

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO, JUSTIÇA E  
DESENVOLVIMENTO**

**LUIZ ANTONIO SANTOS**

**COMPLIANCE COMO MECANISMO DE COMBATE À CORRUPÇÃO:  
COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA COM A PERSPECTIVA  
INTERNACIONAL**

**BRASÍLIA  
2020**

**LUIZ ANTONIO SANTOS**

**COMPLIANCE COMO MECANISMO DE COMBATE À CORRUPÇÃO:  
COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA COM A PERSPECTIVA  
INTERNACIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Interdisciplinar Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento do IDP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Geraldo Rezende  
Silveira

**BRASÍLIA  
2020**

**LUIZ ANTONIO SANTOS**

**COMPLIANCE COMO MECANISMO DE COMBATE À CORRUPÇÃO:  
COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA COM A PERSPECTIVA  
INTERNACIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Interdisciplinar Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento do IDP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento.

Data da defesa

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Orientador**  
**Filiação**

---

**Prof. Avaliador 1**  
**Filiação**

---

**Prof. Avaliador 2**  
**Filiação**

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho de Mestrado aos meus Pais (*in memoriam*) que sempre me incentivaram a fazer o melhor por mim. Ao meu Orientador o Professor Dr. Ricardo G. R. Silveira, pelo apoio, que foi meu suporte, pela paciência, correções e sentido prático, que me levou a concretizar este trabalho. Bem como à minha esposa, que sempre me incentivou a lutar pelos meus sonhos.

## **AGRADECIMENTOS**

A presente dissertação de Mestrado não chegaria à excelência sem o apoio de várias pessoas especiais.

Primeiro, não posso deixar mais uma vez de agradecer ao meu querido Professor Orientador Dr. Ricardo Geraldo Resende Silveira, por toda a paciência, empenho e sentido prático com que sempre me orientou neste trabalho.

Agradeço também a Professora Dra. Monica Sapucaia, que desde o primeiro momento em que a conheci, desde a seleção deste curso de Mestrado, se tornou fonte de inspiração na busca do conhecimento. Também agradeço ao meu amigo e Professor, Dr. Cezar Roberto Bitencourt, pois é fonte de minha inspiração, e também agradeço a todos os meus professor que passaram pela minha vida acadêmica, pois sem eles eu não teria adquirido conhecimentos..

Muito, muito obrigado queridos professores, pelo incentivo, pelas correções e por toda iluminação na confecção deste trabalho.

Desejo igualmente agradecer a todos os meus colegas do Curso de Mestrado em Direito e Desenvolvimento do IDP, especialmente aos amigos Salatiel, Fransérgio e Renan, pois formamos um grupo, e fizemos muitas coisas juntos, uns incentivando os outros, trocando palavras de apoio, de carinho, para que nada pudesse interferir em nossos sonhos para que pudéssemos avançar a cada dia até o final deste curso.

## **LISTA DE FIGURAS**

- Figura 1 – Síntese das principais perspectivas e definições sobre corrupção .....25
- Figura 2 – Colaboração premiada como meio de prova oriunda de fonte humana ...49

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Os tipos de corrupção segundo os juízos de valor e os juízos de necessidade .....	24
Quadro 2 – Resultados da operação Lava Jato até 19.03.2020 .....	39
Quadro 3 – Modalidades do programa de leniência.....	54
Quadro 4 – Comparativo entre a FCPA, a UKBA e a LAC .....	74

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADF:	Administração Pública Federal
ADPNE:	Administração Pública Nacional e Estrangeira
CADE:	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAPES:	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU:	Controladoria Geral da União
COAF:	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CPI:	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPI:	Corruption Perceptions Index
CPMI:	Congresso a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DOJ:	Departamento de Justiça Americano
ECT:	Empresas Brasileira de Correios e Telégrafos
FCPA:	Foreign Corrupt Practices Act
LAC:	Lei Anticorrupção
MPF:	Ministério Público Federal
OCDE:	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA:	Convenção Interamericana de Combate à Corrupção
ONG:	Organização Não Governamental
PAR:	Processo Administrativo de Responsabilização
PIB:	Produto Interno Bruto
PMES:	Pequenas e Médias Empresas
PT:	Partido dos Trabalhadores
SCEW:	Sentencing Council for England and Wales
SEC:	Securities and Exchange Commission
SOEs:	State-Owned Enterprises
SOX:	Sarbanes-Oxley Act
STF:	Supremo Tribunal Federal
TI:	Transparência Internacional
UKBA:	UK Bribery Act

## SUMÁRIO

RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	10
INTRODUÇÃO .....	11
<b>1 O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1 SOBRE A CORRUPÇÃO.....	15
1.1.1 <b>Conceito de corrupção.....</b>	<b>15</b>
1.1.2 <b>Tipos de corrupção .....</b>	<b>17</b>
1.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CORRUPÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POLÍTICOS.....	19
1.2.1 <b>Considerações sobre a corrupção praticada por agentes públicos e políticos.....</b>	<b>23</b>
1.3 A CORRUPÇÃO NO BRASIL E OS POSSÍVEIS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E POLÍTICO.....	27
1.4 CASOS DE CORRUPÇÃO NO BRASIL .....	33
1.4.1 <b>O caso mensalão .....</b>	<b>34</b>
1.4.2 <b>O Caso Lava Jato.....</b>	<b>36</b>
<b>2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL .</b>	<b>42</b>
2.1 LEI ANTICORRUPÇÃO E ACORDO DE LENIÊNCIA .....	42
2.2 COLABORAÇÃO PREMIADA.....	47
2.3 NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO NA LEI ANTICORRUPÇÃO.....	51
2.4 <i>COMPLIANCE</i> .....	56
2.4.1 <b>Programas de <i>Compliance</i> .....</b>	<b>57</b>
2.4.2 <b>A importância da política de <i>Compliance</i>.....</b>	<b>60</b>
<b>3 O <i>COMPLIANCE</i> COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ....</b>	<b>62</b>
3.1 SOBRE AS LEGISLAÇÕES INTERNACIONAIS E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	65
3.1.1 <b>Foreign Corrupt Practices Act (FCPA).....</b>	<b>68</b>
3.1.2 <b>Reino Unido – UK Bribery Act (UKBA) .....</b>	<b>70</b>
3.1.3 <b>Lei 12.846/2013 – Lei anticorrupção – LAC .....</b>	<b>71</b>
3.2 COMPARAÇÃO ENTRE A FCPA, A UKBA E A LAC .....	74
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>89</b>
REFERÊNCIAS.....	94

## RESUMO

A corrupção dos agentes públicos (incluídos aqui os agentes políticos e empresas públicas e privadas envolvidas) no Brasil se tornou assunto de interesse de estudo devido a grandes esquemas de corrupção como o Mensalão e a Lava Jato, sendo este último considerado a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que já ocorreu no país. Nos últimos anos, o Brasil buscou implementar mecanismos de combate à corrupção no país, dentre os quais merecem destaque o acordo de leniência, o programa de *Compliance* e a colaboração premiada. O *Compliance* como instrumento de prevenção e combate à corrupção é um tema discutido por renomados profissionais da área jurídica, tanto no Brasil como em outros países, e há convergência entre eles de que é uma excelente ferramenta de prevenção e combate a corrupção, sobretudo, com o advento da lei norte-americana *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) e no Reino Unido *UK Bribery Act* (UKBA) que começaram a determinar que as empresas implementassem um programa de conformidade/integridade para adequar suas práticas e normas a determinados marcos legais comuns ao setor em que atuavam na economia, assim o termo *Compliance* tornou-se mais popular, mas ainda pouco explorado em termos de comparação de sua aplicação no Brasil e em outros países. O objetivo deste estudo foi analisar o *Compliance* como mecanismo de combate à corrupção por meio de um comparativo da legislação brasileira (Lei 12.846/2013) com a legislação internacional (FCPA e UKBA). Para tanto, foi realizada uma revisão da doutrina e literatura sobre o tema, por meio de uma pesquisa bibliográfica que incluiu livros, artigos jurídicos e publicações nacionais e estrangeiras. Concluiu-se que a Lei 12.846/2013 supriu uma lacuna em relação às legislações internacionais em análise e inovou ao responsabilizar a pessoa jurídica de forma objetiva pela prática de atos contra a administração pública nacional e estrangeira. Nesse contexto, o programa de integridade (*Compliance*) pode ser considerado um atenuante de possíveis penalidades a serem aplicadas com base na Lei 12.846/2013. No estudo comparativo da Lei 12.846/2013 com a legislação internacional FCPA e UKBA, concluiu-se que o *Compliance* constitui um mecanismo efetivo no combate e prevenção à corrupção não apenas no Brasil, assim como em outros países, a exemplo dos Estados Unidos e do Reino Unido.

Palavras-chave: Corrupção. *Compliance*. Lei 12.846/2013. *Foreign Corrupt Practices Act*. *UK Bribery Act*.

## ABSTRACT

The corruption of public agents (including here the political agents and public and private companies involved) in Brazil has become a subject of study due to large corruption schemes such as Mensalão and Lava Jato, the latter being considered the largest corruption and money laundering investigation that has ever occurred in the country. In recent years, Brazil has sought to implement mechanisms to combat corruption in the country, among which the leniency agreement, the *Compliance* program and the award-winning collaboration are worthy of note. *Compliance* as an instrument to prevent and combat corruption is a topic discussed by renowned legal professionals, both in Brazil and in other countries, and there is convergence among them that it is an excellent tool to prevent and combat corruption, Especially with the advent of the US Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) and the UK Bribery Act (UKBA), which began to require companies to implement a *Compliance/integrity* program to bring their practices and standards into line with certain legal frameworks common to the industry in which they operated, the term *Compliance* became more popular, but still little explored in terms of comparing its application in Brazil and other countries. The objective of this study was to analyze *Compliance* as a mechanism to combat corruption through a comparison of Brazilian legislation (Law 12.846/2013) with international legislation (FCPA and UKBA). For this, a review of the doctrine and literature on the subject was carried out, through a bibliographic research that included books, legal articles and national and foreign publications. It was concluded that the Law 12.846/2013 filled a gap in relation to the international legislations in analysis and innovated by making the legal entity responsible in an objective way for the practice of acts against the national and foreign public administration. In this context, the program of integrity (*Compliance*) can be considered an attenuating of possible penalties to be applied based on Law 12.846/2013. In the comparative study of Law 12.846/2013 with the international legislation FCPA and UKBA, it was concluded that *Compliance* constitutes an effective mechanism in the fight and prevention of corruption not only in Brazil, but also in other countries, such as the United States and the United Kingdom.

Keywords: Corruption. *Compliance*. Law 12.846/2013. Foreign Corrupt Practices Act. UK Bribery Act.

## **Linha de pesquisa: I. Combate à Corrupção e à Criminalidade Econômica**

Problema descritivo: O *Compliance* pode ser considerado um mecanismo eficiente de combate à corrupção no Brasil a exemplo da perspectiva internacional?

### **INTRODUÇÃO**

A corrupção dos agentes públicos (incluídos aqui os agentes políticos e empresas públicas e privadas envolvidas) no Brasil se tornou assunto de interesse de estudo devido a grandes esquemas de corrupção como o Mensalão e a Lava Jato, sendo este último considerado por alguns a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que já ocorreu no país, e para outros apenas um instrumento político e com muitas falhas. Estudar esses esquemas de corrupção e seus impactos para o Brasil, bem como os mecanismos de combate à corrupção no país, contribui para ampliar os conteúdos sobre o tema ampliar esse debate no meio acadêmico.

A corrupção não é uma característica própria do Brasil, ela está presente em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, porém, em países, onde as estruturas política e administrativa ainda carecem de medidas de controle, a prática de atos corruptos promove a morosidade nos serviços públicos, prejudica a imagem do Estado junto aos cidadãos e compromete a eficácia das Instituições públicas no país.

Do ponto de vista dos agentes públicos, a corrupção é frequentemente descrita como um fenômeno conduzido individualmente, como resultado de uma análise de custo-benefício relacionada à responsabilidade desses agentes e à perspectiva de ganhos pessoais. É interessante observar que nem sempre a corrupção é baseada em vantagem financeira, em termos legais, para a caracterização da corrupção basta que se ofereça ou forneça vantagem indevida, podendo ser caracterizada não apenas pelo viés financeiro, mas pelo nepotismo, viagens, entre outros.

No Brasil, a corrupção dos agentes públicos ganhou as manchetes de todas as mídias, passando de eventos individuais, realizados por funcionários públicos em seu posto de trabalho burocrático, para eventos coletivos, envolvendo vários atores públicos e corporativos, alinhados para burlar o sistema e obter vantagens ilícitas. Os dois esquemas de corrupção mais divulgados foram: o Mensalão e a Lava Jato.

O Mensalão foi considerado o mais famoso esquema de corrupção do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2005, baseado no pagamento

de propinas em troca de votos no Congresso Nacional para a aprovação dos projetos Governo. Nesse caso não houve um acordo formal de colaboração premiada, contudo, ocorreu um abrandamento da pena do ex-deputado Roberto Jefferson pelo Supremo Tribunal Federal, quando o esquema foi por ele delatado.

Quanto à Lava Jato, as investigações sobre o caso tiveram início em março de 2014, na Justiça Federal, em Curitiba. Essa operação continua até os dias atuais no combate à corrupção. No entanto, novos debates em torno do assunto têm surgido, sobre as formas como a força-tarefa da Lava Jato têm atuado, sobre o poder do Ministério Público, entre outras questões, que poderá ser levado a sua extinção.

Nesse sentido, com vistas às medidas de combate à corrupção no país, além da atuação do Ministério Público como no caso da Lava Jato, foram criados mecanismos de coibição dessa prática, como a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção - LAC) que prevê o acordo de leniência, como mecanismo de apuração de ilícitos; e considera a adoção de programas de integridade (*Compliance*) como um instrumento de prevenção à prática da corrupção, sendo que as pessoas jurídicas que tenham investido em *Compliance* podem ter as sanções reduzidas, uma vez que buscaram coibir a prática da corrupção, ainda que não tenham obtido sucesso.

A LAC traz em seu artigo 1º como finalidade dispor sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Em seu escopo a referida lei abarca a proteção de três bens jurídicos: o patrimônio público nacional e estrangeiro, os princípios da Administração Pública e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Merece destaque o fato de a LAC trazer em seu bojo o Acordo de Leniência, com matéria disposta nos artigos 16 e 17, ambos inseridos no Capítulo V. O acordo de leniência pode ser compreendido como um mecanismo inovador no combate à corrupção de agentes públicos. Compreende-se desta forma que a LAC tem seu foco nas pessoas jurídicas, com o objetivo de punir as pessoas físicas envolvidas na prática criminosa.

Vale ressaltar, ainda, que a LAC contribui para o combate à corrupção, prevendo a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas envolvidas em crimes, estimulando a adoção de mecanismos de prevenção e detecção de condutas ilícitas por parte das pessoas físicas que agem em nome da pessoa jurídica, ainda que não pertençam à gestão e administração propriamente (*Compliance*) e, também,

estabelecendo a possibilidade de se firmar o acordo de leniência com a pessoa jurídica que primeiro se apresentar ao Poder Público para revelar o esquema criminoso e confessar a prática ilícita.

Além do acordo de leniência, outros mecanismos de combate à corrupção foram implementados no Brasil, tais como: o *Compliance* e a colaboração premiada. O *Compliance* exige a conformidade dos processos organizacionais em relação à legislação, aos regulamentos internos e externos, constituindo uma obrigação daqueles que atuam em nome da pessoa jurídica. Sua implementação visa à transparência dos processos organizacionais e a prevenção de comportamentos antiéticos e/ou criminosos por parte dos membros de uma organização. A colaboração premiada constitui um benefício para o investigado que contribui para que a organização criminosa seja desmantelada, trazendo luz aos fatos criminosos e contribuindo para a acusação de outros atores envolvidos no crime.

O *Compliance* como instrumento de prevenção e combate à corrupção é um tema discutido por renomados profissionais da área jurídica, tanto no Brasil como em outros países, e há convergência entre eles de que é uma excelente ferramenta de prevenção e combate a corrupção, sobretudo com o advento da lei norte-americana *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) e no Reino Unido *UK Bribery Act* (UKBA) que começaram a determinar que as empresas implementassem um programa de conformidade/integridade para adequar suas práticas e normas a determinados marcos legais comuns ao setor em que atuavam na economia, assim o termo *Compliance* tornou-se mais popular, mas, ainda pouco explorado em termos de comparação de sua aplicação no Brasil e em outros países.

Neste contexto, questiona-se: o *Compliance* pode ser considerado um mecanismo eficiente de combate à corrupção no Brasil a exemplo da perspectiva internacional?

Para responder ao problema de pesquisa supracitado, o objetivo deste estudo é analisar o *Compliance* como mecanismo de combate à corrupção por meio de um comparativo da legislação brasileira (Lei 12.846/2013) com a legislação internacional (FCPA e UKBA).

Quanto à metodologia, foi realizada uma revisão da doutrina e literatura sobre o tema, através da pesquisa bibliográfica que incluiu livros, artigos jurídicos e publicações nacionais e estrangeiras. Desse modo, o texto foi dividido em três capítulos principais, descritos a seguir.

O primeiro capítulo aborda o fenômeno da corrupção, apresentando o conceito e os tipos de corrupção, além de considerar a corrupção dos agentes públicos e políticos, e descrever os casos do Mensalão e da Lava Jato.

O segundo capítulo contém os instrumentos jurídicos de combate à corrupção no Brasil, com ênfase na LAC incluindo o acordo de leniência, com considerações sobre o *Compliance* e, também, sobre a colaboração premiada. Esse capítulo também aborda a necessidade de aperfeiçoamento na lei anticorrupção para atender às demandas jurídicas do país.

O terceiro capítulo constitui o cerne desta pesquisa, destacando a importância do *Compliance* como um instrumento de combate à corrupção no Brasil e em outros países, e também pela análise comparativa da LAC com as legislações internacionais (FCPA e UKBA).

Por fim, na conclusão, pretende-se apresentar os resultados da presente pesquisa, bem como a reflexão deste pesquisador.

## 1 O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

O objetivo deste capítulo é para abordar o conceito de corrupção e sua tipologia, considerando o fenômeno da corrupção na administração pública brasileira. Este capítulo é importante para a fundamentação do tema, trazendo à luz conceitos importantes para o desenvolvimento do texto.

Quanto ao conteúdo deste capítulo, os assuntos trazidos no presente estudo são os seguintes: a corrupção – conceito e tipologia; a corrupção dos agentes públicos e políticos; a corrupção no Brasil e os possíveis impactos no desenvolvimento econômico, social e político; e os casos de corrupção no Brasil – Mensalão e Lava Jato.

A metodologia empregada neste capítulo foi baseada em uma pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, a partir de uma pesquisa bibliográfica nas publicações sobre o tema, seguindo autores como Bittencourt (2019), Greco Filho e Rassi (2015), Machado (2017), Rocha (2018), entre outros. Assim, inicia-se este capítulo com a abordagem sobre a corrupção.

### 1.1 SOBRE A CORRUPÇÃO

Neste subcapítulo será apresentado um panorama geral da corrupção, como o conceito e os tipos de corrupção, para uma melhor compreensão do que seja corrupção.

#### 1.1.1 Conceito de corrupção

A palavra corrupção é derivada do latim '*corruptio*' que significa 'estragar', 'perverter' e, etimologicamente, pode ser compreendida como 'destruir' e 'adulterar' (MACHADO, 2017). Em termos legais, a corrupção constitui o abuso de uma posição confiável em um dos ramos do poder (executivo, legislativo e judicial) ou em organizações políticas, entre outras, com a intenção de obter benefício material que não seja legalmente justificado para si ou para terceiros.

Como observaram Greco Filho e Rassi (2015), a corrupção tem raízes milenares e não é uma prerrogativa brasileira, pois estudos internacionais e nacionais (LEITE, 2016; MACHADO, 2017; ROCHA, 2018) têm descrito a corrupção como um

dos grandes problemas do mundo, motivo pelo qual está recebendo atenção cada vez maior dos governos, de organizações não governamentais (ONGs) e da sociedade de uma maneira geral.

Em âmbito mundial, entidades foram criadas com fins específicos de estudar medidas de combate, com a finalidade de monitorar os países, no tocante à existência de corrupção em maior ou menor escala. Como exemplo, pode-se citar o Banco Mundial, a Agência para o Desenvolvimento Internacional norte-americana, a Cooperação Françoise e o Programa de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, entre outros.

Segundo Rocha (2018, p. 26), “a corrupção é um deslize moral de interesse público”. Para Machado (2017), a corrupção pode ser compreendida como a ação de corromper. Nesse sentido, existem várias definições para corrupção. Isso se deve ao fato de que a corrupção existe em diferentes formas, envolvendo diferentes participantes. A forma mais conhecida é o suborno pago por indivíduos ou empresas a funcionários públicos. No entanto, quando a corrupção já está institucionalizada no país, ela pode aparecer também no serviço público.

Existem duas variantes: a corrupção ‘de baixo para cima’ e a ‘de cima para baixo’. A primeira ocorre quando funcionários de baixo escalão recebem propinas, que devem compartilhar com os superiores; a segunda, funciona na direção oposta, ou seja, os superiores recebem a propina e dividem com seus subordinados. Geralmente, a corrupção ‘de cima para baixo’ ocorre pelo fato de os superiores temerem uma denúncia por parte dos subordinados, assim, incluem eles no esquema corrupto (ROCHA, 2018).

Então, de certa forma, estes superiores ficam à mercê dos subordinados, correndo o risco de serem delatados por estes.

Quanto às perspectivas para explicar a corrupção Greco Filho e Rassi (2015, p. 16) citaram Johnston em seu estudo de 1982, onde foram apresentadas três explicações: (a) Explicações personalísticas: quando a corrupção é baseada em “más ações de gente ruim” – nesse caso o foco de investigação da corrupção é baseado na ganância, enfatizando as questões psicológicas e a racionalização humana. (b) Explicações institucionais: quando a corrupção é decorrente dos problemas administrativos, ou seja, quando uma instituição possui líderes corruptos que a incentivam, ou ainda, em instituições burocráticas que apresentam gargalos para esse tipo de atividade. (c) Explicações sistêmicas: quando a interação do

governo com o público, devido ao sistema político, constitui uma forma de influência para a corrupção.

Em sentido estrito, a corrupção é descrita como um mercadejo da função pública, ou seja, a obtenção de vantagem indevida por parte do funcionário público. Ela é considerada passiva quando se trata de funcionário público corrupto; e ativa quando a corrupção parte de um particular (GRECO FILHO; RASSI, 2015).

No Brasil, a corrupção constitui um crime qualificado, punível pelo Código Penal, e pode ser classificada, conforme a situação em que se apresente, como ativa ou passiva (BITTENCOURT, 2019). Neste contexto, a seguir passa-se a abordar os tipos de corrupção.

### **1.1.2 Tipos de corrupção**

Neste subcapítulo o objetivo é apresentar os tipos de corrupção. Trata-se de um percurso necessário para fundamentação do tema, por meio de caminhos que levem a uma melhor compreensão sobre a corrupção.

Sobre a tipologia da corrupção, ela pode ser manifestada de forma clássica e de outras formas (MACHADO, 2017; ROCHA, 2018). A forma clássica é caracterizada por uma relação binária: entre o corruptor e o corrupto.

O corrupto compromete seu papel social no exercício de sua função, obtendo subornos para facilitar ou acelerar determinados processos “por ação ou omissão, ele é desleal a seu papel social, significando isso que, ao agir ou omitir-se, ele pratica uma ação que é contraditória ao seu papel social” (ROCHA, 2018, p. 38).

O corruptor é aquele que oferece, promete ou entrega ao corrupto, valores materiais, ou situações gratificantes indevidas (subornos) para obter vantagem indevida, influenciando a disposição do corrupto quando ao cumprimento dos deveres de seu papel social (ROCHA, 2018; WEBER, 2018).

O tipo de corrupção clássica pode ser observado quando, em instituições públicas ou privadas, um funcionário recebe uma recompensa por agilizar um serviço, por exemplo. Outro exemplo, é quando o funcionário recebe propina para liberar o funcionamento de um estabelecimento comercial que não atende às normas estabelecidas.

O fenômeno da corrupção é fortemente influenciado pelo ambiente político e econômico. Quanto mais regulamentada e limitada a atividade econômica no país,

maior a autoridade e o poder dos funcionários públicos na tomada de decisões e maior a possibilidade de corrupção, uma vez que os indivíduos estão dispostos a pagar ou oferecer propinas para evitar restrições. Há um grande potencial de corrupção, especialmente quando os funcionários estão sob o regulamento, tendo a oportunidade de decidir com base em discricção (LEITE, 2016).

Além da corrupção clássica, também existe a corrupção espontânea que ocorre quando o corrupto e o corruptor são a mesma pessoa. Outra forma de corrupção é a difusão, que ocorre pela corrupção dos costumes, da sociedade e dos valores. Trata-se de uma sociedade permissiva que aceita a corrupção e a imoralidade generalizada (ROCHA, 2018).

A corrupção também pode ser classificada como ativa ou passiva. Considera-se corrupção ativa quando “o corruptor oferece a funcionário público alguma vantagem, para que este retarde, pratique ou omita ato de ofício” (BITTENCOURT, 2019, p. 19). Nesse caso, o objeto material é a vantagem indevida. Não será caracterizado como crime se o oferecimento de vantagem ocorrer posteriormente à ação ou omissão, sem a promessa/oferecimento de favorecimento indevido. Também não incorre em crime “o agente que oferece ou promete a vantagem para livrar-se de ato ilegal do funcionário ou para que este pratique ato que não é de sua competência” (BITTENCOURT, 2019, p. 20).

A corrupção passiva se dá quando o próprio funcionário público:

Solicitar ou receber para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem, desde que tais fatos ocorram em face da função por ele exercida, ainda que fora dela ou até mesmo antes de assumi-la (BITTENCOURT, 2019, p. 20).

Como pode-se depreender dos argumentos supracitados, a corrupção se apresenta sob diversas formas na sociedade, em empresas privadas e públicas. De acordo com Batista (2018), o Brasil é destacado pela Organização Não Governamental (ONG) de Transparência Internacional (TI) entre os países mais corruptos do mundo. Isso se deve a destaques de casos de corrupção, tanto na mídia nacional como internacional, tais como a Lava Jato, Mensalão, Delação, Caixa preta da Medicina, entre outros. Neste contexto, a seguir passa-se a abordar a corrupção na Administração Pública.

## 1.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CORRUPÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POLÍTICOS

O objetivo deste tópico é o de abordar as características da administração pública, bem como o que são os agentes públicos, considerando-se que a administração pública atravessou um processo de mudanças nas últimas décadas, migrando da gestão burocrática para a gestão gerencial, voltada para a transparência aos cidadãos. Com a participação popular na gestão pública, os gastos do Estado e a atuação de seus agentes passou a ser questionada pela população.

Primeiramente é importante a definição do que são “agentes públicos”, desta forma, destaca-se abaixo o pensamento de alguns doutrinadores.

Para Hely Lopes Meirelles, autor muito respeitado no direito administrativo e no mundo jurídico, apresenta um conceito de agentes públicos: “que são pessoas físicas incumbidas definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal” (MEIRELLES, 2010, p. 75).

Então para este pensador o “agente público” deve ser pessoa física e que seja encarregada de maneira definitiva ou transitória e que ocupe qualquer função pública.

E de acordo com Di Pietro, o conceito de “Agentes Públicos” é: “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”. (DI PIETRO, 2019, p. 477).

E ainda para esclarecer e firmar o entendimento sobre quem são os “agentes públicos”, cita-se o ilustre e conceituado jurista Celso Antônio Bandeira de Mello.

Para este doutrinador, pode-se dizer que:

“Agentes públicos são os sujeitos que servem ao poder público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente” (MELLO, 2003, p. 226).

Assim, estes renomados operadores do direito exemplificam muito bem a amplitude do sentido que expressa a palavra “agente público”.

Quanto a administração da coisa pública é um pressuposto do Estado. Portanto, segundo Dantas (2018), existem duas concepções de administração pública: a primeira se refere ao conjunto de entes (pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos) que exercem a atividade administrativa do Estado. Essa concepção leva em conta as características da administração pública e os agentes que nela atuam. O segundo sentido, se refere à atividade administrativa propriamente dita, ou seja, trata

das funções exercidas pelos órgãos e agentes públicos, para o cumprimento do interesse público.

A administração pública pode ser compreendida como: “[...] o bem jurídico tutelado pela Lei de Corrupção” (GRECO FILHO; RASSI, 2015, p. 117) e prosseguem afirmando que “[...] em sentido orgânico a administração pública integra todos os órgãos das pessoas jurídicas políticas” (GRECO FILHO; RASSI, 2015, p. 119). Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, *caput*, determina que:

Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988, art. 37).

No tocante à administração pública, é interessante observar que o Estado Democrático de Direito vive em uma nova ordem mundial devido à perda progressiva de sua autonomia para regulamentar a sociedade, deixando que essa nova regulamentação decorra de organizações não governamentais, de associações de moradores, de comunidades de base e, até mesmo, de instituições religiosas, que se organizaram para suprir as deficiências da atuação do Estado.

Segundo Rocha (2018), com a perda de significado do Estado Democrático de Direito e o crescimento da ineficiência estatal, os governos tentam adaptar-se ao mercado com desregulamentações sociais, privatizações, isenções de impostos e boa infraestrutura. Nesse sentido, para Mello (2006), a função pública, no Estado Democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, frente à aplicação dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica. Desse modo, àqueles agentes públicos que praticam corrupção implicam em crimes contra a sociedade.

Ao abordar a corrupção dos agentes públicos e políticos, é relevante considerar que, para efeitos penais, “funcionário público é o que exerce cargo, função ou emprego público, mesmo transitoriamente ou até sem remuneração” (BITTENCOURT, 2019, p. 20). Muito interessante observar que a nova menção ao artigo 327 no parágrafo 1º do Código Penal Brasileiro, se refere a qualquer pessoa física ou jurídica que exerça qualquer função pública.

Basta olhar o artigo 327 do Código Penal, na parte especial, deixa claro que: “para os efeitos penais” considera “funcionário público”, como: “aquele que mesmo transitoriamente, com ou sem remuneração, mas que exerça, algum cargo, emprego

e ou função pública”. E no parágrafo 1º do mesmo artigo, fala-se sobre a: “equiparação daquele que exerce, cargo, ou função em entidade paraestatal” e que de alguma maneira trabalha para empresa que foi contratada ou conveniada, no intuito de exercer alguma atividade típica da Administração Pública (BRASIL, 1940, art. 327).

Portanto, ao considerar agentes públicos, entende-se também os agentes políticos uma vez que os políticos ocupam função pública.

O problema da corrupção é apenas uma face especial do problema geral da política democrática. O desiderato envolvido é o de regras que se mostrem efetivas em assegurar tanto a autonomia dos cidadãos quanto a autonomia do Estado perante os interesses privados e sua eficiência como instrumento do interesse público, capaz de impor os necessários limites à conduta dos cidadãos. É interessante observar que a corrupção do agente público é caracterizada pela “[...] obtenção de vantagem indevida em virtude do exercício de função pública [...]” (GRECO FILHO; RASSI, 2015, p. 15).

Desta forma, quando um funcionário público exige e/ou aceita qualquer vantagem econômica, ou qualquer outro tipo de objeto em troca de facilitar qualquer serviço público, isso é corrupção, e este agente poderá sofrer as consequências de seus atos corruptos. Como exemplo pode ser citado aqui, um policial que deixa de aplicar uma simples multa de trânsito em troca de qualquer valor econômico.

Como observa Rocha (2009), se a corrupção é a deterioração dos bens públicos para satisfação dos interesses privados, significa dizer que o agente público propicia uma vantagem indevida para ele mesmo e, também, traz um benefício para o particular que é condescendente com sua prática corrupta. O que faz com que o particular demonstre maior interesse pela prática corrupta, já que esta satisfaz, de forma mais célere e normalmente menos custosa, seus interesses, mesmo que isso prejudique o interesse público. Portanto, por causa da corrupção, o particular coloca seus interesses privados acima dos interesses da coletividade.

No contexto da administração pública, a corrupção do agente público é considerada como passiva e é determinada no artigo 317 do Código Penal:

Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena - reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa (BRASIL, 1940, art. 317).

Outro tipo de corrupção encontrada é a ‘concussão’, tipificada no artigo 316 do Código Penal: “Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa” (BRASIL, 1940, art. 316).

Neste caso, é importante observar que a lei é clara, que mesmo antes do agente assumir sua função pública ele poderá cometer o crime de corrupção.

Segundo Machado (2017), a concussão é considerada mais grave do que a corrupção passiva por se tratar de:

[...] uma coerção moral explícita do agente público, que para além de simplesmente solicitar ou receber [...], exige (ordena, impõe, obriga) do particular uma vantagem indevida (para si ou para terceiro), em razão do cargo que ocupa (MACHADO, 2017, p. 119).

Frente às considerações supracitadas, a improbidade administrativa está diretamente relacionada com a corrupção de agentes públicos, pois “[...] improbidade é uma prática desonesta que denota mau-caráter e caminha contra a honradez, a boa-fé, a integridade, o bom caráter e a lisura” (CARVALHO, 2019, p. 41).

Nesse sentido, no intuito de coibir a prática da corrupção, a sociedade estabelece padrões de conduta, que são colocados em livros, chamados de normas jurídicas, que todas as pessoas devem seguir. Quanto ao administrador público, este deve seguir aos princípios que norteiam essas normas, para que possa administrar com transparência e legitimidade (ROCHA, 2018). Quando o agente público recebe vantagens ilícitas para o exercício de sua profissão ele age com improbidade (ADÃO, 2017).

Desta forma, o agente público que pratica o ato de improbidade, está caminhando em sentido oposto ao que foi lhe confiado, está sendo desonesto, e essa desonestidade poderá levá-lo a enriquecimento ilícito e, em muitos casos, é o que poderá acontecer se não for descoberto.

Portanto, a corrupção de agentes públicos implica em ato de improbidade administrativa, que:

Retrata a noção de desonestidade, de má-fé e ilegalidade que importa no auferimento de vantagem ilícita ou que resulta em prejuízo ao erário ou que atenta contra os princípios norteadores da administração pública (BEZERRA FILHO, 2014, p. 17).

A corrupção dos agentes públicos é caracterizada por atos lesivos à administração pública.

Cumpra releva que o ato de improbidade administrativa é caracterizado pela:

[...] autoria exclusiva de agente público ou político no exercício de suas funções públicas, atuando de forma antijurídica em benefício pessoal ou em favor de outrem, mas sempre em desfavor do interesse e do patrimônio público (BEZERRA FILHO, 2014, p. 17).

Nesse sentido, vale abordar a Lei 12.846/2013 (BRASIL, 2013) que busca coibir a corrupção a partir da “responsabilização objetiva das empresas que praticarem atos lesivos à administração pública” (ALVES, 2016, p. 86). A referida lei trouxe um novo cenário para o país ao estabelecer um novo regramento cível para a sanção de atos de corrupção quando esses afetarem o poder público. Trata-se de “uma opção legislativa de ampliação do espectro punitivo e regulatório da corrupção” (BARROS; MARQUE, 2017, p. 149).

No âmbito administrativo regulatório, a LAC instituiu a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas, implicando que, qualquer ato de corrupção realizado por funcionários, colaboradores terceirizados ou fornecedores, independentemente de ser de conhecimento dos sócios ou não, é suscetível de punição por uma multa administrativa que será fixada dentro de um parâmetro de 0,10 a 20% do faturamento do ano anterior descontado o valor pago em impostos (BARROS; MARQUE, 2017).

Assim, todas as empresas que mantêm relações com o poder público podem ser punidas caso pratiquem atos lesivos contra a administração pública, independentemente de a empresa ser nacional ou estrangeira, se estiver situada no Brasil, ela estará sujeita às sanções da LAC. Nesse contexto, a seguir, são apresentadas as considerações sobre a corrupção praticada por agentes públicos e políticos no Brasil.

### **1.2.1 Considerações sobre a corrupção praticada por agentes públicos e políticos**

O objetivo deste tópico é apresentar considerações sobre a corrupção de agentes públicos e políticos, bem como suas consequências, a partir de estudos realizados sobre a realidade brasileira. O desenvolvimento deste tópico foi baseado

nos estudos encontrados na CAPES (2020), e a descrição dos estudos foi realizada na ordem cronológica de publicação.

Um estudo realizado por Gomes (2016), sobre “escândalos da corrupção”, descreve a corrupção sob quatro formas baseadas na lógica dos juízos morais, sendo duas relacionadas aos juízos de valor e duas relacionadas aos juízos de necessidade.

O Quadro 1 apresenta os tipos de corrupção segundo os juízos de valor e os juízos de necessidade.

**Quadro 1 – Os tipos de corrupção segundo os juízos de valor e os juízos de necessidade**

<b>Tipos de juízos morais</b>	<b>Juízos de valor</b>		<b>Juízos de necessidade</b>	
<b>Formas da corrupção</b>	<b>Política</b>	<b>Cultural</b>	<b>Social</b>	<b>Econômica</b>
<b>Conteúdo do juízo moral</b>	Decoro	Costumes	Respeito	Confiança
<b>Consideração do juízo em contextos de corrupção</b>	Prevaricação	Desonestidade	Usurpação	Fraude
<b>Substâncias da corrupção</b>	Mudança ou suspensão dos valores morais fundamentais (de boa vida e de bom governo)	Campos simbólicos que ordenam as práticas designadas como honestas ou corruptas e/ou corruptoras	Práticas ilegais, que visam ampliar prestígio e renda, mediante ato violento	Apropriação indébita de uma coisa de domínio comum, mediante ação ilegal
<b>Consequências da corrupção</b>	Deslegitimação da ordem política.	Reprodução de práticas que colocam em risco a integridade da comunidade.	Restrição do Estado como mecanismo garantidor da segurança, minando sua autoridade	Transferência de renda entre grupos sociais e monopolização de atividades econômicas
<b>Normatização contra a corrupção</b>	Institucionalização de determinados princípios constitucionais que orientem e motivem os agentes políticos, para a manutenção da ordem	Proibição de determinadas práticas por parte dos agentes morais, visando à integração da comunidade (reprodução, mediante entronização)	Proibição de determinadas práticas por parte dos agentes privados e do Estado, visando à integração da sociedade (reprodução social, mediante regulação externa ao agente)	Proibição de práticas por parte dos agentes econômicos, visando à manutenção do modo de produção (reprodução econômica)

Fonte: Gomes (2016, p. 20).

Em seu estudo Gomes (2016) apresentou uma síntese sobre as principais perspectivas e definições da corrupção que são descritas na figura 1.

**Figura 1 – Síntese das principais perspectivas e definições sobre corrupção**

LEGAL: As definições do que é corrupção se orientam pela lei, normas e outras regulamentações. Se um ato é proibido pela lei, é corrupto. Diferenças legais entre nações dificultam um consenso de conceitos.
INTERESSE PÚBLICO: O que realmente importa para um ato ser considerado corrupto é o interesse público, mesmo que este seja contrário às leis. Consideram fundamentos baseados na ética e na moral, considerando algo como correto na medida em que cumpre a finalidade para a qual foi criado.
OPINIÃO PÚBLICA: Focam nas atitudes e concepções de corrupção expressos pela opinião pública. Um ato é considerado corrupto na medida em que a sociedade o define como tal. A opinião pública pode variar e ser diferente da lei.
MERCADO: As teorias econômicas e as leis do mercado é que determinam se existe ou não a corrupção, sem levar em conta o impacto moral. Compra de favores junto aos responsáveis pelas políticas econômicas, buscando maximizar decisões.
CARGO: Titulares de cargos públicos praticam atos que desviam de normas vinculativas, para fins impróprios.
HISTÓRICO-CULTURAL: A corrupção é conceituada pelas práticas tradicionais e percepções culturais difundidas pela sociedade ao longo do tempo.
REALISTA: Tensão entre a busca do poder e manutenção do quadro regulamentar em que a concorrência acontece.

Fonte: Gomes (2016, p. 26).

Assim, a corrupção pode ser política, considerando as virtudes do corpo político e estar relacionada ao decoro político frente aos princípios de ordem. A corrupção também pode assumir uma forma cultural. Nesse caso, leva-se em consideração os costumes no juízo moral de valor, que exige a honestidade por parte dos agentes políticos perante as oportunidades em face dos corruptores em potenciais. Esse processo faz com que o corruptor possa tornar a corrupção um fato comum em seu cotidiano (GOMES, 2016).

Além da corrupção política e cultural que são baseadas nos juízos morais de valor, também é possível destacar a corrupção social e econômica ligadas aos juízos morais de necessidade. A corrupção social geralmente é vinculada à ação baseada em necessidades materiais, constituindo uma usurpação em face a ato violento, de bens por parte dos agentes, assim, “o juízo moral gira em torno da segurança e proteção do direito de propriedade e do bem comum” (GOMES, 2016, p. 21).

Na sua forma econômica, a corrupção está relacionada “à ilegalidade da apropriação indébita de um domínio público” (GOMES, 2016, p. 21). Esse tipo de corrupção não envolve violência, pois é baseada em fraudes contra o domínio público, promovendo uma quebra na relação de confiança creditada pela sociedade aos

agentes políticos e, como consequência, promovendo uma desestabilização dos modos de produção.

Um outro estudo, realizado por Shimabuku (2017, p. 23-24), sobre as “causas e consequências da operação Lava Jato”, demonstra que a corrupção no Brasil está fortemente relacionada ao setor público/político. Nesse estudo, o conceito de corrupção é descrito “como o comportamento de indivíduos com autoridade ou posição em cargos públicos que se desviam das funções para obter vantagens”, essas vantagens podem ser pessoais ou para terceiros, podem ser financeiras ou de caráter pessoal e envolvem o patrimônio público. Outra forma de descrever a corrupção é “como o uso indevido de poder ou autoridade concedida a uma pessoa, com o intuito de auferir vantagens pessoais ou a terceiros”, por meio de manobras ilegais, tais como suborno, gratificações ilegais, extorsão econômica e conflitos de interesse como descrito a seguir.

O suborno configura-se como uma transação de negócios ilegal ou antiética. Geralmente, o suborno ocorre sob a forma de propina (pagamento de comissão ao funcionário público para obtenção de vantagem) e licitação fraudulenta (facilitação para que um fornecedor vença um contrato de licitação). As gratificações ilegais são similares ao suborno, no entanto, as gratificações podem ocorrer sem que necessariamente haja a intenção de influenciar uma decisão particular nos negócios. Desse modo, não é fácil provar a real intenção por trás de uma gratificação, motivo pelo qual muitas empresas (públicas e privadas) não permitem que seus colaboradores recebam qualquer tipo de gratificação de parceiros de negócios.

De acordo com Shimabuku (2017), a extorsão econômica ocorre quando um “funcionário de uma empresa demanda um pagamento de um fornecedor ou de um comprador para tomar uma decisão em favor deste em uma transação entre suas empresas” (p. 24). Os conflitos de interesse ocorrem “quando um funcionário, gestor ou executivo possui interesse pessoal ou econômico não declarado em uma transação que afeta adversamente a companhia que representa” (p. 24-25). No referido estudo, foram destacados os prejuízos socioambientais da corrupção e suas consequências sociais, ambientais e econômicas. Todos esses fatores demandam mecanismos de controle e combate à corrupção para minimizar suas consequências na esfera socioambiental e, também, nas esferas econômica e política.

Uma questão discutida por alguns autores como Bochenek (2008), Carvalho (2019), Gomes (2016) e Shimabuku (2017), é que a corrupção não fica restrita às

ações do corrupto e do corruptor, ela extrapola esse contexto e traz impactos para o desenvolvimento econômico, social e político do país. Assim, a seguir passa-se a abordar a corrupção no Brasil e os possíveis impactos no desenvolvimento econômico, social e político.

### 1.3 A CORRUPÇÃO NO BRASIL E OS POSSÍVEIS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E POLÍTICO

O objetivo deste subcapítulo foi o de abordar os impactos da corrupção no desenvolvimento econômico do Brasil. O desenvolvimento deste texto foi baseado em uma pesquisa bibliográfica, realizada a partir de estudos encontrados no banco de teses da CAPES, como descrito no início deste capítulo, que são apresentados a seguir em ordem cronológica de publicação.

Alguns estudiosos acreditam que a corrupção impacta negativamente na economia das empresas envolvidas e podem trazer prejuízos para o país, citando como exemplo, o caso da Lava Jato. Segundo Miceli (2016), os impactos da operação Lava Jato foram significativos para o crescimento da Petrobrás, fazendo com que a empresa sofresse perda de credibilidade e de crédito nos mercados financeiros o que levou a uma redução dos grandes investimentos projetados. A conclusão do estudo foi que as prisões dos executivos impactaram na rentabilidade das empresas envolvidas na Lava Jato.

Para Santos (2016), a corrupção relacionada ao caso da Lava Jato, provocou impactos econômicos no sentido de que esses esquemas, que envolviam a Petrobrás que é a maior empresa brasileira e responde por 13% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Nesse mesmo sentido, Barros e Marque (2017) afirmaram que a Lava Jato pode ser considerada um importante laboratório de estudos para se traçar as mudanças legais implementadas para coibir a corrupção no país.

É importante destacar que a referida Lei 12.850/2013 é que trata de forma mais explícita o instituto da colaboração premiada e, ainda assim, discute-se, por exemplo, o uso da prisão preventiva como forma de obter a colaboração, o presente estudo não pretende inumar aqui tais questões, apenas salientar que, apesar de os institutos legais como a Lei 12.850/2013 e a Lei 12.846/2013, ainda necessitam de reformulações que devem ser realizadas conforme a evolução das experiências práticas com tais institutos.

Dito isso, cumpre relevar que a operação Lava Jato, com as denúncias de corrupção, a prisão dos diretores, além do endividamento e dificuldades de captação de recursos levaram à empresa a uma perda de credibilidade no mercado, ocasionando uma queda no preço do barril de petróleo no mercado internacional. Desse modo, para os investidores do mercado, a situação da Petrobrás provocou medo e apreensão em empresas de toda a cadeia produtiva. Essa assertiva foi corroborada nos estudos realizados por Miceli (2016), Araujo (2017) e Osterno (2018).

A investigação realizada por Araujo (2017) teve como objetivo analisar os efeitos da operação Lava Jato e seus impactos sobre o retorno das ações listadas no mercado de ações brasileiro. As informações foram avaliadas a partir de dados sobre o retorno anormal acumulado das ações das companhias que foram citadas na operação Lava Jato.

Os resultados do estudo realizado por Araujo (2017) demonstram, que a corrupção impactou negativamente na economia de empresas envolvidas e citadas na operação Lava Jato. Para as demais empresas, que não estavam envolvidas em casos de corrupção nem com a Lava Jato, foi observado um efeito positivo sobre o retorno anormal acumulado. Esses resultados sugerem que a corrupção provoca impactos negativos nas decisões sobre investimentos privados, com consequências negativas para o crescimento de longo prazo, além de representar um obstáculo à concorrência, quando ocorre o favorecimento de empresas corruptas em contratações públicas desconsiderando o melhor custo-benefício.

No estudo realizado por Osterno (2018) foi feito uma análise da corrupção sobre o crescimento econômico, a partir de um modelo proposto por Blackburn e Powell, em 2011, calibrado para economia brasileira. Os resultados mostraram que a inflação e a corrupção podem ser positivamente correlacionadas. Assim, a corrupção poderá implicar em maiores níveis de impostos sobre o consumo, rendimento de capital, trabalho e produto. Além disso, acreditam-se que os níveis elevados de corrupção e impostos provocam impactos negativos sobre o crescimento econômico.

A conclusão de Osterno (2018, p. 1) foi que: “menores impostos sobre o capital e o combate à corrupção podem auxiliar na condução de políticas de crescimento e controle da inflação, respectivamente”. Portanto, entende estes estudiosos aqui citados, que a corrupção prejudica o crescimento econômico, pois podem ocorrer um aumento consideráveis dos impostos e da inflação.

Os estudos supracitados (ARAUJO, 2017; MICELI, 2016; OSTERNO, 2018; SANTOS, 2016) demonstram que a corrupção prejudica a imagem das empresas envolvidas, sendo a falta de credibilidade junto aos investidores, uma das principais consequências que leva também a perda de rendimentos.

A corrupção também tem como consequência a realização de contratos onde não é considerada a melhor relação custo-benefício, implicando em maiores gastos públicos e leva a necessidade de aumentar impostos. Assim, acarreta um problema sério que causa impacto em várias esferas do setor público e privado, prejudicando o crescimento econômico e, também, com consequências graves na esfera social. No entanto, um estudo recente, realizado por Lopes Junior *et al.* (2018) apresenta uma outra perspectiva, no sentido de que a corrupção poderia não ser tão prejudicial como é considerada.

A investigação realizada por Lopes Junior *et al.* (2018, p. 700) analisou o efeito da corrupção sobre o nível de gastos das empresas estatais (*State-Owned Enterprises* – SOEs) e como essas práticas podem ser prejudiciais para a economia. Os resultados, confirmaram a hipótese do estudo de que “em ambientes mais corruptos as SOEs gastam mais do que as empresas privadas”, isso faz com que essas empresas invistam mais que as empresas privadas, inclusive com a folha de pagamento dos empregados, além de realizarem maiores investimentos a curto prazo, o que impulsiona a economia. No entanto, elas possuem uma gestão menos eficiente de seus ativos quando comparadas com as empresas privadas.

Apesar da visão apresentada por Lopes Junior *et al.* (2018), outros autores como Moisés (2013) e Santos (2016) afirmaram que a corrupção também acarreta impactos negativos no desenvolvimento social.

Sobre os impactos da corrupção no desenvolvimento social, Moisés (2013, p. 48) observou que a falta de confiança por parte da sociedade resulta numa atmosfera de descrédito e desesperança, que compromete “a aderência dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social”. Assim, a corrupção leva a uma desconfiança e a um distanciamento dos cidadãos da política e das instituições democráticas.

A desconfiança e a desesperança provocam uma sensação de impunidade e tornam a corrupção um fato corriqueiro, fazendo com que, esse tipo de comportamento seja banalizado e passe a ser adotado também pelos cidadãos que entendem que o pagamento de subornos para agilizar um documento ou obter vantagens é algo válido (MOISÉS, 2013).

Apesar das considerações trazidas por Moisés (2013), um estudo internacional, realizado por Smith (2015) destaca que, nos Estados Unidos, o pagamento de pequenos valores para agilizar o andamento de documentações, ou ainda, para agilizar o desempenho de um funcionário público estrangeiro para uma ação não discricionária, não é considerado uma prática ilegal.

De volta ao impacto da corrupção sobre o desenvolvimento social, segundo Santos (2016, p. 28), um exemplo da desconfiança e desesperança da população frente à corrupção e de que isso faz parte até da cultura da sociedade, observadas por situações como: 'jeitinho' e 'sabe com quem está falando?' "No Brasil, entre o 'pode' e o 'não pode', encontra-se um 'jeito'". Esse 'jeitinho brasileiro' constitui uma maneira de conciliar interesses e, nem sempre, é algo que causa impactos negativos para a sociedade, mas, por outro lado, pode causar situações constrangedoras e ineficiência nos serviços públicos.

Assim, a corrupção pode implicar em situações constrangedoras em que os cidadãos entendem como algo comum pagar um valor extra para obter vantagens, ou ainda, utilizar a 'carteirada' do 'sabe com quem está falando?' é algo aceitável. Isso decorre da falta de confiança dos cidadãos nas leis, ou nas instituições judiciárias, e de um descredito por parte deles em relação ao Estado, fazendo com que aceitem essas situações, uma vez que elas fazem parte da cultura brasileira.

Nesse sentido, Gomes (2016) destacou em seu estudo que a corrupção pode ser considerada de duas formas: como uma questão de valores individuais ou como uma fraqueza das instituições. Assim, a corrupção constitui um desafio a ser enfrentado em todas as esferas. Quando arraigada na cultura de uma sociedade, a corrupção promove um esvaziamento da autoridade do Estado, quando diante de leis mais severas implementadas para o combate à corrupção, os cidadãos entendem que existem mais oportunidades para que os agentes invistam em práticas corruptas.

Alves (2016) afirmou em seu estudo, que os impactos da corrupção na administração pública trouxeram consequências negativas para toda a sociedade, pois ameaça e impede o desenvolvimento do país e de seu povo, sobretudo, a população economicamente vulnerável.

Também entendem estes pesquisadores, que a corrupção pode provocar consequências negativas para todas as pessoas, inclusive para aquelas que não participaram dela, pois ela causa uma redução dos investimentos, como a perda de confiança da sociedade no Estado e constitui um desrespeito aos direitos humanos.

Além disso, “a corrupção tornou-se hoje uma das manifestações mais importantes do crime organizado no mundo globalizado que tem graves ramificações nacionais e internacionais” (ALVES, 2016, p. 58).

Além dos impactos econômicos e sociais como foi descrito até aqui, a corrupção também provoca impactos na política de um país, e com isso, políticos ardilosos aproveitam-se da palavra corrupção para fortalecerem-se em suas campanhas políticas, fazendo promessas muitas vezes impossíveis a sociedade, de que sendo eleitos acabarão com a corrupção.

Para identificar os impactos da corrupção na política, são utilizados índices de percepção de corrupção, buscando sua mensuração nas mais distintas conjecturas. Assim, a Transparência Internacional (TI – *Transparency International*) desenvolveu, em 1995, um índice denominado índice de percepção de corrupção (CPI – *Corruption Perceptions Index*), que contempla o tema de forma direta ou indireta por meio da análise ponderada de diversas pesquisas sobre o assunto (COUTINHO, 2018).

É importante observar que a CPI é uma percepção que as pessoas têm da corrupção, não significa que a percepção das pessoas sobre a corrupção seja o mesmo que ocorre na prática. Na verdade, as pessoas costumam ter uma percepção negativa da corrupção, não costumam ver os possíveis impactos positivos dela como foi mencionado no estudo realizado por Lopes Junior *et al.* (2018).

De acordo com a Transparência Internacional (2020), na CPI de 2019 o Brasil apresentou níveis elevados de corrupção, pois sua pontuação foi 35/100 (quanto mais próximo de zero maior o nível de corrupção) e, em 2016, a pontuação foi 40/100, ou seja, o nível de corrupção aumentou de 2016 para 2019. Quanto à classificação do Brasil entre os 180 países analisados, em 2019 foi de 106/180, enquanto em 2016 havia sido 79ª posição. Isso também podem demonstrar um certo aumento dos níveis de corrupção no país.

A Transparência Internacional (2020) mostra também que 54% das pessoas participantes da pesquisa acreditam que a corrupção aumentou no Brasil nos últimos 12 meses, ou seja, durante o ano de 2019. E que 11% pagaram suborno para obtenção de vantagens em serviços públicos neste último ano.

Esses dados que se apresentam mostram que a corrupção está imbricada na sociedade brasileira e o descrédito e a desesperança em relação aos políticos gera em uma parcela dos cidadãos certa despreocupação com os valores morais e éticos,

umentando a corrupção não apenas nos meios políticos, mas, também, em situações menores e cotidianas (COUTINHO, 2018; SANTOS, 2016).

Visto que a corrupção não se elimina, mas pode ser reduzida, por meio de um processo continuado e permanente de melhoria institucional, legal e cultural, que visem combater suas possíveis causas e efeitos. Nesse cenário, as causas da corrupção vão interagindo e se acumulando, reunindo condições extremamente propícias à sua produção e disseminação no país.

A corrupção não pode ser avaliada sem ambiguidade (*causas versus* consequências), uma vez que, não há apenas um fenômeno responsável pela ocorrência e pelo desenvolvimento dela, pois a corrupção sempre surgirá de uma série de vários fatores inter-relacionados, que podem diferir consideravelmente um do outro. Entre os fatores mais citados que influenciam o desenvolvimento da corrupção estão: ambiente político e econômico, ética e legislação profissional, além de outros fatores puramente etnológicos, como costumes, hábitos e tradições (FARIA, 2019).

Existem evidências de que a democracia reduz a corrupção, mas apenas se as instituições forem evoluídas e totalmente funcionais. Simplesmente transformar um regime autoritário em uma democracia, como ocorreu no Brasil, não será suficiente no combate à corrupção, pois é preciso mudar a mentalidade dos agentes públicos e promover a ética profissional nas instituições governamentais.

Quanto às suas consequências, Pilgallo (2013) afirma que a corrupção atrapalha o desenvolvimento do país, pois emperra a economia, além do desenvolvimento social.

Nesse sentido, Leite (2016, p. 188-189) destaca que a corrupção implica na degradação da democracia: “O grau de degradação democrática vivenciado atualmente exige uma reforma política, o que já é demandado há décadas”. De fato, existe no Brasil um arcabouço de medidas protetivas, no entanto, “[...] o excesso de legislação protetiva, mas que nem sempre é eficaz [...]”. Assim, seria mais importante uma legislação protetiva que seja enxuta e efetiva no combate à corrupção no país.

Como exemplos de escândalos de corrupção no Brasil, é possível citar os casos do Mensalão e da Lava Jato, que são abordados a seguir.

## 1.4 CASOS DE CORRUPÇÃO NO BRASIL

É interessante observar que a partir de operações como o Mensalão e a Lava Jato, a sociedade passou a se preocupar mais com os impactos da corrupção e a valorizar os esforços jurídicos no sentido de coibir essa prática.

Desse modo, os escândalos recentes de corrupção no Brasil levaram a implementação de legislações mais robustas como é o caso da Lei 12.846/2013 – Lei Anticorrupção que criou mecanismos de prevenção e combate à corrupção, que serão discutidos mais à frente.

A percepção da maioria das pessoas, como mostrou a pesquisa da Transparência Internacional (2020) é que a corrupção pode ser prejudicial. Para alguns autores, a corrupção pode ser considerada um parasita do Estado, pois causa efeitos econômicos, sociais políticos (BOCHENEK, 2008; CARVALHO, 2019).

Quanto às causas, não tem definido uma causa específica, pois se trata de algo muito subjetivo, sendo encontrada tanto na classe inferior, mais pobres quanto nas classes mais altas.

Para Mairal (2018) observou que a corrupção também pode ser causada por fatores culturais, sociais, econômicos e políticos visando a obtenção de vantagem ilícita, elevação de seu status político e/ou social e a obtenção/manutenção do poder.

Desta forma, a corrupção poderá visar o poder e status político, econômico e/ou social. Portanto, o acúmulo de poder, ou ainda, a concentração de poder nas mãos de poucos, pode promover a corrupção. Um dos maiores desafios do combate à corrupção é a ineficiência estatal, quer seja legislativa, administrativa ou jurisdicional.

A corrupção se mostra no corporativismo encontrado em alguns setores do Poder, em especial no Judiciário e no Legislativo; na ineficiência dos mecanismos de repressão aos ilícitos praticados pelos agentes públicos detentores do poder; nas decisões arbitrárias; nas mazelas na contratação dos ocupantes dos cargos comissionados (ROCHA, 2009).

Em relação às causas socioeconômicas não se pode deixar de considerar que algumas distorções estruturais e conjunturais da economia e da organização social, sobretudo do Brasil, vêm contribuindo decisivamente para o aumento da corrupção. Investigações como as realizados por Bochenek (2008) e Rocha (2018) demonstram que a corrupção ocorre no mundo todo em graus distintos e pode estar diretamente ligada às falhas de mecanismos de controle institucional e gerencial do Estado.

Nesse contexto, o objetivo deste subcapítulo foi abordar os casos de corrupção conhecidos como Mensalão e Lava Jato para demonstrar o contexto da criação de mecanismos de combate à corrupção no Brasil.

#### **1.4.1 O caso mensalão**

Este tópico tem como objetivo discorrer sobre o caso Mensalão, que ganhou os holofotes da mídia e foi amplamente divulgado no Brasil e no exterior. O desenvolvimento do texto foi baseado na leitura das obras de Pereira (2013) e Lucas Rocha Furtado (2018).

O principal escândalo de corrupção que atingiu o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2005, foi chamado de Mensalão, consistindo num esquema de pagamento de propinas em troca de votos no Congresso Nacional para os projetos do governo:

Constatou-se que, da indicação político-partidária para ocupação de cargos de mando em diversos órgãos de entidades da administração pública federal, resultava a angariação indevida de recursos públicos de propina e outros meios espúrios. Os recursos angariados tinham por finalidade o financiamento de campanhas eleitorais, o aliciamento de parlamentares e partidos para a base de apoio ao Governo no Congresso Nacional e o enriquecimento ilícito de agentes públicos, políticos, empresários e demais participantes do esquema (FURTADO, 2018, p. 191).

Frente a constatação desse esquema de pagamentos de propinas, em 30.03.2006 foi oferecida a denúncia ao Supremo Tribunal Federal pelo então procurador-geral da República, Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, sendo instaurada no Congresso a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para investigação das denúncias de condutas ilícitas nas Empresas Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), conhecida como a CPMI dos Correios (PEREIRA, 2013).

Segundo Furtado (2018), é importante observar que não foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar especificamente o Mensalão, isso ocorreu por meio da CPMI dos Correios que já estava instaurada para investigar a corrupção na ECT.

O Mensalão era realizado por meio de contratos administrativos realizados entre a Administração Pública Federal (ADF) “com as empresas de publicidade DNA Propaganda Ltda. e SMP&B Comunicação Ltda., vinculadas ao empresário Marcos Valério Fernandes de Souza” (FURTADO, 2018, p. 192).

Ainda na fase de investigação, surgiram suspeitas de que esse esquema de corrupção foi idealizado e iniciado no estado de Minas Gerais e, posteriormente, foi levado para a esfera federal. Segundo Furtado (2018, p. 192), “no estado de Minas Gerais, as empresas da qual participava [SMP&B e DNA] ganhavam as principais contas do Governo Estadual [...] a partir do ano de 1998, conseguiram algumas contas na esfera federal”.

Os contratos entre as referidas empresas e a administração pública federal foram constatadas uma série de irregularidades, tais como: “sonegação fiscal, manutenção de contabilidade paralela, emissão de notas fiscais falsas para justificar custos na prestação dos serviços, entre outras” (FURTADO, 2018, p. 195). Tais irregularidades visavam a arrecadação ilícita de recursos para o financiamento do Mensalão.

Segundo a denúncia do Ministério Público Federal (MPF), as empresas de Marcos Valério eram utilizadas como veículos de arrecadação e repasse de recursos para os parlamentares, conforme as indicações do então tesoureiro do Partido dos Trabalhadores (PT) Delúbio Soares e essa operação foi batizada de ‘valerioduto’. O Banco Rural foi utilizado para o repasse do dinheiro aos atores do esquema corrupto. Nessa direção,

O funcionamento do ‘valerioduto’ teve basicamente dois modelos de operação; o considerado ‘padrão’, mediante o qual o dinheiro era repassado aos beneficiários diretamente das contas correntes das agências de publicidade de Marcos Valério e o outro, que se valia de intermediários (a empresa Garanhuns e a Corretora Bônus Banval) para repassar os recursos aos destinatários finais (FURTADO, 2018, p. 197).

A desestruturação do esquema do Mensalão foi importante para o fortalecimento das instituições democráticas no país:

O julgamento do Mensalão pelo Supremo Tribunal Federal trouxe duas definições fundamentais para o aperfeiçoamento da democracia brasileira: a de que houve compra de apoio político no Congresso, inclusive com dinheiro público, por parte do Executivo, e a de que essa prática coloca em risco o equilíbrio entre os poderes da República (PEREIRA, 2013, p. 283).

Desta forma, estes pesquisadores entendem que o processo foi importante para que a sociedade ficasse mais atenta, isto é, mais ligada aos noticiários referente a corrupção dos agentes públicos, entendem que houve diminuição por parte da população na desconfiança que tinham no poder público, principalmente na sensação de impunidade, e com isso, acreditam ter aumentado mesmo que por um momento,

a confiança no poder público, no judiciário e principalmente no Supremo Tribunal Federal (STF) bem como, nos mecanismos de combate a corrupção.

O esquema do Mensalão foi considerado um dos maiores esquemas de corrupção na história brasileira. Contudo, posteriormente, surgiu a Lava Jato abarcando valores bilionários e envolvendo diversos agentes públicos, como é descrito a seguir.

#### **1.4.2 O Caso Lava Jato**

A Lava Jato, nome da operação do Ministério Público Federal, teve início em março de 2014, na 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba, no Estado do Paraná. “O nome da operação decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis a lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas” (SANTOS, 2016, p. 5).

Segundo Chemim (2017, p. 73),

O estabelecimento não tinha um lava a jato, mas o fato de que postos de gasolina costumam ter esse serviço, somado ao trocadilho com lavagem de dinheiro e que, com o volume de dinheiro que por ali transitava, a lavagem não seria de carros, mas de aviões a jato, levou a delegada da Polícia Federal Erika Mialik Marena a batizar a operação de Lava jato.

No início da operação Lava Jato foram investigadas e processadas quatro organizações criminosas lideradas por doleiros (operadores do mercado paralelo de câmbio). Na sequência, o MPF recolheu provas de um esquema de corrupção na Petrobrás, que envolvia políticos e empreiteiros. As empreiteiras que estavam organizadas em cartel, realizavam o pagamento de propinas para os dirigentes da estatal e, também, para outros agentes públicos e políticos (SANTOS, 2016).

De acordo com a denúncia do Ministério Público Federal, os valores das propinas variavam entre 1%-5% do montante total dos contratos que eram bilionários e superfaturados. A distribuição desse suborno era realizada por operadores financeiros que participavam do esquema (SANTOS, 2016).

Ao estudar a Lava Jato, foi observado que se trata de um tema muito polêmico, pois enquanto alguns autores defendem-na como um avanço no combate à corrupção no Brasil, como são os casos de Santos (2016), Dallagnol (2017) e Chemim (2017), ao contrário, Leite (2015) acusa a operação de ser palco para manobras políticas e descreveu sua visão sobre a Lava Jato:

No Brasil de 2015, o juiz federal Sergio Moro, da 13ª Vara Criminal de Curitiba, é a autoridade que autoriza prender e soltar, castigar e punir, vigiar e perseguir. Controla o poder de Estado em seu grau máximo, que diz respeito à liberdade dos cidadãos. Estabelece as duas fronteiras do mando – aquilo que se exerce por consenso, quando a sociedade aceita o que o Supremo Mandatário deseja, e aquilo que se cumpre por coerção. Além de manter o Executivo em alerta e frequente paralisia, a Lava Jato enquadró as lideranças principais do Legislativo, onde Eduardo Cunha e Renan Calheiros não passam de fantoches à mercê das investigações da Polícia Federal, das denúncias do Ministério Público – e do aval de Sergio Moro (LEITE, 2015, p. 13).

O argumento de Leite (2015) é que a Lava Jato causou prejuízos políticos para o Partido dos Trabalhadores, influenciando diretamente no cenário político do país.

Uma abordagem adotada por Chemim (2017) e Dallagnol (2017) é a comparação da operação Lava Jato no Brasil, com a operação Mãos Limpas na Itália. Segundo Dallagnol (2017, p. 47),

É preciso ter cuidado com a manipulação do discurso econômico contra a Lava Jato. A economista Maria Cristina Pinotti aponta que, na Itália, na época da Operação Mãos Limpas, 'o abrandamento das leis contra a corrupção foi vendido à população como a maneira eficaz de promover o crescimento econômico. Afinal, diziam, a corrupção faz a economia funcionar. Mas ninguém avisou que faz funcionar muito mal'. Após concessões feitas à desonestidade, a Itália veio a ter, hoje, a maior taxa de corrupção e o pior desempenho econômico dentre os países desenvolvidos.

A facilitação da corrupção para alguns estudiosos, eles entendem que podem implicar em impactos negativos para o desenvolvimento econômico, social e político, trazendo prejuízos para toda a sociedade. De acordo com Chemim (2017), um problema no Brasil é que, assim como na Itália, a corrupção está arraigada na sociedade:

A facilidade do entendimento entre agentes públicos e privados no Brasil e na Itália talvez se deva ao fato de que a corrupção e o desvio de verbas em licitações fraudulentas são tão antigos quanto as leis que regulamentaram os processos licitatórios nos dois países. Tornou-se praxe grandes empreiteiras italianas e brasileiras cobrarem valores superfaturados em obras estatais já antecipando que parte do excedente será destinado à propina para servidores públicos do órgão público respectivo. Os servidores públicos que participaram destas negociatas sabem disso e esperam por isso. A oferta e a aceitação são implícitas no modo de agir de cada um. Isso foi percebido pelo procurador da República Antonio Di Pietro e seus colegas na Itália e pela Polícia Federal, pelos procuradores da República e pelo Juiz Sergio Moro no Brasil (CHEMIM, 2017, p. 27).

Tanto no Brasil (Lava Jato) como na Itália (Mãos Limpas) é difícil identificar o início do esquema de corrupção revelado por essas operações. No caso da Lava Jato, as investigações realizadas não conseguiram desenhar um limite de tempo ou espaço

devido à própria fragilidade das provas nesse tipo de crime (VALLIM, 2018). Apesar da dificuldade em identificar o início dos atos de corrupção que levaram à Lava Jato, o Ministério Público Federal, entende que houve um progresso e resultados positivos em comparação com outras operações já realizadas no País.

A Lava Jato se revelou um mecanismo complexo e efetivo para a movimentação de dinheiro como fomento à corrupção no Brasil. A operação identificou uma teia de atores – agentes públicos, políticos e privados – que atuavam mediante o pagamento de propinas para a obtenção de vantagens, superfaturamento de obras, ocultação de recursos ilícitos, doações eleitorais, remessas de dinheiro ao exterior, entre outros (VALLIM, 2018).

De acordo com as denúncias do Ministério Público, o *modus operandi* prevalente na Lava Jato era o pagamento de propinas por meio de empresas intermediárias, geralmente consultorias fictícias, além do pagamento em espécie. Em alguns casos, os pagamentos passavam por várias empresas até chegar aos agentes corruptos. Esse esquema envolvia uma série de degraus, tais como empreiteiras, consultoria, empresa para movimentar o dinheiro e empresas de lavagem de dinheiro (VALLIM, 2018).

Segundo a denúncia do Ministério Público, a Lava Jato funcionava da seguinte forma: as empreiteiras contratavam a prestação de serviço de uma empresa de consultoria, que por sua vez, elaborava contratos fictícios e emitia notas fiscais de serviço, e em várias vezes os relatórios eram inclusive forjados. Nesse contexto, a empresa que tinha como finalidade a movimentação de dinheiro, era contratada pela consultoria exclusivamente para a movimentação de grandes valores fora do Brasil, em uma conta *offshore*, ou para repassar o dinheiro para alguém com relacionamento com algum político.

Por fim, as empresas de lavagem de dinheiro atuavam assim: em alguns casos, estas empresas, faziam depósitos ou pagamentos em espécie, direto para os políticos, e muitas vezes de forma dissimulada, como a divisão de um pagamento vultoso em uma série de pagamentos pequenos, a fim de ludibriar o monitoramento que era efetuado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) que previa a comunicação de transações maiores (VALLIM, 2018).

Assim, havia um cartel de empresas que prestavam serviços públicos uma vez que ganhavam os contratos licitatórios devido às propinas que eram pagas aos

agentes públicos e políticos. Esse processo de lavagem de dinheiro incluía empresas fictícias e, também, empresas reais.

Todo esse esquema fraudulento resultou em inúmeras prisões, vários acordos de colaboração e acordos de leniência, além de muitas operações pela Polícia Federal. Segundo dados do MPF (2020), atualizados até 19 de março de 2020, a operação Lava Jato realizou 119 denúncias, 116 ações penais, 165 condenados (1ª e 2ª instâncias), 49 acordos de colaboração, 14 acordos de leniência e 70 operações, o quadro 2 apresenta uma síntese dos números alcançados com a operação Lava Jato até março de 2020.

**Quadro 2 – Resultados da operação Lava Jato até 19.03.2020**

<b>VALORES</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
119	Denúncias apresentadas
116	Ações penais
165	Condenados (1ª e 2ª Instâncias)
49	Acordos de colaboração
14	Acordos de leniência
70	Total de operações
163	Prisões temporárias
130	Prisões preventivas
1.343	Buscas e apreensões
211	Coerções coercitivas
10	Ações de improbidade administrativa
2	Acordos de colaboração homologados no TRF4
138	Acordos de colaboração homologados no STF em atuação conjunta com a PGR
500	Número de denunciados
4 bilhões	Valores devolvidos aos cofres públicos (Petrobrás, União, etc.)
2,1 bilhões	Valores previstos em multas compensatórias decorrentes de acordos de leniências
111,5 milhões	Valores de renúncias voluntárias de réus
4 milhões	Valores 1 Termo de Ajustamento de Conduta
14,3 bilhões	Total de valores previstos de recuperação

Fonte: Ministério Público Federal (2020).

Além dos efeitos produzidos no Brasil, como descrito no quadro supracitado, a Lava Jato também produziu efeitos internacionais, sendo que o primeiro pedido de cooperação internacional ocorreu em julho de 2014. Desde então, já recebeu 606

pedidos passivos de cooperação jurídica em matéria penal, com origem em 40 países e 447 pedidos ativos destinados a 61 nações. O Peru é o país com maior número de demandas (41,2% das solicitações), seguido pela Suíça, com 31,3%.

As demandas supracitadas, em sua maioria, se referem à oitiva de investigações, testemunhas, vítimas ou peritos na fase extrajudicial. Até a data da atualização do relatório (19.3.2020), já foram bloqueados no exterior mais de R\$ 2,1 bilhões, em bens e valores, sendo que a maioria encontra-se na Suíça, com vinculações em contas bancárias de outros países como Estados Unidos e Singapura por exemplo.

Todos esses números revelam o potencial criminoso dos agentes públicos, políticos e das empresas envolvidos na operação Lava Jato. Como observou Furtado (2018, p. 232), a “Lava Jato está diretamente relacionada aos novos instrumentos processuais, como a delação ou colaboração premiada, criada pela Lei 12.850, de 2013”.

A importância da operação Lava Jato e do emprego dos mecanismos de combate à corrupção como o acordo de leniência, *Compliance* e delação premiada está no fato de que a “corrupção é um crime sem rastro” (FURTADO, 2018, p. 232), assim, quando um delator está disposto a colaborar para dismantelar o esquema criminoso é possível chegar a agentes públicos e políticos e a empresas de forma que todos sejam punidos. Assim, para estes pesquisadores, isso fortalece a democracia e promove ações de prevenção e combate à corrupção no país.

Porém, nestes últimos dias foram levantadas dúvidas sobre a atuação desta operação chamada de lava-jato, pois têm sido observadas a utilização política colocando em xeque a parcialidade das operações. O problema encontrado em alguns destes mecanismos de combate a corrupção, como veremos mais adiante, é que quando utilizados, é justamente porque a corrupção já aconteceu e ou está acontecendo, desta forma, são usados como uma última alternativa no intuito de punir aqueles que cometeram o crime de corrupção. Com isso, as empresas que contratam com a administração pública é a que mais sofre, pois a repercussão por ser negativa deixa estas empresas mais vulneráveis no mercado.

Daí a importância da implementação de mecanismos de defesa contra a corrupção e que atendam às demandas brasileiras, com maior abrangência e eficácia, visando ampliar as medidas de controle e combate a corrupção no Brasil, bem como, uma maneira de proteger a imagem destas empresas que contratam com a

administração pública. Desta forma, será apresentado neste estudo e com mais detalhes estes mecanismos de controle e combate a corrupção, e por fim, será analisado qual deles é o mais eficaz ao ser utilizado, e apresentar a resposta ao problema da presente pesquisa.

## 2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é o de apresentar os instrumentos jurídicos de combate à corrupção no Brasil. O estudo destes instrumentos jurídicos, buscou responder ao problema de pesquisa a partir da identificação dos mecanismos empregados no combate à corrupção dos agentes públicos e políticos.

Para melhor compreensão do tema, o desenvolvimento deste capítulo foi realizado por meio dos seguintes assuntos: lei anticorrupção e acordo de leniência; a colaboração premiada, e o *Compliance*;

Quanto às ferramentas científicas empregadas para o desenvolvimento deste capítulo, o texto foi elaborado a partir de uma pesquisa bibliográfica sobre os mecanismos de combate à corrupção no Brasil, tais como: a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e o Acordo de Leniência, o *Compliance* e a colaboração premiada.

### 2.1 LEI ANTICORRUPÇÃO E ACORDO DE LENIÊNCIA

Este subcapítulo tem a intenção de expor a Lei 12.846/2013 (BRASIL, 2013), também denominada como Lei Anticorrupção (LAC) e o acordo de leniência. A LAC inovou e trouxe desafios para o setor públicos e, também, para a esfera privada, passando a adotar um maior número de regras para evitar a ocorrência de infrações à ordem jurídica vigente.

Desse modo, a aplicação de multas elevadas e a publicação extraordinárias em processos administrativos de responsabilização (PAR) são mecanismos implementados pela LAC visando o tratamento repressivo àquelas pessoas jurídicas infratoras.

O entendimento da LAC é de que a pessoa jurídica deve responder pelos atos de corrupção nas esferas: civil, administrativa e criminal. A ação com dolo ou culpa como parte da conduta típica do Corpo Diretivo de uma pessoa jurídica demonstra a necessidade de sua punição nas esferas legais.

Nesse sentido, Freitas Junior (2017, p. 279) assevera que “não se pode admitir que a pessoa jurídica não possua vontade, bem como, não aja através de seu elemento subjetivo”. Contudo, é indispensável à prova do dolo ou culpa e o respeito aos princípios e garantias constitucionais, com previsão legal e utilização do critério

subjetivo para tal responsabilização. Assim, a LAC trouxe o acordo de leniência<sup>1</sup> para a seara punitiva administrativa, à semelhança do que já era praticado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Ao tratar do acordo de leniência, a LAC previu basicamente duas vertentes de sua utilização, quais sejam: (a) pela prática de atos limitados pela própria LAC; (b) pela prática de ilícitos previstos especificamente na Lei 8.666/1993, visando a isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas nos artigos 86 a 88.

Portanto, a LAC possibilitou à autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública a celebração do acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos por ela cometidos.

Na LAC o acordo de leniência representa um pacto de colaboração que é firmado entre a autoridade processante e a pessoa jurídica indiciada ou que já está sendo processada. No referido acordo, se estabelece a promessa de abrandamento das penalidades instituídas no artigo 6º, contudo, como observam Carvalhosa (2015) e Regis (2017), o leniente somente terá os benefícios se alcançada a grande abrangência do concurso delitivo com relação às pessoas jurídicas ou agentes públicos envolvidos. Caso contrário, o leniente perde os benefícios, mas, ainda restará a sua confissão.

Segundo Ayres e Maeda (2015), o acordo de leniência é interessante por incentivar a denúncia de atos lesivos praticados contra administração pública. Além disso, ele pode ser decisivo para que ocorra a identificação dos envolvidos e para a obtenção de provas. Outro ponto relevante, é que, o acordo de leniência possibilita uma melhor utilização dos recursos públicos, reduzindo o número de investigações e diligências. Contribui para a redução das sanções impostas à pessoa jurídica, com a

---

<sup>1</sup> LAC: Artigos 16 e 17. “Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte: I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração. § 1º O acordo de que trata o *caput* somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento. [...]” (BRASIL, 2013). “Art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88” (BRASIL, 2013).

celebração do acordo, que estão suscetíveis a serem sancionadas por atos lesivos cometidos por seus funcionários.

Assim, o acordo de leniência pode ser compreendido como o ajuste que possibilita ao(s) infrator(es) cooperar com as investigações para apuração da materialidade de ilícito(s) em troca de determinados benefícios definidos por Lei.

Nesse sentido, Costa (2020) explica que a pessoa jurídica que firmar o acordo de leniência obtém redução das sanções que seriam a ela aplicáveis, e a administração pública pode obter as informações necessárias para o aprofundamento das investigações, sem o qual o Poder Público teria maiores dificuldades, ou ainda, a impossibilidade de conhecer determinadas situações, documentos ou condutas.

No entendimento de Carvalhosa (2015), o acordo de leniência pode ser considerado um pacto de colaboração realizado entre a autoridade processante e a pessoa jurídica indiciada ou já processada, por meio do qual é estabelecida a promessa de abrandamento das penalidades instituídas (artigo 6º)<sup>2</sup>,

Uma vez alcançada maior abrangência do concurso delitivo em termos de pessoas jurídicas e/ou de agentes públicos envolvidos, sabendo-se que estes últimos não integram, como sujeito ativo, o devido processo penal-administrativo (CARVALHOSA, 2015, p. 371).

Importante lembrar que o acordo de leniência acontece depois que houve o ato ilícito, por isso, o responsável, ou seja, o leniente poderá mesmo com o tal acordo, sofrer algum tipo de punição, e este fica ciente disso no momento em que celebra o acordo.

Ao abordar o acordo de leniência, Fidalgo e Canetti (2015) explicam que ele pode ser considerado um acordo celebrado entre o Poder Público e um agente

---

<sup>2</sup> LAC: “Art. 6º: Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções: I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e II - publicação extraordinária da decisão condenatória. [...] Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: I - a gravidade da infração; II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; III - a consumação ou não da infração; IV - o grau de lesão ou perigo de lesão; V - o efeito negativo produzido pela infração; VI - a situação econômica do infrator; VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e X - (VETADO). Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do *caput* serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.” (BRASIL, 2013).

envolvido em uma infração, no intuito de obter a colaboração do agente na obtenção de informações, sobretudo sobre outros partícipes e autores, “com a apresentação de provas materiais de autoria, tendo por contrapartida a liberação ou diminuição das penalidades que seriam a eles impostas com base nos mesmos fatos” (FIDALGO; CANETTI, 2015, p. 254).

Ao realizar o acordo de leniência a pessoa jurídica não fica totalmente isenta de medidas punitivas, apenas obtém uma redução das consequências advindas dos atos ilícitos. Mesmo com o acordo de leniência, a multa administrativa aplicada será de, no mínimo, um terço da que seria aplicada de fato, devido à possibilidade legal de redução máxima de até dois terços.

Dessa forma, é possível a celebração de acordos de leniência a uma ampla gama de autoridades. O Acordo de Leniência consiste em um acerto entre uma autoridade pública e um infrator confesso, onde a autoridade obtém a colaboração do infrator que, em contrapartida, recebe uma pena mais suave ou seu total afastamento (REGIS, 2016).

Nesse sentido, Monteiro (2016, p. 167) explica que:

Os acordos de leniência podem ser definidos como um instrumento contratual por meio do qual a autoridade pública garante imunidade (total ou parcial) e/ou redução das penalidades aplicáveis a determinadas práticas infrativas, em troca da colaboração do infrator.

Assim, o Acordo de Leniência viabiliza a identificação de coautores e possibilita a comprovação da ocorrência do fato ilícito de forma menos custosa, mais rápida e eficiente, além de facilitar de forma mais efetiva a persecução, buscando atender o interesse público da melhor forma. A celebração do Acordo de Leniência

[...] encontra-se no âmbito da autonomia de vontades do sujeito ativo do ilícito e é facultado ao ente responsável da Administração Pública por dispositivo expresso em Lei, devendo este último motivar a sua escolha (REGIS, 2016, p. 307).

Portanto, o Acordo de Leniência é um acordo substitutivo da sanção, que possibilita a negociação da prerrogativa sancionatória no tocante ao exercício do poder sancionador.

Para a efetividade desse acordo, existem requisitos básicos para sua celebração estabelecidos na LAC, que em seu artigo 16, estipula quem será a autoridade competente para assinar o Acordo de Leniência e quais são os requisitos

básicos para a sua celebração, além de determinar que o acordo deverá prever as condições necessárias para assegurar a colaboração efetiva e o resultado útil do processo.

De acordo com Regis (2016, p. 309), “dentre as condições estabelecidas pela Lei para a celebração do acordo de leniência encontra-se a admissão, pela pessoa jurídica, de sua participação no ilícito, caracterizando-se tal ato como uma confissão da prática da conduta”.

Como asseveram Simão e Vianna (2017), pode-se categorizar em quatro processos os requisitos básicos para a efetividade de um Acordo de Leniência:

(a) As pessoas devem ter o receio de que sanções severas podem ser impostas no caso do cometimento de ilícitos. (b) As autoridades devem demonstrar capacidade de investigar e aplicar sanções, independentemente do uso de instrumentos de colaboração. (c) É fundamental tornar público os resultados atingidos por meio dos acordos de leniência celebrados, sopesando os benefícios concedidos e os ilícitos descobertos. (d) Convém deixar o programa o mais previsível e transparente possível, a fim de que o potencial colaborador pondere adequadamente os riscos e benefícios que estão em jogo no seu processo de tomada de decisão (SIMÃO; VIANNA, 2017, p. 77-78).

É importante entender que para a colaboração realizada por meio do Acordo de Leniência ser efetiva, devem ser fornecidos documentos e informações relevantes para a investigação, permitindo a identificação dos fatos ocorridos e dos participantes do ato ilícito.

Além disso, segundo Regis (2016, p. 308), o colaborador “deverá ser o primeiro a manifestar interesse pela celebração do acordo, e esse requisito deveria ter o efeito, em tese, de provocar uma corrida por essa posição”.

Com vistas ao que foi dito até aqui sobre o acordo de leniência, antes de adentrar em outro tópico, é preciso esclarecer que existe, segundo Rodrigues (2017), um certo ceticismo em relação ao sucesso e viabilidade dos acordos de leniência. Desse modo, questiona-se se existiriam incentivos suficientes para a autodelação, ou seja, para a colaboração das empresas nos acordos de leniência estabelecidos pela LAC.

No entendimento de Greco Filho e Rassi (2015), o acordo de leniência não prevê a possibilidade de celebração por parte de pessoas físicas e, também, não prevê efeitos benéficos na persecução penal, prevendo apenas, de forma gravosa, a suspensão do prazo prescricional dos crimes.

Em conclusão de seus argumentos, Rodrigues (2017) explica que a LAC não gera consequências penais para a pessoa jurídica, contudo, gera efeitos sobre a responsabilização criminal dos dirigentes e funcionários da pessoa jurídica, bem como sobre os agentes públicos implicados.

Dessa forma, a pessoa jurídica terá incentivos para sua colaboração, desde que respeitados todos os requisitos estabelecidos por lei e as condições impostas no próprio acordo de leniência.

Os limites e condutas do acordo de leniência devem ser estabelecidos de forma clara para a criação de “um ambiente de segurança jurídica, que afasta o arbítrio e soluções que incorram em corrupção ou qualquer outro desvio do agente público” (RODRIGUES, 2017, p. 115).

Em paralelo ao acordo de leniência, a LAC previu, a colaboração premiada, bem como, dentre as atenuantes para a aplicação das penalidades, a existência de programas de *Compliance* que será apresentado mais adiante. A adoção desses programas vem se intensificando nas empresas brasileiras, com o intuito de coibir práticas ilícitas, “criando uma cultura corporativa que rechace a prática de corrupção, e que possibilite a identificação espontânea da ocorrência de condutas proscritas” (REGIS, 2016, p. 311).

Além do acordo de leniência, outro mecanismo de combate à corrupção que ganhou importância no Brasil nos casos de corrupção como a Lava Jato é a colaboração premiada, que será apresentada a seguir.

## 2.2 COLABORAÇÃO PREMIADA

Este tópico aborda a colaboração premiada e suas características. Antes denominada como “delação premiada” o termo foi substituído por “colaboração premiada” na Lei 12.850/2013, como mencionado por Rodriguez (2018, p. 2). No entanto, Savoia (2018) afirma que os termos não são sinônimos, pois há uma diferença entre eles. A colaboração premiada seria mais abrangente que a delação que se restringe ao apontamento de coautores ou partícipes, sendo que a colaboração premiada se dá nas hipóteses dos incisos II, III, IV e V do artigo 4º da Lei 12.850/2013.

A Lei 12.850/2013 trouxe expressamente a alcunha de colaboração premiada, considerando todas as hipóteses que o agente pode vir a colaborar com o Estado, inclusive na identificação de coautores e partícipes da organização criminosa.

A colaboração premiada, segundo Pereira (2019), está inserida no direito penal premial. Portanto, pode ser considerada como:

Um mal menor imposto ao indivíduo que, depois do cometimento de uma conduta punível pelo direito penal, realiza a contra conduta colaborativa destinada a diminuir ou elidir a pena prevista para o ilícito originalmente cometido (PEREIRA, 2019, p. 35).

Nesse sentido, Cordeiro (2020) afirma que:

A colaboração premiada é um negócio jurídico que reduz a resposta penal em troca da colaboração do acusado para demonstração dos crimes de corréus, da estrutura criminosa, da recuperação do produto do crime ou do salvamento da vítima, além de prevenir novos crimes da organização criminosa (CORDEIRO, 2020, p. 1).

Portanto, a colaboração premiada é o negócio jurídico estatal regido pelos princípios constitucionais da Administração Pública e também pelos princípios do Direito Penal e Direito Processual Penal, bem como pelas regras de direito civil de negócios jurídicos e do contrato administrativo (CORDEIRO, 2020).

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento de Habeas Corpus 127.483-PR, de Relatoria do Ministro Dias Toffoli, diz que a colaboração premiada tem natureza jurídica de “meio de obtenção de prova” que, por sua vez, deve ser estruturada na forma de um acordo. Desta forma, a pessoa que se auto incrimina deve estar ciente que está abrindo mão de seus direitos constitucionais.

A colaboração premiada é considerada um meio de prova, no entanto, como observaram Cordeiro (2020) e Rodriguez (2018), o tratamento da colaboração premiada como um negócio estatal acarreta a limitação normativa correspondente.

O problema é que a delação premiada a exemplo do acordo de leniência é um mecanismo utilizado somente depois que houve o crime.

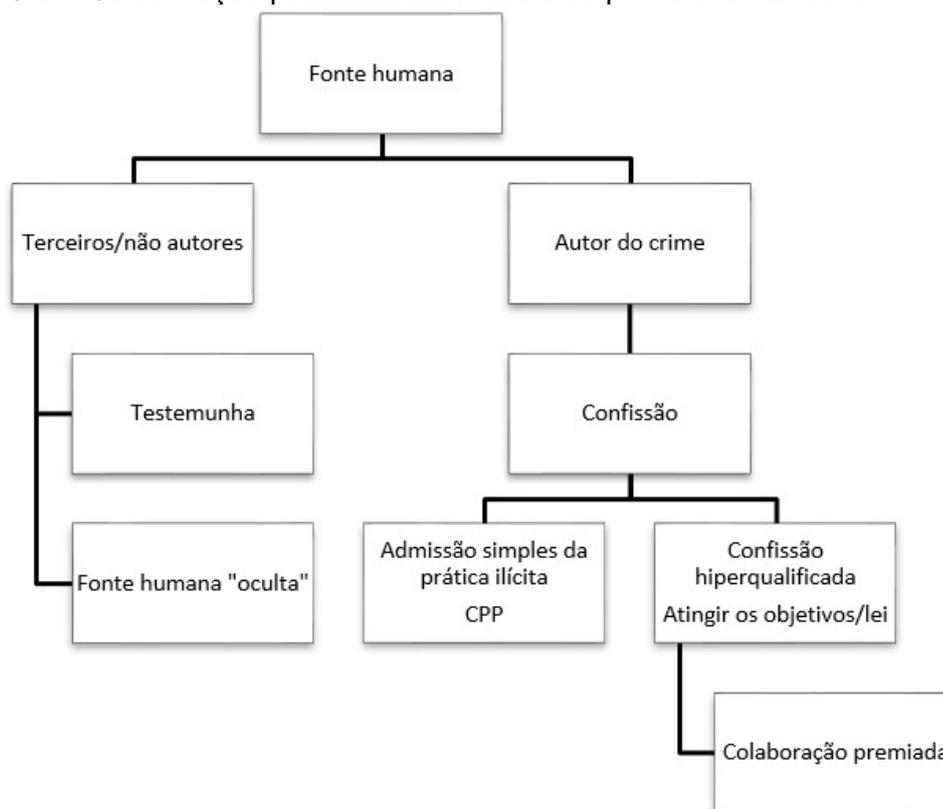
Segundo Cordeiro (2020, p. 57), “é necessário verificar até onde pode atuar o negociador estatal, se pode criar favores, penas ou ritos, se pode criar obrigações e prêmios não contidos na lei [...]”. Assim, a legalidade é a regra para a ação do administrador público.

Sendo considerada como um meio de prova, a colaboração premiada constitui uma técnica de investigação (meio de prova) que possui uma doutrina específica na atividade policial. Trata-se de uma prova oriunda de um ser humano, onde o indivíduo que presenciou o ato criminoso, ou que tomou conhecimento das circunstâncias de

uma prática criminosa, passa a figurar como testemunha (SILVA; RIBEIRO, 2018). No entanto, quando a testemunha é o autor do crime, tem-se a colaboração premiada.

O esquema da figura 2 apresenta a separação entre a testemunha (terceiro não autor do crime) e o caso de colaboração premiada.

**Figura 2** – Colaboração premiada como meio de prova oriunda de fonte humana



Fonte: Silva e Ribeiro (2018, p. 51).

É relevante observar que a colaboração premiada constitui um negócio jurídico estatal e, portanto, é regida pelos princípios constitucionais da administração pública e apresenta limites legais para sua utilização, sendo a legalidade uma regra (CORDEIRO, 2020).

Além de ser regida pelos princípios constitucionais, existem controles necessários para a colaboração premiada, devendo ser revisada quanto à legalidade, uma vez que estabelece obrigações proporcionais ao colaborador em troca de favores previstos em lei (SILVA; RIBEIRO, 2018; CORDEIRO, 2020).

Sobre a importância da legalidade dos acordos de colaboração e a delação premiada, no dia 25/08/2020, no julgamento de um Habeas Corpus nº 142.205 realizado pela 2ª Turma do STF, foi anulado o acordo de colaboração premiada

firmado entre um ex-auditor fiscal e o Ministério Público do Paraná. O debate está relacionado à produção de provas obtidas por intermédio de acordos questionáveis. Nas palavras do Relator Ministro Gilmar Mendes:

[...] desde já, que as práticas realizadas na operação aqui analisada são claramente temerárias e questionáveis, ao passo que ocasionaram inúmeras impugnações, colocando em risco a efetividade da persecução penal. Devemos, então, perceber como a atuação abusiva dos órgãos de investigação e acusação pode destruir qualquer viabilidade de perseguir e punir crimes eventualmente praticados (BRASIL, 2019, p. 4).

A legalidade dos acordos de colaboração e delação premiada é essencial para garantir sua viabilidade, possibilitando que os agentes que tenham praticado eventuais crimes sejam investigados e punidos com base na lei.

Assim, a colaboração premiada é balizada pelos princípios constitucionais da legalidade, oportunidade, sigilo, simplicidade, segurança, voluntariedade, complementariedade, corroboração e especificidade (SILVA; RIBEIRO, 2018), sendo um mecanismo bastante utilizado em casos de corrupção como no Mensalão e na Lava Jato, onde os investigados, visando a redução da pena, passaram a contribuir com a investigação testemunhando e apresentando provas físicas que desvendaram a estrutura criminosa.

Em linhas gerais, a colaboração premiada pode ser considerada útil e eficiente mecanismo de combate à corrupção no Brasil, sobretudo, em relação aos casos do Mensalão e da Lava Jato. A colaboração premiada no Brasil, assim como o acordo de leniência e o *Compliance*, têm se mostrado como uma das principais ferramentas combate à corrupção.

A colaboração premiada como um meio de obtenção de prova ganhou relevo no cenário nacional, de modo que se torna imprescindível a discussão sobre esse instituto, juntamente com a discussão sobre os institutos do acordo de leniência e *Compliance*, para o desenvolvimento desses mecanismos e sua concretização dentro do ordenamento jurídico. Contudo, o instituto da colaboração premiada, assim como o acordo de leniência, ainda precisa de ajustes e, provavelmente, serão remodelados em comparação ao que foi realizado na Lava Jato. Desse modo, a seguir aborda-se a necessidade de mudança na LAC.

## 2.3 NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO NA LEI ANTICORRUPÇÃO

É certo que a LAC trouxe avanços para o ordenamento jurídico brasileiro, suprimindo lacunas em relação à responsabilização da pessoa jurídica. No entanto, ela ainda necessita de ajustes para atender às demandas jurídicas, devendo ser remodelada em relação ao que foi realizado na Lava Jato para futuras investigações.

No estudo realizado por Abdo (2016), um dos pontos destacado se refere aos efeitos do acordo de leniência serem garantidos com a celebração do acordo propriamente dito, ou de seu resultado esperado. Isso se coloca como um problema à medida em que o artigo 40<sup>3</sup> do Decreto 8.420/2015 condiciona esses efeitos ao cumprimento do acordo e não à sua celebração.

Desse modo, caso os resultados do acordo sejam frustrados, ou seja, apesar de todos os esforços do interessado, ainda assim, os resultados almejados pela investigação não sejam alcançados, o acordo perde os efeitos.

Observa-se, tanto na LAC como no Decreto 8.420/2015, que os efeitos benéficos do acordo somente serão um direito do leniente se cumprida sua parte na avença, atendendo cumulativamente aos requisitos e pressupostos previstos no artigo 16 da LAC. Nesse sentido, o artigo 40 do Decreto 8.420/2015 deve ser analisado, considerando-se os deveres do leniente<sup>4</sup>:

(I) identificar outros envolvidos (quando couber); (II) auxiliar na obtenção de informações e documentos que comprovem a infração; (III) cessar completamente seu envolvimento na infração investigada e/ou noticiada pelo

---

<sup>3</sup> Decreto 8.420/2015. “Art. 40. Uma vez cumprido o acordo de leniência pela pessoa jurídica colaboradora, serão declarados em favor da pessoa jurídica signatária, nos termos previamente firmados no acordo, um ou mais dos seguintes efeitos [...]”. (BRASIL, 2015)

<sup>4</sup> Decreto 8.420/2015. Capítulo III. Do Acordo de Leniência. Artigos 28-30. “Art. 28. O acordo de leniência será celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846, de 2013, e dos ilícitos administrativos previstos na Lei nº 8.666, de 1993, e em outras normas de licitações e contratos, com vistas à isenção ou à atenuação das respectivas sanções, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, devendo resultar dessa colaboração: I - a identificação dos demais envolvidos na infração administrativa, quando couber; e II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem a infração sob apuração” (BRASIL, 2015). “Art. 29. Compete à Controladoria-Geral da União celebrar acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal e nos casos de atos lesivos contra a administração pública estrangeira” (BRASIL, 2015). “Art. 30. A pessoa jurídica que pretenda celebrar acordo de leniência deverá: I - ser a primeira a manifestar interesse em cooperar para a apuração de ato lesivo específico, quando tal circunstância for relevante; II - ter cessado completamente seu envolvimento no ato lesivo a partir da data da propositura do acordo; III - admitir sua participação na infração administrativa; IV - cooperar plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo e comparecer, sob suas expensas e sempre que solicitada, aos atos processuais, até o seu encerramento; e V - fornecer informações, documentos e elementos que comprovem a infração administrativa” (BRASIL, 2015).

leniente; (IV) admitir sua participação no ilícito e cooperar de forma ampla com as investigações (ABDO, 2016, p. 101).

De fato, cumpridas essas exigências, o acordo é estabelecido: “a questão é objetiva e nisso representa o cumprimento do acordo e resultados esperados” (ABDO, 2016, p. 101).

É importante observar, ainda, que com a celebração do acordo, considerando o preenchimento de todos os requisitos e pressupostos necessários para isso, incluindo a admissão da prática de ato lesivo, a pessoa jurídica não está isenta de punição, mesmo porque, o não cumprimento do acordo retira os possíveis benefícios que ela tenha obtido, contudo, permanece a sua espontânea confissão. Além disso, o leniente estará proibido de celebrar novos acordos por um período de três anos<sup>5</sup>.

Nesse sentido, Regis (2017) argumenta que parece pertinente, e até mesmo urgente, uma revisão da sistemática adotada pela LAC, no sentido de:

- i. Permitir a assinatura do acordo de leniência também pela pessoa física e facultar a extinção da ação punitiva administrativa, a exemplo do previsto para o acordo celebrado na esfera concorrencial (art. 86, caput, Lei 12.529/2011);
- ii. Incluir a previsão de que o acordo de leniência tenha efeitos na esfera penal, tal qual ocorre com o acordo de leniência previsto no artigo 86, §1º, IV, da Lei 12.529/2011.

Segundo Regis (2017), essas modificações encontram paralelo no modelo adotado para o sistema de defesa da concorrência brasileiro, que tem se mostrado bem sucedido. Além disso, essa percepção tem respaldo na experiência americana, onde após as alterações ocorridas após 1993, passou a prever a assinatura do acordo por dirigentes e empregados, além da produção de efeitos na esfera penal, então o acordo de leniência passou a ser usado de forma mais consistente.

Outro ajuste sugerido Regis (2017, p. 20) é a:

Previsão de que a reparação do dano possa também ser acordada por intermédio do acordo de leniência e, ainda, que esse instrumento igualmente concerte a extinção da responsabilização por atos de improbidade administrativa.

---

<sup>5</sup> LAC. “Art. 16. [...] § 8º Em caso de descumprimento do acordo de leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos contados do conhecimento pela administração pública do referido descumprimento” (BRASIL, 2013).

O entendimento do autor é que seria mais eficiente se a reparação e a responsabilização por ato de improbidade fossem ajustadas por meio do acordo de leniência, o que, previsto na lei, seria realizado pela administração pública.

Em síntese conclusiva, Regis (2017) explica que o sistema de incentivo previsto na LAC para a colaboração por meio do acordo de leniência, parece ser insuficiente para promover a consumação dessas formas de cooperação, pois os benefícios oferecidos ao colaborador são desproporcionais aos riscos que ele teria que enfrentar para firmar o acordo. Isso se deve ao fato de que, a redução das penas oferecida é acanhada, sem o afastamento da responsabilidade penal e civil pelo ato e expressamente ressalva a manutenção das competências administrativas para a responsabilização na esfera concorrencial, além de manter a responsabilização por atos de improbidade.

No estudo realizado por Marin (2018), um questionamento sobre a LAC refere-se ao *caput* do artigo 16 que, apesar de prever que a “autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar o acordo de leniência”, não especifica quais autoridades máximas seriam, ou ainda, a qual ente federativo elas pertenceriam, quais as competências necessárias para celebrar tal acordo, e nem determina se é aplicável à Administração Indireta.

Como se pode notar a redação legal é vaga e não considera a imparcialidade necessária para autoridade que negocia e celebra o referido acordo. Como observou Marin (2018), as autoridades máximas a que se refere o artigo 16 da LAC são altamente suscetíveis a esquemas de corrupção, por esse motivo, causa estranheza o fato de que elas próprias detenham o poder de realizar esses acordos, colocando em risco as chances do instituto premial se consolidar.

Em concordância com Abdo (2016), Regis (2017) e Marin (2018), Simão e Viana (2017) também propõem ajustes para o acordo de leniência, tais como: (a) reformulação da estrutura de incentivos para o potencial colaborador; (b) articulação interinstitucional entre os órgãos de Estado envolvidos no combate à corrupção; (c) fortalecimento institucional do órgão responsável pela aplicação do programa de leniência.

Em relação à reformulação da estrutura de incentivos para o potencial colaborador, Simão e Viana (2017, p. 227) explicam que a LAC deve reconhecer o “acordo de leniência no contexto do combate à corrupção e devidamente alinhado com às normas congêneres”. Nesse sentido, os autores sugerem a criação de um

programa de leniência que englobaria um conjunto de medidas no intuito de incentivar a colaboração espontânea das empresas. Assim, o acordo de leniência seria o principal instrumento, mas não o único.

O programa de leniência proposto por Simão e Viana (2017) teria requisitos mínimos para a participação da pessoa jurídica tais como: (a) a admissão pela responsabilidade do ato lesivo; (b) a apresentação de todas as evidências que comprovem os fatos alegados pelo leniente, indicando a identidade de todas as pessoas físicas envolvidas; (c) dever de ter cessado completamente o envolvimento no ato lesivo reportado; (d) compromisso de não ter conhecimento de seu envolvimento em nenhum outro ato lesivo; (e) cooperação plena e permanente com as autoridades competentes, sob suas expensas, sempre que solicitada. Com base nesses requisitos, os autores elaboraram um quadro de modalidades sugestivo para o referido programa de leniência.

**Quadro 3 – Modalidades do programa de leniência**

<b>Instrumento</b>	<b>Requisitos adicionais</b>	<b>Benefícios administrativos</b>
Acordo de leniência full	O Estado não tem conhecimento prévio do ato lesivo noticiado.	Deve ser concedida isenção integral da multa*.
Acordo de leniência	O Estado não reúne provas suficientes para responsabilização da pessoa jurídica; e No caso de concurso de pessoas jurídicas no ato lesivo, ser a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar.	Atenuação da multa no percentual de no máximo 2/3 e no mínimo 1/3**.
Termo de compromisso de cessação	O Estado já reúne provas suficientes para responsabilização da pessoa jurídica; ou No caso de concurso de pessoas jurídicas no ato lesivo, já existe acordo de leniência celebrado.	Atenuação da multa no percentual de no máximo 50% e no mínimo 15%**.
Acordo de leniência plus	A pessoa jurídica não se qualifica para a celebração de um acordo de leniência, mas presta informações sobre um novo ato lesivo acerca do qual o Estado não tem conhecimento prévio.	Receberá isenção integral da multa em relação ao novo ato lesivo; e Quanto ao ato lesivo anterior, atenuação da multa no percentual de no máximo 60% e no mínimo 20%**.
<b>Benefícios comuns a todas as modalidades do programa</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Isenção da publicação extraordinária da decisão condenatória.</li> <li>- Isenção das sanções restritivas ao direito de licitar e contratar previstas nas normas de licitações e contratos.</li> </ul>		
<p>* Em qualquer das hipóteses, a isenção (ou atenuação) das sanções não exime a pessoa jurídica de reparar o dano causado.</p> <p>** Os critérios para a definição do percentual redutor devem ser minimamente predefinidos e levar em consideração o grau de colaboração e, sendo o caso, a ordem de apresentação da proposta de acordo.</p>		

Fonte: Simão e Viana (2017, p. 226-227).

Simão e Viana (2017) esclarecem que as modalidades do acordo de leniência propostas no quadro supracitado não constituem uma novidade, pois foram adaptadas do modelo do CADE à realidade da LAC, com inspiração proposta do IBRADEMP na ocasião do debate do PL 6.826/2010 e nos acordos empregados pelo Ministério Público Federal no contexto da Lava Jato.

Por fim, Simão e Viana (2017) apresentam um rol exemplificativo de medidas que podem ser exigidas como obrigações acessórias no referido programa de leniência: (a) adoção, aplicação ou aperfeiçoamento do *Compliance*; (b) realização ou aperfeiçoamento de treinamento para empregados sobre os mecanismos e procedimentos internos do *Compliance*; (c) contratação de terceiro independente para supervisionar a aplicação ou aperfeiçoamento do *Compliance*; (d) rompimento do vínculo empregatício das pessoas naturais envolvidas nos atos lesivos; (e) reformulação da política interna que afeta os procedimentos relacionados aos atos lesivos; (f) rescisão de contratos com parceiros comerciais, fornecedores, prestadores de serviço ou agentes intermediários envolvidos nos atos lesivos; e (g) afastamento da direção da empresa ou alienação de sua participação societária de sócios ou acionistas envolvidos nos atos lesivos.

Em síntese conclusiva Simão e Viana (2017) afirmam que os mecanismos de combate à corrupção, tais como acordo de leniência, *Compliance* e colaboração premiada, têm sido empregados em todo o mundo. O objetivo desses instrumentos é aumentar a capacidade persecutória do Estado.

Desse modo, a aplicação adequada de um programa de leniência contribui para a prevenção de ilícitos, sobretudo, no âmbito das pessoas jurídicas, que passam a ser encorajadas a dividir com o Estado a responsabilidade de fiscalizar a conduta de seus funcionários.

Frente aos argumentos supracitados, entende-se que a LAC necessita de reformulações no intuito de equilibrar os riscos e os benefícios para o leniente, não limitando esses benefícios aos resultados almejados pelo acordo, mas, sim, pela sua celebração.

Uma forma de prevenção e detecção de violações às leis que serve a proteção da pessoa jurídica mediante práticas ilícitas é a adoção, por parte da empresa, de um programa de *Compliance*. Como foi dito até aqui, o acordo de leniência e a colaboração premiada são mecanismos importantes para responsabilizar os agentes corruptos. Contudo, eles não previnem a corrupção. Um mecanismo indicado na

literatura internacional (DELOITTE, 2017; KANZENBACH, 2017; ROSALEZ; LOEGERING; TERRITT, 2010; SULLIVAN; WILSON; NADGRODKIEWICZ, 2015; IVANOV, 2019) e nacional (FEIJÓ, 2018; ROSSETTO, 2018; UBALDO, 2018) como um instrumento de prevenção da corrupção e, também, para facilitar a identificação dos agentes e processos de corrupção nas empresas é o *Compliance*.

## 2.4 COMPLIANCE

O *Compliance* é descrito na literatura nacional (FEIJÓ, 2018; ROSSETTO, 2018; UBALDO, 2018) e internacional (DELOITTE, 2017; KANZENBACH, 2017; ROSALEZ; LOEGERING; TERRITT, 2010; SULLIVAN; WILSON; NADGRODKIEWICZ, 2015; IVANOV, 2019) como uma tecnologia efetiva no combate à corrupção, trata-se da conformidade baseada em obrigações e normas que variam conforme o segmento de atuação organizacional, podendo apresentar maior ou menor complexidade. Essa ferramenta de apoio à gestão organizacional possibilita um mapeamento e a devida avaliação dos riscos em uma empresa e em sua atuação no mercado.

Quanto à definição de *Compliance* é possível afirmar que:

[...] *Compliance* pode ser definido como uma série de medidas internas a serem adotadas para prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis que disciplinam a atividade desenvolvida ou caso alguma violação seja identificada, ter a capacidade de corrigi-la de forma imediata. [...] tem a função de monitorar e assegurar que todos os envolvidos com uma empresa estejam de acordo com as práticas de condutas da mesma. [...] visa estabelecer mecanismos e procedimentos que tornem o cumprimento da legislação parte da cultura corporativa (UBALDO, 2018, p. 120).

O *Compliance*, portanto, pode ser considerado um dos meios estruturados de mapeamento e avaliação de riscos, constituindo uma importante ferramenta de gestão empresarial.

Vale ressaltar que o *Compliance* constitui um importante instrumento anticorrupção, uma vez que pode ser considerado um mecanismo que representa uma necessidade concreta frente aos riscos a que as organizações estão submetidas. A inadequação no mapeamento de riscos impossibilita a adoção de medidas assertivas e, também, do controle sobre os negócios organizacionais. Para garantia da transparência e da ética nos negócios, toda a organização deve estar envolvida na política de *Compliance*.

Nesse sentido, Dutra (2018, p. 11) afirma que as regras de conduta incorporadas aos programas de *Compliance* possuem dupla função. A primeira é a de proteção interna, buscando a pacificação de comportamentos aceitáveis para a empresa e o estabelecimento de condutas que estão em conformidade com os valores organizacionais, “valendo, assim, internamente para o cumprimento da legalidade e de suas normas próprias de atuação (ética interna da empresa)”. A segunda, visa à proteção externa por meio da contribuição para a preservação de uma ordem pública, considerada como ética externa da empresa, “ainda que com caráter instrumental, vez que sua vocação não é a de prevenção em geral de delitos, mas de exoneração de toda e qualquer responsabilidade sua no âmbito empresarial”.

Em linhas gerais, os programas de *Compliance* podem ser explicados como recomendações e regras de abrangência e alcance corporativo, para a regulamentação privada de decisões, valores, missão e atuação de diretores, gestores e demais empregados. Segundo Dutra (2018, p. 12), “não se trata de um controle absoluto, mas de uma delegação controlada normativamente, isto é, uma auto-regulamentação controlada”.

Dessa forma, o *Compliance* no âmbito de uma sociedade empresária extrapola o cumprimento e adequação das condutas empresariais aos dispositivos legais e normativos, ele implica em uma mudança da cultura organizacional, que deve ser comprometida com os padrões éticos e socialmente desejáveis, o que pode ser alcançado por meio de programas de *Compliance*.

#### **2.4.1 Programas de *Compliance***

O *Compliance* não pode ser confundido com o mero cumprimento de regras formais e informais, pois seu alcance é bem mais amplo, tratando-se de:

Um conjunto de regras, padrões e 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 de seus funcionários (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 88).

No Brasil, o programa de *Compliance*, denominado como “Programa de integridade” é definido no âmbito da pessoa jurídica nos artigos 41 e 42 do Decreto 8.420/2015, que regulamenta a Lei 12.846/2013<sup>6</sup>.

De acordo com a Deloitte (2017), um programa de *Compliance* precisa ser dinâmico para acompanhar as mudanças das empresas e o mercado. Ele deve avaliar o risco em relação ao estado atual do negócio por meio de uma divisão estratégica de máquina e trabalho humano. A tecnologia moderna pode examinar toda a gama de transações da empresa, evitando as limitações da amostragem, e aplicar modelos analíticos integrados para identificar anomalias comportamentais. Enquanto isso, as pessoas podem avaliar se essas anomalias representam atividade fraudulenta. Utilizando-se um programa de *Compliance* dinâmico, com tecnologia moderna, é possível conduzir investigações *in loco*, bem como revisões periódicas para possíveis deficiências que requerem correção.

---

<sup>6</sup> Decreto 8.420/2015: Capítulo IV. Do programa de integridade. “Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade. Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros: I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa; II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos; III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade; V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade; VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica; VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras 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.[...]” (BRASIL, 2015).

Um programa de *Compliance* deve monitorar constantemente sua própria eficácia, ao mesmo tempo em que monitora a conformidade em toda a empresa. Uma mudança nas circunstâncias pode levar a mais ou menos monitoramento, auditoria ou diligência devida. A ideia é direcionar os esforços de *Compliance* onde eles podem ser mais eficazes, tanto para evitar problemas quanto para satisfazer os órgãos reguladores.

Um programa de *Compliance* deve, portanto, prevenir a ocorrência de violações legais, reduzindo a exposição da sociedade empresária a sanções impostas pelo descumprimento de normas relevantes e, também, deve diminuir substancialmente, ou até mesmo eliminar, os altos custos com sua defesa em processos contra ela ajuizados e o abalo financeiro da organização em decorrência.

Segundo Castro (2018, p. 163), o programa de *Compliance* possibilita que a pessoa jurídica tenha o conhecimento e possa implementar as possíveis correções das distorções e violações detectadas, evitando que elas tomem grandes proporções ou se tornem sistêmicas. “Um programa de *Compliance* efetivo pode reduzir sua culpabilidade”.

Ao adotar um bom programa de *Compliance* a empresa pode obter resultados positivos em casos de litígio. Se condenada em processos criminais, a empresa que possui um programa de *Compliance* efetivo pode alcançar a redução da pena fixada em sentença.

Havendo previsão legal quanto a acordos de leniência, as violações constatadas por meio do programa de *Compliance* e da denúncia feita às autoridades competentes podem implicar na diminuição das penalidades (CASTRO, 2018, p. 163).

Para assegurar efetividade ao programa de *Compliance*, a empresa deve possuir um manual escrito, que estabeleça quais as políticas da empresa que foram criadas para cumprir as leis e normas mais relevantes e inerentes às atividades econômicas por ela praticadas. O manual do programa de *Compliance* deve contemplar a descrição dessas leis e normas, das condutas que são proibidas e das penalidades aplicáveis em caso de seu descumprimento (CASTRO, 2018).

Outro ponto importante, é que a empresa deve possuir um departamento de *Compliance* responsável pela implantação, acompanhamento e efetividade do programa. Além disso, as pessoas encarregadas deste programa aqui apresentado

têm que possuir autonomia e independência, devem ser aptas a reportar as ocorrências verificadas a mais alta direção da empresa.

A empresa precisa possuir um sistema de comunicação que possibilite aos seus funcionários, parceiros e agentes denunciarem, anonimamente ou de forma confidencial, as ocorrências de condutas ilícitas por eles descobertas (CASTRO, 2018).

A implementação de um programa de *Compliance* exige a promoção de treinamentos constantes dos funcionários, sobretudo daqueles que trabalham em setores cujo risco regulatório é mais elevado, de forma a possibilitar o conhecimento dos padrões e procedimentos de *Compliance* e da legislação e das normas aplicáveis às atividades empresariais exercidas pela empresa.

A empresa também é responsável pela punição, em processos disciplinares, os funcionários que não cumprirem o programa ou que não denunciarem a conduta ilícita verificada. E, por fim, a empresa é responsável por arquivar os documentos importantes (CASTRO, 2018).

Cabe às empresas a decisão de implementar ou não o programa de *Compliance*, assumindo os riscos de sua não implantação.

#### **2.4.2 A importância da política de *Compliance***

A importância de uma política de *Compliance* é a garantia de que as decisões tomadas por uma empresa são pautadas em regras institucionais e na legislação, primando pela ética nos negócios e na transparência. O *Compliance* objetiva a implementação de regras e a preparação da empresa para o enfrentamento de possíveis litígios. Nesse processo, a transparência e a capacitação dos colaboradores fortalecem o processo possibilitando melhores resultados (FEIJÓ, 2018).

Nesse sentido, Rossetto (2018) afirma que o *Compliance* é indissociável da integridade moral e ética corporativa, consistindo na adoção de programas que garantam o cumprimento das regras e da legislação à luz dos valores éticos e objetivos da organização.

O *Compliance* busca estabelecer padrões de conduta para a atuação da empresa sobre suas ações corporativas, com o intuito de reduzir os riscos de responsabilização penal/civil/administrativa (FEIJÓ, 2018; UBALDO, 2018).

Assim, entende-se que o *Compliance* pode ser considerado um importante mecanismo de mitigação de riscos no cenário econômico, uma vez que possibilita a antecipação e identificação de eventuais fragilidades da empresa, seja em relação aos seus dirigentes ou aos subordinados que irão executar as atividades negociais e assumem uma parcela de responsabilidade (ROSSETTO, 2018).

A finalidade deste programa de *Compliance* é a fixação de referências normativas para a prática organizacional, com ênfase na identificação da cadeia de responsabilidade dos atos específicos, além da adoção de medidas para prevenção de condutas que infrinjam a lei, sejam elas cometidas pela organização ou por seus clientes e/ou fornecedores, ou ainda, quando praticadas e identificadas condutas ilícitas, pode-se reduzir ou mitigar as consequências em relação aos colaboradores da empresa e à pessoa jurídica.

Desse modo, o *Compliance* possibilita a identificação dos responsáveis, possibilitando que eles sejam investigados e até mesmo que eles venham a contribuir com a investigação, colaborando com provas da prática criminosa por intermédio da colaboração premiada e possibilitando a realização de acordos de leniência.

Assim, a seguir, aborda-se o *Compliance* como instrumento de combate à corrupção a partir de um comparativo entre a legislação brasileira, considerando-se a LAC, e a perspectiva internacional por intermédio da análise das leis antissuborno dos Estados Unidos (*Foreign Corrupt Practices Act – FCPA*) e do Reino Unido (*UK Bribery Act – UKBA*).

### 3 O COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

O objetivo deste capítulo é abordar o *Compliance* como instrumento de combate e prevenção à corrupção na Europa, nos Estados Unidos e no Brasil.

A metodologia empregada neste capítulo é baseada em uma pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, realizada por meio de buscas em publicações internacionais sobre o *Compliance* como mecanismo de combate à corrupção na Europa, nos Estados Unidos e em outros países, no intuito de realizar uma comparação desses achados com a legislação brasileira.

Apesar de as legislações internacionais já considerarem a responsabilização de pessoas jurídicas, FCPA e UKBA, no Brasil, somente com o advento da LAC é que essa lacuna foi suprida. Desse modo, novos mecanismos de prevenção e combate à corrupção passaram a ser considerados, dentre os quais destaca-se o *Compliance*.

O papel e a importância do *Compliance* nas empresas, aumentaram consideravelmente nos últimos tempos devido às legislações e as regulamentações estatutárias que buscaram prevenir a corrupção nas empresas em vários países. Como resultado, novos requisitos de conformidade surgiram e o escopo das atividades e responsabilidades relacionadas ao *Compliance* aumentaram.

No que se refere a possíveis reclamações de indenizações, penalidades regulatórias e danos à reputação das empresas, o *Compliance* visa eliminar as violações estatutárias por parte da empresa por meio de medidas e estruturas preventivas eficazes.

Escândalos corporativos de alto perfil envolvendo falhas de conformidade, como os da Eron, WordCom ou Siemens AG (ROMERO; ATLAS, 2002) e no Brasil a Lava Jato (CHEMIM, 2017; DALLAGNOL, 2017; LEITE, 2015; SANTOS, 2016), indicam que a perda de reputação pode ter um efeito significativo e, em alguns casos, fatal para uma empresa.

Com efeito, as empresas internacionais passaram a reconhecer isso e têm investido intensamente em sistemas eficazes para detectar e prevenir violações de conformidade. Atualmente, as diretrizes de *Compliance* são uma referência obrigatória para o conselho corporativo interno de uma empresa, assim como para os diretores e outros funcionários envolvidos na conformidade, auditoria ou funções jurídicas dentro da organização.

Nesse sentido, um programa de *Compliance* como mecanismo de prevenção e combate à corrupção pode ser autônomo ou parte integrante de um sistema de gerenciamento da conformidade em uma organização.

As normas e diretrizes internacionais (UNODC, 2013; OECD, 2010) contêm recomendações gerais sobre o estabelecimento e manutenção de um programa de *Compliance* (IVANOV, 2019).

Na adoção de um programa de *Compliance*, a alta administração da empresa precisa deixar claro que a corrupção é proibida em todos os momentos e em qualquer forma, seja pequena ou grande, direta ou indireta, ativa ou passiva. O apoio e o comprometimento da alta administração não deve ser visto como atividades pontuais no momento do lançamento de um programa de *Compliance* anticorrupção. Ao contrário, trata-se de uma demonstração contínua das normas e valores da empresa (UNODC, 2013).

Quanto à responsabilidade pelo programa de *Compliance* na empresa, isso irá depender do tamanho e da estrutura de cada organização, a função de *Compliance* anticorrupção pode ser exercida por: um diretor de *Compliance* ou por um departamento de *Compliance*, ou ainda, por uma unidade independente, com experiência e autoridade necessárias, para a implementação do programa de *Compliance* (IVANOV, 2019).

Os responsáveis pelo programa de *Compliance*, geralmente denominados como “*Compliance officers*”, devem ter a formação e experiência adequadas. Considerando as leis aplicáveis e a estrutura ética organizacional, uma empresa pode definir requisitos especiais para o cargo, que podem incluir, mas não se limitam a um determinado grau, a ausência de antecedentes criminais, reputação comercial, certificação profissional e experiência de trabalho relevante.

Nos Estados Unidos, a experiência e qualificação do pessoal de *Compliance* é uma das questões da avaliação dos programas de *Compliance* corporativo (IVANOV, 2019).

Os efeitos jurídicos do *Compliance*, principalmente no que refere à mitigação da responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção, são dimensionados, em grande medida, pelo grau de efetividade ou de robustez do programa de *Compliance* adotado pela empresa (LIMA, 2017). Isso depende significativamente da função exercida pelo diretor de *Compliance* em concordância com a alta administração da empresa.

O estudo realizado por Kanzenbach (2017) comparou a função de “*Compliance officers*” (diretor de *Compliance*) na Alemanha, nos Estados Unidos e no Reino Unido. Ele observou que nos Estados Unidos, as questões-chave relacionadas à função de ética e conformidade são mais abrangentes em comparação com a Alemanha. O contexto norte-americano é baseado em quatro pilares: (i) a implementação de um programa de ética e *Compliance* que deve ser realizado por profissionais qualificados para atender essas demandas; (ii) a criação de um perfil de trabalho ideal; (iii) a influência de fatores externos como negócios e ambiente regulatório; e (iv) a independência e reposicionamento do diretor de ética e *Compliance*.

Ao examinar as principais questões relacionadas ao programa de *Compliance* nos Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha, Kanzenbach (2017) notou que, nos últimos anos, houve uma maior visibilidade da função do diretor de *Compliance* ou de cargos correlatos nas organizações desses países. Existe um amplo consenso de que um quadro regulatório e legal fortalecido no ambiente corporativo incentiva programas de *Compliance* e, portanto, o surgimento da função de *Compliance* na empresa. Uma constatação do referido estudo é que, apesar da importância da função relacionada ao *Compliance* nas empresas, elas nem sempre possuem pessoas com formação específica para o cargo, o que pode comprometer a qualidade do programa de *Compliance* adotado pela organização.

Nesse sentido, considerando-se o contexto nacional, é importante observar que o programa de *Compliance* deve atender ao ordenamento jurídico local, além das Convenções Internacionais, Códigos de melhores práticas e Códigos de Ética, bem como as políticas internas e o alinhamento com a cultura da organização.

Frente aos argumentos supracitados, o presente capítulo apresenta uma comparação sobre o *Compliance* como instrumento de combate e prevenção à corrupção na Europa com a lei UKBA no Reino Unido, nos Estados Unidos com a FCPA e no Brasil com a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC).

A comparação de leis e procedimentos jurídicos é simultaneamente uma prática antiga e moderna. Antiga, porque os negócios nunca pararam nas fronteiras dos países e estados (HOPT, 2006). Moderna, porque o direito comparado sempre foi considerado um enriquecimento de soluções jurídicas (HOPT, 2006; DJILANI, 2011).

Nesse sentido, Djilani (2011) acrescenta que a comparação das legislações nacionais e internacionais permite que advogados, legisladores e acadêmicos entendam e aprendam com os sistemas jurídicos em jurisdições estrangeiras.

Legislações como a FCPA e a UKBA atribuem responsabilidade legal a grandes empresas pelo comportamento de seus colaboradores nas cadeias de valores globais. A aplicação dessas leis criou uma pressão para que as empresas busquem parceiros de negócios, domésticos ou internacionais, que compartilhem seu compromisso no combate à corrupção.

De modo semelhante às legislações internacionais supracitadas, a LAC no Brasil também buscou a responsabilização das pessoas jurídicas, assim, o *Compliance* ganhou ainda mais repercussão depois do advento dessa lei, ao ter sido previsto no inciso VIII de seu artigo 7º que a aplicação das sanções nela previstas deve levar em conta:

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” infratora (BRASIL, 2013, art. 7º).

Assim, este capítulo inicia com a abordagem das legislações internacionais – FCPA e UKBA – e da legislação brasileira – LAC; e, em seguida, apresenta uma comparação entre a FCPA, a UKBA e a LAC no que se refere ao *Compliance* como mecanismo de combate à corrupção.

### 3.1 SOBRE AS LEGISLAÇÕES INTERNACIONAIS E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O *Compliance* constitui uma prática baseada na adoção de medidas internas para prevenir ou minimizar os riscos de corrupção nas organizações e de práticas de suborno por parte de seus parceiros e colaboradores. Os programas de *Compliance* reforçam o compromisso da empresa com os valores éticos e com o cumprimento da lei. A adoção desses programas por parte da empresa exige a participação de todos, inclusive da alta administração, ou seja, trata-se de uma mudança na cultura corporativa.

Em qualquer contexto, o *Compliance* tem início com um programa de conformidade a ser estabelecido e implementado pela empresa. Isso é determinado por lei, tanto no Brasil como em outros países como é o caso dos Estados Unidos e do Reino Unido, que são assuntos deste capítulo. Contudo, a não implementação de um programa de *Compliance* na organização, no Brasil, não é punível pela LAC, mas

pode ser um mitigador de responsabilidade que será levado em conta na aplicação de sanções e multas.

Um programa de *Compliance* voltado para a prevenção da corrupção é importante para a empresa, não apenas porque estabelece políticas e procedimentos para ajudar a prevenir a corrupção e, também, para quaisquer outros problemas que possam ocorrer, além de ajudar a mitigar a responsabilidade da empresa em casos de corrupção dentro de suas atividades. Além de reduzir o risco e a responsabilidade das empresas que adotam o programa de *Compliance* como uma ferramenta de combate à corrupção, ele ainda é considerado um indicativo de boas práticas, ou seja, de que a empresa seja respeitável e confiável, que busca realizar suas atividades com transparência e lisura.

A implementação de um programa de *Compliance* implica no compromisso de cima para baixo com a conformidade exigida por lei, tanto do país onde a empresa está situada como dos países com quem negocia. Assim, a avaliação de risco se baseia nos processos de conformidade e ética da empresa, destacando o que deve ser considerado nas ações de *Compliance* da organização.

Com efeito, o programa de *Compliance* no combate à corrupção atua fundamentalmente como um conjunto defensável de regras que protegerá a empresa quando as regras forem quebradas. Assim, quando ocorrer uma violação de conformidade, o programa de *Compliance* terá como objetivo demonstrar que a empresa não é a culpada e, portanto, os indivíduos envolvidos é que devem ser responsabilizados, pois ela buscou os caminhos para manter a ética e o respeito em suas atividades. O que realmente importa para uma empresa que institui um programa de *Compliance* é que ela tenha a melhor chance de defesa.

O *Compliance* não é obrigatório para as empresas no Brasil, contudo, ele é estabelecido na LAC como um mitigador da responsabilidade da empresa, uma vez que, ela implementou as ferramentas para prevenir e combater a corrupção, ainda que alguns funcionários corruptos possam encontrar brechas e praticar a corrupção, houve por parte da empresa o interesse e o compromisso em atuar com ética, lisura e de acordo com a lei. Portanto, o *Compliance* pode coibir a ação de funcionários corruptos e proteger a empresa de riscos relacionados à corrupção.

O *Compliance* visa a implementação de valores e objetivos, bem como o controle, além do compromisso de todos os envolvidos (parceiros, funcionários, alta administração) de forma permanente. Os programas de *Compliance* podem abranger

as questões de governança, prevenção à corrupção, entre outras, sendo considerado um importante instrumento de prevenção da corrupção. Aliás, isso é o que difere o *Compliance* de outros mecanismos como o acordo de leniência e a colaboração premiada, pois esses dois últimos não visam à prevenção da corrupção como ocorre com o *Compliance*.

Nesse sentido, o acordo de leniência e a colaboração premiada, apesar de serem considerados importantes instrumentos de combate à corrupção, eles somente podem ser empregados quando o ilícito já ocorreu, ou seja, são utilizados como a “*última ratio*”. Esses instrumentos são importantes para punir os responsáveis por atos corruptos e, também, podem ser considerados como exemplos didáticos da aplicação da lei para aqueles que pretendem praticar o crime de corrupção. Mas, somente o *Compliance* possibilita a prevenção da corrupção por meio de medidas de controle e conformidade.

A adoção de um programa de *Compliance* não pode assegurar que não ocorrerá nenhuma violação das regras ou quaisquer atos de corrupção por parte dos colaboradores e parceiros, mas, poderá limitar os danos à empresa caso isso venha ocorrer, ou seja, procura proteger a imagem das empresas que contratam com a administração pública. Assim, o *Compliance* é um mecanismo de prevenção da corrupção, que pode evitar ou minimizar os riscos de corrupção e, caso venha ocorrer o ilícito, pode contribuir para mitigar a responsabilidade da empresa, evitando ou minimizando multas e penalidades.

Nesse contexto, a análise do direito estrangeiro é de suma importância para a compreensão do *Compliance* como mecanismo de combate à corrupção, uma vez que a legislação brasileira foi editada para atender as obrigações assumidas no plano internacional com as convenções internacionais.

As leis anticorrupção ou antissuborno dos Estados Unidos e do Reino Unido, assim como as Boas Práticas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), são reconhecidas como pilares normativos que fornecem o contributo necessário para interpretação e aplicação dos programas de *Compliance* tratados na Lei 12.846/2013 (LAC), tanto no aspecto preventivo, frente ao fornecimento de parâmetros na formatação e estruturação de programas, quanto no aspecto repressivo, por meio de diretrizes úteis na aplicação das sanções cabíveis em casos de violações (WEBER, 2018; DUTRA, 2018).

Nesta circunstância, o presente subcapítulo aborda as legislações americana – FCPA de 1977, do Reino Unido – UKBA de 2010, e a brasileira – Lei 12.846/2013.

### 3.1.1 Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)

No início da década de 1970, com a confiança pública já abalada pelos escândalos de Watergate, as investigações conduzidas pela *Securities and Exchange Commission* (SEC) revelaram que muitas empresas americanas mantinham fundos especiais de caixa para subornar funcionários estrangeiros. O relatório da SEC demonstrou que mais de 400 empresas americanas admitiram que fizeram pagamentos ilegais, questionáveis, ou seja, duvidosos a funcionários estrangeiros, totalizando mais de US\$300 milhões na época, equivalente a US\$1,2 bilhão em 2015 (KELLY, 2020).

Em resposta aos referidos escândalos financeiros, o Congresso americano aprovou a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), em 1977, proibindo as pessoas jurídicas dos Estados Unidos de subornar funcionários estrangeiros para obter, manter ou direcionar negócios (KELLY, 2020). Anteriormente à FCPA, a matéria havia sido tratada no *Securities Exchange Act*, de 1934, compilado no Título 15 do U.S. Code – Compilação de leis federais (WEBER, 2018).

Em seu relatório sobre a FCPA, o Congresso americano explicou: o pagamento de subornos para influenciar os atos ou decisões de autoridades estrangeiras, partidos políticos estrangeiros ou candidatos a cargos políticos estrangeiros é antiético. É contrário às expectativas e valores morais do público americano. Mas, não é apenas antiético, é também um ato criminoso (KELLY, 2020).

O FCPA é balizado por dois grupos de infrações próprias e autônomas: de um lado, as disposições sobre atos de corrupção propriamente ditos, tais como pagamentos, subornos, vantagens indevidas a funcionários públicos estrangeiros. De outro lado, as disposições que visam manter/garantir controles contábeis internos adequados, ou seja, o *Compliance*, mediante a criminalização de falhas na conformidade (WEBER, 2018).

A legislação norte-americana, implementou sanções criminais perante o Departamento de Justiça Americano (DOJ), sem prejuízo das sanções civis impostas pela U.S. *Securities and Exchange Commission*, quando ocorrerem violações a dispositivos relacionados ao *Compliance* estabelecidos pelo FCPA, o que pode vir a

acontecer, inclusive, em decorrência dos atos de sua subsidiária (WEBER, 2018; DUTRA, 2018).

Nos Estados Unidos, a aplicação e as penalidades da FCPA permanecem elevadas atualmente. Os executivos corporativos estão sob maior responsabilidade devido ao Memorando de Yates, uma diretiva de 2015 que determina que as empresas sob investigação devem divulgar todos os fatos relevantes sobre a possível má conduta individual antes que os reguladores possam oferecer crédito de cooperação (KELLY, 2020).

O Departamento de Justiça americano e o FBI responderam contratando recursos dedicados para investigar casos de suborno e corrupção. A situação é semelhante em outros países, como no Reino Unido. Os reguladores internacionais anunciaram ou implementaram leis anticorrupção mais rígidas em muitos países, com presença comercial nos Estados Unidos, tais como o Brasil, Colômbia, Europa Oriental, França, México, Indonésia, Arábia Saudita, Coreia do Sul e Emirados Árabes Unidos (DELOITTE, 2017).

Desde a aprovação da FCPA, o mercado global passou a ser regido por um número crescente de leis e regulamentos que visam prevenir a corrupção. Além da FCPA, as organizações que fazem negócios no exterior precisam seguir as leis dos países em que atuam.

Ainda no contexto norte-americano, é importante destacar a *Sarbanes-Oxley Act* (SOX), de 2002, que após escândalos de corrupção buscou restabelecer a confiança dos investidores no mercado financeiro. A SOX buscou proteger os acionistas com a imposição aos dirigentes de “deveres gerais e especiais de organização”, para todas as empresas, sediadas ou não nos Estados Unidos, desde que tenham sido registradas junto à SEC (WEBER, 2018).

Em linhas gerais, a FCPA tem a finalidade de coibir a prática de suborno para agentes do governo no intuito de obter vantagens indevidas, constituindo como alvo as empresas americanas, ainda que situadas fora dos Estados Unidos, ou qualquer outra estrutura norte-americana, em seus negócios. As sanções impostas pela FCPA aplicam-se tanto as pessoas físicas como às pessoas jurídicas.

Outra legislação importante para o presente estudo é a UK *Bribery Act* de 2010, que visa prevenir atos de corrupção nas empresas do Reino Unido, inclusive aquelas situadas em outros países, sendo aplicável pessoas físicas e jurídicas do Reino Unido.

### 3.1.2 Reino Unido – UK Bribery Act (UKBA)

A *UK Bribery Act* (UKBA), de 2010, entrou em vigor no Reino Unido em 1º de julho de 2011, prevendo a responsabilização de empresas por falhas ou defeitos na prevenção de atos de corrupção, praticados por qualquer pessoa associada à organização, portanto, é aplicável tanto para a prática de atos de corrupção no setor público como no setor privado (WEBER, 2018).

Embora Lord Templeman tenha afirmado que o suborno é uma prática maligna que ameaça os fundamentos de qualquer sociedade civilizada, a reforma da legislação de suborno não foi introduzida para ecoar a legislação americana, mas em resposta às críticas por não implementar adequadamente a Convenção da OCDE sobre o combate ao suborno de funcionários estrangeiros em transações comerciais internacionais (KANZENBACH, 2017).

Em 2005, os examinadores do grupo de trabalho sobre a legislação de suborno recomendaram que o Reino Unido promulgasse uma lei que incluísse claramente o suborno de um funcionário público estrangeiro, porque a ausência de jurisprudência específica sobre esse tema tornava difícil avaliar a eficácia do sistema vigente. No entanto, o suborno tratado na UKBA também estava sujeito à lei pré-existente, a Lei de Prevenção da Corrupção de 1906, que foi revogada em 2010 (KANZENBACH, 2017).

Como resultado da nova lei, ficou reconhecido que as principais empresas inglesas assumiram importantes passos para adotar programas de *Compliance* para prevenir o suborno entre seus funcionários e agentes no exterior, mas recomendou que maiores esforços para prevenir o suborno também fossem realizados nas micro e pequenas empresas do país.

A UKBA é uma legislação anticorrupção com alcance jurisdicional significativo e se aplica a todo o Reino Unido da Grã-Bretanha, ou seja, Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte. Além disso, essa lei tem um alcance jurisdicional mais abrangente em comparação com a FCPA (KANZENBACH, 2017).

O alcance territorial da UKBA é amplo, abrangendo também empresas não britânicas. Desse modo, qualquer empresa que tenha negócios com o Reino Unido, mesmo que não esteja situada naquela localização, e ainda que a prática do ato de corrupção tenha ocorrido fora de seu território e tenha sido praticado por empresa do grupo que não aquela que conduza negócios com o Reino Unido, pode sofrer os

efeitos da incidência da UKBA para responsabilização de empresas e pessoas a ela vinculadas (WEBER, 2018).

A UKBA constituiu um esforço do Reino Unido para modernizar sua legislação anticorrupção e, potencialmente, assumir um papel de liderança nos esforços de fiscalização ao lado dos Estados Unidos, que já possuía a FCPA desde 1977. A UKBA impõe penalidades mais severas que a FCPA, abrangendo subornos a particulares, bem como a funcionários estrangeiros (SULLIVAN; WILSON; NADGRODKIEWICZ, 2015).

O *Compliance* é essencial tanto para o FCPA como para a UKBA, trata-se de uma obrigação legal e não uma opção para as empresas. Por esse motivo, tanto nos Estados Unidos como no Reino Unido, antes de introduzir políticas e procedimentos de *Compliance*, a empresa deve verificar se eles são consistentes com as leis das jurisdições em que opera. É importante observar ainda, que o suborno também dá origem a problemas de lavagem de dinheiro, assim, as empresas devem garantir que os funcionários compreendam as políticas de combate à corrupção.

De modo semelhante ao que ocorreu nos Estados Unidos e no Reino Unido, frente à escândalos de corrupção e à necessidade de ampliar os mecanismos de combate a esse tipo de crime, no Brasil, a Lei 12.846/2013 (LAC) teve o intuito de suprir a lacuna até então existente no ordenamento pátrio em relação à responsabilização das pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a administração pública, em especial, os que dizem respeito à corrupção e fraudes em licitações e contratos administrativos (CASTRO, 2018), como é discutido a seguir.

### **3.1.3 Lei 12.846/2013 – Lei anticorrupção – LAC**

A Lei 12.846 de 2013 foi regulamentada pelo Decreto 8.420/2015, também denominada como Lei Anticorrupção (LAC) foi “proposta com a finalidade de atender aos compromissos internacionais de combate à corrupção assumidos pelo Estado brasileiro para ratificar a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção” (CASTRO, 2018, p. 160) e outras como a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA) e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE (DUTRA, 2018).

A LAC optou pela responsabilização objetiva civil e administrativa de empresas e administradores por atos de corrupção contra a Administração Pública Nacional e Estrangeira (ADPNE) como uma via mais célere e efetiva em comparação a esfera criminal. Assim, a referida legislação prevê, de forma cumulativa, a responsabilização civil, com o ressarcimento dos prejuízos econômicos causados ao erário.

Algumas inovações trazidas pela LAC se referem aos seguintes aspectos: (a) no esforço em recuperar ao erário aquilo que foi indevidamente apropriado pelas pessoas física e jurídica, por meio da previsão da dupla responsabilidade administrativa e civil; (b) incentivar as empresas a adotar mecanismos e procedimentos de integridade, como o *Compliance*; (c) adotou sanções severas a serem impostas aos agentes econômicos; (d) está inclinada a negociar sanções nas hipóteses em que haja uma verdadeira possibilidade de identificação de outros agentes envolvidos em atos de corrupção, fortalecendo a luta contra a corrupção no Brasil, por meio de acordos de leniência (WEBER, 2018).

Nesse contexto, os programas de *Compliance* ganham relevo importante, partindo do pressuposto de ser esta prática recorrente entre grandes empresas multinacionais e, também, uma recomendação de legislações internacionais como a FCPA e a UKBA.

No Brasil, a atenção ao *Compliance* encontra-se em fase inicial de desenvolvimento (BECK, 2018). Contudo, a recente conscientização sobre a importância desse mecanismo de combate e prevenção à corrupção vem aumentando significativamente nos últimos anos, sobretudo, após o advento da Lei 12.846/2013.

Segundo Freitas Junior (2017), a LAC trouxe em seu artigo 7º, uma previsão expressa de como proceder à dosimetria das penas. Contudo, o conceito de Programa de Integridade<sup>7</sup> (*Compliance*) foi trazido pelo artigo 41 do Decreto 8.420/2015, que regulamentou a LAC.

É importante esclarecer que a implantação do *Compliance* foi inserida inicialmente na Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro em 2012 e, no ano seguinte,

---

<sup>7</sup> Decreto 8.420/2015. Capítulo IV, Do Programa de Integridade. Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

passou a ser prevista na LAC. A Lei Anticorrupção não traz nenhuma sanção às pessoas jurídicas na não implantação de políticas, procedimentos e controles internos, diferentemente da lei penal. O *Compliance* passou a ser uma circunstância judicial que deve ser observada quando da aplicação da sanção na esfera administrativa.

Assim, deve ser levado em consideração se a empresa que está sendo acusada mantém um setor de *Compliance*, podendo, em caso de instauração de um Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), apresentar sua defesa escrita, informações e documentos referentes à existência e ao funcionamento de programa de integridade (FREITAS JUNIOR, 2017).

Em linhas gerais, a LAC implementou critérios para o cálculo de multas administrativas, incluindo um método para reconhecer fatores atenuantes como cooperação, autorrelato e a existência de práticas de *Compliance* na empresa, bem como potenciais fatores agravantes, como reincidência, o valor do contrato com o governo e a posição econômica do infrator.

Por intermédio do Decreto 8.420/2015, a LAC estabelece regras específicas para programas de *Compliance*, incluindo procedimentos para o estabelecimento de códigos de conduta e de ética, bem como denúncias e demais dispositivos de integridade empresarial, que devem ser adotados pelas empresas no Brasil, cuja eficácia também será monitorada, levando-se em conta o porte da empresa e as circunstâncias particulares em que está inserida.

Outro ponto relevante, é que a LAC designou a Controladoria Geral da União (CGU) como órgão responsável pela supervisão de muitos desses protocolos, incluindo a jurisdição exclusiva para iniciar investigações e processar violações, além de criar regras para acordos de leniência para as empresas infratoras que desejem cooperar com as autoridades e assumir a responsabilidade pela infração; e desenvolver registros nacionais para cadastramento das empresas infratoras.

A LAC aposta no *Compliance* como um mecanismo de prevenção e combate à corrupção, como uma forma de mudança cultural que, também, serve como qualificação de suma importância para atenuar a aplicação de severas sanções às pessoas jurídicas.

### 3.2 COMPARAÇÃO ENTRE A FCPA, A UKBA E A LAC

O objetivo deste tópico é para apresentar uma comparação entre a Lei 12.846/2013 – Lei anticorrupção (LAC) no Brasil, com a legislação internacional dos Estados Unidos U.S. *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA, 1977) e do Reino Unido *Bribery Act* (UKBA, 2010) com ênfase no *Compliance* como mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

O desenvolvimento deste tópico é baseado na própria Lei 12.846/2013 (BRASIL, 2013), na segunda edição do guia norte-americano sobre a FCPA (UNITED STATES, 2020) e na legislação do Reino Unido *Bribery Act* (UNITED KINGDOM, 2010). Também foi necessário recorrer a literatura disponível sobre o tema, por intermédio de uma pesquisa bibliográfica, baseada em autores como Policastro *et al.* (2013), Richard (2014), Weber (2018), entre outros, para uma discussão sobre o assunto.

O quadro 4 apresenta um comparativo entre a FCPA, a UKBA e a LAC considerando as disposições do Decreto 8.420/2015 que a regulamentou.

**Quadro 4 – Comparativo entre a FCPA, a UKBA e a LAC**

ITEM	ESTADOS UNIDOS	REINO UNIDO	BRASIL
Denominação/Data	U.S. Foreign Corrupt Practices Act, 1977 (FCPA)	Bribery Act 2010 (UKBA)	Lei 12.846/2013 – Lei anticorrupção (LAC) Regulamentada pelo Decreto 8.420/2015
Disposições	Anticorrupção e <i>Compliance</i>	Anticorrupção. O <i>Compliance</i> é determinado por outras legislações	Anticorrupção (LAC) e <i>Compliance</i> (por meio do programa de integridade artigos 41 e 42 do Decreto 8.420/2015)
Abrangência	Pessoas físicas e jurídicas norte-americanas (empresas domésticas), empresas públicas norte-americanas e estrangeiras listadas nas bolsas de valores do Estados Unidos ou que sejam obrigadas a apresentar relatórios periódicos à Comissão de Valores Mobiliários (emissores)	Pessoas físicas e jurídicas. Pessoas jurídicas constituídas no Reino Unido, bem como aquelas que realizam negócios totais ou parciais com aqueles países, independentemente do local onde o suborno ocorre. As pessoas físicas (prestadores de serviços ou funcionários) que atuam em nome das empresas	Empresas nacionais ou estrangeiras que tenham sede no Brasil e dispõe em seu artigo 1º “[...] responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira” (BRASIL, 2013)

ITEM	ESTADOS UNIDOS	REINO UNIDO	BRASIL
		são consideradas 'pessoas associadas' para fins de infração corporativa	
Conduta	Atos de suborno realizados perante servidores públicos estrangeiros	Atos de suborno realizados perante servidores públicos e empresas privadas nacionais e estrangeiros	Proíbe pagamentos de suborno a funcionários públicos nacionais e estrangeiros
Intenção do agente	O investigado somente pode ser condenado por pagamento de suborno a funcionários públicos se ficar comprovado que houve a intenção de prática ilícita	Não existe a necessidade de comprovar a intenção do agente quando for constatada a prática de suborno. Isso se aplica tanto à esfera pública como à privada	A LAC não dispõe sobre a intenção do agente. Uma vez comprovada a prática de ilícito as pessoas jurídicas respondem objetivamente no âmbito administrativo e civil pelos atos lesivos previstos na referida lei. A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilização da pessoa física
Penalidades	As empresas podem ser multadas em até U\$2 milhões e os indivíduos podem ser multados em até U\$250 mil por violação. Além da pena complementar de até cinco anos	Impõe penalidades criminais de até 10 anos de prisão para pessoas físicas e/ou multa ilimitada, ou ambos. As empresas consideradas culpadas de uma violação da UKBA enfrentam uma multa potencialmente ilimitada	Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções: I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e II - publicação extraordinária da decisão condenatória
Adoção de programa de <i>Compliance</i>	A FCPA estima que as pessoas jurídicas podem ser responsabilizadas pelos atos de corrupção promovidos por seus funcionários. E sugere a	Os programas de <i>Compliance</i> são estabelecidos por outras legislações, contudo, a UKBA prevê também a responsabilização da	No Brasil, a não adoção de um programa de <i>Compliance</i> não é punível pela LAC. A adoção de um programa de <i>Compliance</i> por parte

ITEM	ESTADOS UNIDOS	REINO UNIDO	BRASIL
	adoção de programas de <i>Compliance</i>	pessoa jurídica pela falha em prevenir condutas ilícitas. Assim, a manutenção de um programa de <i>Compliance</i> constitui uma ferramenta importante para as empresas	da pessoa jurídica será levada em consideração na aplicação das sanções

Fonte: Elaboração do autor (2020).

No Brasil, a LAC buscou criar mecanismos de combate à corrupção a partir da responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas, pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, por meio da regulamentação de programas de *Compliance*. O objetivo da referida legislação foi suprir as lacunas existentes entre as legislações pátrias e àquelas estabelecidas em países com os quais o Brasil negocia, como os Estados Unidos com a FCPA e o Reino Unido com a UKBA.

Com a LAC as pessoas jurídicas passaram a ser responsabilizadas também. Desse modo, realizar uma comparação entre a legislação brasileira e as legislações estrangeiras supracitadas é interessante para identificar até que ponto o Brasil tem acompanhado o avanço na implementação de mecanismos de combate à corrupção no que se refere ao *Compliance* e como ele pode ser efetivo.

À semelhança ao que ocorreu nos Estados Unidos e no Reino Unido, no Brasil, o *Compliance* ainda está em processo de evolução, tendo sua importância cada vez mais reconhecida tanto pelos juristas como pelos empresários, uma vez que a LAC incentiva a adoção de mecanismos e procedimentos internos de *Compliance* pelas empresas. Nesse sentido, Carvalhosa (2015, p. 30) explica que:

Tem, outrossim, o Diploma, por finalidade estabelecer normas regulamentares (artigo 7º, parágrafo único) de conformidade (*Compliance*) no seio das pessoas jurídicas, através da adoção de códigos de ética; processos de análise de riscos de desconformidade; de treinamento e auditoria interna com os poderes de verificação do mérito das transações praticadas ou por praticar e, ainda, serviços de prevenção (inteligência) tudo visando o combate da corrupção junto ao poder público.

Com efeito, a LAC supriu a lacuna existente no sistema jurídico brasileiro, quando comparada com as legislações internacionais em análise, sobretudo, para fins de atender aos propósitos/compromissos firmados pelo Brasil, em nível internacional, para a prevenção/punição de atos de corrupção pública, consolidando a ratificação

dos seguintes mecanismos internacionais: (i) a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE, de 1997 (ratificada pelo Brasil pelo Decreto 3.678/2000), expressamente remida no artigo 9º da LAC ; (ii) a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996 (ratificada pelo Decreto 4.410/2002); e (iii) a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003 (Decreto 5.687/2006) (WEBER, 2018).

Quanto à abrangência das legislações em análise, no Brasil, a LAC se aplica às empresas nacionais ou estrangeiras que tenham sede no Brasil e dispõe em seu artigo 1º “[...] responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira” (BRASIL, 2013, art. 1º). Essas empresas são responsáveis pelos atos de seus funcionários e agentes com os quais tenham contrato. A principal inovação trazida pela LAC foi a responsabilização objetiva da pessoa jurídica pela prática de atos lesivos contra a administração pública brasileira.

Nesse sentido, Policastro *et al.* (2013) explicaram que a LAC proíbe as empresas de oferecer ou dar uma vantagem injusta a um funcionário público nacional ou estrangeiro ou a um terceiro relacionado, ou de financiar ou subsidiar tal conduta. Também proíbe certas práticas que comprometam o caráter competitivo de licitações públicas ou que afetem a emissão de contratos públicos.

A exemplo das legislações internacionais como a FCPA e a UKBA, a conduta proibida pela LAC é ampla e inclui não apenas o pagamento efetivo de suborno ou a concessão de qualquer vantagem indevida a qualquer funcionário público ou terceiro, mas, também os atos de oferecer, prometer, patrocinar ou de outra forma apoiar atividades relacionadas à prática de suborno.

Quanto à implantação de um programa de integridade (*Compliance*), ele foi inserido na legislação pátria inicialmente em 2012, pela Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei 12.683/2012) e, no ano seguinte, passou a ser previsto pela LAC. Apesar disso, a LAC não contém nenhuma sanção às pessoas jurídicas que não implantarem o programa de integridade. Isso porque ela evita tratar de forma desigual às micros, pequenas e médias empresas (PMES) que muitas vezes, não têm condições de firmar e controlar sistemas complexos de *Compliance*, portanto, essas empresas ficam impossibilitadas de receberem atenuantes, conforme determinação do artigo 42, §3º do Decreto 8.420/2015.

Nos Estados Unidos, a FCPA contém disposições anticorrupção e contábeis. As disposições anticorrupção proíbem as pessoas físicas e jurídicas norte-americanas (empresas domésticas), empresas públicas norte-americanas e estrangeiras listadas nas bolsas de valores do Estados Unidos ou que sejam obrigadas a apresentar relatórios periódicos à Comissão de Valores Mobiliários (emissores) e certas pessoas estrangeiras e as empresas que atuam no território dos Estados Unidos de fazer pagamentos de suborno a funcionários estrangeiros para obter ou manter negociações e vantagens.

As disposições contábeis exigem que os emissores façam e mantenham livros e registros precisos e elaborem ou mantenham um sistema adequado de *Compliance*. As disposições contábeis da FCPA também proíbem pessoas físicas e jurídicas de falsificar intencionalmente livros e registros ou contornar ou deixar de implementar um programa de *Compliance* intencionalmente.

É muito importante entender que as pessoas físicas ou jurídicas que não são emissores, também podem ser enquadradas na FCPA se, direta ou indiretamente, se envolverem em qualquer ato para promover a corrupção/suborno nos Estados Unidos. A FCPA também se aplica a executivos, diretores, funcionários, agentes ou acionistas que atuam em nome de qualquer uma das pessoas físicas ou jurídicas supracitadas. Os Estados Unidos foi o primeiro país a adotar, de forma isolada, uma legislação punitiva da corrupção praticada no exterior.

A FCPA foi pioneira no combate à corrupção transfronteiriça. Ela proíbe pagamentos de suborno realizados por terceiros. A responsabilidade se estende não apenas àqueles com conhecimento real do delito, mas, também, àqueles que conscientemente ou deliberadamente desconsideraram as circunstâncias que deveriam alertá-los para a alta probabilidade de irregularidades. Daí a importância da implementação de um programa de *Compliance* nas organizações norte-americanas.

Desse modo, os Estados Unidos pressionaram a OCDE para negociar um tratado que obrigasse os demais países a adotar legislações similares no combate à corrupção. Os ilícitos previstos na FCPA possuem natureza dúplice: “tanto podem ter repercussão criminal quanto civil” (WEBER, 2018, p. 93). As violações previstas na FCPA podem ser tanto contábeis quanto disposições anticorrupção, sendo consideradas como violações próprias, autônomas e independentes, com sanções próprias e específicas.

No Reino Unido, a UKBA abrange as pessoas jurídicas constituídas no Reino Unido, bem como aquelas que realizam negócios totais ou parciais com aqueles países, independentemente do local onde o suborno ocorre. As pessoas físicas (prestadores de serviços ou funcionários) que atuam em nome das empresas são consideradas 'pessoas associadas' para fins de infração corporativa. Isso inclui, mas não se limita, a funcionários e subsidiárias.

Em relação à conduta ilícita considerada nas legislações em análise, a FCPA considera como conduta ilícita os pagamentos de suborno realizados a funcionários públicos estrangeiros, incluindo-se entre eles quaisquer funcionários do Governo ou de empresas estatais.

Os Estados Unidos da América, também proíbe a conduta de pagamento de suborno a funcionários do governo norte-americano, contudo, isso é regulamentado por outros estatutos criminais federais daquele país.

No Reino Unido, a UKBA proíbe a conduta de pagamentos de suborno tanto a funcionários públicos como funcionários de empresas privadas, nacionais e estrangeiras, que realizam negócios com o Reino Unido, independentemente de estarem situados em território nacional.

No Brasil, a LAC proíbe pagamentos de suborno a funcionários públicos, nacionais ou estrangeiros, abrangendo as pessoas jurídicas nacionais ou estrangeiras situadas no país. A LAC ainda é uma legislação nova e necessita de aprimoramentos para atingir o mesmo *status* das legislações internacionais como a FCPA e a UKBA que são mais antigas. No entanto, a LAC pode ser considerada um avanço no combate à corrupção no Brasil, sobretudo, com a implementação do *Compliance* como um mecanismo de prevenção à corrupção que busca mitigar a responsabilidade das empresas em casos de corrupção por parte de seus funcionários.

Nesse sentido, Abdo (2016) observou que a LAC importou da FCPA e da UKBA os comportamentos preventivos de atos lesivos à administração pública para o ambiente corporativo. Sobre o fato de as legislações incluírem disposições contábeis para os parâmetros de *Compliance*, no Brasil essas disposições são incluídas pelo Programa de Integridade – *Compliance* determinado pelo Decreto 8.420/2015. Capítulo IV, Do Programa de Integridade. Art. 41 (DUTRA, 2018).

Nos Estados Unidos da América, as disposições contábeis da FCPA se aplicam aos emissores. As provisões contábeis têm componentes duplos: (a) os emissores devem elaborar e manter livros, registros e contas que reflitam de forma precisa e

justa as transações e disposições dos ativos do emissor; (b) os emissores devem criar e manter um sistema de controles internos suficiente para assegurar o controle, autoridade e responsabilidade da administração sobre os ativos da empresa. As disposições contábeis também proíbem os emissores de falsificar intencionalmente livros e registros, ou ainda, de contornar ou deixar de implementar um sistema de controles internos (SMITH, 2015).

Nesse sentido, a FCPA busca punir a efetiva oferta e/ou realização de pagamentos a funcionários públicos estrangeiros, além de punir empresas que deixam de manter os controles contábeis adequados, apresentando falhas ou problemas nos controles internos sobre entradas e saídas de valores.

A UKBA não incluiu uma disposição contábil. Contudo, as empresas são obrigadas a manter registros contábeis precisos de acordo com uma legislação específica (SMITH, 2015).

No que se refere à intenção do agente, na FCPA considera como autor a pessoa que pratica o ato lesivo por meio de uma oferta de suborno, promessa ou autorizações de pagamentos impróprios com a intenção de induzir o funcionário público estrangeiro a usar indevidamente sua posição para obtenção de vantagens. Assim, o investigado somente pode ser condenado por pagamento de suborno a funcionários públicos se ficar comprovado que houve a intenção de prática ilícita.

No Reino Unido, a UKBA considera conduta criminoso oferecer, prometer ou realizar um pagamento de suborno quando existe a intenção de obtenção de vantagem, no intuito de induzir o funcionário a agir de forma inadequada ou para recompensar tal desempenho ilícito. No entanto, a intenção não é considerada na legislação UKBA, a comprovação da prática de suborno é punível por lei, independentemente da intenção do agente. Portanto, não existe a necessidade de comprovar a intenção do agente quando for constatada a prática de suborno. Isso se aplica tanto à esfera pública como à privada.

No Brasil, a LAC não dispõe sobre a intenção do agente. Uma vez comprovada a prática de ilícito as pessoas jurídicas respondem objetivamente no âmbito administrativo e civil pelos atos lesivos previstos na referida lei<sup>8</sup>. A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilização da pessoa física.

---

<sup>8</sup> Lei 12.846/2013. Artigos 2º e 3º. “Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a

A proposta de um programa de integridade, aqui denominado como *Compliance*, é proteger os negócios da empresa e sua imagem no mercado. O *Compliance* pode apresentar um retorno significativo sobre o investimento da empresa, ajudando a minimizar desperdícios, fraudes, abusos, discriminação e outras práticas ilícitas ou antiéticas que interrompem as operações e colocam a empresa em risco. Ao inovar em responsabilizar a pessoa jurídica por atos de corrupção, a LAC também levou em conta que a implementação de programas de integridade por parte da empresa demonstra um interesse por parte da organização em coibir atos ilícitos e antiéticos.

O *Compliance* precisa ser integrado a todos os esforços de conformidade em toda a empresa, desde o gerenciamento de regulamentações externas e políticas internas até o treinamento abrangentes de funcionários. A empresa precisa se certificar de que todos os departamentos e funcionários estão atuando em concordância e, em conjunto, para manter os padrões de conformidade, buscando reduzir o risco de grandes falhas e eliminar possíveis violações.

Quanto às penalidades por violação da lei, na LAC as penalidades podem ser bastante severas, incluindo dissolução e multas às pessoas jurídicas que podem variar de 0,1% a 20% da receita bruta anual da empresa, ou três vezes o benefício pretendido ou recebido pela má conduta (CASTRO, 2018).

É interessante observar que, apesar de o *Compliance* ser visto pela LAC como um redutor de responsabilidade da pessoa jurídica, o que significa uma redução nas sanções e multas, ele não isenta a empresa de punição. Portanto, a empresa irá responder por prática de atos ilícitos de seus funcionários, mas terá as sanções reduzidas quando investir em um programa de *Compliance*.

Desse modo, o cálculo da multa levará em consideração o valor dos contratos da empresa com o governo e o conhecimento do conselho de administração e da diretoria sobre as ações ilícitas. As empresas também estão sujeitas à exclusão de contratos governamentais.

Nos Estados Unidos da América, de acordo com a FCPA, por violações das disposições antissuborno, as empresas podem ser multadas em até U\$2 milhões e os indivíduos podem ser multados em até U\$250 mil por violação. Além da pena complementar de até cinco anos (WEBER, 2018).

---

responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito" (BRASIL, 2013).

Em relação às violações criminais das disposições contábeis e de controles internos, as empresas podem ser multadas em até U\$25 milhões por violação, e os indivíduos podem ser multados em até U\$5 milhões e sujeitos a 20 anos de prisão por violação (SMITH, 2015; WEBER, 2018).

As multas estabelecidas pela FCPA ainda podem ser aumentadas até o dobro do montante do benefício obtido pelo ofensor com a prática da sua transação financeira ilícita, segundo Weber (2018, p. 93), “a multa será ainda aumentada ao dobro em razão do seu ato corrupto”. As multas para empresas e indivíduos podem ser ainda maiores do que os limites impostos pela FCPA. De acordo com a provisão federal de multas alternativas, o governo pode buscar até o dobro do benefício solicitado ou recebido (SMITH, 2015).

O referido dispositivo legal também contém penas acessórias, previstas em legislações extravagantes, como a suspensão do direito de contratar com o Poder Público, do recebimento de incentivos e benefícios de bancos multilaterais de desenvolvimento e a revogação de privilégios de exportação.

Portanto, assim como ocorre no Brasil, na FCPA a adoção de um programa de *Compliance* não isenta a empresa de responsabilização legal, contudo, pode minimizar as sanções, e a imagem da empresa, o mesmo ocorre na legislação do Reino Unido.

No Reino Unido, a UKBA impõe penalidades criminais de até dez anos de prisão para pessoas físicas e/ou multa ilimitada, ou ambos. As empresas consideradas culpadas de uma violação da UKBA enfrentam uma multa potencialmente ilimitada. A orientação publicada recentemente pelo *Sentencing Council for England and Wales* (SCEW) indica que as multas impostas às empresas em relação à conduta relacionada a suborno podem, em certas circunstâncias, serem indexadas a uma porcentagem das receitas mundiais da empresa (SMITH, 2015).

Sobre adoção de programas de *Compliance*, a FCPA estima que as pessoas jurídicas podem ser responsabilizadas pelos atos de corrupção promovidos por seus funcionários. E sugere a adoção de programas de *Compliance* como mecanismo de combate à corrupção. No Reino Unido, os programas de *Compliance* são estabelecidos por outras legislações, contudo, a UKBA prevê também a responsabilização da pessoa jurídica pela falha em prevenir condutas ilícitas.

Assim, a manutenção de um programa de *Compliance* constitui uma ferramenta importante para as empresas no combate à corrupção. Por fim, no Brasil, a LAC não

exige que as empresas tenham um programa de *Compliance*, apesar de um programa de integridade ser sugerido nos artigos 41 e 42 do Decreto 8.420/2015 que regulamentou a Lei 12.846/2013 (LAC). Assim, a adoção de um programa de *Compliance* por parte da pessoa jurídica será levada em consideração na aplicação das sanções<sup>9</sup>.

Um programa de *Compliance* eficaz envolve toda a corporação, desde a alta administração, todos os funcionários e até parceiros de negócios, melhorando a comunicação entre as lideranças e as equipes. O *Compliance* deve incluir um processo para criar, atualizar, distribuir e rastrear políticas de integridade/conformidade. Quando os funcionários são treinados com base em um programa de *Compliance* para a identificação dos requisitos de conformidade, eles serão mais propensos a identificar e relatar atividades ilegais ou antiéticas, possibilitando que a empresa tome as medidas necessárias para coibir atos ilícitos e identificar os responsáveis.

Quanto a adoção de programas de *Compliance*, um dos principais objetivos da FCPA e da UKBA, assim como da LAC, é garantir que a conduta não ocorra novamente. Como consequência, o *Compliance* é aprimorado e os requisitos dos relatórios de conformidade podem fazer parte das resoluções civis e criminais na FCPA.

Além das considerações tecidas até este ponto, é importante destacar o estudo realizado por Richard (2014) que comparou a estrutura da FCPA com as principais disposições da UKBA. A conclusão foi que as disposições da UKBA são mais extensas do que as encontradas na FCPA. Por exemplo, a UKBA considera as empresas estritamente responsáveis por evitar a corrupção, estabelecendo responsabilidade criminal potencial para as empresas, seus diretores, funcionários e acionistas. Portanto, desde 2010, uma rígida legislação contra a corrupção foi promulgada no setor privado no Reino Unido.

As empresas inglesas e estrangeiras que atuam no Reino Unido devem garantir a conformidade com a lei por meio de programas de *Compliance* ou estruturas de *Compliance* para evitar possíveis violações da lei. Além disso, a orientação da UKBA

---

<sup>9</sup> Lei 12.846/2013. “Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: [...] VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; [...]” (BRASIL, 2013).

fornece recomendações para empresas sobre formas de verificação externa da eficácia dos procedimentos antissuborno em casos em que o delito possa ser processado.

Nesse sentido, a Ernst & Young recomenda que as empresas devem realizar uma avaliação de risco adequada e construir um programa de *Compliance* eficaz. Semelhante ao *Compliance* dos Estados Unidos, o *Compliance* do Reino Unido evoluiu por meio da autorregulação de uma empresa. No entanto, atualmente, a maioria dos juristas ingleses vê o *Compliance* como um exercício obrigatório ou escala necessária para cumprir os requisitos legais (RICHARD, 2015).

Os programas de *Compliance*, portanto, possibilitam a identificação de infrações e atos de corrupção com maior rapidez, favorecendo uma rápida resposta da empresa. Entre os benefícios decorrentes da rápida identificação das infrações, é a maior possibilidade de negociação de acordos com as autoridades, inclusive na realização de acordos de leniência e de colaboração premiada, o que pode levar a uma redução substancial das sanções das pessoas jurídicas e, em alguns casos, à imunidade criminal dos envolvidos.

As legislações internacionais já têm a prática de acordos de leniência e de colaboração premiada estabelecidos por outras legislações dos Estados Unidos da América e do Reino Unido, e no Brasil, a prática de acordos de leniência bem como da colaboração premiada tem sido empregada, mas, ainda precisa de ajustes e aprimoramentos como foi descrito anteriormente no item 2.3 deste estudo.

Quanto à proibição do recebimento de suborno, no Brasil, a LAC não pune os destinatários do suborno, pois eles são responsabilizados por outra legislação, respondendo na esfera administrativa e penal por crimes contra a Administração Pública.

De forma semelhante, nos Estados Unidos da América, a FCPA não criminaliza o ato de solicitar ou receber subornos, pois eles são investigados pelo Departamento de Justiça dos EUA que pode enquadrar o destinatário em outros crimes, como lavagem de dinheiro ou fraude. A UKBA, por seu turno, proíbe o suborno passivo, criminalizando a solicitação, o acordo para receber e/ou a aceitação de subornos, tanto de empresas públicas como de empresas privadas.

É interessante saber que a conscientização gerada por parte dos programas de *Compliance* permite que os funcionários identifiquem indícios de que outras empresas, como concorrentes, fornecedores, distribuidores ou clientes, estejam

infringindo a lei. Assim, o *Compliance* pode prevenir que a empresa realize negócios com outras organizações que infringem a lei e, como consequência, podem prejudicar a imagem e os negócios da empresa.

Nesses casos, ao analisar as infrações, caso os funcionários tenham identificado indícios de infração legal, ainda assim a empresa mantenha negócios com terceiros infratores, a autoridade estará propensa a ver a empresa de forma menos favorável, levando em conta o envolvimento de todas as partes nas violações. No entanto, quando a empresa evita esse tipo de parceria, caso venham a ocorrer infrações, a autoridade levará em conta que todos os recursos para evitar que as violações ocorressem foram implementados, o que pode auxiliar numa redução das sanções e multas, mas, não exime a responsabilidade da pessoa jurídica.

Quanto à facilitação de pagamentos, no Brasil essa prática é proibida pela LAC (BECK, 2018). De modo semelhante à legislação brasileira, a UKBA do Reino Unido não inclui uma exceção para facilitação de pagamentos, portanto, tais pagamentos podem equivaler a suborno sujeitos à penalização legal.

Já a FCPA cria uma exceção para facilitação de pagamentos, mas, trata-se de uma exceção limitada a pequenos pagamentos a funcionários estrangeiros para agilizar ou facilitar o desempenho de um funcionário público estrangeiro em uma ação de rotina não discricionária, como o processamento de documentos do governo ou o fornecimento de telefone ou serviço de postagem.

No entanto, é considerado crime na FCPA as seguintes situações: ganhar um contrato numa concorrência pública por motivo de suborno, influenciar o processo de aquisição, contornar as regras para importação de produtos, obter acesso as informações não públicas sobre licitações, evasão de impostos ou multas, influenciar a adjudicação de ações judiciais ou ações de execução, obtenção de exceções aos regulamentos e evitar uma rescisão de contrato com uma empresa pública graças à um pagamento de suborno (UNITED STATES, 2020).

É importante reiterar que, tanto a FCPA como a UKBA alcançam quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que realizem negócios com os Estados Unidos da América ou com o Reino Unido, respectivamente, ou em negócios com vínculo operacional com aqueles países, independentemente de a empresa estar situada no país ou não.

Quanto às defesas afirmativas, a LAC não inclui quaisquer defesas explícitas, contém apenas uma mitigação da pena, embora não uma defesa, quando a empresa

tem procedimentos eficazes, realiza auto denúncia ou colaborar com a investigação (BECK, 2018; WEBER, 2018).

Já a FCPA inclui duas defesas afirmativas, são permitidos pagamentos expressamente lícitos de acordo com as leis e regulamentos do país do funcionário público estrangeiro. A FCPA também permite despesas razoáveis e genuínas em nome de um funcionário público estrangeiro que estejam diretamente relacionadas a: (a) promoção, demonstração ou explicação dos produtos ou serviços de uma empresa; ou (b) a execução ou desempenho de um contrato por uma empresa com um governo ou agência estrangeiro (UNITED STATES, 2020).

De acordo com a FCPA, as empresas norte-americanas são consideradas como responsáveis indiretas pelos atos de seus funcionários e de terceiros que agem em nome da empresa. De forma ampla, para que um tribunal norte-americano determine a sentença apropriada para uma empresa, cabe à pessoa jurídica demonstrar que implementou uma prática de *Compliance*, considerando medidas de conformidade e ética recomendadas no programa e, ainda, que o programa de *Compliance* tenha sido elaborado, implementado e acompanhado de acordo com as diretrizes estabelecidas.

Portanto, o programa de *Compliance* deve ser elaborado, implementado e acompanhado de forma a garantir o cumprimento da legislação pertinente e a prevenir possíveis violações da lei, de modo que, caso o ato venham a ocorrer infrações legais, a pessoa jurídica possa se defender afirmando e provando que as violações ocorreram apesar dos melhores esforços da empresa para evitá-las, devendo a pessoa jurídica ser tratada mais ou menos brandamente, dependendo do quão confiável e bem implementado for o programa de *Compliance*.

Outro fator relevante, é que o *Compliance* não é um programa estático, suas diretrizes devem ser avaliadas, modificadas e/ou complementadas quando necessário, com orientações adicionais conforme as necessidades identificadas pelos responsáveis pelo programa.

A UKBA apresenta uma defesa contra o crime corporativo se a empresa tiver procedimentos adequados estabelecidos para evitar que as pessoas associadas à organização se envolvam em suborno. As orientações publicadas pelo Ministério da Justiça do Reino Unido em maio de 2011 indicam que o escopo dos procedimentos adequados deve ser informado pelos seguintes princípios, são seis: (1) procedimentos proporcionar; (2) compromisso de alto nível; (3) avaliação de risco; (4) dupla diligência;

(5) comunicação (incluindo treinamento); e (6) monitoramento e revisão (SMITH, 2015).

É importante destacar que o *Compliance* não é apenas uma forma de defesa da pessoa jurídica, a simples implementação de um programa de integridade, sem seguir os padrões legais estabelecidos, ou ainda, se as diretrizes do programa não forem devidamente seguidas, a empresa irá responder por isso. Tanto na FCPA, como na UKBA e, também, na LAC. Isso porque trata-se de saber se a pessoa jurídica estava realmente fazendo tudo o que razoavelmente podia para prevenir o não cumprimento da lei, e realmente não queria a ocorrência de ilícitos em suas atividades.

Antes da UKBA e do conceito de responsabilidade criminal corporativa segundo a referida lei, havia menos necessidade ou incentivo no Reino Unido para a adoção de programas de conformidade e ética como já ocorria nos Estados Unidos. O mesmo pode ser aplicado ao contexto nacional, pois a LAC ao incluir os programas de integridade por meio do Decreto 8.420/2015, incentivou as pessoas jurídicas a buscarem ferramentas de conformidade para minimizar os riscos de práticas ilícitas por seus funcionários, evitando, ainda, a realização de negócios com terceiros que lhe pareçam suspeitos.

Quanto ao suborno realizado entre empresas privadas, a LAC não possui nenhuma especificação sobre o tema (CASTRO, 2018). De modo semelhante à legislação brasileira, a FCPA também não abrange o suborno entre empresas privadas. Já a UKBA considera crime o envolvimento em suborno de funcionários de empresas privadas, seja entre os indivíduos ou entre as organizações (SMITH, 2015).

Para que um programa de *Compliance* seja efetivo, a empresa deve cuidar para que ele seja elaborado a partir de suas características, especificidades, estrutura, setores em que atua, considerando os riscos legais e regulatórios a que está exposta, além do perfil de terceiros com os quais contrata.

A instituição de um programa de *Compliance* compreende uma mudança na cultura organizacional, que deve ser pautada por condutas éticas e em conformidade com os valores e com as normas vigentes. Assim, é imprescindível um comprometimento de todos os membros e colaboradores da organização, a começar por aqueles que ocupam cargos na alta administração.

É importante que o programa de *Compliance* seja devidamente divulgado a essas pessoas, que devem receber treinamento, informações e serem incentivadas a agir em conformidade com o programa de integridade estabelecido pela empresa.

Em síntese conclusiva deste capítulo, e conforme todas as informações trazidas neste estudo, é possível afirmar que a LAC buscou suprir a lacuna existente no ordenamento pátrio em relação à a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de corrupção. Alinhando-se, ainda aos institutos internacionais como a FCPA e a UKBA.

Nesse contexto, à exemplo da FCPA e da UKBA, a LAC considera o programa de integridade (*Compliance*) como um importante mecanismo de combate e prevenção à corrupção.

Principalmente porque além de proteger contra possíveis práticas abusivas de corrupção, o (*Compliance*) sendo regrado nos valores éticos, protege a imagem das empresas que contratam com a administração pública, além disso, também protege a imagem da própria administração pública, pois preserva a tão falada moralidade administrativa, e com isso, tem-se um serviço público superior, ou seja, de excelência, podendo ainda, influenciar o comportamento das novas empresas que querem contratar com a administração pública.

## 4 CONCLUSÃO

O presente estudo procurou demonstrar que a corrupção de acordo com vários pesquisadores estudados, que se trata de um fenômeno mundial e constitui um importante enfoque do debate jurídico, acadêmico, social, político e econômico.

Por isso, ao investigar quais são os instrumentos, ou mecanismos que são utilizados para o combate a corrupção, encontrou-se o Acordo de Leniência, a Delação Premiada e o *Compliance*, e que dentre estes mecanismos o que pode ser considerado mais eficiente, é o *Compliance*.

A corrupção para alguns pesquisadores nem sempre é considerada algo nocivo, pois dizem que em pequenas escalas, ela pode agilizar processos burocráticos. Contudo, quando aceita em pequenas proporções, abrem-se brechas para que ela ganhe maior relevo e envolva grandes volumes de dinheiro como ocorreu com o Mensalão e com a Lava Jato, prejudicando a imagem das empresas em seus mercados e, como consequência, seus negócios na esfera nacional e internacional.

Daí a importância de implementar mecanismos que possam ao mesmo tempo prevenir e combater à corrupção, como é o caso do *Compliance* e, também, de medidas como o acordo de leniência e a colaboração premiada que, ao contrário do *Compliance* que é uma medida preventiva, são instrumentos de último recurso, que buscam identificar infrações legais e punir os responsáveis, inclusive as pessoas jurídicas envolvidas, inovação esta trazida pela Lei 12.846/2013.

O problema destes dois instrumentos, o acordo de leniência e a delação premiada, é que são meios para obtenção de provas, e com isso, bate de frente com o que diz a Constituição do Brasil, no que tange a auto incriminação, pois ninguém é obrigado a fazer provas contra si mesmo, se trata de direitos individuais constituída por cláusulas pétreas estampada na Constituição do Brasil bem como em tratados Internacionais, assim, até que ponto uma pessoa está preparada para abrir mãos de seus direitos Constitucionais para produzir provas contra si mesmo ao fazer acordos tanto de leniência quanto de delação premiada?

No Brasil os casos que chamaram a atenção da mídia, nacional e internacional, para a corrupção de agentes públicos e políticos como o Mensalão e a Lava Jato, levaram a um aprimoramento dos mecanismos de combate e prevenção à corrupção no país, com a implementação da Lei 12.846/2013, a LAC que inovou ao implementar

no ordenamento pátrio a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, na esfera administrativa e civil, por atos lesivos contra a administração pública.

Os mecanismos de combate à corrupção analisados no presente estudo foram o acordo de leniência e a colaboração premiada, que ainda necessitam de aperfeiçoamento, como foi discutido no capítulo dois deste estudo, no sentido de ser remodelada em relação ao que foi realizado na Lava Jato para futuras investigações, minimizando a exposição das pessoas jurídicas durante a investigação e promovendo um equilíbrio entre os riscos-benefícios do acordo de leniência, considerando a celebração do acordo, sem condicionar seus efeitos à obtenção dos resultados esperados pela investigação.

Da análise da LAC, do acordo de leniência, colaboração premiada, e o *Compliance*, observou-se que esses mecanismos são eficazes na medida em que possibilitam a identificação e responsabilização dos envolvidos na prática de corrupção, permitindo que a estrutura corrupta seja desmantelada, mas tanto o acordo de leniência quanto a colaboração premiada, devem ser utilizados como uma última alternativa, com preferência para a implementação de programas de integridade (*Compliance*) como estabelecido nos artigos 41 e 42 do Decreto 8.420/2015 que regulamentou a LAC.

Assim, conforme o explicitado, o acordo de leniência é um mecanismo de suma importância para identificar, investigar, bem como, punir condutas de corrupção. A LAC prevê o acordo de leniência, onde as empresas se comprometem a colaborar com as investigações e, em contrapartida, elas têm as punições administrativas reduzidas. As empresas investigadas, no entanto, devem identificar os envolvidos (dirigentes e/ou outros colaboradores) e realizar o ressarcimento integral à administração pública pelos prejuízos causados. Desse modo, entende-se que esse instrumento ainda precisa ser remodelado para atender às demandas jurídicas do país, como foi dito acima.

Quanto ao *Compliance*, a elaboração de um programa de integridade baseado em boas práticas de conformidade é recomendável para a prevenção e combate da corrupção nas empresas, uma vez que ela poderá ser responsabilizada se ficar comprovado que a pessoa jurídica foi responsável por atos lesivos que configuram a responsabilização objetiva, civil ou administrativa tipificados no artigo 5º da LAC.

O *Compliance* pode ser compreendido como a maneira pela qual a pessoa jurídica busca garantir que os funcionários, e terceiros que realizam negócios com a

empresa, atuem em conformidade com a lei. Trata-se, portanto, de obediência ou conformidade com regras ou requisitos legais.

No Brasil, assim como nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, os programas de *Compliance* são elaborados com base na lei e na ética, buscando conciliar os objetivos da empresa com seu compromisso ético e legal. O *Compliance* pode ser considerado como uma forma de gestão de risco, baseada em melhores práticas pautadas pela ética e lisura nas atividades comerciais.

Assim sendo, o *Compliance* envolve a gestão do risco de que os funcionários ou terceiros que trabalham para uma organização possam colocar a si mesmos e/ou a empresa em problemas jurídicos pela prática de infrações, ou causar danos a outras pessoas físicas e jurídicas se, ou quando, não cumprirem as leis e outros padrões de conformidade estabelecidos pela organização.

A colaboração premiada também constitui um importante mecanismo de combate à corrupção, uma vez que ela permite o desmantelamento da organização criminosa por meio da delação de um dos participantes do ato lesivo. Assim como o acordo de leniência, esse mecanismo provavelmente será aprimorado conforme o desenvolvimento de sua prática no país.

Em relação ao objetivo central deste estudo, qual seja a comparação da LAC com a legislação internacional FCPA e UKBA, observou-se que a Lei 12.846/2013 supriu uma lacuna em relação às legislações internacionais em análise e inovou ao responsabilizar a pessoa jurídica de forma objetiva pela prática de atos contra a administração pública nacional e estrangeira.

Por tanto, o programa de integridade (*Compliance*) pode ser considerado um atenuante de possíveis penalidades a serem aplicadas com base na Lei 12.846/2013. Assim, em resposta ao problema de pesquisa que norteia o presente estudo (o *Compliance* pode ser considerado um mecanismo eficiente de combate à corrupção no Brasil a exemplo da perspectiva internacional?), no estudo comparativo da Lei 12.846/2013 com a legislação internacional FCPA e UKBA, por isso, concluiu-se que o *Compliance* constitui um mecanismo efetivo no combate e prevenção à corrupção não apenas no Brasil, assim como em outros países, a exemplo dos Estados Unidos e do Reino Unido.

O *Compliance*, ao contrário do acordo de leniência e da colaboração premiada que somente podem ser realizados após a prática do ilícito, serve como um instrumento de prevenção, possibilitando a identificação de práticas suspeitas que

podem ser erradicadas antes de sua concretização. Isso é uma salvaguarda para as pessoas jurídicas que atuam no contexto da lei e da ética, que podem ter sua defesa pautada na adoção de medidas de integridade que devem ser seguidas por todos que realizam negócios com a empresa.

Em síntese conclusiva, o papel do *Compliance* na prevenção e combate à corrupção pode ser mais efetivo em comparação com o acordo de leniência e a colaboração premiada, uma vez que esses dois últimos não previnem a prática da corrupção como ocorre com o programa de integridade adotado pela pessoa jurídica. Assim, o *Compliance* nas organizações deve ser incentivado como um mecanismo de prevenção à corrupção, para criar uma ética nos negócios e aumentar os investimentos.

No Brasil, o *Compliance* possibilita a execução de ações necessárias por parte das pessoas jurídicas para reduzir as violações à lei, devendo promover tais ações em todos os aspectos das atividades comerciais da empresa, tanto pela alta administração, como para os demais funcionários e terceiros que realizam negócios com a empresa.

A implantação de um programa de integridade nas empresas não elimina a responsabilidade das pessoas jurídicas caso ocorram infrações legais, no entanto, pode reduzir as sanções e multas a serem impostas, pois a pessoa jurídica teria se empenhado em coibir a prática de ilícitos, mantendo seus negócios pautados pela ética e atenção à lei.

A adoção de um programa de *Compliance* como mecanismo de prevenção e combate à corrupção é importante para as empresas afirmarem seu compromisso com a lei e a ética. Se não for controlada, a corrupção priva a sociedade de benefícios, prejudicando a atuação do governo na tomada de decisões voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população, uma vez que os recursos passam a ser desviados por meio de práticas corruptas.

O *Compliance*, com base em uma estrutura sólida e voltado para melhoria contínua, pode ser uma importante ferramenta no combate à corrupção tanto no Brasil como em âmbito internacional a exemplo dos Estados Unidos e do Reino Unido, como foi demonstrado no capítulo anterior.

Assim como ocorre com a UKBA e na FCPA a LAC buscou implementar mecanismos para coibir a corrupção no país, estabelecendo requisitos de integridade para a atuação das empresas nacionais e estrangeiras que atuam no país.

Portanto, a LAC estabeleceu que as pessoas jurídicas podem ser responsabilizadas por práticas de corrupção, ainda que não tenha o envolvimento da alta direção da empresa, se não houver um programa de *Compliance* seguido à risca, a empresa não terá o benefício na redução das sanções impostas. Isso é um avanço na legislação pátria, uma vez que a adoção do *Compliance* possibilita que a pessoa jurídica evite realizar negócios com terceiros suspeitos, minimizando os riscos da prática de ilícitos em suas atividades.

Concluiu-se, ainda, que a exemplo dos Estados Unidos e do Reino Unido, no Brasil, o *Compliance* foi previsto no artigo 7º, inciso VII da LAC, e a análise da efetividade do programa de integridade, no momento da aplicação das sanções, pode ser uma atenuante das sanções impostas à pessoa jurídica.

Desse modo, é importante que as empresas nacionais e estrangeiras que atuam no Brasil adotem o *Compliance* como um sistema de prevenção e detecção de possíveis irregularidades e violações à lei e aos regulamentos éticos e políticos da empresa, prevenindo a ocorrência de atos ilícitos contra a administração pública nacional e estrangeira, preservando-se assim a imagem das empresas que contratam com a administração pública.

Desta forma, e de acordo com todo o exposto, firma-se que o *Compliance* pode sim, ser considerado um mecanismo eficiente de combate à corrupção no Brasil a exemplo da perspectiva internacional, apesar de que ainda a legislação brasileira esteja um pouco tímida, o fato é que se bem organizado, e agindo de maneira preventiva, o *Compliance* poderá ser um instrumento dos mais eficiente no combate a corrupção. O problema é que ao lidar com pessoas, não tem como garantir a eliminação da corrupção por meio de qualquer mecanismo de combate a corrupção, mesmo que este mecanismo seja o *Compliance*, pois o infrator sempre pensará que ao cometer um ilícito não será descoberto e com isso, poderá cometer o crime, porque pensa ele que, por não ser descoberto não será punido.

Por fim, cumpre salientar que a elaboração deste estudo foi de grande valia para ampliação dos conhecimentos acerca do tema. Para trabalhos futuros sugere-se a ampliação dos institutos legais em análise, por meio da comparação da LAC com as legislações internacionais de países da América do Sul, assim como de outros países da Europa como a Alemanha, Itália e França, além daquelas já analisadas no presente estudo como a legislação dos Estados Unidos e do Reino Unido.

## REFERÊNCIAS

ABDO, R. C. **Lei anticorrupção**: O acordo de leniência e seus principais aspectos. 2016, 148 f. Monografia (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

ADÃO, M. A. A. **Tutelas sumárias em ações de improbidade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017.

ALVES, E. P. **O direito à luz da teoria dos sistemas e a Lei Anticorrupção como mecanismo jurídico de incentivo à prevenção da corrupção e ao desenvolvimento econômico e social**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Marília, Marília, 2016.

ARAUJO, E. C. C. **Corrupção e retorno anormal**: Os efeitos da operação Lava Jato sobre o mercado de ações no Brasil. 2017, 42 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – FUCAPE Pesquisas, ensino e participações, Rio de Janeiro 2017.

AYRES, C. H. S.; MAEDA, B. C. O acordo de Leniência como ferramenta de combate à corrupção. In: SOUZA, J. M.; QUEIROZ, R. P. (orgs.). **Lei Anticorrupção**. Salvador: JusPODIVM, 2015, p. 239-251.

BARROS, F. M.; MARQUE, L. A. M. Acordo de colaboração no processo penal brasileiro e o direito à reparação do dano. In: BOTTINO, T. (coord.). **Reflexos penais da regulação**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 145-162.

BATISTA, A. **Corrupção**: o 5º poder? Repensando o Brasil. 15. ed. São Paulo: EDIPRO, 2018.

BECK, F. R. A dupla face do criminal *Compliance*: Da expectativa de afastamento e mitigação da responsabilidade penal à possibilidade de incremento punitivo. In: DUTRA, L. Z. **Compliance no ordenamento jurídico brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 73-104.

BEZERRA FILHO, A. **Atos de improbidade administrativa**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

BITTENCOURT, S. **Comentários à Lei Anticorrupção**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

BOCHENECK, A. C. Contrabando e fronteiras. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (org.). **Corrupção**: Ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 449-460.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emendas Constitucionais de Revisão. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 out. 1988.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 mar. 2015.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 07 dez. 1940.

BRASIL. Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 jul. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1 ago. 2013a.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 02 ago. 2013b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus: HC 127.483/PR**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em: 27/08/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus: HC 142.205/PR**. Segunda Turma. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em: 25/01/2019.

CAPES. **Catálogo de teses e dissertações**. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 23 out. 2020.

CARVALHO, A. C. L. **Lei de improbidade administrativa: Um instrumento de combate à corrupção**. Curitiba: Juruá, 2019.

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

CASTRO, M. G. O programa de *Compliance* corporativo. In: DUTRA, L. Z. **Compliance no ordenamento jurídico brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 159-178.

CHEMIM, R. **Mãos limpas e Lava Jato: A corrupção se olha no espelho**. Porto Alegre: CDG, 2017.

CORDEIRO, N. **Colaboração premiada: Caracteres, limites e controles**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

COSTA, K. A. S. **Lei anticorrupção e acordo de leniência**. Curitiba: Juruá, 2020.

COUTINHO, C. A. **Uma análise do impacto da percepção de corrupção nas pesquisas de avaliação do governo**. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2018.

DALLAGNOL, D. **A luta contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017.

DANTAS, P. R. F. **Manual de Direito Constitucional: Especial para Concursos – Volume IV.** Curitiba: Juruá, 2018.

DELOITTE. **Focus on 5: 5 insights into anti-corruption Compliance – time to revisit your program?** Deloitte, 2017. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/finance/us-fas-five-insights-into-anti-corruption-Compliance.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIJLANI, J. N. The british importation of american corporate *Compliance*. **Brooklyn Law Ver**, v. 76, n. 1, p. 303-341, 2011. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1758995](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1758995). Acesso em: 23 out. 2020.

DUTRA, L. Z. **Compliance no ordenamento jurídico brasileiro.** Curitiba: Juruá, 2018.

FARIA, J. E. **Corrupção, justiça e moralidade pública.** São Paulo: Perspectiva, 2019.

FEIJÓ, L. Programas de *Compliance* empresarial em face da reforma trabalhista. In: LAMY, E. (org.). **Compliance: Aspectos polêmicos e atuais.** Belo Horizonte: Letramento/Casa do Direito, 2018, p. 145-156.

FIDALGO, C. B.; CANETTI, R. C. **Os acordos de leniência na lei de combate à corrupção.** Lei Anticorrupção. Bahia: JusPodium, 2015.

FREITAS JUNIOR, D. **Lei anticorrupção.** Curitiba: Juruá, 2017.

FURTADO, L. R. **Brasil e corrupção: Análise de casos (inclusive da Operação Lava Jato).** Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2018.

GOMES, T. G. **A construção dos escândalos de corrupção: Repertórios interpretativos das revistas Veja e Carta Capital sobre a operação Lava Jato.** 2016, 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.

GRECO FILHO, V.; RASSI, J. D. **O combate à corrupção e comentários à Lei de Responsabilidade de pessoas jurídicas.** (Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013). Atualizado de acordo com o Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015. São Paulo: Saraiva, 2015.

HOPT, K. J. **Comparative company law.** 2006. Disponível em: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199296064.001.0001/oxfordhb-9780199296064-e-037>. Acesso em: 22 out. 2020.

IVANOV, E. **Overview of anti-corruption Compliance standards and guidelines.** Áustria: IACA, 2019.

KANZENBACH, K. **The role of the *Compliance officer***: A comparison of US, UK and German law and practice. Facultad de Ciencias Jurídicas y de la Empresa. UCAM, 2017.

KELLY, D. **Anti-bribery law basics**: FCPA and the UK Bribery Act. Disponível: <https://everfi.com/blog/workplace-training/fcpa-uk-bribery-act-bribery-basics/>. Acesso em: 23 out. 2020.

LEITE, G. C. **Corrupção política**: mecanismos de combate e fatores estruturantes no sistema jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

LEITE, P. M. **A outra história da Lava-Jato**: Uma investigação necessária que se transformou numa operação contra a democracia. São Paulo: Geração, 2015.

LIMA, D. P. D. **O *Compliance* como instituto jurídico de combate à corrupção**: Uma análise da responsabilidade objetiva das empresas à luz da lei anticorrupção brasileira. 2017, 140 f. Monografia (Mestrado em Direito) - Centro Universitário 7 de Setembro, Fortaleza, 2017.

LOPES JUNIOR, E. P. *et al.* Influência da corrupção nos gastos das empresas estatais. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 695-711, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122018000400695&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400695&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 10 out. 2020.

MACHADO, P. A. O. **Acordo de Leniência & a Lei de Improbidade Administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017.

MAIRAL, H. A. **As raízes legais da corrupção**: Ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018.

MARIN, T. P. M. **A lei anticorrupção e o acordo de leniência**: Fundamentos e legitimidade para a celebração do instrumento. 2018, 182 f. Monografia (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MICELI, N. M. **Reação do preço das ações às prisões dos executivos envolvidos na operação Lava Jato**: Um estudo de caso da Braskem S. A. (subsidiária de capital aberto da Odebrecht S. A.), Petrobrás S.A. e Banco BTG Pactual. 2016, 47 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato**: Resultados. 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>. Acesso em: 10 jul. 2020.

MOISES, J. A. Cidadania, confiança e instituições democráticas. In: MOISES, J. A.; MENEGUELLO, R. (orgs). **A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: Edusp, 2013, p. 1-20.

MONTEIRO, G. R. P. A participação do ministério público no acordo de leniência firmado com o CADE. In: BOTTINO, T. (coord.). **Reflexos penais da regulação**. Curitiba: Juruá, 2016, p. 163-190.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Good practice guidance on internal controls, ethics and Compliance**. 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

OSTERNO, I. G. C. **Os efeitos marginais da corrupção e dos impostos distorcivos na inflação e no crescimento**. 2018, 33 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

PEREIRA, F. V. **Delação premiada**: Legitimidade e procedimento. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

PEREIRA, M. **Mensalão**: O dia a dia do maior julgamento da história política do Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

PILAGALLO, O. **Corrupção**: Entrave ao desenvolvimento do Brasil. ETCO, Instituto Brasileiro de Ética Concorrêncial. Rio de Janeiro: Elsevier/ETCO, 2013.

POLICASTRO, M. S. B. C. A. *et al.* **Association of Corporate Counsel. A Comparison of the New Brazilian Anticorruption Law, the FCPA (US), and the UK Bribery Act**. Association of Corporate Counsel, 24, set. 2013. Disponível em: <https://www.acc.com/resource-library/comparison-new-brazilian-anticorruption-law-fcpa-us-and-uk-bribery-act>. Acesso em: 10.out.2020.

REGIS, V. V. Lei anticorrupção e colaboração: Necessidade urgente de mudanças. In: BOTTINO, T. (coord.). **Reflexos penais da regulação**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 303-324.

REGIS, V. V. Lei anticorrupção e colaboração: Necessidade urgente de mudanças. In: BOTTINO, T. (coord.). **Reflexos penais da regulação**. Curitiba: Juruá, 2016.

RIBEIRO, M. C. P.; DINIZ, P. D. F. *Compliance* e lei anticorrupção nas empresas. **Revista da Informação Legislativa**, v. 52, n. 205, p. 87-105, 2015. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril\\_v52\\_n205\\_p87](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87). Acesso em: 22 out. 2020.

RICHARD, S. To Bribe a Prince: Clarifying the foreign corrupt practices act through comparisons to the united kingdom's bribery act of 2010. **Boston College International and Comparative Law Review**, v. 37, n. 2, p. 419-450, 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/80412339.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

ROCHA, A. S. **Corrupção**. Curitiba: Juruá, 2018.

ROCHA, P. B. N. M. **Corrupção na era da globalização**. Curitiba: Juruá, 2009.

RODRIGUES, D. A. A. Os limites formais para a celebração do acordo de leniência sob a perspectiva das garantias do particular (Lei 12.846/2013). In: BOTTINO, T. (coord.). **Reflexos penais da regulação**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 93-120.

RODRIGUEZ, V. G. **Delação premiada**: Limites éticos ao Estado. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ROMERO, S.; ATLAS, R. D. **Worldcom's collapse**: The overview; worldcom files for bankruptcy; largest us case. The New York Times, 22 jul. 2002. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2002/07/22/us/worldcom-s-collapse-the-overview-worldcom-files-for-bankruptcy-largest-us-case.html>. Acesso em: 23 out. 2020.

ROSALEZ, R. C.; LOEGERING, W. C.; TERRITT, H. The UK's Bribery Act and the FCPA Compared. In-House Litigator. **The Journal of the Committee on Corporate Counsel**, v. 25, n. 1, p. 12-16, 2010. Disponível em: <https://www.jonesday.com/files/Publication/8b440742-9854-4137-94f2-314eaeafdd6c/Presentation/PublicationAttachment/041391ca-dab4-4d44-ab57-0965ea90383a/Binder1.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

ROSSETTO, L. *Compliance* tributário e seus reflexos na atividade empresarial. In: LAMY, E. (org.). **Compliance**: Aspectos polêmicos e atuais. Belo Horizonte: Letramento/Casa do Direito, 2018, p. 157-172.

SANTOS, V. A. **A deslegitimação do parlamento brasileiro na CPI da Petrobrás**: Um estudo sobre a dinâmica psicopolítica da perda de confiança e credibilidade. 2016, 355 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SAVOIA, F. S. P. **Colaboração premiada e o princípio da imparcialidade**. Curitiba: Juruá, 2018.

SHIMABUKU, F. A. A. **Causas e consequências da operação Lava Jato**: Um estudo econômico e socioambiental da Petrobras. 2017, 107 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria Empresarial) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

SILVA, E. V.; RIBEIRO, D. D. R. **Colaboração premiada e investigação**. São Paulo: Novo Século, 2018 (eBook Kindle).

SIMÃO, V. M.; VIANNA, M. P. **O acordo de leniência na Lei Anticorrupção**: Histórico, desafios e perspectivas. São Paulo: Trevisan, 2017.

SMITH, R. C. **A Comparison of Anti-corruption laws in US, UK, Brazil**. Law360, 03 abr. 2015. Disponível em: <http://www.law360.com/articles/638561/a-comparison-of-anti-corruption-laws-in-us-uk-brazil>. Acesso em: 23 out. 2020.

SULLIVAN, J. D.; WILSON, A.; NADGRODKIEWICZ, A. **The role of corporate governance in fighting corruption**. Pakistan, 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perceptions index**. Brasil. 2019. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/countries/brazil#>. Acesso em: 20 jun. 2020.

UBALDO, F. S. Lei anticorrupção: A importância de *Compliance* no cenário atual. In: PORTO, V.; MARQUES, J. (orgs.). **O *Compliance* como instrumento de prevenção e combate à corrupção**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p. 119-128.

UNITED KINGDOM. Ministry of Justice. **The bribery act 2010**. Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010). Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **An anti-corruption ethics and *Compliance* programme for business: A Practical Guide**. New York: United Nations, 2013. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf). Acesso em: 23 out. 2020.

UNITED STATES. **A resource guide to the U.S. foreign corrupt practices act**. Second Edition. By the criminal division of the U.S. department of justice and the enforcement division of the U.S. securities and exchange commission. Jul. 2020. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1292051/download>. Acesso em: 28 out. 2020.

VALLIM, J. J. C. B. **Engenharia forense**. Curitiba: Juruá, 2018.

WEBER, M. ***Compliance* e responsabilidade empresarial**. Curitiba: Juruá, 2018.