



Instituto Brasiliense de Direito Público  
Escola de Administração Pública de Brasília  
Mestrado Profissional em Administração Pública

CLÁUDIO AZEVEDO COSTA

**A IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE EM MICRO E  
PEQUENAS EMPRESAS: UMA VISÃO CRÍTICA À REALIDADE DESSE SETOR**

Brasília

2019

CLÁUDIO AZEVEDO COSTA

**A IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE EM MICRO E  
PEQUENAS EMPRESAS: UMA VISÃO CRÍTICA À REALIDADE DESTE SETOR**

Dissertação apresentada à Escola de  
Administração Pública do Instituto  
Brasiliense de Direito Público como  
requisito para obtenção do título de Mestre  
em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Falcão  
Martins

Brasília

2019

---

Costa, Cláudio Azevedo

A implantação de programas de integridade em Micro e Pequenas Empresas: uma visão crítica à realidade deste setor/ Cláudio Azevedo Costa – Brasília: 2019  
72 f.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Administração Pública, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Humberto Falcão Martins

1. Lei Anticorrupção 2. *Compliance* 3. Integridade 4. Micro e pequena empresa.

---

CLÁUDIO AZEVEDO COSTA

**A IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE EM MICRO E  
PEQUENAS EMPRESAS: UMA VISÃO CRÍTICA À REALIDADE DESTE SETOR**

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública do Instituto Brasiliense  
de Direito Público como requisito para obtenção do título de Mestre em  
Administração Pública.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Humberto Falcão Martins**

Instituto Brasiliense de Direito Público - Presidente

---

**Prof. Dr. Leonardo de Queiroz Leite**

Fundação Getúlio Vargas - Membro Externo

---

**Prof. Dr. Sergio Nogueira Seabra**

Controladoria Geral da União - Membro Externo

Brasília, junho de 2019

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por me amparar em dias tão difíceis, dedicando este trabalho a meus pais, José e Leonísia *in memorian*, exemplos de perseverança e simplicidade, e aos meus irmãos Valdi, Osmar, Niuzete *in memorian* e Raildy, companheiros de amor fraternal nesta caminhada.

À minha esposa, Geisa Adriana, e aos meus filhos, Caio Henrique, Ana Cláudia e Larissa, que me deram força e suportaram a minha ausência nesse tempo de dedicação ao Mestrado.

Ao Ministro Marcos Jorge de Lima, por ter me apresentado e impulsionado à realização do Mestrado em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Ao Professor Doutor Humberto Falcão Martins, pela orientação e pelos ensinamentos durante o curso; e aos demais professores e colegas do Mestrado pela oportunidade do convívio e aprendizado.

Meus sinceros agradecimentos a todos que contribuíram direta e indiretamente para o presente trabalho.

*“A integridade é o primeiro passo para a verdadeira grandeza. Os homens adoram elogiá-la, mas são lentos em praticá-la. Mantê-la em alta posição custa a abnegação; em todos os lugares ela é propensa a oposições, mas seu fim é glorioso, e o universo ainda lhe renderá homenagem.”*

Charles Simmons

## RESUMO

Seguindo um movimento global de combate à corrupção, liderado por diversos países e organismos internacionais, o Brasil editou a Lei nº 12.846/2013, que trata da responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública. Como instrumento de dosimetria para aplicação das sanções previstas nesta lei, a existência de Programa de Integridade passou a ser fator relevante para atenuar ou abrandar a pena em relação ao ilícito cometido. Para tanto, fazem parte desse programa: o apoio da alta administração, código de conduta, gestão de riscos, treinamentos, controles contábeis, canais de denúncia, *due diligence*, entre outros. Observa-se que, a internalização desse programa origina-se de duas correntes, a de autorregulação e a de regulação regulada; ambas compreendem medidas preventivas adotadas pelo mercado, as quais se diferenciam pela participação, ou não, do Estado. Porém, para entender como um programa de integridade pode ser implementado em micro e pequenas Empresas, é necessário conhecer o antecedente histórico do movimento de combate à corrupção no mundo, os preceitos de responsabilização jurídica e os respectivos movimentos de autorregulação e regulação regulada, que contribuíram para a evolução do termo *compliance* e dos respectivos elementos que constituem um programa de *compliance/integridade*. Assim, a fim de se realizar uma análise crítica da implantação de programas de integridade em micro e pequenas empresas é preciso conhecer os pressupostos definidos na regulamentação da lei anticorrupção, bem como as exceções estabelecidas por tal normativo, pois, ainda que exista tal flexibilização, a efetividade da implantação do programa está condicionada ao porte e estrutura de governança desse setor, uma vez que muitas são oriundas de empresas familiares. Além disso, é crescente a utilização, entre empresas, de procedimentos de *due diligence* para aferição da existência de programas de *compliance/integridade*, não existindo parâmetros para se definir os itens que o compõem nessas relações comerciais, seja com prestadores de serviços, fornecedores ou clientes. Demonstrando que este setor respondeu por 27% do PIB brasileiro, com a criação de 16,9 milhões de empregos no ano de 2016, o que evidencia sua significativa importância na geração de emprego e renda do País. Este estudo teve por objetivo realizar uma análise sistematizada dos elementos que integram um programa de *Compliance/integridade* em micro e pequenas empresas, com a finalidade de avaliar a real capacidade desse setor em implementá-lo, sem comprometer sua subsistência e competitividade. Como conclusão, ao considerar que as empresas são, em sua maioria, oriundas de empreendimentos familiares, têm um reduzido número de funcionários e uma estrutura de governança que se limita a patrão e empregado, este trabalho propôs uma customização dos itens do programa de integridade a micro e pequenas empresas, além de uma indicação dos elementos que deveriam ser fomentados e apoiados por políticas públicas ou pelos serviços sociais autônomos, de modo a garantir um tratamento diferenciado ao referido setor, em observância ao princípio constitucional constante do inciso IX, artigo 170 da CF/88.

**Palavras-chave:** Lei Anticorrupção. *Compliance*. Integridade. Micro e pequena empresa.

## ABSTRACT

Following a global anti-corruption movement, led by several countries and international organizations, Brazil has issued Law 12.846/2013, which deals with the objective administrative and civil responsibility of legal persons for the practice of acts against the Public Administration. As an instrument of dosimetry for the application of the sanctions established in this law, the existence of an Integrity Program has become a relevant factor in mitigating or reducing the penalty in relation to the wrongful act committed. Therefore, the following are part of this program: support of high administration, code of conduct, risk management, training, accounting controls, denunciation channels, due diligence, among others. It is observed that the internalization of this program originates from two trends, self-regulation and regulated regulation, both comprise preventive measures adopted by the job market, which are differentiated by the participation or not of the State. However, in order to understand how a program of integrity can be implemented in micro and small business, it is necessary to know the historical antecedents of the anti-corruption movement in the world, the legal accountability precepts and the respective self regulation and regulated regulation movements that contributed for the evolution of the term compliance, and the respective elements that constitute a compliance / integrity program. So, in order to carry out a critical analysis of the implementation of integrity programs in micro and small business, it is necessary to know the assumptions defined in the anti-corruption legislation, as well as the exceptions established by such legislation, because, even if there is such flexibility, the effectiveness of the implementation of the program is conditioned to the size and governance structure of this sector, since many come from family companies. In addition, there is a growing use of due diligence procedures to verify the existence of compliance / integrity programs, and there are no parameters to define the items that compose them in these commercial relationships, either with service providers, suppliers or customers. Demonstrating that this sector accounted for 27% of the Brazilian GDP, with the creation of 16.9 million jobs in 2016, which shows its significant importance in the generation of employment and income of the Country, this study had the objective of conducting an analysis systematized the elements that integrate a Compliance / Integrity program in micro and small business, with the purpose of evaluating the real capacity of this sector in implementing it, without compromising its subsistence and competitiveness. As a conclusion, considering that the companies are mostly from family enterprises, have a small number of employees and a governance structure that is limited to the employer and employees, this work proposed a customization of the items of the integrity program micro and small enterprises, as well as an indication of the elements that should be fostered and supported by public policies or autonomous social services, in order to guarantee a differential treatment to the referred sector, in compliance with the constitutional principle in item IX of article 170 of CF/88.

**Keywords:** Anti-Corruption Law. Compliance. Integrity. Micro and Small Business.

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICO

<b>Figura 1</b>	Modelo dos 3 Círculos.....	51
<b>Figura 2</b>	Estrutura de Governança por Porte.....	53
<b>Figura 3</b>	Gestão de Risco Corporativo-Framework COSO/2017.....	55
<b>Gráfico 1</b>	Tipos de Fornecedores em Contratações Públicas.....	61

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Guia Resumido Sarbanes Oxley.....	23
<b>Quadro 2</b>	Customização do Plano de Integridade por Porte .....	64

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Evolução do Número de Estabelecimentos por Porte.....	44
<b>Tabela 2</b>	Faturamento Anual por Porte.....	48
<b>Tabela 3</b>	Nº de Empregados por Porte/Setor.....	48
<b>Tabela 4</b>	Receita Operacional Bruta Anual por Porte.....	49
<b>Tabela 5</b>	Nº de Empregados e Faturamento Anual por Porte.....	49

## LISTA DE SIGLAS

<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
<b>CADE</b>	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
<b>CF</b>	Constituição Federal do Brasil
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>COSO</b>	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
<b>CPC</b>	Comitê de Pronunciamentos Contábeis
<b>DOJ</b>	U.S. Department of Justice
<b>ERM</b>	Enterprise Risk Management Framework
<b>FCPA</b>	Foreign Corrupt Practices Act
<b>GAFI</b>	Grupo de Ação Financeira Internacional
<b>GMC</b>	Grupo Mercado Comum - Mercosul
<b>IBGC</b>	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IOSCO</b>	Organização Internacional das Comissões de Valores
<b>ISO</b>	International Organization for Standardization
<b>MPE</b>	Micro e Pequena Empresa
<b>MDIC</b>	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>SEBRAE</b>	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
<b>SEMPE</b>	Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa
<b>SOX</b>	Sarbanes Oxley
<b>UK</b>	United Kingdom

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DOS MOVIMENTOS GLOBAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO</b> .....	15
1.1. Convenções Internacionais.....	15
1.1.1. Convenção Interamericana contra a Corrupção - Organização dos Estados Americanos (OEA).....	15
1.1.2. Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais - OCDE.....	16
1.1.3. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) ....	18
1.2. Normativos Editados para o Enfrentamento e Combate à Corrupção....	19
1.2.1. Foreign Corrupt Practices Act (FCPA).....	19
1.2.2. UK Bribery Act.....	21
1.2.3. Lei Sarbanes-Oxley.....	22
1.3. Pressupostos da Lei Anticorrupção no Brasil.....	24
1.3.1. Responsabilização da Pessoa Jurídica .....	24
1.3.2. A Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica no Direito Brasileiro	25
1.3.3. Autorregulação .....	27
1.3.4. Autorregulação Regulada.....	28
<b>2. COMPLIANCE E PROGRAMAS DE INTEGRIDADE</b> .....	30
2.1. Compliance.....	30
2.2. Integridade.....	31
2.3. A Evolução Conceitual do Termo Compliance.....	32
2.4. Programa de Integridade.....	33
2.5. Implantação de Programa de Integridade .....	35
2.6. Pilares de um Programa de Integridade .....	35
2.6.1. Apoio da Alta Administração.....	37
2.6.2. Código de Conduta.....	38
2.6.3. Gestão de Riscos.....	39
2.6.4. Canal de Denúncias.....	41
2.6.5. <i>Due Diligence</i> .....	42
2.6.6. Treinamento e Comunicação.....	43

<b>3. AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E SUA IMPORTÂNCIA.....</b>	<b>44</b>
3.1 As Micro e Pequenas Empresas no Cenário Econômico Brasileiro.....	44
3.2 Base Normativa.....	45
3.3 Classificação das Micro e Pequenas Empresas.....	48
3.4 Características Importantes das Micro e Pequenas Empresas no Brasil	49
3.4.1 Empresas Familiares .....	50
3.4.2 Estrutura de Governança das Empresas Familiares.....	52
3.4.3 Estrutura de Governança das MPEs.....	53
3.5 Programa de Integridade para Micro e Pequenas Empresas.....	55
3.6 Análise Crítica quanto à implantação de Programa de Integridade em Micro e Pequenas da Empresas .....	58
3.7 Considerações sobre a análise crítica realizada.....	63
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>68</b>

## INTRODUÇÃO

Em decorrência dos sucessivos escândalos de corrupção ocorridos a partir da década de 1970, principalmente nos Estados Unidos, iniciou-se um intenso movimento global com a finalidade de proporcionar maior segurança ao meio empresarial, com a introdução de mecanismos e instrumentos que objetivaram prevenir o cometimento de ilícitos penais e outros crimes de empresas nas suas relações público-privadas, constituindo-se numa verdadeira batalha de enfrentamento e combate à corrupção.

Diversos organismos internacionais lideraram essa ação global, tais como a ONU, por meio da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, e a Organização dos Estados Americanos (OEA) na Convenção Intramericana contra Corrupção, sendo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um dos entes mais atuantes nessa missão. Também foram editados nesse período o *Foreign Corrupt Practices Act* e o *Bribery Act*, normativos importantes no cenário mundial do combate à corrupção no meio empresarial.

Confirmando o seu apoio no enfrentamento à corrupção, o Brasil editou a Lei nº 12.846/2013, que estabeleceu preceitos quanto à responsabilização objetiva, administrativa e civil de pessoas jurídicas que cometam atos lesivos contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (BRASIL, 2013).

Em sequência, ocorreu a regulamentação da Lei Anticorrupção, por meio do Decreto nº 8.420/2014, onde foram definidos, dentre outros, os parâmetros legais quanto à responsabilização administrativa, as sanções, o acordo de leniência e o programa de integridade. Nesse último, além de estabelecer quais deverão fazer parte de um programa de integridade, foram contempladas também medidas de exceção na avaliação desse programa junto às micro e pequenas empresas.

A partir desse novo contexto, o setor empresarial teve que se adequar para internalizar conceitos e mecanismos contemplados em um programa de integridade. Obviamente, as empresas de grande porte, multinacionais e grupos que atuam no mercado financeiro, largaram na frente na implantação de mecanismos voltados à *compliance* e à integridade. Alguns, num movimento de autorregulação, acompanharam as regras de seus pares no mercado, outros, na lógica do *criminal*

*compliance*<sup>1</sup>, no intuito de evitar a ocorrência de ilícitos penais estabelecidos na Lei Anticorrupção, passaram a adotar medidas preventivas no âmbito de suas organizações e seus respectivos *stakeholders*, fato que se denomina autorregulação regulada.

Assim, como atenuante à aplicação das sanções previstas na Lei Anticorrupção, a avaliação do programa de integridade consideraria, dentre outros, os pressupostos: o apoio da administração, a elaboração de código de conduta, a adoção de procedimentos de gestão de riscos, treinamentos, registros e controles contábeis que demonstrem confiabilidade dos relatórios, canais de denúncia e a diligência devida na contratação de terceiros.

Contudo, ainda que tenha sido flexibilizada na Lei, a aferição da existência do programa de integridade para as micro e pequenas empresas, é oportuno avaliar a possibilidade de esse setor implantar, de forma efetiva, tal programa, haja vista as suas características inerentes a essas empresas relacionadas ao tamanho, estrutura e formas de governança. Além disso, inexistem no mercado parâmetros que definam quais itens poderiam ser utilizados como base para mensuração e aceitação de um programa de integridade nos negócios realizados entre seus pares.

Observa-se que essa relação em que o próprio mercado passa a exigir que seus parceiros, clientes ou fornecedores tenham programas de integridade e se reportem aos mesmos valores éticos e mecanismos de controles preventivos para celebração ou manutenção dos negócios, coloca as micro e pequenas empresas em uma condição desfavorável de competitividade, ante a inexistência de tais parâmetros.

Dessa forma, considerando a realidade brasileira em que o setor de micro e pequenas empresas corresponde a 98% dos estabelecimentos em funcionamento no Brasil, sendo responsável por quase um terço do PIB e pela geração de milhares de empregos, este trabalho objetiva avaliar como poderá ser implantado Programa de Integridade em micro e pequenas empresas sem que se comprometa a sua subsistência e competitividade no mercado.

Para isso, será realizada inicialmente a contextualização dos antecedentes históricos que compuseram, em âmbito mundial, as ações de combate à corrupção, bem como será apresentada a base conceitual sobre autorregulação e regulação

---

<sup>1</sup> Mecanismo de controle interno, de prevenção de práticas de condutas ilícitas criminais, que possam colocar em risco a liberdade de seus dirigentes ou a própria empresa (BENEDETTI, 2014).

regulada, responsabilidade objetiva e demais fatores relevantes para o entendimento da aplicação prática da Lei Anticorrupção e prevenção de ilícitos penais.

Em seguida, após uma abordagem conceitual sobre *compliance*, serão apresentados os principais elementos que integram um programa de integridade, em consonância com o decreto de regulamentação da Lei Anticorrupção.

Por fim, será contextualizada a relevância das micro e pequenas empresas no cenário econômico nacional, sua estrutura e como são conduzidas essas empresas, sendo necessária uma abordagem sob governança corporativa aplicada à realidade desse setor, em que predomina a existência de empresas familiares.

Salienta-se que a necessidade da implantação de programa de integridade nas micro e pequenas empresas torna-se cada vez mais importante, na medida em que a avaliação prevista na Lei Anticorrupção foi estabelecida, a título de dosimetria em relação à sanção a ser aplicada, não havendo, dessa forma, nenhum parâmetro de aferição do próprio mercado que possibilite a aferição da existência do programa de integridade entre seus pares.

A partir dessa linha de abordagem, a questão a ser trabalhada é como podem ser implantados os pressupostos do programa de integridade, previstos na regulamentação da lei anticorrupção, nas micro e pequenas empresas sem comprometer sua competitividade e subsistência, haja vista que a maioria das empresas que compõe esse setor tem porte e estrutura de governança reduzida.

Assim, por meio de pesquisa exploratória, utilizando o método hipotético-dedutivo, com o estudo bibliográfico sobre os temas afetos à *compliance*, integridade e micro e pequenas empresas, este trabalho buscará demonstrar, considerando a necessidade de manter o tratamento diferenciado, previsto constitucionalmente às MPEs, uma abordagem alternativa e customizada de aferição de programa de integridade, adaptada à realidade de microempresas, sem comprometer a sua subsistência e capacidade econômica.

Com base nessa linha, serão apresentadas medidas propositivas, no sentido de aprimorar a base normativa, para fins de avaliação da existência de programas de integridade em MPEs, mediante a customização dos pressupostos estabelecidos na lei anticorrupção, cujo produto poderá servir de parâmetro para o próprio mercado na utilização desse programa na relação comercial entre seus pares.

## CAPÍTULO 1

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DOS MOVIMENTOS GLOBAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Embora tenham se mostrado presentes na história de diversos países, os casos de corrupção como *Lookheed* e *Watergate* ocorridos nos Estados Unidos na década de 1970, se constituíram como ponto de partida para adoção de ações regulatórias e de combate à corrupção nos Estados Unidos.

A partir dos casos ocorridos, as ações implementadas, sejam de iniciativa do governo americano, sejam de órgãos de natureza multilateral entre países, voltaram-se ao combate à corrupção, principalmente quanto ao pagamento de propina a agentes estrangeiros, à regulação das empresas que atuam em bolsas de valores e à delimitação da conduta de servidores públicos.

Nesse intenso movimento global de combate à corrupção, podem, dentre outros, ser citados os instrumentos e ações apresentados a seguir.

#### 1.1 Convenções Internacionais

##### **1.1.1 *Convenção Interamericana contra a Corrupção – Organização dos Estados Americanos (OEA)***

A Convenção Interamericana contra a Corrupção foi realizada em Caracas na Venezuela, aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Segundo consta no artigo II, o texto da referida Convenção apresenta como propósitos a promoção e o fortalecimento do desenvolvimento, de mecanismos para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, bem como a promoção, facilitação e regulação da cooperação entre os Estados Partes.

Segundo Zenker (2019), essa Convenção propôs diversas iniciativas, dentre as quais destacam-se a criação, manutenção e o fortalecimento de normas de conduta para o correto desempenho das funções públicas; o fortalecimento de mecanismos de estímulo à participação do controle social nos esforços implementados, com vistas ao combate à corrupção; a criação e o fortalecimento de órgãos que tenham por

competência o desenvolvimento de mecanismos adequados de prevenção, detecção, punição e erradicação de práticas corruptas;

Conforme sítio da CGU<sup>2</sup>, além das medidas de prevenção da corrupção, a referida Convenção requer dos Estados-Partes a tipificação do suborno transnacional, em que estes se comprometem a proibir e punir o oferecimento ou outorga de objeto de valor pecuniário, ou benefício de qualquer natureza, em troca da realização ou omissão de ato de funcionário público estrangeiro no exercício de suas funções públicas, a transações de natureza econômica ou comercial.

Apesar de sido concebida em 1996, a Convenção Interamericana Contra Corrupção somente entrou no ordenamento jurídico brasileiro em 2002, por meio do Decreto nº 152, de 25/02/2002, ratificado pelo Decreto Presidencial nº 4.410/2002.

### ***1.1.2 Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais – OCDE***

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais foi celebrada em 1997. Contudo, o Brasil não atuou nas negociações, tampouco adotou o acordo imediatamente após sua aprovação, uma vez que não era estado membro da OCDE.

Mesmo não fazendo parte, o Brasil se juntou aos países signatários, tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional o Decreto Legislativo nº 125/2000, sendo registrado o Instrumento de Ratificação em agosto de 2000, de modo que a Convenção entrou em vigor no Brasil em 23 de outubro de 2000.

Conforme consta no texto da referida Convenção, cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que, segundo suas leis, é delito criminal qualquer pessoa que intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, diretamente ou por

---

<sup>2</sup> CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Convenção Interamericana Contra a Corrupção - OEA.** Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/dados-portalCGU/PortalCGU/assuntos/articulacao-Internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/convencao-oea>>.

intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.

Conforme sítio da CGU<sup>3</sup>, a Convenção da OCDE tem como principais objetivos:

- Estimular a adoção pelos Estados-Parte de mecanismos para prevenir e reprimir a corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera das transações comerciais internacionais;
- Estabelecer a responsabilização das pessoas jurídicas que pratiquem atos de corrupção em transações comerciais internacionais;
- Impor sanções penais, cíveis e administrativas a pessoas condenadas por corrupção de funcionários públicos estrangeiros;
- Estabelecer a prestação da assistência jurídica recíproca de forma efetiva e rápida entre os Estados-Parte;
- Combater a concorrência desleal gerada pela corrupção.

Além de tais objetivos, a Convenção contempla também a adoção de normas tributárias e de contabilidade, proibindo quaisquer operações que facilitem a ocultação da corrupção de funcionários públicos estrangeiros. Para tal finalidade, a Convenção definiu que cada Estado signatário deveria estabelecer sanções civis, penais e administrativas pelas omissões e falsificações em livros e registros contábeis, contas e declarações financeiras.

Maeda (2013) complementa que, como parte dos compromissos assumidos na referida Convenção, foi editada, pelo Congresso Nacional, a Lei nº 10.467/2002, incluindo-se o Capítulo II-A ao Código Penal, que tipifica os “Crimes Praticados por Particular Contra a Administração Pública Estrangeira”. Como se vê, o Brasil teve de adaptar sua legislação penal, pois, à época do Código Penal de 1940, ainda não se vislumbrava o alcance da corrupção.

---

<sup>3</sup> CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Convenção Interamericana Contra a Corrupção - OEA.** Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/a-convencao>>.

### **1.1.3 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC)**

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi firmada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro do mesmo ano, razão pela qual se comemora nessa data o Dia Internacional de Combate à Corrupção. A aprovação pelo Congresso Nacional ocorreu por meio do Decreto Legislativo nº 348, de maio de 2005, sendo promulgada por meio do Decreto nº 5.687 de janeiro de 2006.

Conforme consta em seu texto original, a CNUCC teve como finalidades promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; e, promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

A Convenção, segundo Pagotto (2013), trata da criminalização da corrupção, cooperação internacional e medidas preventivas, sobre a qual esclarece que:

Apesar de já terem sido abordados nos acordos anteriores, estes dispositivos abordam os temas de forma mais detalhada. Além destas regras, a Convenção da ONU regula a recuperação de ativos, tida como um dos seus princípios fundamentais – pouco adianta a dissuasão efetiva imposta pelo FCPA se os recursos desviados permanecem no exterior ou acabam nos cofres de outros governos: o importante é que o país prejudicado efetivamente recupere seus recursos desviados.

No que se refere à responsabilidade das pessoas jurídicas, a CNUCC prevê que cada Estado-Parte adote as medidas que sejam 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 referida Convenção, que poderão ser de índole penal, civil ou administrativa, cabendo sanções penais ou não penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias às pessoas jurídicas consideradas responsáveis. Adiciona Pagotto (2013) que:

Além das Convenções da OCDE, da OEA e da ONU, outros organismos internacionais adotaram medidas para combate à corrupção, que têm reflexos indiretos sobre o Brasil. De fato, há muito tempo as organizações internacionais têm se deparado com o tema – por exemplo, em 1993, a Organização Mundial do Comércio (OMC) emitiu declaração com sugestão de medidas de prevenção à corrupção na área fiscal relacionadas ao comércio exterior

## 1.2 Normativos Editados para o Enfrentamento e Combate à Corrupção

### 1.2.1 *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*

A partir de investigações da Securities and Exchange Commission (SEC) ou, melhor dizendo, a Comissão de Valores Mobiliários dos EUA, foram descobertos atos de espionagem e corrupção por meio de um grande esquema de pagamentos ilegais a políticos, partidos e agentes públicos estrangeiros, em valor superior a 300 milhões de dólares, sendo utilizados fundos secretos, falsificação de registros contábeis para ocultar pagamentos ilícitos.

Dentre os escândalos ocorridos, podem ser citados o caso do suborno à aeroespacial Lockheed, cujos funcionários realizaram pagamentos a funcionários estrangeiros em vários países para favorecer os produtos de sua empresa. Outro escândalo ocorrido foi o Bananagate, em que a *United Brands Company* procedeu a ato de suborno ao Presidente de Honduras no valor de US\$ 1,25 milhões com a promessa de mais US\$ 1,25 para que ela fosse favorecida com a redução de determinados impostos sobre as exportações de bananas

Nesse cenário, foi votado pelo Congresso Americano o Projeto de Lei que resultou no FCPA, o qual decorreu da necessidade de punir não apenas a corrupção dentro dos Estados Unidos, mas também no exterior, para se evitar uma concorrência desleal, ao tempo em que se protegiam os negócios americanos e se preservava o seu mercado de capitais.

Assim, o FCPA objetiva alcançar empresas com sede nos Estados Unidos, atos de corrupção praticados em território americano, empresas com ações cotadas nas bolsas de valores norte-americanas e empresas que, de alguma maneira, estejam sujeitas à legislação americana, com o objetivo central no combate à corrupção, mediante dispositivos antissuborno que alcancem também agentes públicos estrangeiros, bem como quanto à imposição de diversas exigências quanto à necessária fidedignidade dos registros contábeis e financeiros.

Em síntese, conforme apontado por Carvalho et al. (2019), o objetivo da aprovação do FCPA era minimizar os efeitos nocivos das ramificações negativas da política externa de suborno transnacional, por meio de mudanças no modelo de

responsabilização cível e criminal de empresas e pessoas físicas envolvidas em atividades ilícitas dessa natureza.

Apesar da importância de tais medidas, Cavero (2016) contextualizou que essa orientação punitiva não foi sustentada apenas em um reexame ético de como as empresas americanas faziam negócios no exterior, mas também, na convicção de que esse modo de proceder gerou uma situação de concorrência desleal em relação àquelas empresas que não optaram pelo caminho da corrupção, além de um perigo não avisado a investidores em relação ao gestão do seu investimento

De qualquer forma, naquele momento as ações governamentais de combate à corrupção nos Estados Unidos se tornavam juridicamente mais rigorosas, e a implementação de programas de *compliance* começava a se efetivar como medida protetiva às empresas, os quais mesmo não sendo obrigatórios possibilitariam que a própria empresa detectasse e mitigasse a situação encontrada ou, até mesmo, reduzisse ou abrandasse a sua sanção, caso ela fosse, de fato, responsabilizada.

Nessa linha, Maeda (2013) complementa que, nos Estados Unidos, tais situações estão previstas nas diretrizes publicadas pelo DOJ com relação à persecução de pessoas jurídicas. Tais diretrizes são conhecidas como *Principles of Federal Prosecution of Business Organizations*.<sup>4</sup>

Esse documento teve sua primeira versão publicada em 1999, fazendo referência expressa à existência dos programas de *compliance* como um dos fatores a serem levados em consideração, sinalizando que os programas de conformidade são estabelecidos pela administração da empresa para prevenir e detectar desvios de conduta e para assegurar que as atividades empresariais sejam conduzidas de acordo com as leis, regulamentos e leis criminais e civis aplicáveis.

Assim, a implementação de programas de *compliance* pelas empresas começou a ser impulsionada, extravasando os limites territoriais em que as normas originais de combate à corrupção foram editadas, cujo conceito foi se moldando cada vez mais em medidas que garantissem, além do combate à corrupção, um ambiente

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.justice.gov/jm/jm-9-28000-principles-federal-prosecution-business-organizations>>. Acesso em: 2 mar. 2019.

corporativo e competitivo, tendo por base princípios relacionados à ética e à integridade nos negócios.

### **1.2.2 UK Bribery Act**

Aprovado em 2010, cuja vigência se efetivou em 2011, o *UK Bribery Act*<sup>5</sup>, veio em substituição ao *Prevention of Corruption Acts* (1889-1916), tornando-se um marco ao introduzir posições inovadoras pelo Reino Unido, no que se refere à criminalização ou falha na prevenção, da pessoa jurídica no setor público ou privado, no combate à corrupção, salientando-se que o seu alcance extrapola os limites britânicos, ou seja, refere-se a crimes cometidos por empresas sediadas no país ou que envolvam negócios do Reino Unido em qualquer país.

Bertoccelli (2019), ao ratificar a extraterritorialidade do *UK Bribery Act*, assevera que tal lei tem uma vocação transnacional, a exemplo do FCPA, ao se aplicar a empresas que realizam negócios também fora do Reino Unido.

Dentre os seus parâmetros normativos, o *UK Bribery Act* caracteriza-se como um mecanismo de defesa, capaz de isentar a responsabilidade da empresa, a existência de “procedimentos adequados”, anteriormente à prática do ato ilícito, para a prevenção da violação. Assim, além do incentivo para implantação e aprimoramento dos programas de *Compliance*, tal situação se configuraria como forma de evitar a responsabilidade da empresa por violações cometidas por seus agentes ou empregados (MAEDA, 2013).

Em síntese, a estrutura do Bribery Act está dividida em vinte seções, que definem as condutas passíveis de aplicação, os seus sujeitos, jurisdição, extensão, dentre outras previsões. Tal estrutura estabelece quatro grupos de delitos:

- (i) oferecer, prometer ou dar uma vantagem indevida para outra pessoa (corrupção ativa de sujeitos públicos ou privados) (Seção I da lei);
- (ii) solicitar, concordar em receber ou aceitar uma vantagem indevida (corrupção passiva de sujeitos públicos ou privados) (Seção II da lei);
- (iii) subornar agente público estrangeiro (Seção VI da lei);

---

<sup>5</sup> Segundo a cartilha CGU, em abril de 2010 foi aprovado pelo Reino Unido o UK Bribery Act, seguindo os padrões internacionais de prevenção e combate à corrupção estabelecidos por instituições internacionais, como a OCDE. Tal lei trata diretamente de atos de suborno envolvendo servidores públicos nacionais ou estrangeiros, além de inovar versando sobre o suborno entre particulares e criando o crime, praticado somente por pessoa jurídica, de falhar em prevenir que pessoas a ela relacionadas pratiquem ato de suborno em seu nome.

(iv) falhar (organização empresarial) na prevenção da corrupção (Seção VII da lei).

Nos moldes das regras principais de *compliance* estadunidense, os princípios estabelecidos pelo *UK Bribery Act* agrupam-se nas seguintes premissas: proporcionalidade e complexidade dos negócios, devendo os mesmos serem claros e acessíveis a todos os colaboradores e fornecedores da empresa; comprometimento concreto da alta administração da empresa; avaliação de riscos de forma periódica e documentada; procedimentos de *Due Diligence* com a finalidade de mitigar riscos relacionados à corrupção; comunicação interna e externa, incluindo treinamentos, a fim de orientar colaboradores e fornecedores sobre riscos e *compliance*; monitoramento e revisão periódica do Programa de *Compliance*.

Dessa forma, o *UK Bribery Act*, assim como o FCPA, tem uma vocação transnacional na medida em que se aplica a empresas com sede ou representação societária, mas também àquelas que realizam negócios com empresas do Reino Unido, sendo que, em muitos aspectos, pode ser considerado ainda mais severo que seu equivalente nos EUA (FCPA), razão pela qual é uma referência importante, que deve ser conhecida pelos profissionais que atuam com *compliance*.

### **1.2.3 Lei Sarbanes-Oxley**

Como resposta aos escândalos financeiros que atingiram empresas Xerox, Enron, Tyco, WorldCom, o Congresso dos Estados Unidos aprovou, em 2002, a Lei Sarbanes-Oxley, também conhecida como SOX, tendo por objetivo prevenir e combater fraudes relativas ao desempenho financeiro das organizações, protegendo dessa forma, os investidores e demais partes relacionadas ao negócio da empresa, contra possíveis erros ou ilícitos relacionados à escrituração contábil das empresas.

Na prática, a Lei Sarbanes-Oxley teve como objetivo principal o fortalecimento dos controles internos das empresas, sobre os quais devem ser adotadas medidas permanentes para garantir a eficácia e eficiência das operações, promover a transparência, o cumprimento de leis e regulamentos, transmitindo aos interessados a fidedignidade dos relatórios financeiros e a conseqüente confiabilidade do negócio.

Tais itens estão disciplinados nas Seções 302, 401 e 404 da SOX, cujo resumo elaborado a partir do *Guide to the Sarbanes-Oxley Act*<sup>6</sup>, pode ser assim demonstrado:

Quadro 1 - Guia Resumido Sarbanes Oxley

Seção	Descrição Resumida
302	Relatórios financeiros estatutários periódicos devem incluir certificações que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os oficiais de assinatura revisaram o relatório;</li> <li>• O relatório não contém declarações falsas relevantes ou omissão material ou é considerado enganoso;</li> <li>• As demonstrações financeiras e informações relacionadas apresentam adequadamente a condição financeira e os resultados em todos os aspectos relevantes;</li> <li>• Os responsáveis pela assinatura são responsáveis pelos controles internos e avaliaram esses controles internos nos últimos noventa dias e relataram suas descobertas;</li> <li>• Uma lista de todas as deficiências nos controles internos e informações sobre qualquer fraude que envolva funcionários envolvidos com atividades internas;</li> <li>• Quaisquer alterações significativas nos controles internos ou fatores relacionados que possam ter um impacto negativo nos controles internos.</li> </ul>
401	As demonstrações contábeis publicadas pelos emissores devem ser precisas e apresentadas de maneira que não contenham declarações incorretas ou que admitam a indicação de informações relevantes. Essas demonstrações financeiras também devem incluir todos os passivos, obrigações ou transações não registradas no balanço patrimonial. A Comissão foi obrigada a estudar e informar sobre a extensão das transações extrapatrimoniais que resultaram em relatórios transparentes. A Comissão também é obrigada a determinar se os princípios contábeis geralmente aceitos ou outros regulamentos resultam em relatórios abertos e significativos pelos emissores.
404	Os emissores devem publicar informações em seus relatórios anuais sobre o escopo e adequação da estrutura de controles internos e procedimentos para relatórios financeiros. Essa declaração também avaliará a eficácia de tais controles e procedimentos internos. A firma de contabilidade registrada deve, no mesmo relatório, atestar e reportar a avaliação da eficácia da estrutura de controle interno e dos procedimentos de relato financeiro.

*Elaborado pelo Autor*

Como se constata, a SOX objetiva fortalecer os mecanismos de governança corporativa e de *compliance*, na medida em que são fortalecidos os processos de gestão e respectivos controles internos, bem como são introduzidos procedimentos de avaliação de riscos, todos esses procedimentos são realizados em consonância com os princípios de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

<sup>6</sup> **Guide to the Sarbanes-Oxley Act**. Disponível em: <<http://www.soxlaw.com>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

## 1.3 Pressupostos da Lei Anticorrupção no Brasil

### 1.3.1 Responsabilização da Pessoa Jurídica

Embora a Lei Anticorrupção se configure como um marco em relação à responsabilização de pessoas jurídicas, no que se refere ao sistema jurídico brasileiro,<sup>7</sup> tal forma de responsabilização já vinha sendo, em outros países, objeto de amplo debate no âmbito jurídico.

O ponto de partida desse debate, inicia-se a partir da crise de 1929, constituindo-se num cenário de significativas mudanças nas relações comerciais das empresas, o que mais tarde, impulsionado por inúmeros casos de corrupção, pela globalização, pelo desenvolvimento tecnológico, desencadeou diversas situações que implicaram inúmeras discussões e revisões doutrinárias ante a necessidade de dar uma nova abordagem ao direito penal, econômico e administrativo para acompanhar essa nova era.

Nessa linha, Câmara (2018) ratifica que tal cenário propiciou o nascimento de um novo espectro de disfunções sociais carentes de controle e insuscetíveis de pacificação pelas máximas do Direito Penal clássico. Tais situações, representadas pelos grandes conglomerados econômicos, cujos procedimentos se materializam em processos comunicativos e decisórios, que diluem a responsabilidade individual e dificultam a identificação e a consequente atribuição de culpa pela conduta de determinado agente ou grupo de agentes dentro da organização empresarial.<sup>8</sup>

Dentre as diversas abordagens sobre a evolução do direito penal, Cavero (2016), ao repassar esse momento histórico, sintetiza que houve uma mudança no comportamento jurídico quanto à responsabilidade penal das pessoas jurídicas, que não era amplamente reconhecida nos países pertencentes à Europa Continental.

---

<sup>7</sup> Pessoa jurídica é uma entidade geralmente constituída por um grupo de pessoas, a quem a lei confere personalidade jurídica para atuar na ordem civil, tendo direitos e obrigações, como uma pessoa natural. Entretanto, embora sendo formada por pessoas, a personalidade destas não se mistura com a da entidade, que tem sua personalidade própria independente da dos componentes do grupo, esta é, inclusive, a principal característica da pessoa jurídica.

<sup>8</sup> Nesse novo formato decisório, tornou-se propício o aparecimento, como dificultador da responsabilidade penal, o *risk shifting*, procedimento por meio do qual operadores diversos dentro da empresa fazem desaparecer o risco jurídico por meio da delegação sucessiva de responsabilidade até os níveis de menor escalão hierárquico.

Antes, sinaliza o autor, num crime cometido na atividade comercial, a responsabilidade criminal recaía unicamente em seus membros individuais, mas não com a entidade jurídica, que, em qualquer caso, só poderia ser sancionada administrativamente. Contudo, a partir da década de 1980, a Comunidade Europeia passou a recomendar a penalização das pessoas jurídicas para proteger os interesses econômicos da sociedade. Com essa medida, a responsabilidade criminal das pessoas jurídicas teve uma marcha crescente nos países europeus em sua órbita de influência, como é, sem dúvida, o caso dos países latino-americanos

Assim nasce o *Criminal Compliance*, o qual além de se tornar um mecanismo de prevenção de ilícitos criminais, constitui-se como instrumento de transferência da responsabilidade penal, permitindo a individualização da conduta praticada no ilícito penal cometido pela organização empresarial (BENEDETTI, 2014).

### **1.3.2 A Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica no Direito Brasileiro**

Por meio dos artigos 173, § 5º e art. 225, § 3º, a Constituição Federal de 1988 – CF/88 – contemplou a possibilidade de responsabilização criminal da pessoa jurídica ao prever os crimes contra o meio ambiente, contra a ordem econômica e contra o sistema financeiro. Contudo, tal responsabilização se limita, exclusivamente, aos itens ali citados, não se aplicando aos demais por falta de previsão.

Tais dispositivos constitucionais provocaram uma verdadeira celeuma de opiniões sob o aspecto doutrinário, sendo que para alguns a Constituição consagrou a responsabilidade penal da pessoa jurídica. Para outros, segundo Shecaira (2011), os argumentos contrários oscilam entre a interpretação literal do texto constitucional e a ordem teleológico-sistemática.

Notadamente quanto aos crimes ambientais, previstos no § 3º do artigo 225 da CF/88 (BRASIL, 1988), embora permaneça como tema de diversos debates a respeito de sua harmonização com o sistema constitucional como um todo, o comando constitucional de que fossem responsabilizadas criminalmente as pessoas jurídicas ajuizadas pelo cometimento de crimes ambientais teve sua regulamentação a partir da edição da Lei nº 9.605/98.

De forma clara, o artigo 3º da referida lei inovou ao estabelecer que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente cometidas por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

No que se refere ao artigo 173, § 5º, da Constituição, que trata da necessidade de responsabilização individual dos dirigentes da pessoa jurídica, e de sua responsabilidade, a Lei nº 12.529/2011 (BRASIL, 2011), ao criar o Sistema Nacional de Defesa da Concorrência, pacificou em seu artigo 36, que constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

- I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;
  - II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;
  - III - aumentar arbitrariamente os lucros; e
  - IV - exercer de forma abusiva posição dominante.
- IV. A responsabilidade penal da pessoa jurídica nas infrações à ordem econômica (BRASIL, 2011).

Outro normativo precedente à Lei Anticorrupção foi a Lei nº 9.613/98, que dispôs sobre os crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro. A referida Lei seguiu à época orientações do GAFI.

Para Silveira e Saad-Diniz (2015), a Lei de Lavagem de Dinheiro inaugurou um certo sistema de *compliance* na realidade brasileira, ao estabelecer diversos procedimentos preventivos com vistas a evitar o cometimento de um crime, atuando no espírito do criminal *compliance*, ante a realização de ações preventivas para evitar os crimes previstos naquela Lei.

Posteriormente, vários artigos da lei de lavagem de dinheiro foram alterados por meio da Lei Anticorrupção, a qual introduziu de forma definitiva a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Assim, em decorrência dos sucessivos normativos implementados, não só no Brasil, verificou-se a incidência de dois movimentos distintos um de autorregulação e

o outro de autorregulação regulada, cuja diferença situa-se na presença ou não do Estado em cada fenômeno, conforme verifica-se a seguir.

### **1.3.3 Autorregulação**

Com a finalidade de dar uma resposta ao meio empresarial diante dos diversos casos de corrupção no mercado, que além do impacto financeiro afetou a credibilidade das empresas, diversas organizações e lideranças iniciaram um movimento com a edição de normativos próprios, objetivando assegurar que os mercados passassem a utilizar políticas de gestão de riscos, criar instrumentos contra ocorrência de crimes financeiros e adotar diversas outras práticas protetivas ao seu segmento de mercado e aos seus respectivos *stakeholders*.

Esse movimento denominou-se autorregulação, que se constitui num conjunto de ações definidas pelo próprio mercado, ou seja, sem a participação estatal, que se materializa na internalização ou implementação de regras ou medidas para garantir a prevenção de infrações e aprimoramento da governança empresarial, uniformizando, em alguns segmentos as práticas e procedimentos adotados pela empresa.

Em âmbito internacional, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais impulsionaram esse movimento em diversos países, mas a OCDE teve um papel relevante no monitoramento, incentivo e na propagação de medidas de salvaguarda e de conduta para a melhoria da governança e do *compliance* empresarial.

Diversas foram as frentes que serviram de instrumento de propagação das ações de autorregulação do mercado mundial, tais como o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, o Acordo da Basileia I – 1998, o Acordo da Basileia II – 2004, o Acordo da Basileia III – 2010, o Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI, a International Organization of Securities Commissions – IOSCO, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO, o Wolfsberg Group, The Egmont Group of Financial Intelligence Units (CANDELORO; RIZZO; PINHO, 2012).

Confirmando tal pressuposto, inclusive no Brasil, Sidney (2018) ao tratar do poder regulatório do Banco Central, ao qual cabe, dentre outras, a internalização de parâmetros internacionais provindos de outros organismos, esclarece:

É o caso das regras provenientes do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia, de que o Brasil participa desde os anos 1980. Encontram-se em implementação, no País, as normas e princípios consolidados no Acordo conhecido como Basileia III, com foco em exigência de capital e sua adequação aos diversos riscos. Do mesmo modo, as regras a respeito da sintonia fina na identificação, ponderação e gestão de riscos. As diversas abordagens e estratégia de mensuração e de mitigação de riscos, com vistas a reduzir as vulnerabilidades a que estão expostas as instituições financeiras – temática relacionada ao conceito de Compliance.

As normas da *International Organization for Standardization* (ISO) podem ser consideradas como outro instrumento importante no processo de autorregulação empresarial, que tem por finalidade estabelecer, dentre outras, boas práticas, critérios e especificações de produtos e serviços.

Tais normas são geralmente aceitas no mercado mundial, em virtude de que a referida instituição é composta pela associação de atores transnacionais, fato ratificado por Fornacier e Ferreira (2015):

A *International Organization of Standardization* (ISO) é uma rede de corpos nacionais de padronização técnica, que, em alguns casos, são partes da estrutura governamental dos seus Estados; em outros, são organizações do setor privado. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), de caráter privado, representa o Brasil na ISO. Para a consecução dos seus objetivos, esta organização se vale do debate fundamentado no conhecimento técnico-científico e de mercado, a fim de facilitar o processo de produção industrial, bem como o estabelecimento de parâmetros deontológicos de valor jurídico

#### **1.3.4 Autorregulação Regulada**

Na linha diretiva de Cueva e Frazão (2018), a autorregulação regulada é uma modalidade de autorregulação da atividade empresarial, impulsionada pelo Estado ao reconhecer a sua ineficiência diante da impossibilidade de regular a atividade econômica, a qual por diversos fatores tais como globalização, diversificação de mercados e do desenvolvimento tecnológico, dificultam a atuação estatal sob o aspecto regulatório do mercado.

Na autorregulação regulada, além de não ocorrer a presença direta da atividade estatal, há um impulso indireto para que as empresas incorporem regulamentos de conduta, instrumentos de prevenção com mecanismos de gestão de riscos, códigos de autocontrole, sistemas de normatização industrial e outros.

No sentido de ampliar o entendimento sobre autorregulação regulada, Cavero (2016) aborda que:

El modelo de autorregulación regulada requiere reforzar la ética de las empresas para que éstas se decidan por si mismas a controlar sus riesgos. La consecución de esta exigencia se corresponde con el esfuerzo emprendido en la década de los noventa por diversos organismos internacionales de carácter económico para incorporar un componente ético en la actuación empresarial (business ethics) y superar, así, una visión de la empresa informada por lo puramente económico.

Assim, diante dessa incapacidade estatal, o *compliance* passou a ser analisado sob a égide do direito penal econômico comumente denominado de criminal *compliance* e, em outras correntes, pelo direito administrativo sancionador.

Segundo Frazão e Medeiros (2018), na autorregulação regulada, típica dos programas de *compliance*, há, na verdade, uma espécie de correção, pois as disposições estatais criam estruturas que estimulam a autorregulação e/ou se tornam vinculantes medidas de autorregulação.

Nessa lógica de transferir às empresas a responsabilidade e o autocontrole em internalizar e conduzir mecanismos que aprimorem sua governança corporativa, a autorregulação regulada transformou-se num instrumento indireto de prevenção, tendo em vista que pode servir como atenuante da responsabilidade penal, no caso da ocorrência e identificação de uma atividade criminosa.

## **CAPÍTULO 2**

### **COMPLIANCE E PROGRAMAS DE INTEGRIDADE**

A partir dos movimentos ocorridos em diversos países para inibir a corrupção no âmbito empresarial, o termo *compliance* passou a fazer parte desse processo de mudança.

Considerando a diversidade de interpretações elaboradas para tal conceito, buscar-se-á, a seguir, descrever uma conceituação lógica de *compliance*, integridade e programas de integridade, no intuito de trazer uma melhor compreensão do alcance e aplicação destes no âmbito das micro e pequenas empresas.

#### **2.1 Compliance**

Sob o aspecto histórico, Cavero informa que a origem do termo *compliance* é decorrente do verbo inglês “*to comply with*”, utilizado há tempos no ramo médico, sendo relacionada à necessidade de o paciente observar rigorosamente a respectiva indicação terapêutica. Só mais recentemente a ideia foi difundida no ambiente dos negócios, especificamente para caracterizar a adoção, pela empresa, de medidas internas destinadas a assegurar a observância de leis, standartes e diretivas empresariais (SILVEIRA; SAAD-DINIZ, 2015).

Seguindo a interpretação usualmente utilizada, o termo *compliance*, decorrente da tradução do verbo *to comply*, está relacionado, na atividade empresarial, ao dever de observância a normativos legais e regulamentares relacionados à condução do negócio.

Tal conceito encontra-se disciplinado de forma parecida na ISO 19600 (ISO, 2014), que o descreve como um conjunto de mecanismos tendentes ao cumprimento de normas legais e regulamentares e diretrizes estabelecidas para o negócio e atividades da organização.

Na visão de Blok (2018), este termo traz significados como: cumprir, executar, satisfazer, realizar o que foi imposto, ou seja, estar em conformidade com regulamentos internos e externos às atividades da instituição.

De forma não muito diferente, várias linhas conceituais estão construídas no sentido de traduzir o termo *compliance* na linha de se observar o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir as leis, diretrizes, regulamentos internos e externos, sobre as quais devem ser aplicados procedimentos a gestão de riscos que objetivem evitar a incidência de situações que venham comprometer a reputação e ou deixar de observar os aspectos legais ou regulatórios a que está submetida a organização.

Na mesma linha de alcance, o CADE (BRASIL, 2016), com a finalidade de expedir orientações sobre a estruturação e benefícios do *compliance* concorrencial, publicou o Guia para Programas de *Compliance*, definindo-o como um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes da atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores.

## 2.2 Integridade

Oriunda do latim *integritate*, o termo abrange, segundo o dicionário Aurélio, a qualidade de íntegro; caráter daquilo a que não falta nenhuma das suas partes, estado de são, de inalterável e retidão, honradez; pureza intacta. Todos estes significados buscam explicitar a relação do termo com o alguém ou algo cuja qualidade da conduta seja ética e íntegra.

Para Zenker (2019), a integridade pressupõe um rol de virtudes sobre as quais se apoiam a decisão de fazer o que é certo, fundamentada em padrões morais e éticos, cujos valores postulados passam a ser a essência das ações das organizações empresariais.

Assim, à medida em que elementos relacionados à integridade empresarial são incorporados ao conceito de *compliance*, a dimensão conceitual tornou-se mais ampla, sendo melhor entendida como um conjunto de ações que buscam propiciar não só a conformidade legal, mas a garantia da observância de padrões éticos e de

governança que venham prevenir a ocorrência de ilícitos empresariais e transmitam a seus *stakeholders* a confiabilidade da imagem da empresa e de seus resultados.

Essa abrangência, sob a ótica do desincentivo a práticas corruptas é definida por Candeloro, Rizzo e Pinho (2012) como um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários.

### **2.3 A Evolução Conceitual do Termo *Compliance***

Com base no rol de conceitos já apresentados, pode-se concluir pela existência de duas visões conceituais sobre o tema *compliance*: a restrita ou literal, que está estritamente relacionada ao cumprimento do rol de normativos regulatórios afetos ao negócio da empresa; e, a ampla ou sistêmica, que encampa, além da conformidade normativa, elementos voltados à integridade da empresa, sustentada em mecanismos e procedimentos de gestão de riscos, auditoria interna, canais de denúncia e outros.

Sob a linha conceitual do *compliance* na visão ampla/sistêmica o capítulo oitavo do *Guidelines Manual - United States Sentence Commission* esclarece que para ter um programa de conformidade e ética eficaz, uma organização deve atuar em duas diretrizes básicas no sentido de exercer a devida diligência para prevenir e detectar conduta criminosa; e, promover uma cultura organizacional que encoraje a conduta ética e um compromisso com o cumprimento da lei.

Para Cueva e Frazão (2018), as diversas dimensões e acepções do termo *compliance* direcionam-se em três linhas mestras interdependentes: o ato de estar em conformidade com regulamentos internos e externos; o conjunto de procedimentos adotados por uma determinada sociedade, objetivando aperfeiçoar o cumprimento de normas legais, e, por fim, sob o aspecto preventivo, o fator de mitigação de riscos e responsabilidades. Para os autores, *compliance* deve ser entendido não apenas numa lógica de observância a comandos legais e regulatórios, deve considerar também o cumprimento de outras exigências, tais como normas éticas e padrões de conduta a ser serem obedecidas pela organização, de modo que restem também atendidas as expectativas de seus *stakeholders*.

Para Sidney (2018), a preocupação com *compliance* resulta na atenção cada vez maior das empresas, sobretudo das instituições submetidas a alguma forma de regulação pelo Poder Público – como é o caso das instituições financeiras – para o conjunto de regras, princípios e recomendações de melhores práticas empresariais, para o atendimento à regulamentação e o aperfeiçoamento de suas condutas, com o objetivo de identificar, gerir e mitigar os diversos riscos a que estão expostas ao exercerem suas atividades.

Por fim, é oportuno trazer, a perspectiva de Maeda (2013), ao tratar dos mecanismos e procedimentos de prevenção, detecção e remediação de condutas ilícitas, bem como seus elementos essenciais nas empresas, denominou-os de programas de *compliance*. Esse termo vem sendo adotado, de modo geral, para designar os esforços adotados pela iniciativa privada para garantir o cumprimento de exigências legais e regulamentares relacionadas às suas atividades e observar princípios de ética e integridade corporativa.

Salienta-se que, a exemplo de Maeda (2013), diversos outros autores tratam programas de *compliance* com a mesma similitude de programa de integridade, mas no presente trabalho, será seguida a terminologia utilizada pela Lei Anticorrupção e seu decreto de regulamentação.

## **2.4 Programa de Integridade**

Considerando a visão ampla/sistêmica do conceito de *compliance*, surge a necessidade da estruturação e definição dos procedimentos e mecanismos que servirão de base para realização de um conjunto de ações sistematizadas, para que, de forma preventiva, visem proporcionar uma atuação empresarial moldada em padrões éticos e preventivos, denominados programas de integridade, cujo conceito encontra-se definido no artigo 41 do Decreto nº 8.420/15, nos seguintes termos:

Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2015).

Assim, para fins de “dosimetria” das penas previstas na Lei Anticorrupção, o artigo 42 do mencionado Decreto estabeleceu que o programa de integridade será avaliado quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
  - II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
  - III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
  - IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;
  - V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
  - VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
  - VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;
  - VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
  - IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;
  - X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciadores de boa-fé;
  - XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
  - XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
  - XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
  - XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;
  - XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013 ; e
  - XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.
- § 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, direta ou indiretamente;
  - 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 (BRASIL, 2015).

## **2.5 Implantação de Programa de Integridade**

Com base nos itens elencados no artigo 41 do Decreto nº 8.420/15, a implantação de um programa de integridade pressupõe uma ação coordenada de medidas concretas em relação aos itens que deverão fazer parte do referido Programa.

Assim, com intuito de definir os elementos que sustentam um programa de integridade, denominados por algumas correntes literárias de “linhas mestras” ou “pilares”; esses eixos de sustentação, dada a sua necessidade de implantação, devem ocorrer de forma sistêmica dentro de uma empresa.

Observa-se, contudo, que um programa de integridade deve ser moldado à realidade estrutural e econômica da empresa, conforme previsto no próprio decreto de regulamentação da Lei Anticorrupção, o qual descreve que tal programa deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

Atendendo esse pressuposto, restou definido que na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, não seria exigida para esse setor a observância dos incisos III, V, IX, X, XIII, XIV e XV, do rol de parâmetros previstos no artigo 41 do referido Decreto

## **2.6 Pilares de um Programa de Integridade**

Enquanto a Lei Anticorrupção e o seu respectivo decreto de regulamentação, elencam 16 itens considerados como pressupostos para implantação de um programa de integridade, a literatura indica uma diversidade de opiniões sobre quais e quantos são os “pilares” ou “linhas mestras” essenciais para tal programa.

Analisando os pressupostos definidos no Decreto nº 8.420/15, verifica-se que estes seguem, em sua maioria, o Guia de Boas Práticas sobre Controles Internos, Ética e Conformidade da OCDE (2010), que elenca vários pré-requisitos necessários à implantação de um programa de integridade, quais sejam:

- Comprometimento e suporte da alta administração;
- Política clara e articulada contra fraudes, corrupção, lavagem de dinheiro e desvios de conduta ética em geral;
- Estabelecer como dever de todos os empregados o respeito e cumprimento das normas afetas ao Programa de Compliance;
- Compliance Officer deve atuar com autonomia e independência;
- O Programa deve ser elaborado de forma que também possa ser aplicável aos terceiros que atuam em parceria com a empresa;
- Ter um sistema de controle interno para garantir que práticas de corrupção não sejam omitidas;
- Comunicações e treinamentos periódicos sobre o Programa de Compliance, devidamente documentados e para todos os níveis da empresa;
- Aplicação consistente de medidas disciplinares quando forem detectadas violações do Programa de Compliance;
- Orientar e dar assistência a todos os empregados em aspectos relacionados ao Programa de Compliance, possibilitando a realização de denúncias de forma confidencial e sem retaliação;
- O programa de Compliance deve ser reavaliado periodicamente, considerando o desenvolvimento dos negócios e das práticas empresariais.

De maneira sintética, a CGU (2015) elenca a existência de cinco pilares para implantação de um Programa de Integridade, quais sejam:

- O comprometimento e apoio da alta direção;
- A definição de uma Instância responsável pelo Programa de Integridade;
- A análise de perfil e riscos;
- AS estratégias de monitoramento contínuo onde se incluem os procedimentos de elaboração do código de ética ou de conduta e as regras, políticas e procedimentos de prevenção de irregularidades; desenvolvimento de mecanismos de detecção ou reportes de irregularidades e definição de medidas disciplinares para casos de violação e medidas de remediação; e,
- A estruturação das regras e instrumentos.

Já para a *Legal Ethics Compliance* - LEC (2017), um programa de *Compliance* é definido como um sistema complexo e organizado, com diversos componentes, que integram entre si e com outros processos de negócio da empresa, dividindo-se esses componentes em: suporte da alta administração, avaliação de riscos, controles internos, treinamento e comunicação, canais de denúncia, investigação interna, *due diligence* e monitoramento e auditoria.

Na prática, um programa de integridade efetivo é aquele cujas ações podem se traduzir no cumprimento das funções preventiva, detectiva e protetiva, demonstrando

que a organização assumiu e implementou a cultura íntegra e ética em suas relações comerciais e que seus parâmetros de conformidade legal estão sendo respeitados. Isso aumenta a sua capacidade de governança corporativa e traz impactos benéficos à imagem da empresa junto ao seu meio negocial e também para os seus *stakeholders*.

Assim, considerando o rol de pressupostos que compõem programa de integridade elencados no Decreto nº 8.420/2015, que abrangem o conjunto de pilares das diferentes fontes citadas anteriormente, apresenta-se a seguir uma síntese daqueles mais relevantes.

### **2.6.1 Apoio da Alta Administração**

Segundo Maeda (2013), representado pelas expressões “*tone from the top*” e “*top level commitment*”, o papel da alta administração da empresa é fundamental para o sucesso de qualquer programa de *compliance*, que deve se materializar numa mensagem clara e inequívoca a ser transmitida pelos mais altos níveis da organização.

Destaca-se que o compromisso da alta administração é uma ação basilar na garantia da credibilidade de um efetivo programa de *compliance*, cujas ações práticas para ter legitimidade têm de estar sustentadas no exemplo, não podendo se limitar ao discurso. Ou seja, não se pode supor que o apoio da alta administração se materialize apenas no ato de apertar o botão de “*start*”. São necessárias ações claras que ratifiquem uma mudança na cultura da alta administração em relação à integridade e à assunção de condutas éticas, para que esses valores sejam visualizados, reconhecidos e incorporados pelos funcionários da empresa.

De acordo com Giovanini (2014), um jargão utilizado na década de 90 e no início dos anos 2000 era “*walk the talk*”, cuja ideia se materializa em fazer, na prática, aquilo que se fala, ou seja, o discurso deve se igualar à ação.

Assim, para que se demonstre o comprometimento real da empresa com os princípios e procedimentos firmados é necessário, além de dar o exemplo, prover os recursos para as ações a serem realizadas para garantir o processo de comunicação e de acultramento; implementar mecanismos de controle e monitoramento,

estabelecer um código de conduta e estimular a melhoria contínua da empresa ou organização.

### **2.6.2 Código de Conduta**

Dentre as diversas abordagens conceituais sobre código de conduta, Loosli e Iko (2019) apresentam a seguinte definição:

Código de Ética e de Conduta é o principal instrumento da empresa para divulgar os princípios e valores corporativos, bem como estabelecer as diretrizes básicas relacionadas ao padrão de comportamento esperado de seus administradores, funcionários e de todos os públicos que se relacionam com a empresa, tais como, clientes, servidores públicos, fornecedores, agentes, intermediários, dentre outros.

Tal código deve prever uma amplitude de políticas e procedimentos a serem seguidos, incluindo situações que prevejam o conflito de interesses, recebimento de brindes, relações com terceiros, atendimento à legislação, conformidade dos processos e dos registros contábeis; relacionamento com o setor público e, por fim, mecanismos de fiscalização e aplicação de sanções, em caso de descumprimento ao código estabelecido.

Giovanini (2018) declara que o código de conduta é a “pedra fundamental” de um sistema de *compliance*, que tem a finalidade de refletir os princípios e valores da organização, de modo claro e inequívoco. Na mesma linha, Carvalho (2019) discorre que a pessoa jurídica deve estabelecer claramente um código de ética e um código de conduta, que incorpore expressa ou implicitamente todas normas de condutas que empregados e colaboradores devem cumprir, bem como a legislação aplicável à empresa.

De maneira detalhada, o IBGC (2017) descreve que um código de conduta deve estar centrado em aspectos essenciais para promover a transparência, prevendo dispositivos com relação às relações internas e externas, definir as situações de possíveis conflitos de interesses, mantendo-se como regra a importância da manutenção das práticas de governança corporativa.

### **2.6.3 Gestão de Riscos**

Considerando a abordagem mais usual, define-se risco como o efeito da incerteza de uma empresa em relação ao alcance de seus objetivos. Dessa forma, independentemente do tamanho, porte ou faturamento de uma empresa, o gerenciamento de riscos está relacionado ao cumprimento de sua finalidade e atingimento de seus objetivos. No mesmo sentido, Nohara (2018) registra que a gestão de riscos representa o processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

Nessa lógica, em documento emitido pelo COSO (2018), o gerenciamento de riscos refere-se ao tratamento de riscos e oportunidades que afetam a criação ou a preservação de valor de uma organização. Tal processo, é conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda a organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.

Na mesma linha, as diretrizes estabelecidas pela ISO 19600 contemplam que a organização deve identificar e avaliar os seus riscos de *compliance*, baseando-se em uma avaliação formal do risco de *compliance* ou conduzida por abordagens ou alternativas. Segundo a referida norma, também devem ser identificados os riscos de *compliance*, relacionando as suas obrigações, atividades, produtos, serviços e aspectos pertinentes de suas operações, a fim de identificar situações em que pode ocorrer o não cumprimento.

Ao procurar orientar os procedimentos para implantação da gestão de riscos, a ISO 31000 (2018), ao tratar da estrutura da gestão de riscos, afirma:

A eficácia da gestão de riscos dependerá da sua integração na governança e em todas as atividades da organização, incluindo a tomada de decisão. Isto requer apoio das partes interessadas, em particular da Alta Direção. O desenvolvimento da estrutura engloba integração, concepção, implementação, avaliação e melhoria da gestão de riscos através da organização.

A grande questão é que, apesar da importância da gestão de riscos, muitas empresas sequer conhecem ou aplicam tal procedimento. Com relação ao assunto, foi realizado um trabalho pela KPMG (2017), denominado Pesquisa Maturidade do *Compliance* no Brasil, o qual constatou que, apesar de ser fundamental identificar e monitorar os riscos de *compliance*, para estabelecer um programa eficiente de *compliance*, apenas 58% das empresas pesquisadas afirmaram possuir mecanismos de gestão de riscos de *compliance*, enquanto que 42% informaram desconhecer-lo. Sinaliza-se, por meio dessa pesquisa, uma necessidade de maior divulgação e orientação junto ao setor empresarial no sentido de demonstrar a relevância da gestão de riscos, a qual, se implantada devidamente, poderá trazer diversos benefícios à organização.

Segundo o Sumário Executivo do COSO – Gerenciamento de Riscos Corporativos – Integrado com Estratégia e Performance, o foco das organizações deve estar voltado para as oportunidades de criação de valor e aos desafios que encontram ao buscá-los; para isso deve-se estabelecer a estratégia, a qual deve ser ajustada periodicamente. Nessa lógica, o gerenciamento de riscos é necessário para aprimorar e otimizar a estratégia, servindo como ferramenta que proporcionará os seguintes benefícios:

- Aumento do leque de oportunidades: ao considerar todas as possibilidades – tanto os aspectos positivos como os negativos do risco – a administração pode identificar novas oportunidades e os desafios específicos relacionados às oportunidades atuais.
- Identificação e gestão do risco na entidade como um todo: toda entidade está sujeita a vários tipos de riscos, que podem afetar diversas partes da organização. Às vezes, um risco pode ser originário de uma parte da entidade, mas impactar outra parte. Dessa forma, a administração identifica e gerencia os riscos na entidade como um todo para manter e melhorar a performance.
- Aumento dos resultados positivos e da vantagem com a diminuição das surpresas negativas: o gerenciamento de riscos corporativos permite às entidades melhorar sua capacidade de identificar riscos e definir as respostas adequadas, diminuindo as surpresas e os custos ou prejuízos correspondentes e tirando proveito dos demais desdobramentos favoráveis.
- Diminuição da oscilação da performance: para algumas entidades, os desafios não são as surpresas e os prejuízos, mas sim a oscilação da performance. Uma performance além das expectativas pode causar tanta

preocupação quanto uma performance aquém das expectativas. O gerenciamento de riscos corporativos permite prever os riscos que poderiam afetar a performance e colocar em prática as medidas necessárias para minimizar a disrupção e maximizar a oportunidade.

- Melhor distribuição de recursos: todo risco poderia ser considerado uma demanda por recursos. A obtenção de informações rigorosas sobre riscos permite que a administração, diante de recursos finitos, avalie as necessidades, priorize a distribuição e melhore a alocação de recursos.
- Aumento da resiliência da empresa: a viabilidade da entidade, no médio e longo prazo, depende de sua capacidade de prever mudanças e responder a elas – não apenas para sobreviver, mas também para evoluir e prosperar. Em parte, isso é viabilizado pela eficácia no gerenciamento de riscos corporativos e adquire importância cada vez maior à medida que se acelera o ritmo da mudança e aumenta a complexidade dos negócios (COSO, 2018).

#### **2.6.4 Canal de Denúncias**

Não obstante a relevância da implantação de um Código de Conduta, de uma política de gestão de riscos e da manutenção de controles internos efetivos, o Canal de Denúncia é uma ferramenta essencial ao programa de *compliance* na empresa, pois por meio dele são coletadas, de forma indireta, situações não identificadas nos controles da empresa, já que os fatos denunciados estão relacionados à conduta dos funcionários da empresa.

Para Loosli e Iko (2019), o objetivo geral do canal de denúncia é possibilitar que os empregados, fornecedores, prestadores de serviços e demais *stakeholders* da empresa possam, de forma segura e anônima, comunicar a empresa sobre qualquer tipo de violação as leis ou políticas internas, fraude ou má conduta dentro da organização.

Na linha de tal definição, Giovanini (2018) complementa que os canais de denúncia se configuram como grandes aliados para detecção de situações impróprias e se materializam pela utilização de diversos meios de comunicação, tais como: telefone, e-mail, link, site, caixa postal etc., para coletar informações sobre a ocorrência de situações incoerentes com os padrões éticos e funcionais estabelecidos pela empresa nos seus processos internos.

No caso dos canais de denúncia ou *hotlines*, como alguns denominam, a garantia da confidencialidade do denunciante é procedimento necessário para que se

possa dar credibilidade a tal instrumento. Aliado a isso, é importante a implantação de mecanismos de divulgação, transparência e resposta, que demonstrem como pode ser realizado o procedimento de denúncia, bem como o resultado da apuração da empresa quanto ao resultado da apuração da denúncia efetuada.

### **2.6.5 Due Diligence**

Na mesma linha dos tratados e acordos internacionais, o Brasil como signatário, também inseriu na legislação brasileira anticorrupção, dispositivos indicando que as empresas são responsáveis pelos atos de corrupção praticados por terceiros que integram ou passem a integrar a sua rede de relacionamento comercial, sejam eles prestadores de serviços, fornecedores, contadores, advogados, consultores, despachantes e representantes comerciais.

Esse procedimento exigido pela Lei Anticorrupção denomina-se “diligência devida” ou *Due Diligence*, termo mais usualmente utilizado, que se materializa mediante a obtenção de informações acerca do terceiro que fará parte do negócio, seja por fusão, aquisição ou prestação de serviços diversos. Para isso, são solicitados informações e documentos mediante o preenchimento de formulários específicos, cujos dados demonstrarão a estrutura da empresa, quadro societário e demais dados relativos à capacidade técnica, financeira, operacional e reputacional.

Por meio da *Due Diligence* é realizada, desta forma, uma avaliação do perfil de risco dos pretensos parceiros estratégicos, com o objetivo de verificar se eles possuem a aptidão específica para a transação realizada e se tem histórico de práticas comerciais antiéticas, que poderão expor ou comprometer a imagem ou a política de *Compliance* da organização.

Para Giovanini (2014), a *Due Diligence* é um mecanismo de proteção à empresa e tem por finalidade estimular o terceiro à adoção de práticas éticas, que assegurem sua conduta íntegra. Tal procedimento fortalece o ambiente de negócios ao garantir que terceiros que compõem o ambiente de relacionamento da empresa não pratiquem crimes que venham a prejudicar a imagem da empresa.

De acordo com Maeda (2013), a realização de *Due Diligence* é uma tendência que vem ganhando corpo entre as multinacionais em análise de potenciais

investimentos no Brasil, o que gera um efeito colateral nas empresas brasileiras, na medida em que empresas estrangeiras passam a adotar tal procedimento ao contratar apoio em território brasileiro.

### **2.6.6 Treinamento e Comunicação**

Com relação às etapas de treinamento e comunicação, que na prática, representam o elo entre os demais pilares, tais ações devem estar presentes em todas as fases da implantação de um programa de *compliance*, fortalecendo a incorporação dos novos conceitos e abordagens, constituindo-se em fator fundamental para mudança de cultura na construção de um ambiente ético e íntegro.

Mediante processo de avaliação dos itens a serem aprimorados numa organização, os treinamentos buscam uma melhor qualificação de seu quadro de servidores, bem como que estes compreendam o seu papel no fortalecimento da *compliance* da organização, servindo como um instrumento de aculturação e consolidação dos valores e princípios estabelecidos pela organização.

A comunicação constitui-se um instrumento também importante na implantação de um programa de *compliance*, haja vista que por meio dela serão divulgadas todas as ações, utilizando os diversos meios da organização para detalhar o programa, código de conduta, políticas e procedimentos, dando transparência e atualizando de forma contínua todas frentes em andamento.

Conforme o Manual da CGU para Empresas Privadas, o investimento em comunicação e treinamento é essencial para que o Programa de Integridade da empresa seja efetivo. Os valores e as linhas gerais sobre as principais políticas de integridade adotadas pela empresa, geralmente externalizados no código de ética ou conduta, devem estar acessíveis a todos os interessados e ser amplamente divulgados.

## CAPÍTULO 3

### AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E SUA IMPORTÂNCIA

#### 3.1 As Micro e Pequenas Empresas no Cenário Econômico Brasileiro

As Micro e Pequenas Empresas (MPE) constituem um setor importante no mercado socioeconômico brasileiro, com relevante contribuição na geração de emprego e renda, aumentando a riqueza do próprio estado por meio da arrecadação tributária gerada por essas unidades empresariais, que acabam movimentando a economia direta e indiretamente como um todo.

Conforme estudo publicado pelo SEBRAE (2018), já se assinalava que as MPEs correspondiam a 6,8 milhões de empreendimentos, representando 99% dos estabelecimentos registrados, cujo crescimento do período 2006/2016, pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 1 - Evolução do número de estabelecimentos por porte

Evolução do número de estabelecimentos por porte – Brasil 2006-2016						
PORTE	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>MPE</b>	<b>5.613.305</b>	<b>5.759.778</b>	<b>5.976.340</b>	<b>6.187.638</b>	<b>6.349.412</b>	<b>6.575.371</b>
<b>Micro</b>	5.334.461	5.462.122	5.655.950	5.850.978	5.983.382	6.185.993
<b>Pequena</b>	278.461	297.656	320.390	336.660	366.030	389.378
<b>MGE</b>	46.645	50.867	54.382	57.149	63.090	66.961
<b>Média</b>	30.392	33.139	35.417	37.155	40.917	43.219
<b>Grande</b>	16.253	17.728	18.965	19.994	22.173	23.742
<b>TOTAL</b>	<b>5.659.950</b>	<b>5.810.645</b>	<b>6.030.722</b>	<b>6.244.787</b>	<b>6.412.502</b>	<b>6.642.332</b>
PORTE	2012	2013	2014	2015	2016	
<b>MPE</b>	6.606.671	6.826.816	6.894.352	6.946.819	6.844.362	-
<b>Micro</b>	6.199.813	6.406.432	6.463.747	6.521.967	6.433.124	-
<b>Pequena</b>	406.858	420.384	430.605	424.852	411.238	-
<b>MGE</b>	69.571	71.609	72.322	69.052	66.031	-
<b>Média</b>	44.630	45.893	46.354	44.150	42.186	-
<b>Grande</b>	24.941	25.716	25.716	24.902	23.845	-
<b>TOTAL</b>	<b>6.745.813</b>	<b>6.676.242</b>	<b>6.898.425</b>	<b>6.966.674</b>	<b>6.910.393</b>	-

Fonte: MTB, RAIS, Dieese

Em termos de faturamento, as MPEs chegaram a representar 27% do PIB em 2011, e, ao longo dos anos, vêm ampliando cada vez mais a sua importância no processo produtivo brasileiro, fazendo com que as políticas públicas desenvolvidas destinadas a esse setor sirvam não somente para proporcionar um tratamento diferenciado, mas para garantir a subsistência num mercado cada vez mais competitivo e globalizado.

Sob a ótica da geração de empregos, as MPEs foram responsáveis por 16,9 milhões de empregos formais no ano de 2016 e, conforme o Relatório Análise CAGED (SEBRAE, 2018), os pequenos negócios, no acumulado, foram responsáveis pela geração anual de mais de 580 mil empregos formais celetistas, o que representou um aumento de 67% sobre o saldo registrado em 2017. Como as médias e grandes empresas fecharam o ano de 2018 com um saldo negativo de empregos gerados, significa que os pequenos negócios sustentaram a geração de empregos no país naquele ano.

### **3.2 Base Normativa**

Reconhecendo a importância das micro e pequenas empresas no cenário econômico, quanto à geração de renda e de empregos, o artigo 170 da Constituição Federal de 1988 firmou, como um dos princípios gerais da atividade econômica, o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

Tal princípio encontra-se também consagrado no Artigo 179 da carta constitucional, o qual estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Para atender tal finalidade, foi editada a Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006), que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabelecendo normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado a esse segmento no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A referida lei complementar contemplou, dentre outros temas, a apuração e recolhimento dos impostos e contribuições nos três entes da federação da União; a

definição de obrigações trabalhistas e previdenciárias; a preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos; o acesso ao crédito e ao mercado, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão

No sentido de reforçar e ampliar medidas, no que se refere ao necessário tratamento diferenciado às MPEs, foi sancionada a Lei Complementar nº 147/2014 (BRASIL, 2014), a qual alterou dispositivos da LC 123/2006.

Nessa alteração, a nova lei complementar reforçou, em seu artigo 47, que nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Previu ainda a LC nº 147/2014 que a Administração Pública em suas contratações:

- I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;
- III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (BRASIL, 2014).

Notadamente quanto ao tratamento diferenciado em licitações públicas, posteriormente foi exarado o Decreto nº 8.538/2015 (BRASIL, 2015), com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional; ampliar a eficiência das políticas públicas; e incentivar a inovação tecnológica de microempresas e empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais, microempreendedor individual (MEI) e sociedades cooperativas de consumo.

Com tal finalidade, o referido Decreto estabeleceu em seu artigo 2º que as entidades contratantes deverão, sempre que possível:

- I - instituir cadastro próprio, de acesso livre, ou adequar os eventuais cadastros existentes, para identificar as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas regionalmente, juntamente com suas linhas de fornecimento, de modo a possibilitar a notificação das licitações e facilitar a formação de parcerias e as subcontratações;
- II - padronizar e divulgar as especificações dos bens, serviços e obras contratados, de modo a orientar as microempresas e empresas de pequeno porte para que adequem os seus processos produtivos;

- III - na definição do objeto da contratação, não utilizar especificações que restrinjam, injustificadamente, a participação das microempresas e empresas de pequeno porte sediadas regionalmente;
- IV - considerar, na construção de itens, grupos ou lotes da licitação, a oferta local ou regional dos bens e serviços a serem contratados; e
- V - disponibilizar informações no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade contratante sobre regras para participação nas licitações e cadastramento e prazos, regras e condições usuais de pagamento (BRASIL, 2015).

Para fins de dar cumprimento aos dispositivos estabelecidos, a Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato, integrante da Estrutura da Ministério da Economia, e o SEBRAE são os principais atores com a finalidade de dar o suporte necessário ao setor de micro e pequenas empresas no Brasil.

Com essa finalidade cabe à Subsecretaria, nos termos do artigo 118 do Decreto nº 9.745/2019 (BRASIL, 2019), no que se refere às MPEs, as competências contidas nos incisos I a IV, a seguir transcritos:

- I - apoiar a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas relacionadas com os microempreendedores individuais, as microempresas, as empresas de pequeno porte e os artesãos;
- II - elaborar estudos e propostas para o aperfeiçoamento do ambiente de negócios e o desenvolvimento e o fortalecimento das microempresas e das empresas de pequeno porte, por meio da simplificação de mecanismos regulatórios, fiscais, de financiamento e investimento;
- III - promover a disseminação e o aperfeiçoamento do tratamento diferenciado, simplificado e favorecido em atos normativos que criem obrigação para as microempresas ou para as empresas de pequeno porte;
- IV - apoiar ações de promoção do conhecimento, do desenvolvimento, da qualificação e da capacitação das microempresas e das empresas de pequeno porte nos campos da competitividade e da gestão, em alinhamento com as unidades do Ministério e outros órgãos da administração pública, para a ampliação de negócios e investimentos (BRASIL, 2019).

Notadamente quanto ao SEBRAE, trata-se de um órgão que pertence ao conjunto de unidades que compõem os serviços sociais autônomos, não integrantes da estrutura do Estado, mas que atuam ao lado dele na consecução de suas políticas.

Apesar de já existir com outra denominação, o SEBRAE foi criado por meio do Decreto nº 99.570/90, tendo como competência, de acordo com o art. 2º do mencionado decreto, planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica.

### 3.3 Classificação das Micro e Pequenas Empresas

Segundo o artigo 3º da referida Lei Complementar nº123/2006, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada, devidamente registrada no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

Tabela 2 - Faturamento anual por porte

TIPO	FATURAMENTO ANUAL
Microempreendedor Individual	até R\$ 81 mil
Microempresa	até R\$ 360 mil
Empresa de Pequeno Porte	entre R\$ 360 mil e R\$ 4,8 milhões

Fonte: Sebrae

Além da classificação parametrizada pelo faturamento, o Sebrae utiliza para apuração do porte das empresas, a classificação baseada no setor econômico e na faixa de empregados, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 3 - Nº de empregados por porte/setor

Classificação	Extrativa mineral; Indústria de Transformação e Construção	Agropecuária; SIUP; Comércio e Serviços
<b>Micro Empresa</b>	Até 19 empregados	Até 9 empregados
<b>Pequena Empresa</b>	de 20 a 99 empregados	de 10 a 49 empregados
<b>Média Empresa</b>	de 100 a 499 empregados	de 50 a 99 empregados
<b>Grande Empresa</b>	500 empregados ou mais	100 empregados ou mais

Fonte: Sebrae

Com relação a tal classificação, deve ser levado em conta que os Estados com participação menor que 5% do PIB podem adotar para as empresas de pequeno porte, a cada ano, faixa de receita bruta anual máxima de R\$ 1.260.000,00, R\$ 1.800.000,00 ou R\$ 2.520.000,00 no ano-calendário. Salienta-se que, embora a classificação apresentada pela LC nº 123/2006 seja a mais utilizada, existem outras classificações atribuídas por entidades públicas e privadas que adotam critérios próprios quanto à classificação das MPE.

Nessa ótica, o BNDES, para atender as suas linhas de financiamento, utiliza como parâmetro a Receita Operacional Bruta (ROB) das empresas ou conforme a renda anual de clientes pessoas físicas.

Tabela 4 - Receita operacional bruta anual por porte

CLASSIFICAÇÃO	RECEITA OPERACIONAL BRUTA ANUAL
Microempresa	Menor ou igual a R\$ 360 mil
Pequena empresa	Maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 4,8 milhões
Média empresa	Maior que R\$ 4,8 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões
Grande empresa	Maior que R\$ 300 milhões

Fonte: Bndes

Não obstante as classificações anteriormente apresentadas, o SEBRAE (2014) aponta ainda aquela utilizada pelo Mercosul, que adota, ao mesmo tempo, os critérios de faturamento e número de empregados. Tais critérios são realizados em consonância com a Resolução Mercosul GMC nº 90/93<sup>9</sup>, que dispõe sobre uma segunda etapa da política de apoio a MPE, correspondendo a seguinte classificação:

Tabela 5 - Nº de empregados e Faturamento anual por porte

	Microempresa		Pequena Empresa		Média Empresa	
	Indústria	Comércio e Serviços	Indústria	Comércio e Serviços	Indústria	Comércio e Serviços
Número de Empregados	1-10	1-5	11-40	6-3-	41-200	31-800
Faturamento Anual	US\$ 400 mil	US\$ 200 mil	US\$ 3,5 milhões	US\$ 1,5 milhão	US\$ 20 milhões	US\$ 7 milhões

Fonte: MDIC

### 3.4 Características Importantes das Micro e Pequenas Empresas no Brasil

Apesar dos diversos critérios então utilizados para classificação de micro e pequenas empresas, algumas características são relevantes para entender e conhecer melhor a realidade deste setor. Apresentam-se a seguir as mais relevantes.

<sup>9</sup> MDIC. **Micro, Pequenas e Médias Empresas**: definições e estatísticas internacionais. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/fiquePorDentro/temas/temas-antiores-desativados-sem-texto-da-consultoria/propagandaeleitoral/pdf/defineMPE.pdf>>.

### 3.4.1 Empresas Familiares

Segundo pesquisa realizada pela KPMG (2016), as empresas familiares têm um relevante peso na economia global, respondendo por cerca de 80 % do PIB Global. No cenário econômico nacional também não é diferente, pois, conforme divulgado pela Revista EXAME<sup>10</sup>, com base em estudos do IBGE e do SEBRAE, verificou-se que 90% das empresas no Brasil ainda são familiares, representando cerca de 65% do PIB, respondendo por 75% da força de trabalho do país.

Conceitualmente, uma empresa familiar pode ser entendida como aquela que possui na condução do empreendimento componentes oriundos do grupo familiar. Contudo, no entendimento de Gonçalves (2000), a caracterização de uma empresa familiar se dá pela da coexistência de três fatores, que são:

- A empresa é propriedade de uma família, detentora da totalidade ou da maioria das ações ou cotas, de forma a ter o seu controle econômico;
- a família tem a gestão da empresa, cabendo a ela a definição dos objetivos, das diretrizes e das grandes políticas.
- a família é responsável pela administração do empreendimento, com a participação de um ou mais membros no nível executivo mais alto.

De forma mais ampla, em estudo realizado pelo SEBRAE<sup>11</sup>, ao analisar a relação empresas familiares e micro e pequenas empresas, foram elencadas outras características que auxiliam a compreensão deste entendimento, a saber:

- Está sob o controle do empresário que a criou;
- Tem sua origem vinculada a uma família;
- Mantém membros da família na administração dos negócios;
- Apresenta estreita relação entre propriedade e controle;
- A propriedade é exercida por uma (ou por mais de uma) família;
- Passa por processo sucessório familiar (entre gerações);
- As relações familiares estão presentes e interferem em sua dinâmica;
- A segunda geração é o início de uma empresa familiar;
- Surgem para atender à escassez ou à falta de produtos ou serviços numa comunidade, numa região ou em determinado segmento ou sociedade;
- Há a supervalorização de relações afetivas em prejuízo dos vínculos organizacionais;
- O relacionamento familiar determina a sucessão, os valores institucionais da empresa, a imagem da empresa e a "obrigatoriedade" de posse de ações da empresa

Em que pese sua representatividade para economia nacional, a empresa familiar tem características adversas em relação às demais empresas, cujos

---

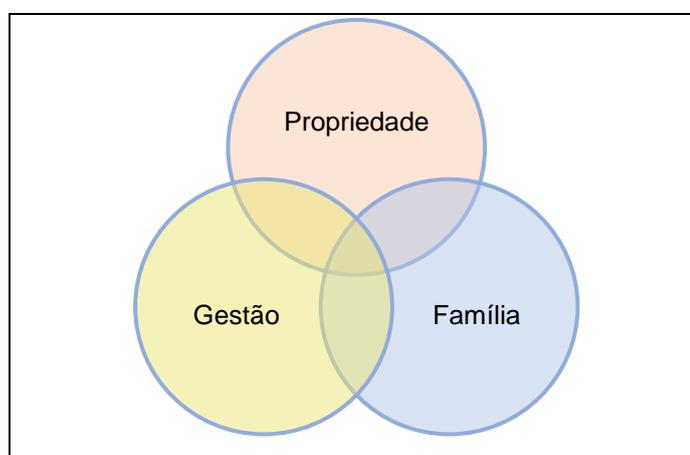
<sup>10</sup> REVISTA EXAME. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/negocios/dino/empresas-familiares-assumem-lideranca-de-mercado>>.

<sup>11</sup> SEBRAE. **A influência das empresas familiares na realidade de negócios do país**. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/1a5d95208c89363622e79ce58427f2dc/\\$File/7599.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/1a5d95208c89363622e79ce58427f2dc/$File/7599.pdf)>.

problemas, tais como: a falta de preparação para lidar com o negócio, a estrutura precária de governança e a falta de clareza na relação patrimonial e das respectivas participações societárias podem afetar a condução do negócio ou empreendimento.

Um dos estudos usualmente utilizado que explica a relação entre propriedade, gestão e família é o modelo dos 3 círculos de Gersick, Hampton e Lansberg (2006), apresentado a seguir, o qual elenca os três fatores mais relevantes que envolvem e influenciam essas empresas. Por isso, devem ser plenamente compreendidos para não afetar a administração do negócio.

Figura 1 – Modelo dos 3 Círculos



Prado (2011), ao tratar do referido estudo, traz a seguinte explicação:

Eixo da Família: estágios: 1º – Jovem família empresária; 2º – Filhos “entrando na empresa”; 3º – Trabalhando junto com a geração seguinte; 4º – Passando o bastão.

Eixo do negócio: estágios: 1º – Start up; 2º – Consolidação no mercado e expansão; 3º – Maturidade.

Eixo da Propriedade: estágios de desenvolvimento da propriedade acionária: 1º Unifamiliar; 2º Dois ou mais irmãos dividindo o controle, ou o poder de controle entre dois ou mais sócios de famílias nucleares diferentes (sociedade multifamiliar) e 3º Muitos parentes exercem o poder de controle.

Apesar da clareza com que o modelo de três círculos segrega as características e instâncias de uma empresa familiar, na prática, o risco de má gestão e da ocorrência de conflito de interesses pode afetar a execução do negócio, sendo necessário, portanto, compreender a importância da governança corporativa para empresas familiares.

### **3.4.2 Estrutura de Governança das Empresas Familiares**

Existe uma diversidade de definições governança corporativa, cujos conceitos procuram contemplar seus objetivos, atores e instrumentos dentro uma organização empresarial.

Nesse rol, o conceito elaborado pelo IBGC (2015) retrata melhor tal definição:

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

Ainda segundo o IBGC, as boas práticas de governança estão consagradas nos princípios da transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa, com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, de modo a proporcionar o acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

Assi (2017) aborda governança corporativa como um conjunto de melhores práticas de mercado que buscam a otimização dos resultados corporativos, alinhando a boa gestão ao retorno dos investimentos, à manutenção dos empregos, fazendo com que o mercado gere riquezas para todos envolvidos.

Para Silva (2016), um sistema de governança é considerado eficiente quando existe uma combinação de diferentes mecanismos internos e externos com objetivo de assegurar a tomada de decisões, baseada no melhor interesse e com uma visão de geração de valor de longo prazo dos acionistas.

Esses mecanismos de governança devem estar presentes em função da existência de três potenciais problemas na cúpula de qualquer empresa: vieses cognitivos, conflitos de interesses e limitações técnicas individuais. Como forma de mitigar os três potenciais problemas apresentados, deve-se, então, estruturar um sistema de governança que combine diferentes mecanismos de incentivo ou controle.

Em que pese a completude das abordagens citadas, o conceito elaborado pela CVM, pela sua concisão, se aproxima bastante da realidade das empresas familiares e das micro e pequenas empresas, a qual define governança corporativa como um conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, facilitando o acesso ao capital.

Para fins de compreensão do termo governança familiar, Prado (2011) o define como um conjunto de regras e estruturas privadas que tem por objetivo administrar

questões relativas às relações pessoais e sociais entre os familiares ligados a uma empresa. No contexto abordado, há uma estreita relação entre os meios de organização da família e a propriedade, cujas decisões afetam diretamente a condução do negócio.

Na linha do conceito apresentado pelo IBGC (2016), governança familiar

é o sistema pelo qual a família desenvolve suas relações e atividades empresariais, com base em sua identidade (valores familiares, propósito, princípios e missão) e no estabelecimento de regras, acordos e papéis. [...] Seu objetivo é obter informações mais seguras e mais qualidade na tomada de decisões, auxiliar na mitigação ou eliminação de conflitos de interesse, superar desafios e propiciar a longevidade dos negócios.

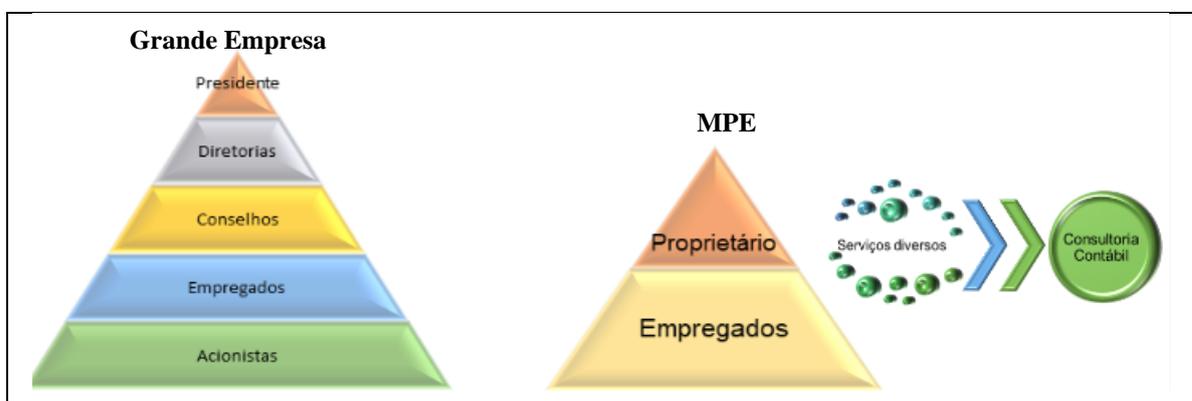
Mesmo que na governança familiar as estruturas sejam reduzidas, Prado (2011) destaca a existência de instâncias ou instrumentos dentro da realidade familiar tais como o Conselho de Família, ou de um *Family office*, o Código de Ética, também chamado de Protocolo ou Acordo Familiar.

### 3.4.3 Estrutura de Governança das MPEs

No aspecto das micro e pequenas empresas, cuja maioria é oriunda e composta por empresas familiares, a estrutura de governança é extremamente reduzida em relação às médias e grandes empresas. Além disso, necessitam de atores exógenos para manutenção do negócio, tais como prestação de serviços contábeis, jurídicos, de tecnologia da informação etc.

Para melhor visualização apresenta-se a seguir uma comparação entre as estruturas de governança de uma grande empresa e de uma micro empresa.

Figura 2 - Estrutura de Governança por porte



Conforme pode ser observado, enquanto as grandes e médias empresas têm diversas camadas, representadas por suas instâncias de governança, as MPEs são em sua maioria unidades empresariais em que o proprietário ou fundador concentra todo o poder decisório, estando os empregados diretamente subordinados a ele.

Essa estrutura, cujo comando está centralizado no proprietário é denominada por Mintzberg (2003) por “estrutura simples” a qual tem seu desenho modelado pela divisão do trabalho dentro da empresa. Nesse modelo, a organização pode ter, ou não, uma pequena estrutura, a qual funciona mediante divisão do trabalho com menos rigor e com diferenciação mínima sob o aspecto da hierarquia gerencial. Aponta o autor como ponto frágil deste tipo de estrutura a pouca utilização dos instrumentos de planejamento e treinamento.

Em termos quantitativos, a demonstração de que a maioria das MPEs no Brasil possui reduzida estrutura ante o baixo número de empregados, encontra-se bem materializado no Estudo “Empresas Familiares” – elaborado pelo SEBRAE (2017), em que consta que 58% das empresas não tem funcionários, 28% tem até 5 e 6% possuem de 6 a 10 funcionários, o que permite inferir que mais de 90% das micro empresas no Brasil possui efetivamente uma reduzida estrutura em relação ao quadro de funcionários.

Por fim, além do aspecto estrutural, a cultura e a maturidade da governança, são condições fundamentais para que um programa de integridade tenha sustentação. Tal afirmação, segue o conjunto de princípios organizados pelo *framework* do COSO-ERM 2017, apresentado a seguir, em que o princípio da governança dá o tom da organização, reforçando a importância e instituindo responsabilidades de supervisão sobre o gerenciamento de riscos corporativos e a cultura diz respeito a valores éticos, a comportamentos esperados e ao entendimento do risco em toda a entidade.

Figura 3 - Gestão de Risco Corporativo- Framework COSO/2017



Nessa linha, Santos (2019) se posiciona no sentido de que, no âmbito das micro e pequenas empresas, a implantação de instância e de ações de Governança Corporativa ainda se encontra numa fase primária, sendo necessário o desenvolvimento de instrumentos e mecanismos que possam ser adaptados à realidade dessas empresas, sendo apontados pelo autor os seguintes empecilhos nesse setor:

- a) Dificuldade de visualizar benefícios.
- b) Custos altos, pois elas não podem ter a mesma estrutura, logo deve-se repensar na sua forma de desenvolvimento, acompanhamento e controle.
- c) Falta de pessoal em quantidade, pois as empresas menores possuem estrutura enxuta.
- d) Falta de formação, sendo que muitas empresas são familiares.

### 3.5 Programa de Integridade para Micro e Pequenas Empresas

Conforme previsto no inciso VIII do Art. 7º da Lei Anticorrupção, 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 (BRASIL, 2013), será levada como atenuante ou critério de dosimetria na aplicação das sanções previstas naquela Lei.

Para detalhar os elementos referentes a um programa de integridade, o artigo 41 do Decreto 8.420/15, que regulamentou a Lei Anticorrupção, define:

É 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 (BRASIL, 2015).

Como definição dos itens que devem compor um sistema de integridade, o § 4º do artigo 5º do referido Decreto estabelece que, no caso da pessoa jurídica apresentar em sua defesa informações e documentos referentes à existência e ao funcionamento de programa de integridade, a avaliação será realizada quanto à existência dos seguintes parâmetros:

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
- III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;
- V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
- VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;
- VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;
- X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciadores de boa-fé;
- XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
- XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
- XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;
- XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013; e
- XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos (BRASIL, 2015).

No caso da avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, foram reduzidas as exigências quanto aos parâmetros de integridade previstos art. 42 do referido Decreto, não se exigindo o atendimento aos incisos III, V, IX, X, XIII, XIV e XV.

Em contrapartida, serão observados na avaliação dos parâmetros de um programa de integridade 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, direta ou indiretamente;
- 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.

Para avaliação quanto à existência de programa de integridade no âmbito das micro e empresas de pequeno porte, foi editada a Portaria CGU nº 909/2015 definindo os elementos a serem apresentados por essas entidades empresariais, a serem detalhados num relatório de perfil e outro de conformidade do programa. O relatório de perfil deverá:

- I - indicar os setores do mercado em que atua em território nacional e, se for o caso, no exterior;
- II - apresentar sua estrutura organizacional, descrevendo a hierarquia interna, o processo decisório e as principais competências de conselhos, diretorias, departamentos ou setores;
- III - informar o quantitativo de empregados, funcionários e colaboradores;
- IV - especificar e contextualizar as interações estabelecidas com a administração pública nacional ou estrangeira, destacando: a) importância da obtenção de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas atividades; b) o quantitativo e os valores de contratos celebrados ou vigentes com entidades e órgãos públicos nos últimos três anos e a participação destes no faturamento anual da pessoa jurídica; c) frequência e a relevância da utilização de agentes intermediários, como procuradores, despachantes, consultores ou representantes comerciais, nas interações com o setor público;
- V - descrever as participações societárias que envolvam a pessoa jurídica na condição de controladora, controlada, coligada ou consorciada; e,
- VI - informar sua qualificação, se for o caso, como microempresa ou empresa de pequeno porte (CGU, 2015).

Já no relatório de conformidade do programa, previsto no art. 4º, deverá ser informada a estrutura do programa de integridade, indicando quais parâmetros previstos nos incisos do caput do art. 42 do Decreto nº 8.420, de 2015, foram implementados; a descrição de como os parâmetros de integridade foram implementados; a explicação da importância da implementação de cada um desses parâmetros previstos, frente às especificidades da pessoa jurídica, para a mitigação

de risco de ocorrência de atos lesivos constantes do art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

### **3.6 Análise Crítica quanto à Implantação de Programa de Integridade em Micro e Pequenas Empresas**

Apesar da flexibilização aplicada às micro e pequenas empresas na regulamentação da Lei Anticorrupção, bem como dos instrumentos utilizados pela Portaria CGU/SEMPE nº 909/2015, todos estes normativos têm exclusivamente a finalidade de aferir a existência do Programa de Integridade como instrumento de dosimetria para delimitar a aplicação das sanções da Lei Anticorrupção. Contudo, ainda que sejam utilizados os pressupostos do artigo 42 do Decreto 8.420/2015 como métrica, as micro e pequenas empresas teriam dificuldade em implantar um programa de integridade considerando tais pressupostos.

Objetivando apresentar os elementos que fundamentam tal assertiva, apresenta-se a seguir uma análise individualizada sobre a pertinência e possibilidade de implementação pelas MPEs com base nos pressupostos elencados no artigo 42 do Decreto mencionado. Senão vejamos:

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

Apesar de sua relevância em qualquer empresa, no caso das micro e pequenas empresas, o comprometimento da alta direção materializa-se no papel da liderança que o proprietário exerce sobre seus empregados. Assim, em vez da expressão “*tone of the top*”, o comportamento da linha diretiva que mais se aproxima da realidade nas MPEs é “*walking the talk*”, no sentido que o líder tem que agir como fala, ou seja, o comportamento íntegro tem de ser demonstrado pelo líder que é o proprietário do negócio.

*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;*

Em um país em que se busca reverter os níveis de corrupção, estimular o comportamento ético e íntegro no meio empresarial, bem como nas relações deste com o setor público, um dos melhores caminhos seria investir na cultura empresarial das empresas desde o seu nascimento, ou seja, no momento do registro da MPE, quando deveria ser exigida a apresentação de um código de conduta mínimo com a assunção de compromissos que estimulassem o comportamento ético e íntegro na nova empresa criada.

Para as MPEs já existentes, o caminho seria a edição, por meio da Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato/Ministério da Economia, de normativos contendo mecanismos que incentivassem a elaboração e implementação de códigos de conduta e procedimentos de integridade a partir de padrões mínimos ajustáveis para cada empresa.

*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; (não exigível as MPEs)*

*IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;*

Embora as empresas reconheçam a importância de ações de capacitação e treinamento, as MPEs se deparam com o custo de tal procedimento. Como solução, seria necessária a participação de instituições de fomento, a exemplo do SEBRAE, para implantar políticas de capacitação e treinamento nessas empresas, o que não impede que também sejam promovidas ações de capacitação voltadas à integridade pelos demais serviços sociais autônomos de cada setor específico.

*V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade; (não exigível às MPEs)*

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

Com relação à questão dos registros contábeis, surge outra questão afeta à estrutura das MPEs. Em decorrência de sua diminuta estrutura, toda contabilização

da empresa é realizada por contadores ou empresas de contabilidade, considerados dessa forma como elementos “exógenos” à estrutura das empresas, ou seja, na prática, o contador é que tem a condição de garantir que os registros contábeis refletem de forma precisa as transações da empresa.

Considerando as sanções aplicadas pela lei anticorrupção, as MPEs deveriam ser protegidas por declarações ou termos de compromisso firmados pelos contadores ou escritórios de contabilidade contratados, de modo a servir como salvaguarda em relação às informações apresentadas.

Ainda quanto à prestação de serviços contábeis pelos agentes citados, note-se que estes atuam, na prática, como “*Compliance officer*” das micro e pequenas empresas, já que figuram como responsáveis pela conformidade dos registros e pela situação legal da empresa, o que justifica a assunção de responsabilidade quanto à comprovação da integridade dos registros contábeis da empresa.

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

O atendimento a tal dispositivo depende dos mesmos fatores apontados no inciso anterior, com o agravante de que os demonstrativos contábeis são elaborados por agentes exógenos à empresa e, por isso, não há condição de validar ou confrontar as documentações apresentadas com os controles internos existentes na empresa.

Imaginar que avaliação dos controles internos poderia ser realizada por empresas de auditoria, aumentaria ainda mais o custo do *compliance* às micro e pequenas empresas, o que é inviável.

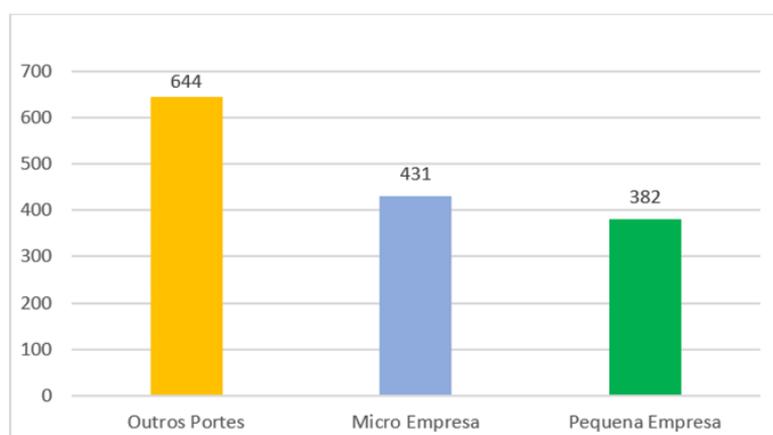
*VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de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

Tal dispositivo alcança somente aquelas empresas que se relacionam com o setor público, ainda assim, necessitam de ações de fomento e capacitação para

estarem em condições de participar em licitações no setor público. Ressalte-se que, de maneira positiva o SEBRAE e o Ministério da Economia possuem ações em conjunto objetivando orientar a participação de micro e pequenas no setor público.

A título de ilustração, verificou-se, em consulta ao Painel de Compras do Governo Federal, uma crescente participação de fornecedores classificados no porte de Micro e de Pequenas Empresas, cuja soma já ultrapassa a quantidade de fornecedores de outros portes, conforme pode ser demonstrado a seguir:

Gráfico 1 - Tipos de Fornecedores em Contratações Públicas



Fonte: Painel de Compras do Governo Federal (Posição 24/05/2019)

*IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento; (não exigível às MPEs)*

*X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé; (não exigível às MPEs)*

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

Embora importante, tal dispositivo é de difícil aplicação pelas Micro e Pequenas Empresas. Conforme informação apresentada, considerando que 58% das empresas não possuem empregados, e 28% possuem de 1 a 5, a aplicação de sanções aos empregados não demonstra ser algo tão factível de ser implementado. Além disso, no

caso de uma eventual sanção como suspensão ou demissão, poderia haver prejuízo ao funcionamento da empresa.

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

De maneira idêntica ao caso anterior, tal dispositivo é de difícil aplicação pelas Micro e Pequenas Empresas.

*XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; (não exigível às MPEs)*

*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; (não exigível às MPEs)*

*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 12.846/2013; (não exigível às MPEs)*

*XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos (não exigível às MPEs, perda de objeto nova lei eleitoral)*

Com relação aos itens excluídos para fins de flexibilização às MPEs, por meio do pelo Decreto nº 8.420/15, merecem destaque os seguintes: o primeiro refere-se ao inciso V que trata da análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao Programa de Integridade. Sabe-se que a gestão de riscos é imprescindível para qualquer empresa, independentemente de seu tamanho. No caso das MPEs, sabe-se que 25% das empresas não completam o segundo ano de funcionamento. Assim, a gestão de riscos é fundamental para a empresa. Porém, dada a peculiaridade das MPEs, o processo de gestão de risco é mais simplificado, sendo necessário delimitar ou adaptar como esse procedimento poderia ser aplicado.

Outro item não passível de exigência das MPEs é a implantação do canal de denúncia, constante do inciso X do dispositivo mencionado anteriormente.

Considerando que mais da metade desse setor não possui sequer empregados, tal instrumento demonstra-se, de fato, inviável nessas empresas. Porém, nas pequenas empresas que já possuem um quantitativo maior de funcionários seria factível a implantação de canal de denúncia, podendo ser utilizado para redução dos custos, como instrumentos compartilhados de canal de denúncia, com outras empresas de mesmo porte, ou até o uso de *chatbots* ou sites de internet.

Por último, com relação ao inciso XIII, que trata da devida diligência de terceiros, cada vez mais as grandes empresas estão implantando Programas de Integridade e, via *Due Diligence*, têm verificado a existência de procedimentos de integridade de seus parceiros do negócio.

Como consequência, tem-se um efeito “rebote” em relação às empresas da cadeia de negócios das grandes empresas. Com esse procedimento, as MPEs, por suas características estruturais, podem ser prejudicadas por não terem condições de implantar tais programas e, quando tem, não sabem quais são os parâmetros a ser utilizados como parâmetros de aferição.

### **3.7 Considerações sobre a análise crítica realizada**

A partir da análise realizada, demonstra-se que os normativos advindos com a lei anticorrupção não podem ser utilizados como parâmetros balizadores da existência de um Programa de *Compliance*/Integridade nas MPEs em suas relações comerciais.

Assim, em que pese a dimensão e importância do tema *compliance* no setor empresarial, a dificuldade vivida pelas MPEs, dada a sua estrutura, porte e condição financeira, sujeita a necessidade de que sejam definidos parâmetros mínimos, adaptados à realidade estrutural das empresas deste setor.

Para isso, a partir da análise dos dispositivos do art. 42 do Decreto 8.420/2015, propõe-se neste trabalho a customização de programa de integridade para MPEs, respeitando-se sua classificação, porte e estrutura de governança, conforme detalhado a seguir.

Quadro 2 - Customização do Plano de Integridade por porte

Descrição	Micro Empresa	Pequena Empresa	Média Empresa	Grande Empresa
Comprometimento da alta direção	✓	✓	✓	✓
Código de Ética e Conduta	✓	✓	✓	✓
Política de Integridade estendidas à terceiros			✓	✓
Treinamentos periódicos sobre o programa de integridade	✓	✓	✓	✓
Gestão de Riscos	✓	✓	✓	✓
Registros contábeis fidedignos	✓	✓	✓	✓
Controles Internos que garantam confiabilidade dos relatórios e demonstrações financeiras		✓	✓	✓
Procedimentos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de licitações, na execução de contrato ou em qualquer interação com o setor público		✓	✓	✓
Independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento			✓	✓
Canais de denúncia		✓	✓	✓
Medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade			✓	✓
Procedimentos para interromper irregularidades ou infrações detectadas			✓	✓
<i>Due Diligence</i> para contratação e supervisão, de terceiros.			✓	✓
Verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos;			✓	✓
Monitoramento contínuo do programa de integridade			✓	✓

Fonte: Elaborado pelo autor

Relativamente à possibilidade de tornar efetiva a implantação de Programas de Integridade em micro e pequenas empresas, sem que se prejudique a sua subsistência e competitividade, torna-se necessária a edição de normativo pela Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato do Ministério da Economia, ou órgão equivalente, que defina, requisitos simplificados, na forma proposta no presente trabalho, para fins

de aferição da existência do programa de integridade para essas empresas seja nas suas relações comerciais com o setor público ou privado.

Além disso, tal normativo deve regulamentar:

- a) A comprovação da existência do código de ética e conduta no momento do registro da empresa na junta comercial, ou seja, no nascimento da empresa;
- b) A periodicidade dos treinamentos de integridade a serem realizados e os agentes de fomento para realização dos referidos treinamentos, tais como SEBRAE, SESI, SENAC, SESC e SENAR;
- c) A exigência de declaração ou termo de compromisso firmado pelo Contador ou Escritório de Contabilidade, quanto aos registros contábeis;
- d) A possibilidade da utilização de canais de denúncia compartilhados, de *chatbots*, sites ou outros mecanismos que facilitem a implantação desse instrumento no âmbito das pequenas empresas;
- e) A implantação da gestão de riscos nas MPE a ser fomentada pelo SEBRAE e demais serviços sociais autônomos vinculados à cada setor;
- f) A utilização do instrumento do “pacto de integridade”<sup>12</sup> ajustado à realidade da micro e pequena empresa, como alternativa para viabilizar a participação das MPEs na celebração de contratos firmados com o setor públicos.

Por fim, deve se considerar que, seja pelo aspecto preventivo (*Criminal Compliance*) ou pelo próprio movimento de autorregulação do mercado, a implantação de programas de integridade é imprescindível para as MPEs cujas medidas no cenário atual devem ser voltadas ao fortalecimento da cultura da *compliance* e da integridade nessas empresas, ratificando a importância de assumirem padrões éticos e de conduta como salvaguarda do seu negócio e de sua imagem num mercado competitivo.

---

<sup>12</sup> Pacto de Integridade: ação coletiva que envolve a inserção em contratos (públicos ou privados) de cláusula específica pela qual o contratado se compromete à completa e total observância das leis anticorrupção vigentes no país.

## CONCLUSÃO

Conforme buscou-se explanar no presente trabalho, a partir do contexto histórico do combate à corrupção e da conseqüente evolução do termo *compliance*, verificou-se que a implantação do programa de integridade nas empresas vem sendo observada para atender duas frentes: as boas práticas de mercado, bem como a obrigatoriedade legal da implantação desse programa para evitar a aplicação de sanções por ilícitos previstos na Lei Anticorrupção.

Essa tendência imposta pelo *Criminal Compliance* e pela autorregulação do mercado tem trazido a necessidade de uma transformação na governança e na cultura das empresas, para internalização de ações que visam à prevenção de ilícitos e proteção do negócio, voltadas à melhoria da *Compliance* e da integridade das empresas.

Assim, todas empresas, independentemente de seu porte, necessitam demonstrar a observância a princípios éticos e íntegros, mediante a implantação de mecanismos de prevenção e demais procedimentos que dão sustentação ao negócio, credibilidade, imagem e segurança, evidenciando que a empresa e seus respectivos *stakeholders* estejam efetivamente engajados numa nova cultura ética e responsiva na consecução de seu negócio.

Contudo, considerando a realidade desse setor, verificou-se que não se pode utilizar como parâmetro os pressupostos de um programa de integridade elencados no Decreto nº 8.420/15, sendo necessária a customização desse programa às Micro e Pequenas Empresas.

Note-se que as micro e pequenas representam 98% dos estabelecimentos registrados no país e, considerando a relevância desse setor no cenário econômico, eleva-se cada vez mais a importância do Governo Federal, por meio da Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato do Ministério da Economia, elaborar políticas que tenham por objetivo estimular e garantir a atuação das micro e pequenas empresas no mercado, cabendo no presente caso, a edição de normativos que venham a auxiliar o setor no que se

refere à melhoria da governança e *compliance* dessas empresas compatíveis com suas peculiaridades.

Tal entendimento, também é manifestado por Cueva e Frazão (2018), que asseveram que o Estado, nesse caso representado institucionalmente pelo Governo Federal, deve esclarecer os principais objetivos de um programa de *compliance*, devendo, dentre outros, ser sensível à necessária adaptação dessas exigências de acordo com o porte e o perfil dos agentes econômicos, a fim de não criar custos excessivos ou mesmos inexequíveis, especialmente para os pequenos e médios empresários.

Nessa linha, com base na análise crítica e propostas anteriormente formuladas, sinaliza-se a necessidade de participação do Governo Federal no sentido de dar cumprimento ao artigo 179 da Constituição Federal, que remete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a necessidade de estabelecer o tratamento jurídico diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte, visando incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Não obstante tal necessidade, deve-se levar em conta que o objetivo maior dos programas de *compliance* e integridade é fazer com que as empresas estejam em conformidade com normativos afetos a sua atividade empresarial, ao mesmo tempo, sua conduta deve estar pautada em parâmetros éticos e íntegros. Com base nesses parâmetros, as relações comerciais vêm cada vez mais sendo pautadas em valores que buscam minimizar riscos que afetem sua imagem, reputação e, conseqüentemente, os seus lucros.

Proporcionar às micro e pequenas empresas o tratamento necessário, por meio de medidas compatíveis e adequadas ao setor dadas as suas peculiaridades, de modo que a ética e integridade sublimem como valores intrínsecos ao sucesso do negócio é o melhor caminho para ampliar a competitividade dessas empresas, possibilitando, de outra forma, uma mudança de cultura nas suas relações comerciais, que terá a *compliance* como fator inerente e necessário ao seu desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ASSI, Marcos. **Governança, riscos e compliance**: mudando a conduta nos negócios. São Paulo: Saint Paul, 2017.

BENEDETTI, Carla Rahal. **Criminal compliance**: instrumento de prevenção criminal e transferência da responsabilidade penal. São Paulo: Quartier, 2014.

BERTOCCELLI, Rodrigo Pinho. **Manual de Compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2018.

BRASIL. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.420, de 18 de Março de 2015**. Regulamenta a Lei 12.846/2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.538/2015 de 06/10/2015**. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.745, de 8 de Abril de 2019**. Aprova a estrutura regimental do Ministério da Economia. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm#art13](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm#art13)>. Acesso em: 5 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.605, de 12/02/1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 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; Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/l12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/l12529.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.486, de 1º de Agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 123 de 14/12/2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 147 de 07/08/2014**. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. CADE. **Guia Para Programas de Compliance**. 2016. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?source=hp&ei=CLeRXM2xCf2n5OUP8OWQkAY&q=guia+de+programas+de+Compliance+cade>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. CGU. **Portaria nº 909 de 7 de Abril de 2015**. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. Disponível em: <[https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria\\_cgu\\_909\\_2015.pdf](https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_909_2015.pdf)>.

\_\_\_\_\_. CGU. **Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas**. 2015. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>.

\_\_\_\_\_. MDIC. **Micro, pequenas e médias empresas: definições e estatísticas internacionais**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/fiquePorDentro/temas/temas-antigos-desativados-sem-texto-da-consultoria/propagandaeleitoral/pdf/defineMPE.pdf>>.

CÂMARA, Juliana de Azevedo Santa Rosa. **Inovações no direito penal econômico: prevenção e repressão da criminalidade empresarial**. Brasília: ESMPU, 2018.

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

CARVALHO, André Castro et al. **Manual de Compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

CAVERO, Percy García. **Las políticas anticorrupción en la empresa**. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLVII. Chile, 2016.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Gerenciamento de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance**. 2018. Disponível em: <[https://auditoriaderisco7icfex.files.wordpress.com/2018/02/coso\\_portugues\\_17.pdf](https://auditoriaderisco7icfex.files.wordpress.com/2018/02/coso_portugues_17.pdf)>

CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. (Coord.) **Compliance**: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; FERREIRA, Luciano Vaz. **Autorregulação e Direito Global**: os novos fenômenos Jurídicos não-estatais. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1518/1960>>.

FRAZÃO, Ana; MEDEIROS, Ana Rafaela Martinez. **Compliance**: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GERSICK, Kelin E.; DAVIS, John A.; HAMPTON, Marion McCollom; LANSBERG, Ivan. **De geração para geração**: ciclo de vida das empresas familiares. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

GIOVANINI, Wagner. **Compliance**: a excelência na prática. São Paulo: 2014.

\_\_\_\_\_. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GONÇALVES, J. Sérgio R. C. As Empresas Familiares no Brasil. **Revista de Administração de Empresas - RAE Light**, v. 7, n. 1, jan./mar. 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_. **Governança da família empresária**. São Paulo, 2016.

\_\_\_\_\_. **Compliance à luz da governança corporativa**. São Paulo, 2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 19600:2014**. Sistema de gestão de compliance Diretrizes. 2014.

\_\_\_\_\_. **ISO 31000:2018**. Gestão de riscos – Diretrizes. 2018.

KPMG. **Questões sobre empresas familiares**: fomentando o crescimento das empresas familiares por meio de investidores individuais. 2016. Disponível em: <<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/br/pdf/2016/05/empresas-familiares-portugues-baixa.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Maturidade do Compliance no Brasil**. 2017. Disponível em: <<https://home.kpmg.com/br/pt/home/insights/2017/01/pesquisa-maturidade-do-Compliance-nobrasil-2a-edicao.html>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

LEGAL ETHICS COMPLIANCE 2017. **Os Pilares de um programa de Compliance**. Disponível em: <<https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/28354/1486140630Os+Pilares+do+Programa+de+Compliance+-+E-book.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

LOOSLI, Maria Zulini da Costa; IKO, Massamitsu Alberto. **Manual de Compliance**. São Paulo: Lec, 2019.

MAEDA, Bruno Carnero. **Temas de Anticorrupção e Compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas 2003.

NOHARA, Irene Patrícia. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

OCDE. **Good practice guidance on internal controls, ethics, and compliance**. 2010. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

PAGOTTO, Leopoldo. **Esforços globais anticorrupção e seus reflexos no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PRADO, Roberta Nioac. **Direito, gestão e prática: empresas familiares: governança corporativa, governança familiar e governança jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTOS, Fernando de Almeida. **Ética empresarial**. São Paulo: Atlas, 2019.

SARBANES-OXLEY. **Guide To The Sarbanes-Oxley Act**. Disponível em: <<http://www.soxlaw.com/index.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

SEBRAE. **Participação das micro e pequenas empresas na economia brasileira**. Relatório Executivo, 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório Análise CAGED**. 2018.

\_\_\_\_\_. **Empresas Familiares**. 2017. Disponível em <[https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS/\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/1a5d95208c89363622e79ce58427f2dc/\\$File/7599.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS/_CHRONUS/bds/bds.nsf/1a5d95208c89363622e79ce58427f2dc/$File/7599.pdf)>

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SIDNEY, Isaac. **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, Edson Cordeiro. **Governança corporativa nas empresas: guia prático de orientação para acionistas, investidores, conselheiros de administração e fiscal, auditores, executivos, gestores, analistas de mercado e pesquisadores**. São Paulo: Atlas, 2016.

SILVEIRA, Renato de Mello; SAAD-DINIZ, Jorge Eduardo. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015.

ZENKER, Marcelo. **Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.