015, p. 29)⁸ aborda em seu artigo que com o advento da Lei há uma nova hipótese de responsabilidade objetiva no direito brasileiro. “*As pessoas jurídicas respondem pelas ações que lesionem o patrimônio público, nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil*” e complementa:

“...a empresa não poderá alegar que desconhecia a conduta de um funcionário. Ou melhor: ainda que faça essa alegação, a empresa responderá pelo dano, desde que haja nexos causal ligando o ato do empregado à empresa beneficiada”.

Outro aspecto relevante da Lei que merece atenção é o previsto no artigo 4º: “*Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária*”, ou seja, a responsabilização não deixará de existir no caso de incorporação ou fusão societária.

De acordo com Simone Maciel Pumar (2014, p. 10)¹⁰,

“...sendo nas hipóteses de incorporação e fusão a responsabilidade fica restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido. No caso de incorporação ou fusão, quando ocorrer uma clara evidencia que a transação foi uma simulação ou percebeu-se o intuito evidente de fraude as sanções previstas na Lei passam a ser integrais, com isso os especialistas no assunto sugerem uma boa prática de *Due Diligence*”.

A responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas, de forma objetiva, pelos atos de corrupção, é uma condição ainda nova no Brasil. Trata-se de um marco na história e pode significar o avanço das questões relacionadas a conduta e gestão da ética no país.

3.1.2 Atos lesivos considerados

De acordo com Paulo Roberto Galvão de Carvalho (2015, p. 47)¹¹,

“A lei brasileira segue a linha da legislação pretérita ao punir não apenas os atos de corrupção propriamente dito (prometer, oferecer ou dar vantagem indevida),

¹⁰ PUMAR, Simone Maciel. Premências da Lei Anticorrupção 12.846/2013 na Gestão Empresarial. In: X CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO. Rio de Janeiro. Anais X CNEG 2014. 8 a 9 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg10/anais/T14_0350.pdf#page=16&-zoom=auto,-19,626>. Acesso em: 15 ago. 2015.

¹¹ CARVALHO, P. R. G. Legislação anticorrupção no mundo: análise comparativa entre a Lei anticorrupção brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act – FCPA Norte Americano e o *Bribery Act* do Reino Unido. In: Lei Anticorrupção. SOUZA, J. M. & QUEIROZ, R. P. Editora JusPODIVM. 2015.

mas também toda uma gama de atos que implicam violação a regras e princípios da administração pública, ainda que não haja propriamente pagamento a funcionário público por tais atos”.

A Lei se aplica as condutas que constituem fraude às licitações e aos contratos públicos, prática de cartéis, ocultação ou dissimulação de reais interesses ou identidade dos beneficiários dos atos praticados, entre outros, conforme o art. 5º *“Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos”*:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei; III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados; IV - no tocante a licitações e contratos: a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública; V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

Cumprе mencionar que as condutas previstas na Lei Anticorrupção, no âmbito das licitações, também estão tipificadas como crime pela Lei 8.666/1993¹². A diferença é que as últimas são de pessoas físicas que, com dolo, praticaram as condutas inadequadas, ou seja, exige-se a responsabilidade subjetiva e a tipicidade da conduta e, as outras, são as pessoas jurídicas que serão punidas, não se exigindo a demonstração de dolo ou culpa, uma vez que a Lei adotou a responsabilidade objetiva.

3.1.3 Sanções

Desde a aprovação da Lei 12.846/2013, um dos aspectos mais discutidos e que chamou a atenção do empresariado foi em relação a amplitude das sanções administrativas. Havia grande expectativa quanto à publicação do Decreto regulamentador que pudesse elucidar

¹² Lei 8.666 de 21 de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 25 ago. 2015.

as regras referentes à aplicação das sanções administrativas.

A Lei prevê em seu art. 6º aplicação de sanções, na esfera administrativa, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos discriminados no art. 5º, conforme detalhado no item anterior.

Em relação às multas, consideradas elevadas e que se destacam como forte mecanismo de prevenção, a seção I prevê o valor de 0,1% (um por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo. O § 4º complementa com a previsão de que caso *“não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais)”*.

Além das multas haverá comunicação da decisão condenatória, nos termos dispostos:

§ 5º A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

Evidencia-se por conseguinte, além do caráter punitivo, com sanções elevadas que impactam diretamente o caixa das organizações, a divulgação da sanção em veículos de comunicação de grande circulação acarretará mais um agravante: representado pelo dano à imagem organizacional, o que em muitos casos é ainda mais irreversível que o dano financeiro.

O capítulo 1 do Decreto 8.420/2015 apresenta os dispositivos necessários para a apuração da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica que possa resultar na aplicação das sanções, previstas no art. 6º da Lei, a ser conduzida por meio de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. Entre as regras para aplicação do PAR, conforme o artigo 3º do Decreto, *“a competência para instauração e julgamento do PAR é da autoridade máxima da entidade em face da qual foi praticado o ato lesivo”*. Em caso de órgão da Administração Direta, deverá ser instaurado por um Ministro de Estado. Os atos praticados contra a Administração Pública estrangeira ou atos contra o Poder Executivo Federal serão fiscalizados pela CGU.

“Uma vez acontecendo a fraude, a aplicação da lei é realmente o grande gargalo. É o chamado poder sancionador descentralizado, do ponto de vista administrativo. Com relação às sanções civis, é mais fácil endereçar, porque já existe a competência do Ministério Público Federal e Estadual, que vai ajuizar a ação civil pública. Mas sobre a questão administrativa, se for fora do Brasil, ou seja, atos praticados contra a Administração Pública estrangeira ou atos contra o Poder Executivo Federal, a fiscalização será feita pela Controladoria-Geral da União (CGU)”.¹³

O capítulo II do Decreto 8.420/2015, art.15º - seções I, II e III, aborda as regras para aplicação das multas e da publicação extraordinária da decisão sancionadora. Nas seções IV e V há o detalhamento da cobrança da multa aplicada e dos encaminhamentos judiciais.

¹³ SCOCUGLIA, Lívia. Responsabilidade objetiva é destaque na Lei Anticorrupção. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-fev-05/responsabilidade-objetiva-destaque-lei-anticorruptao-advogado>>. Acesso em: 1º set. 2015.

3.1.4 Mecanismos e procedimentos internos de integridade: Programa de Integridade (Compliance)

O objetivo principal da Lei 12.846/2013 é abolir a corrupção nos relacionamentos entre as organizações de direito público e de direito privado, fazendo-a desaparecer e, desta feita, tem provocado a necessidade de implementação efetiva de programas de integridade, conhecidos como programas de *Compliance*, na medida que reforça seu papel na adoção de mecanismos de integridade organizacional.

Compliance, termo em inglês, do verbo *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido, transmite a intenção de agir de acordo com uma regra, lei ou norma. Nas organizações brasileiras encontram-se áreas de *compliance* estruturadas com atuação voltada a procedimentos que visem o cumprimento das exigências legais, prevenção, detecção e combate a infrações além da disseminação de princípios éticos de integridade corporativa.

As organizações que possuem programas de *compliance* implementados, de modo geral, adotam o caráter multidisciplinar e, fundamentalmente, há o alinhamento entre as diversas áreas da empresa. A Lei 12.846/2013 ressalta que os programas de integridade precisam ser efetivos, não apenas meramente formais, sob pena de não serem considerados para amenizar as sanções previstas em seu art.5º.

A aprovação desta lei, que responsabiliza civil e administrativamente as pessoas jurídicas por atos contra a Administração Pública, demonstra a necessidade premente de aprimorar ainda mais as políticas de *compliance*, considerando o relacionamento constante entre organizações públicas e privadas. Tal afirmação está consignada pelo conteúdo do art. 7º, que se transcreve:

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.

Depreende-se da leitura do artigo 7º que as organizações que, por algum motivo, estiverem no alvo da Lei Anticorrupção, poderão ter as sanções reduzidas caso comprovem a existência de programas de integridade (*Compliance*)¹⁴. O desenvolvimento destes procedimentos poderão ser utilizados como critério atenuante no caso de investigações contra a empresa.

Apesar de não prever, propriamente, sanções de natureza penal, prevê artigos que, comprovadas as práticas ilícitas, haverá a implicação de graves sanções, o que fortalece a necessidade de desenvolvimento de áreas de *compliance* nas organizações, com foco na atuação preventiva, de forma a evitar futuras penalidades.

Com a edição do Decreto 8.420/2015, ora previsto na Lei no art. 7º, parágrafo único, é possível esclarecer os parâmetros de avaliação de tais programas de integridade.

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

Em atendimento a este parágrafo, como forma de esclarecer o texto previsto no artigo

¹⁴ Termo utilizado no site da CGU: Programa de Integridade (Compliance). Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/04/cgu-disciplina-procedimentos-para-processos-de-responsabilizacao-de-empresas>>. Acesso em: 1º set. 2015.

7º, seção VIII, o Decreto 8.420/2015 dispõe, em seu capítulo IV, o que seria o Programa de Integridade *Compliance*) e quais os parâmetros, procedimentos e mecanismos deverão ser desenvolvidos pelas organizações para que de fato os seus programas sejam considerados eficientes e eficazes.

Art. 41 Para fins do disposto neste Decreto, o programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

O artigo 42 relaciona 16 itens com os parâmetros que serão utilizados para avaliar quanto a existência e aplicação dos programas de integridade, entre eles: *II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos; V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade; IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento; XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei no 12.846, de 2013.*

Em complemento ao Decreto 8.420/2015, foi publicada a Portaria 909¹⁵ que dispõe sobre a avaliação dos programas de integridade. O Art. 5º desta portaria prevê que para a avaliação do programa de integridade serão levadas em consideração as informações prestadas, e sua comprovação, nos relatórios de perfil e de conformidade do programa. Ressalta-se a previsão nos parágrafos § 2º e § 4º, os quais reforçam ainda mais a necessidade de implementação dos programas de integridade de modo efetivo pelas organizações e não apenas em caráter pro forma.

§ 2º O programa de integridade meramente formal e que se mostre absolutamente ineficaz para mitigar o risco de ocorrência de atos lesivos da Lei nº 12.846, de 2013, não será considerado para fins de aplicação do percentual de redução de que trata o caput.

§ 4º Caso o programa de integridade avaliado tenha sido criado após a ocorrência do ato lesivo objeto da apuração, o inciso III do art. 4º será considerado automaticamente não atendido.

Destarte, ao reforçar a implementação de programas de integridade nas organizações, além da possibilidade do amparo no caso de aplicação de sanções, os esforços retornarão em resultados eficientes de prevenção e fomento da cultura de ética e integridade. Ressalta-se que tais programas deverão ser estruturados de acordo com as especificidades de cada organização, suas áreas de atuação e particularidades do segmento, conforme expresso no Decreto, art.42, §1º: *“na avaliação dos parâmetros de que trata este artigo, serão considerados as*

¹⁵ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2015: Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_909_2015.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

especificidades da pessoa jurídica...”.

3.1.5 Acordos de Leniência

Da análise da Lei e do Decreto, infere-se a intenção da Administração em celebrar os acordos de leniência, o que facilitará a obtenção de informações a respeito de eventuais ilícitos praticados por outras organizações envolvidas e a celeridade no recebimento de informações e documentos (art. 30, V, do dec. 8.420/15) além de reconhecimento da prática do ilícito pela pessoa jurídica (art. 16, §1º, III, da lei), com o pronto ressarcimento dos prejuízos aos cofres públicos. Conforme previsão do art. 28, do Decreto:

“O acordo de leniência será celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos na Lei no 12.846, de 2013, e dos ilícitos administrativos previstos na Lei no 8.666, de 1993, e em outras normas de licitações e contratos, com vistas à isenção ou à atenuação das respectivas sanções, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo”.

Em relação ao conteúdo dos acordos, o art. 37, do mesmo instituto legal, esclarece:

“O acordo de leniência conterá, entre outras disposições, cláusulas que versem sobre:

I - o compromisso de cumprimento dos requisitos previstos nos incisos II a V do caput do art. 30;

II - a perda dos benefícios pactuados, em caso de descumprimento do acordo;

III - a natureza de título executivo extrajudicial do instrumento do acordo, nos termos do inciso II do caput do art. 585 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973; e

IV - a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV.

A Portaria CGU 910¹⁶ define como será apurada a responsabilidade administrativa e fixa critérios para a celebração do acordo de leniência (*espécie de delação premiada para pessoas jurídicas*). “A empresa interessada, por exemplo, deverá enviar proposta diretamente à Secretaria-Executiva da CGU que, por sua vez, ficará obrigada a criar uma comissão para negociar os termos, formada por dois ou mais servidores¹⁷.”

O processo deve ser sigiloso. O texto diz que, “a qualquer momento que anteceda à celebração do acordo de leniência, a pessoa jurídica proponente poderá desistir da proposta ou a CGU rejeitá-la”.

Ressalta-se que o acordo de leniência somente poderá ser celebrado conforme o regramento previsto na Lei 12.846/2013, §1 do art.16:

“I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;

III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e per-

¹⁶ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. Portaria CGU nº 910, de 17 de abril de 2015. Define os procedimentos para apuração de responsabilidade administrativa e para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº12.846/2013, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_910_2015.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

¹⁷ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. CGU disciplina procedimentos para processos de responsabilização de empresas. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/04/cgu-disciplina-procedimentos-para-processos-de-responsabilizacao-de-empresas>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

manentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento”.

Entre as vantagens de celebrar acordos de leniência está o fato de reduzir as multas previstas, conforme estabelece a Lei no § 2º do art.16 “A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável”.

Cumprir informar que a Lei apresenta os incisos II do art. 6º e o inciso IV do art. 19, que preveem, respectivamente: II - publicação extraordinária da decisão condenatória e 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, ou seja, é vantajoso para as organizações celebrarem acordos de leniência.

“Permite que pessoas jurídicas diligentes e que se preocupam em atuar de forma ética- tendo por exemplo, um programa de *compliance* robustos-, mas que ainda assim estão suscetíveis de serem sancionadas por atos lesivos cometidos por seus funcionários (ainda que contrários às determinações da pessoa jurídica), possam ter suas sanções reduzidas caso optem por celebrar um acordo de leniência”. (AYRES; MAEDA,2015)¹⁸.

Não obstante, ressalta-se quanto a Instrução Normativa – TCU nº 74¹⁹, de 11 de fevereiro de 2015 que dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013.

Art. 1º A fiscalização dos processos de celebração de acordos de leniência inseridos na competência do Tribunal de Contas da União, inclusive suas alterações, será realizada com a análise de documentos e informações, por meio do acompanhamento das seguintes etapas:

I – manifestação da pessoa jurídica interessada em cooperar para a apuração de atos ilícitos praticados no âmbito da administração pública; II – as condições e os termos negociados entre a administração pública e a pessoa jurídica envolvida, acompanhados por todos os documentos que subsidiaram a aquiescência pela administração pública, com inclusão, se for o caso, dos processos administrativos específicos de apuração do débito; III – os acordos de leniência efetivamente celebrados, nos termos do art. 16 da Lei nº12.846/2013; IV – relatórios de acompanhamento do cumprimento dos termos e condições do acordo de leniência; V – relatório conclusivo contendo avaliação dos resultados obtidos com a celebração do acordo de leniência.

4. A Administração Pública Federal e a Lei 12.8476/2013 (Anticorrupção)

¹⁸ AYRES, Carlos Henrique da Silva; MAEDA, Bruno Carneiro. O Acordo AS, J. A. Atos de corrupção relacionados com licitações e contratos. In: SOUZA, J. M & QUEIROZ, R. P. (Org.). Lei Anticorrupção. Ed. JusPODIVM. 2015.

¹⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Instrução normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=91&data=18/02/2015>. Acesso em: 20 ago. 2015.

A Constituição da República, nossa Lei maior, expressa, em seu art.37, claramente os princípios que regem a Administração Pública, e o quanto são importantes para nortear a gestão pública.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De acordo com o Manual de Direito Disciplinar para Empresas Estatais (2015 p. 14)²⁰, *“a razão para tal tratamento homogêneo dado pela Constituição, não fazendo distinção entre entes da Administração direta e indireta, reside no fato de que, seja de maneira centralizada ou descentralizada, trata-se de exercício de funções estatais”*.

“As empresas públicas e as sociedades de economia mista são instrumentos de ação do Estado, criadas com a finalidade de dar efetividade as funções estatais. Desse modo, também estão submetidas ao regime jurídico administrativo, o qual está fundamentado nos princípios constitucionais do artigo 37”.

Quanto aos princípios, num primeiro momento, prevalecia um entendimento de que eles não possuíam força normativa e deveriam ser utilizados apenas para preencher lacunas normativas. Esta visão restritiva porém foi superada por uma outra posição, que coloca os princípios ao lado das regras²¹.

De acordo com Jeferson Aparecido Dias (2015 p. 94), vários autores são unânimes em considerar que não apenas os princípios expressamente previstos no art. 37, da constituição, devem nortear a administração pública.

“Para a Lei Anticorrupção interessa, contudo, os princípios que devem nortear a atuação da administração pública, isto é, os mandamentos de otimização que devem ser observados pela Administração Pública e por aqueles que com ela contratam ou se relacionam”.

Na contramão da Constituição Brasileira e seus princípios basilares, está a prática de alguns gestores públicos, os quais demonstram grande descaso com estes princípios constitucionais, na medida em que crescem os casos noticiados pela imprensa, envolvendo situações nas quais administradores e gestores públicos atuam em práticas ilegais, tais como corrupção, fraudes, lavagem de dinheiro e mau uso do dinheiro público.

Essa situação demonstra a busca pelo enriquecimento ilícito em detrimento do bem comum, o que está bem distante de uma atuação baseada nos princípios constitucionais ora mencionados.

Ao realizar um paralelo entre a Lei Anticorrupção e os princípios previstos na Constituição, em seu artigo 37, tendo como pano fundo que esta lei pretende prevenir e combater a corrupção, visualiza-se o caráter protetivo, especialmente, ao princípio da moralidade na Administração Pública, onde se vislumbra gestores comprometidos com o negócio público. A corrupção, mesmo que não resulte em dano material ao erário, sempre desrespeita os princípios constitucionais, em especial, sempre haverá ofensa ao princípio da moralidade. *“Esse princípio impõe ao agente público que atue com honestidade, respeito, boa-fé e lisura em*

²⁰ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. Manual de Direito Disciplinar para Empresas Estatais, Presidência da República. Brasília. 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual_estatais.pdf>. Acesso em: 8 set. 2015.

²¹ DIAS, J. A. Atos de corrupção relacionados com licitações e contratos. In: SOUZA, J. M & QUEIROZ, R. P. (Org.). Lei Anticorrupção. Ed. JusPODIVM. 2015.

suas atividades administrativas” (CGU, p. 16)²².

A Lei Anticorrupção reforça a necessidade de primar pelos princípios constitucionais, inova quanto à responsabilização da pessoa jurídica, que também deverá ser punida em caso de praticar atos ilegais, ao lado da Lei 8.429/1992²³, e assiste à proteção do patrimônio público.

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

A corrupção que sempre será prejudicial e precisa ser combatida, é uma luta de todos os países do mundo. Trata-se de uma tarefa difícil, contra um inimigo oculto que tem como principal álibi exatamente a sua não-descoberta.

O Decreto 8.420/2015, em seu art.42, dispõe quanto à necessidade de estabelecimento de padrões de conduta ética e integridade organizacional o que reforça a adoção e o cumprimento dos princípios constitucionais, não obstante, combater a corrupção passa pela conscientização, intolerância às práticas ilícitas e apuração de responsabilidade.

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

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

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

IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;

O combate à corrupção na Administração Pública deve iniciar no aprimoramento dos agentes públicos que fazem a máquina pública funcionar. O trabalho ético e a adoção dos princípios constitucionais deve permear como base ao desenvolvimento de qualquer atividade pública. A lei corrobora o cumprimento dos princípios constitucionais e, na medida que estabelece regras de relacionamento entre o público e o privado, com previsão de punição às organizações privadas que praticarem atos contra a administração pública, vislumbram-se ganhos imediatos com o desenvolvimento de mecanismos de integridade nas organizações que visem uma gestão mais ética e responsável e, em médio e longo prazo, com o amadurecimento desses relacionamentos.

Seria um tanto desconexo a Administração Pública cobrar das organizações privadas atuação em programas de integridade (*Compliance*), e não ter os seus programas desenvol-

²² CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. Manual de Direito Disciplinar para Empresas Estatais, Presidência da República. Brasília. 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual_estatais.pdf>. Acesso em: 8 set. 2015

²³ Lei 8.429 de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. (A Lei nº 12.120, de 15 de dezembro de 2009. Altera os arts. 12 e 21 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 - Lei de Improbidade Administrativa).

vidos. Qualquer organização, seja ela privada ou pública, deve adotar princípios éticos, desenvolver treinamentos internos, possuir políticas anticorrupção que prevejam inclusive o relacionamento com os seus *stakeholders*²⁴, por exemplo. Trata-se de uma atuação global onde todas as organizações buscam a integridade e o fortalecimento dos princípios éticos, afinal, na maioria dos casos, têm-se o agente corruptor e o agente corrompido. Não é possível aceitar a afirmação: “o problema da corrupção parte apenas das pessoas jurídicas de direito privado que se relacionam com o Poder Público, jamais o contrário”.

O desenvolvimento de programas de integridade na Administração Pública, de acordo com o previsto na Lei 12.846/2013, é premente. Basta ler as notícias publicadas diariamente quanto às operações policiais em andamento no país. O que se vê é uma demonstração clara do quanto a administração pública está vulnerável e, em alguns casos, coniventes com a situação ilícita. É preciso promover dispositivos internos que dificultem ações irregulares. A regulamentação interna para a prevenção e combate à corrupção deve atingir todas as organizações, públicas e privadas.

Reinaldo Azevedo publicou em 16 de julho de 2015, no site da Revista Veja²⁵, sobre a atuação da CGU nos programas de integridade da Administração Pública:

“A CGU vai avaliar os programas de *compliance* na administração pública: Banco do Nordeste, Correios, Furnas e Eletronorte. Serão feitas avaliações sobre como funcionam os programas de integridade já existentes nas quatro estatais, analisando o que precisa mudar. Os quesitos avaliados serão o comprometimento da alta administração, os padrões de conduta e do código de ética aplicáveis aos empregados e administradores, o treinamento e a comunicação, a oferta dos canais de denúncia, as diligências para contratação e supervisão de fornecedores e, é claro, a transparência pública”.

5. Conclusão

Diante do disposto neste artigo, percebe-se que a corrupção está inserida em todas as áreas, sejam elas, públicas ou privadas, em todo o mundo. Por pressões de mercados internacionais tem-se observado que as instituições democráticas estão cada vez mais predispostas a estabelecer medidas com o objetivo de prevenção e combate à corrupção. Percebe-se que o Brasil tem se esforçado nesta empreitada, ao ser signatário de tratados e convenções, onde assume compromissos perante organismos internacionais e na sanção de leis que tratam este compromisso.

Além disto, com a promulgação da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e a sua regulamentação, por meio do Decreto nº 8.420/2015, a prevenção e o combate à corrupção teve relevante função, pois seu objetivo é responsabilizar administrativa e civilmente pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, tanto nacional quanto estrangeira.

A lei demonstra a necessidade de organizações públicas e privadas estabelecerem mecanismos de fiscalização e controles, incentivos a denúncia de irregularidades, programas de integridade (*Compliance*) com foco na conduta ética e criação, atualização e aprimoramento

²⁴ Do inglês *stake*, interesse, participação, risco. *Holder* significa aquele que possui. É qualquer pessoa ou organização que venha a ter interesse ou ser interventor de algum projeto; pessoas que se relacionam com a organização. Os principais são: clientes, sociedade, empregados, colaboradores, investidores, fornecedores, comunidades, governo, etc. Disponível em: <<http://www.significados.com.br/stakeholder/>>. Acesso em: 11 nov 2015.

²⁵ AZEVEDO, Reinaldo. CGU vai fiscalizar programas de compliance das estatais. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/brasil/cgu-vai-fiscalizar-programas-de-compliance-das-estatais/>>. Acesso em: 10 set. 2015.

do Código de Ética.

Recentemente, foi lançado pela CGU o guia “Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas”, com o intuito de apoiar e incentivar as empresas privadas no combate à corrupção. O documento descreve os principais objetivos de um programa de integridade, entre eles, comprometimento e apoio da alta direção; definição de instância responsável; análise de perfil e riscos; estruturação das regras e instrumentos; e estratégias de monitoramento contínuo.

Na Administração Pública a necessidade é imperiosa de mudança de paradigma, principalmente de criação de programas de integridade, com a finalidade de adoção de mecanismos e procedimentos para prevenção e combate à corrupção de todas as formas.

“Um guia para evitar práticas de corrupção em empresas estatais e órgãos da administração direta será lançado ainda em dezembro de 2015 pela CGU. Entre as medidas, estão a orientação para a criação de ouvidorias internas, códigos de ética e procedimentos disciplinares para punir condutas irregulares, além de mediação de danos e colaboração em eventuais investigações externas”.²⁶

Há um anseio de que a Lei 12.846/2013 não seja apenas mais um regramento legal e sim um instrumento efetivo de geração e agregação de valores à sociedade brasileira.

6. Bibliografia

AZEVEDO, Reinaldo. O custo da corrupção no Brasil: R\$ 82 bilhões por ano. Revista Veja. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/materia-de-capa-o-custo-da-corrupcao-no-brasil-r-82-bilhoes-por-ano/>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

AZEVEDO, Reinaldo. CGU vai fiscalizar programas de compliance das estatais. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/brasil/cgu-vai-fiscalizar-programas-de-compliance-das-estatais/>>. Acesso em: 10 set. 2015.

BRAGA, NETTO, Felipe Peixoto. Uma nova hipótese de responsabilidade objetiva na ordem jurídica brasileira? O Estado como vítima de atos lesivos. In: SOUZA, J. M. & QUEIROZ, R. P. (Org.). Lei Anticorrupção. Editora JusPODIVM. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 25 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 25 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 10 set. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.120, de 15 de dezembro de 2009. Altera os arts. 12 e 21 da Lei no 8.429, de 2 de junho de

²⁶VIEIRA, Isabela. CGU vai lançar guia para evitar corrupção em estatais e na administração direta. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-11/cgu-vai-lancar-guia-para-evitar-corrupcao-em-estatais-e-na-administracao>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

1992 - Lei de Improbidade Administrativa). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12120.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 8.420, 18 de março de 2015. Regulamenta a lei nº12.846 de 1º de agosto de 2013, dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. Temas de Cooperação Internacional. Secretaria de Cooperação Internacional. Brasília: MPF. 2015. Disponível em: <http://www.internacional.mpf.mp.br/imagens/revista_sci_versao_online.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins; PINHO, Vinícius. Compliance 360º: riscos, estratégicas, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.

CARVALHO, P. R. G. Legislação anticorrupção no mundo: análise comparativa entre a Lei anticorrupção brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act – FCPA Norte Americano e o Bribery Act do Reino Unido. In: SOUZA, J. M. & QUEIROZ, R. P. (Org.). Lei Anticorrupção. Editora JusPODIVM. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. Presidência, Controladoria-Geral da União. 1ª Edição. Brasília: CGU, 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. A Responsabilidade Social das Empresas no Combate à Corrupção. Junho 2009. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//topics_corruption/publicacoes/2009_responsabilidade_social_empresas.pdf>. Acesso em 26 ago. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2015: Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_909_2015.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. Portaria CGU nº 910, de 17 de abril de 2015. Define os procedimentos para apuração de responsabilidade administrativa e para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº12.846/2013, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_910_2015.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. Manual de Direito Disciplinar para Empresas Estatais, Presidência da República. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual_estatais.pdf>. Acesso em 08 set. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. CGU disciplina procedimentos para processos de responsabilização de empresas. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/04/cgu-disciplina-procedimentos-para-processos-de-responsabilizacao-de-empresas>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

DIAS, J. A. Atos de corrupção relacionados com licitações e contratos. In: SOUZA, J. M & QUEIROZ, R. P. (Org.). Lei Anticorrupção. Editora JusPODIVM. 2015.

DICIONÁRIO MICHAELIS. Corrupção. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=corrup%E7%E3o>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

FERREIRA, Luciano Vaz; MOROSINI, Fabio Costa. A Implementação da Lei Internacional Anticorrupção no Comércio: o Controle Legal da Corrupção Direcionado às Empresas Transacionais. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. V. 2, n.3. Jan-Jun 2013. P. 257-277.

GIOVANINI, Wagner. Compliance: a excelência na prática. Wagner Giovanini. 1ª Edição. São Paulo: 2014.

ICTS – Protiviti Risk & Business Consulting. Internal Audit. Perfil ético dos profissionais das corporações brasileiras – Compliance Individual. Relatório Bienal (2012/2014). Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2015/04/pesquisa_perfil_etico_icts.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

JARDIM, Lauro. Fiscalização nas estatais. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/brasil/cgu-vai-fiscalizar-programas-de-compliance-das-estatais/>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

LIMA NEGRÃO, Célia; PONTELO, Juliana. Compliance, controles internos e riscos: a importância da área de gestão de pessoas. Brasília. Editora Senac. 2014.

LIVIANU, Roberto. Corrupção – Incluindo a nova Lei Anticorrupção. 2ª ed. São Paulo. Quartier Latin. 2014.

MANZI, Vanessa Alessi. Compliance no Brasil. Consolidação e Perspectivas. São Paulo: Ed. Saint Paul. 2008.

MINERBO, Marion. A Lógica da Corrupção – Um olhar psicanalítico. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/07.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OCDE. Disponível em: <www.oecd.org>. Acesso em : 14 ago. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. UNODC e Corrupção. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/index.html>>. Acesso em 10 jul. 2015.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; SOUZA, Jorge Munhós. Lei Anticorrupção, 1ª ed. Ed.JusPODIVM, 2015.

PRESTES, Cristine. Vigilância Reforçada. Capital Aberto. Fev. 2014. Disponível em: <<http://www.capitalaberto.com.br/temas/legislacao-e-regulamentacao/vigilancia-reforcada/#.VenvdUbeJMs>>. Acesso em: 1º set. 2015.

PUMAR, Simone Maciel. Premências da Lei Anticorrupção 12846/2013 na Gestão Empresarial. In: X CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO. Rio de Janeiro. Anais X CNEG 2014. 8 a 9 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg10/anais/T14_0350.pdf#page=16&zoom=auto,-19,626>. Acesso em: 15 ago. 2015.

SCOCUGLIA, Lúvia. Responsabilidade objetiva é destaque na Lei Anticorrupção. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-fev-05/responsabilidade-objetiva-destaque-lei-anticorruptao-advogado>>. Acesso em: 1º set. 2015.

SELHORST, Fábio. Lei Anticorrupção reforça importância do compliance. Consultor Jurídico. São Paulo. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-fev-21/fabio-selhorst-lei-anticorruptao-reforca-importancia-compliance/>>. Acesso em 28 ago. 2015.

TARSO, Sávio de. Lei Anticorrupção exige das empresas estrutura de compliance. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/cedoc/lei-anticorruptao-exige-das-empresas-estrutura-de-compliance/#.VeBLIEbeJMs>>. Acesso em 15 ago. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Instrução normativa nº 74, de 11 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=91&data=18/02/2015>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

VIEIRA, Isabela. CGU vai lançar guia para evitar corrupção em estatais e na administração direta. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-11/cgu-vai-lancar-guia-para-evitar-corrupcao-em-estatais-e-na-administracao>>. Acesso em: 10 nov. 2015.