

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**ALLAN DEL CISTIA MELLO**

**PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, À LUZ DA  
LEGISLAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS E DA LEI FEDERAL 14.133/2021**

**BRASÍLIA,  
JUNHO 2021**

**ALLAN DEL CISTIA MELLO**

**PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, À LUZ DA  
LEGISLAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS E DA LEI FEDERAL 14.133/2021**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Graduação como requisito parcial  
para obtenção do título de Bacharel em Direito  
pelo Instituto Brasileiro de Ensino,  
Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/EDB)

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Grace Ladeira  
Garbaccio

**BRASÍLIA,  
JUNHO 2021**

**ALLAN DEL CISTIA MELLO**

**PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, À LUZ DA  
LEGISLAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS E DA LEI FEDERAL 14.133/2021**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Graduação como requisito parcial  
para obtenção do título de Bacharel em Direito  
pelo Instituto Brasiliense de Direito Público  
(IDP/EDB)

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Grace Ladeira  
Garbaccio

Brasília-DF, 22 de junho de 2021.

---

**Professora Grace Ladeira Garbaccio**  
**Professora Orientadora**

---

**Professor Antônio Rodrigo Machado**  
**de Sousa**

---

**Professor Victor Aguiar Jardim de**  
**Amorim**

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho representa a conclusão de uma importante etapa em minha vida: a segunda graduação. Estudando para concursos públicos, descobri minha paixão pelo Direito. Compreendi seu importante papel regulador, mas também transformador na sociedade. Agradeço, então, primeiramente a Deus, por ter depositado em mim essa inspiração e me dado a oportunidade e a saúde necessária para cursar a faculdade.

Para ter coragem de encarar esse projeto, contei com o fundamental apoio, incentivo e suporte de meus amados pais, a quem nunca cansarei de agradecer por todo o amor e pelos princípios que me ensinaram. Sem os grandes sacrifícios que esses dois guerreiros fizeram por mim, nada disso teria sido possível.

Também não teria conseguido trilhar todo esse caminho sem a ajuda, a paciência e a compreensão de minha doce e linda esposa, dona do meu amor e mãe de nosso filho. A ela, meu sincero agradecimento não só por entender e aceitar todas as horas dedicadas à faculdade e aos estudos, mas também por ouvir meus desabafos e me auxiliar em tudo o que precisei.

Agradeço, ainda, à minha brilhante professora orientadora, que me apresentou *compliance* e me incentivou a cada linha escrita do presente trabalho, bem como aos demais professores e ao corpo diretivo do IDP, por toda a dedicação e pelos ensinamentos ministrados com maestria.

Registro meus agradecimentos, por fim, aos incríveis amigos que fiz na faculdade, por todo o companheirismo ao longo dos últimos cinco anos. Seguiremos juntos a formidável jornada que nos aguarda!

## RESUMO

Em 2013, com a publicação da Lei Anticorrupção, ganhou destaque, no plano jurídico-normativo brasileiro, a figura do programa de integridade. A partir de 2017, entes subnacionais iniciam um movimento de exigência de tal programa nas contratações públicas, culminando na previsão da mesma obrigatoriedade na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Este trabalho possui como objetivo central investigar em que medida os requisitos e os procedimentos previstos nas leis subnacionais fomentam a efetividade do referido programa. Para tanto, abordaram-se temas relacionados à corrupção e ao seu combate a nível internacional e nacional, bem como aspectos relativos a *compliance*. Adotou-se, como metodologia, uma pesquisa do tipo exploratória bibliográfica e documental. Ao final, conclui-se que a forma como a exigência em tela está estruturada nas leis pesquisadas carece de aprimoramentos, para que os objetivos com a obrigatoriedade de programa de integridade nas contratações públicas não sejam frustrados.

**Palavras-chave:** *Compliance*. Programa de integridade. Contratações públicas. Anticorrupção. Ética.

## ABSTRACT

In 2013, with the publication of the Brazilian Anti-Corruption Law, the integrity program figure gained prominence in the Brazilian legal and regulatory sphere. As of 2017, subnational entities begin a movement to demand such a program in public contracts, culminating in the provision of the same obligation in the new Brazilian Law on Public Procurement and Administrative Contracts. The main objective of this work is to investigate to what extent the requirements and procedures provided for in subnational laws promote the effectiveness of the referred program. To this end, issues related to corruption and its fight at international and national level were addressed, as well as aspects related to compliance. The methodology used was an exploratory bibliographical and documentary research. In the end, it is concluded that the way the requirement in question is structured in the researched laws needs to be improved, so that the objectives with the mandatory integrity program in public contracts are not frustrated.

**Keywords:** Compliance. Integrity program. Bids and contracting. Anti-corruption. Ethic.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Sanções expulsivas aplicadas pelo Executivo Federal em 2020, por fundamentação da infração praticada .....	20
Ilustração 2 – Pirâmide de normas e níveis hierárquicos que compõem o microssistema jurídico brasileiro anticorrupção .....	31
Ilustração 3 – Componentes da definição de programa de integridade dada pelo Decreto n. 8.420/2015 .....	52
Ilustração 4 – Os 5 pilares do Programa de Integridade, de acordo com a Controladoria-Geral da União.....	69
Ilustração 5 – Linha do tempo dos normativos editados pelos entes subnacionais que exigem a implementação de programas de integridade nas contratações públicas.....	75

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Leis Federais proeminentes de cunho anticorrupção, com exceção da Lei n. 12.846/2013, tratada separadamente .....	36
Tabela 2 – Decretos e Regulamentos federais proeminentes decorrentes das Leis de cunho anticorrupção e Resoluções Normativas dos Órgãos Constitucionais Autônomos, com exceção dos Decretos Federais n. 8.420/2015 e 9.203/2017, tratados separadamente .....	44
Tabela 3 – Comparação entre os elementos essenciais de um programa de compliance, com base no Guidelines Manual, da United States Sentencing Commission, e no artigo 42 do Decreto n. 8.420/2015 .....	67
Tabela 4 – Dispositivos sobre programa de integridade na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos .....	84
Tabela 5 – Comparativo de resultados para o critério 1 e subcritério 1.1 .....	89
Tabela 6 – Comparativo de resultados para o critério 2 e subcritérios 2.1 e 2.2.....	92
Tabela 7 – Comparativo de resultados para o critério 3 e subcritérios 3.1 e 3.2.....	97
Tabela 8 – Comparativo para o critério 4.....	101
Tabela 9 – Comparativo de resultados para o critério 5 e subcritério 5.1 .....	103
Tabela 10 – Comparativo de resultados para o critério 6.....	105

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABBI – Associação Brasileira de Bancos Internacionais  
ACFE – Association of Certified Fraud Examiners  
AGU – Advocacia Geral da União  
BACEN – Banco Central do Brasil  
*BCBS – Basel Committee on Banking Supervision*  
*BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento*  
*BIS – Bank for International Settlements*  
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CEIS – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas  
CGDF – Controladoria-Geral do Distrito Federal  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas  
COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras  
CVM – Comissão de Valores Mobiliários  
DAS – Grupo-Direção e Assessoramento Superiores  
*DOJ – U.S. Department of Justice*  
EUA – Estados Unidos da América  
*FCPA – Foreign Corrupt Practices Act*  
FCPE – Funções Comissionadas do Poder Executivo  
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos  
FIESP – Federação das Indústrias de São Paulo –  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GRC – Governança, Riscos e Compliance  
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
LAC – Lei Anticorrupção  
LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro  
LLCA – Lei de Licitações e Contratos Administrativos  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
*OGP – Open Government Partnership*  
ONU – Organização das Nações Unidas

PAR – Processo Administrativo de Responsabilização

PIB – Produto Interno Bruto

RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas

SBDC – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

*SEC – Securities and Exchange Commission*

*SOX – Sarbanes-Oxley Act*

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

*UKBA – UK Bribery Act*

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO E SEU COMBATE A NÍVEL INTERNACIONAL E NACIONAL .....	16
2.1 O QUE É CORRUPÇÃO, QUAIS OS FATORES QUE LEVAM ALGUÉM A PRATICÁ-LA E COMO ELA PREJUDICA O BRASIL.....	17
2.2 A CORRUPÇÃO EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	23
2.3 A CORRUPÇÃO A NÍVEL INTERNACIONAL E A ESTRUTURAÇÃO DO AMBIENTE NORMATIVO GLOBAL EM SEU COMBATE.....	25
2.4 O SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO FOCADO NO COMBATE À CORRUPÇÃO.....	31
2.4.1 O primeiro nível do sistema normativo brasileiro anticorrupção: a Constituição Federal de 1988.....	32
2.4.2 O segundo nível do sistema normativo brasileiro anticorrupção: os Tratados e Convenções Internacionais Anticorrupção .....	33
2.4.3 O terceiro nível do sistema normativo brasileiro anticorrupção: as Leis de cunho anticorrupção.....	36
2.4.4 O quarto nível do sistema normativo brasileiro anticorrupção: Decretos e Regulamentos decorrentes das Leis de cunho anticorrupção e Resoluções Normativas dos Órgãos Constitucionais Autônomos.....	44
3. <i>COMPLIANCE</i> : PARA ALÉM DE UM MECANISMO DE COMBATE À CORRUPÇÃO .....	49
3.1 DEFINIÇÃO DE <i>COMPLIANCE</i> .....	49
3.2 AS ORIGENS DO <i>COMPLIANCE</i> .....	53
3.3 <i>COMPLIANCE</i> E GOVERNANÇA CORPORATIVA .....	63
3.4 ELEMENTOS ESSENCIAIS E PILARES DE UM PROGRAMA DE <i>COMPLIANCE</i> EFETIVO.....	66
4. O MOVIMENTO DE EXIGÊNCIA DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	74
4.1 APRESENTAÇÃO DAS LEIS SUBNACIONAIS QUE EXIGEM PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS .....	74

4.2 ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS SUBNACIONAIS ao exigir PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS .....	77
4.3 O PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, À LUZ DA LEI FEDERAL N. 14.133/2021 .....	82
5. PRINCIPAIS ASPECTOS DAS LEIS SUBNACIONAIS QUE ESTABELECEM O PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	88
5.1 FASE DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM QUE O PROGRAMA DE INTEGRIDADE É EXIGIDO .....	89
5.1.1 Prazo estabelecido para que a obrigação seja cumprida, se exigido na fase contratual .....	90
5.2 CONDIÇÕES ESPECÍFICAS ACERCA DA CONTRATAÇÃO PARA QUE O PROGRAMA DE INTEGRIDADE PASSE A SER EXIGIDO .....	91
5.2.1 Limite de valor da contratação a partir do qual o programa de integridade passa a ser exigido, em caso afirmativo para o segundo critério.....	92
5.2.2 Prazo de vigência a partir do qual o programa de integridade passa a ser exigido, em caso afirmativo para o segundo critério .....	95
5.3 DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS A SEREM VERIFICADOS NA AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE.....	96
5.3.1 Semelhança dos parâmetros aos definidos no Decreto Federal n. 8.420/2015, em caso afirmativo para o terceiro critério .....	98
5.3.2 Previsão de atenuação dos parâmetros para microempresas e empresas de pequeno porte, em caso afirmativo para o terceiro critério .....	100
5.4 FORMA DE COMPROVAÇÃO DE CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE IMPLANTAR O PROGRAMA DE INTEGRIDADE .....	100
5.5 AGENTE PÚBLICO RESPONSÁVEL POR VERIFICAR O CUMPRIMENTO DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE .....	103
5.5.1 Previsão de capacitação em integridade para os agentes públicos envolvidos na análise dos programas .....	104
5.6 SANÇÃO PREVISTA NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE IMPLANTAR O PROGRAMA DE INTEGRIDADE .....	104

6. A EFETIVIDADE EM EXAME: DA SUFICIÊNCIA DOS REQUISITOS E DOS PROCEDIMENTOS ESTABELECIDOS NAS LEIS PESQUISADAS PARA FOMENTAR A EFETIVIDADE DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE .....	106
6.1 DISPOSIÇÕES DAS LEIS SUBNACIONAIS PESQUISADAS SOBRE A FASE DE ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE .....	109
6.2 DISPOSIÇÕES DAS LEIS SUBNACIONAIS PESQUISADAS SOBRE A ETAPA DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE .....	112
7. CONCLUSÃO.....	116
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	120

## 1. INTRODUÇÃO

Em junho de 2013, movimentos populares formados por centenas de milhares de pessoas tomaram as ruas de diversas cidades do Brasil, clamando por pautas que envolviam o fim da corrupção, considerada um dos grandes males da administração pública nacional (G1, 2013). O clamor popular acelerou o processo de tramitação da proposta legislativa que, em cumprimento a compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro, visava punir as pessoas jurídicas responsáveis por atos de corrupção. Tal proposta, uma vez aprovada no Congresso Nacional e sancionada pela Presidência da República, viria a se tornar a Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013 — a chamada Lei Anticorrupção.

O diploma em questão, entre outros importantes avanços, deu relevo, no plano normativo, a um importante instituto, originado do sistema financeiro, mas que ganhou, com o tempo, ampla adesão do mercado privado: o *compliance* empresarial. Para a Lei Anticorrupção, as empresas que, eventualmente, cometerem algum dos ilícitos nela tipificados, poderão ver atenuadas as sanções administrativas a serem a elas aplicadas, desde que comprovem a implantação de um programa de *compliance*, ou, como chamado pela legislação pátria, um “programa de integridade”.

O referido programa é conceituado, para fins da Lei n. 12.846/2013, pelo Decreto Federal n. 8.420, de 18 de março de 2015, mas pode ser compreendido, em linhas gerais, como o conjunto de mecanismos e procedimentos que uma pessoa jurídica implementa, em seu âmbito interno, com o objetivo de prevenir ou tratar a ocorrência riscos de descumprimento de normas legais e regulamentares, bem como de políticas e diretrizes relacionadas às suas atividades.

Ao fomentar a adoção desse instituto, o Estado almeja combater a corrupção, incentivando, no âmbito das pessoas jurídicas, uma cultura de ética e de respeito às leis, e compartilhando, com esses agentes, sua atribuição de garantir o cumprimento da legislação. No contexto das boas práticas de governança corporativa, o *compliance* é visto como um de seus pilares de sustentação, funcionando como instância validadora do bom funcionamento, da correção e da confiabilidade da administração da organização.

O destaque dado pela Lei n. 12.846/2013 e os ganhos que a adoção de um programa de *compliance* podem proporcionar, em termos de redução do número de atos de corrupção e demais infrações e desvios, levaram Estados-membros, o Distrito Federal e Municípios, a partir de 2017, a editarem leis exigindo sua implementação pelas pessoas jurídicas contratadas para o fornecimento de bens e a prestação de serviços junto ao poder público.

Consciente de que as contratações públicas apresentam riscos significativos de ocorrência de fraudes e corrupção, o legislador federal acompanhou o movimento dos entes subnacionais e dispôs a mesma exigência na Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021 — a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos —, delegando a regulamento, ainda a ser editado, aspectos sobre a sua operacionalização.

Contudo, é preciso atenção para uma relevante questão: se as regras para implementação do programa de integridade não forem devidamente estabelecidas, a Administração corre grande risco de aceitar programas “de fachada”, apresentados pelas pessoas jurídicas com o único intuito de cumprir a exigência legal, sem que haja, na prática, o seu efetivo funcionamento.

Nesse sentido, este estudo se propõe a responder o seguinte problema de pesquisa: em que medida os requisitos e os procedimentos previstos nas leis subnacionais que exigem programa de integridade nas contratações públicas fomentam a sua efetividade? A investigação que permitirá responder a esse problema consubstancia o objetivo geral a ser alcançado com o presente trabalho.

Previamente, parte-se da hipótese — a qual será testada ao longo da perquirição — de que as leis pesquisadas carecem de aprimoramentos para fomentar a efetividade do programa de integridade a ser implementado pelas empresas contratadas pelo poder público, em razão da ausência de regramentos que instituem requisitos e procedimentos suficientes.

Denotando sua viabilidade, a perquirição investigará, além das aludidas normas, o contexto da legislação correlata à temática — especialmente a Lei Anticorrupção e seus respectivos regulamentos —, bem como explorará os argumentos já levantados pela doutrina especializada. Assim, este trabalho terá, ainda, os seguintes objetivos específicos, os quais definem, também, a ordem dos tópicos e dos assuntos que serão aqui abordados:

- a. contextualizar a corrupção, bem como o seu combate a nível internacional e nacional;
- b. apresentar a definição do *compliance*, suas origens, sua relação com as boas práticas de governança corporativa e seus elementos essenciais e pilares;
- c. apresentar o movimento dos entes subnacionais e, recentemente, também da União, de exigir, mediante lei, programa de integridade nas contratações públicas;
- d. explanar sobre a competência constitucional legislativa para exigir *compliance* em contratações públicas; e
- e. identificar os principais aspectos das leis subnacionais pesquisadas.

Para alcançar tais objetivos, empreender-se-á uma pesquisa do tipo exploratória, com o emprego dos meios de investigação da pesquisa documental e bibliográfica. Utilizar-se-ão, como fontes primárias de pesquisa, documentos oficiais e publicações parlamentares — em especial leis e regulamentos editados pela União e pelos entes subnacionais, bem como relatórios, manuais e notas técnicas — advindos de arquivos públicos; e, como fontes secundárias, a imprensa escrita (revistas e jornais) e publicações (livros, artigos, monografias, teses, publicações avulsas e pesquisas), disponibilizadas em meio impresso ou eletrônico.

Espera-se, então, com o emprego dessas técnicas de perquirição, reunir e organizar as informações já existentes e dispersas sobre o objeto a ser examinado, permitindo, ao final, obter a resposta ao problema de pesquisa proposto.

Como contribuição, pretende-se que o presente trabalho possa incentivar novas pesquisas sobre a temática e colaborar com a redação do normativo que será editado para regulamentar a exigência de programa de integridade pela Lei Federal n. 14.133/2021, apontando previsões importantes de serem incorporadas, no sentido de se favorecer a implementação de programas de integridade efetivos pelas pessoas jurídicas contratadas pela Administração Pública.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO E SEU COMBATE A NÍVEL INTERNACIONAL E NACIONAL**

Uma das principais — se não a principal — justificativa para a edição das leis pesquisadas é o combate à corrupção no âmbito dos contratos públicos, por meio da adoção de programas de integridade pelas empresas contratadas pelo poder público, incentivando-se uma cultura ética e a implementação de mecanismos de prevenção de atos ilícitos.

Por esse motivo, para alcançar os objetivos propostos, importa, para a presente pesquisa, tratar, breve e inicialmente, do tema corrupção, de maneira geral e, também, da corrupção no âmbito das contratações públicas — foco das normas objeto da investigação principal desta pesquisa — e a nível internacional.

Em seguida, a fim de compreender o espectro jurídico no qual as normas subnacionais que exigem programa de integridade nas contratações do poder público estão inseridas, discorrer-se-á acerca da estruturação do ambiente normativo global de combate à corrupção, bem como do sistema normativo brasileiro anticorrupção.

## **2.1 O QUE É CORRUPÇÃO, QUAIS OS FATORES QUE LEVAM ALGUÉM A PRATICÁ-LA E COMO ELA PREJUDICA O BRASIL**

O termo “corrupção” possui denotação complexa, interdisciplinar e que pode assumir diferentes conotações. Segundo Romeiro (2017), o referido conceito não pode ser enquadrado como categoria universal, aplicável a toda e qualquer época ou sociedade. Para a autora, aquilo que se entendia por corrupção na Época Moderna, por exemplo, possui sentidos diversos e muito mais amplos do que aqueles que hoje emprestamos à essa palavra.

Ademais, de acordo com Brei (1996), é preciso levar em consideração que, ao se falar de corrupção, pode-se enquadrar na mesma definição uma enorme diversidade de atos, como trapaça, ganho ilícito, concussão, falsificação, fraude, suborno, peculato, extorsão, nepotismo etc. Assim, a compreensão do mesmo fenômeno pode englobar uma ampla variedade de gradações, que vão desde pequenos desvios de comportamento até o crime organizado, praticado em diferentes áreas e níveis governamentais. O que pode ser tido como corrupção sob uma perspectiva, pode não ser em outra.

Para a Transparência Internacional (2018, p. 4), organização não-governamental com presença em mais de 100 (cem) países, corrupção é o “abuso do poder confiado para obtenção de ganhos privados”, compreendendo comportamentos não apenas relacionados ao suborno, mas também outros, como a formação de carteis e o tráfico de influência.

Nesse sentido, a lição de Greco Filho é esclarecedora, pois, conforme explica o autor, corrupção pode, então, ser encarada tanto em um sentido amplo quanto por uma perspectiva mais estrita. No primeiro sentido, corrupção pode ser entendida como

qualquer locupletamento indevido decorrente da prática de ato ilegal ou mesmo antiético para beneficiar alguém ou facilitar alguma atividade, ainda que legítima de outrem, ou, ainda, comportar-se de maneira indevida para obter algum benefício para si ou para outrem, ainda que sem conteúdo econômico (2015, p. 16).

Assim, considerando essa ampla aceção, enquadrar-se-ia como corrupção condutas que não necessariamente envolvessem o exercício de uma função pública, como, por exemplo, o ato de um empregado de uma empresa privada que assina o livro de presença por outro. Contudo, não foi essa a definição considerada pela lei penal brasileira.

Para o ordenamento jurídico pátrio, corrupção é entendida de forma estrita, isto é, como sendo o “mercadejo da função pública com a obtenção de vantagem indevida por parte do funcionário público” (GRECO FILHO, 2015, p. 16). Nessa linha, o Código Penal tipifica, em seus artigos 317 e 333, os crimes de corrupção passiva e ativa, respectivamente,

responsabilizando criminalmente o funcionário público corrompido e, também, o agente corruptor (BRASIL, 1940). Essa definição estrita, aliás, a qual Boll (2010) dá o nome de “corrupção governamental”, será aquela considerada para os fins do presente estudo.

Rosa (2004) explica que a corrupção é ilícito pluriobjetivo, que permite a reprovação sob o viés do Direito Penal — porquanto constitui crime; sob a ótica da lei civil —, uma vez que obriga a reparação do dano ou prejuízo; e também sob o enfoque administrativo — pois constitui falta funcional. Além disso, a sua prática é passível de sanções de outras naturezas, como a reprovação política.

Diversas teorias buscam explicar os fatores que motivam alguém a cometer esse delito. Uma das teorias mais citadas a esse respeito é a elaborada por Donald R. Cressey, chamada de “Triângulo da Fraude” ou “Triângulo da Corrupção”. Cressey, em 1953, entrevistou 250 (duzentos e cinquenta) pessoas que haviam violado a confiança dadas a elas, identificando 3 (três) fatores que estavam presentes em todas essas violações: problemas financeiros não compartilháveis, a oportunidade de cometer a violação da confiança e a racionalização pelo infrator da confiança. Com base nisso, foram traçadas os 3 (três) vértices de um triângulo, as quais representam os fatores necessários para uma fraude ocorrer: pressão, oportunidade e racionalização (SILVA; SOUSA, 2018).

O primeiro deles, a pressão, pode ser entendida como a necessidade econômica do agente, seja pessoal ou familiar, a qual o leva a cogitar a fraude; o segundo, a oportunidade, se refere à capacidade de o agente cometer a fraude com um risco muito baixo de ser descoberto; o último, a racionalização, corresponde necessidade de o agente encontrar uma justificativa para as suas ações, a fim de não ser visto como um fraudador (ALMEIDA; ALVES, 2015).

Posteriormente à teoria do “Triângulo da Corrupção”, outros autores propuseram aprimoramentos à compreensão dos incentivos que levam um agente a praticar um ato corrupto. Wolfe e Hermanson (2004), por exemplo, defendem que, além dos 3 (três) fatores mencionados, deve ser considerado um quarto: a capacidade de quem comete o ato de corrupção. Esse quarto elemento — que comporia, então, o “Diamante da Fraude” ou “Diamante da Corrupção” — pode ser o cargo ou a função de autoridade exercida pelo indivíduo dentro da organização; o conhecimento, a inteligência e a habilidade do agente para burlar os controles internos da organização; a capacidade de persuasão do indivíduo; a consistência em manter as mentiras e lidar com o estresse gerado pela situação; e a autoconfiança de que não será descoberto ou que, se o for, conseguirá sair da situação com facilidade (PASCHOAL; SANTOS; FARONI, 2020).

Wolfe e Hermanson (2004) explicam que, tomando por base esses 4 (quatro) elementos, o processo de pensamento de um corrupto pode proceder da seguinte forma: pressão — “quero,

ou preciso, cometer a corrupção”; oportunidade — “existe uma fraqueza no sistema que a pessoa certa poderia explorar, ou seja, a corrupção é possível”; racionalização — “estou convencido de que esse comportamento fraudulento vale os riscos”; capacidade — “tenho as características e habilidades necessárias para ser a pessoa certa para fazer isso”.

Em sua pesquisa, Santos (2016) ainda acrescenta mais um fator a esses quatro mencionados, formando o “Pentágono da Fraude”: a disposição ao risco, que trata da análise de custo *versus* benefício realizada pelo fraudador ao decidir ou não cometer a fraude. Pela explicação do autor, o fraudador, ao decidir cometer a fraude, mensura se os benefícios que a fraude trará cobrem os custos de, eventualmente, ser descoberto e punido.

Nessa análise, o fraudador considera pelo menos uma das três formas de disposição ao risco, quais sejam risco perigo, risco probabilidade e risco aventura. O primeiro “denota de experiências negativas, via de regra imprevisíveis e indesejadas, uma vez que referem a fatalidades ou algo perigoso em si”; o segundo “emerge da quantificação de medidas que objetivam gerenciar o risco”; já o terceiro “herda a positividade da aventura, uma vez que fazem do ‘correr riscos’ uma etapa necessária ao alcance do sucesso, propondo a satisfação pessoal e o fortalecimento do caráter” (SANTOS, 2016, p. 56).

A partir dessas teorias, é possível perceber como aspectos relacionados ao indivíduo, à instituição em que ele se insere e à própria moral da sociedade influenciam na prática da corrupção. Essas teorias também buscam defender que a fraude ou corrupção só acontece quando todas as variáveis mencionadas estiverem presentes, de modo que a ausência de pelo menos uma delas inviabilizaria por completo o ato fraudulento ou corrupto.

Contudo, como alertam L’Astorina e Borenstein (2011), por ser praticamente impossível, no mundo real, que um desses fatores esteja ausente em absoluto, a alternativa de combate à corrupção e à fraude mais viável é tentar diminuir a probabilidade de que esses fatores se encontrem presentes de forma simultânea, durante o maior intervalo de tempo possível.

De toda forma, a existência de estudos como esses é evidência da preocupação social e acadêmica com o tema “corrupção”. Todavia, segundo Mileski (2015), é relativamente recente a atenção dada a esse fenômeno, tendo em vista que, no Estado Moderno, essencialmente de natureza democrática e baseado nos fundamentos do Estado de Direito, a ação do governante deve ser voltada ao atendimento do interesse da coletividade, não se admitindo que os dinheiros, bens e valores públicos sejam utilizados em proveito particular ou de terceiros

Consoante Boll (2010), a corrupção é considerada um fenômeno que afeta todos os países, estando associada a questões históricas, culturais, a instituições políticas e a políticas

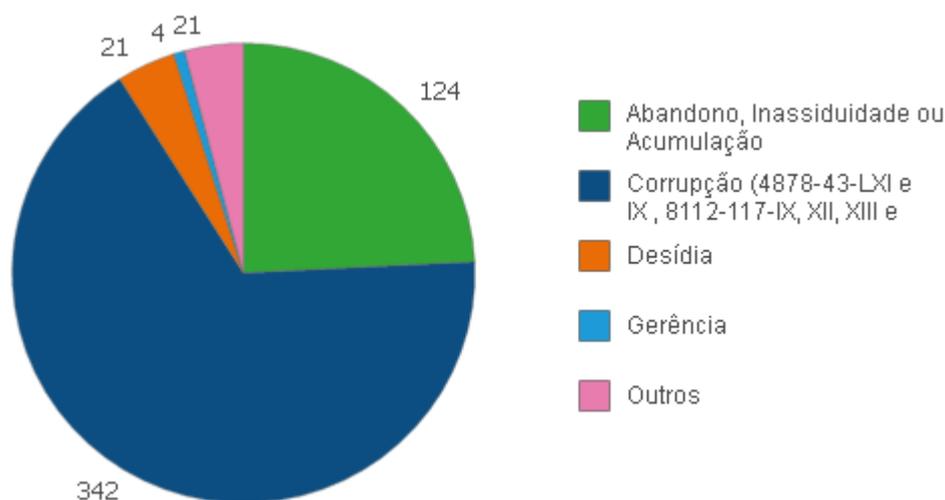
governamentais, sendo influenciada pela tradição e por níveis de desenvolvimento econômico. Para Rosa (2004), a corrupção é um fator indissociável de qualquer Estado ou regime político, não constituindo exclusividade de tiranias ou democracias, nem fato próprio de países do Terceiro Mundo ou em estágio de desenvolvimento menos avançado; a corrupção se apresenta em toda e qualquer sociedade organizada, que, quanto mais bem estruturada, mais hábil será em enfrentá-la e reprimi-la.

Entretanto, embora se trate de problema presente a nível global, Mendes e Carvalho (2017) destacam que a gestão pública e a economia brasileiras são conhecidas por serem grandes vítimas de atos de corrupção e de práticas anticompetitivas praticadas por empresas que operam no mercado.

No Índice de Percepção da Corrupção 2020, entre 180 (cento e oitenta) países avaliados, o Brasil obteve nota que o colocou na 94ª (nonagésima quarta) posição, ao lado de Etiópia, Cazaquistão, Sérvia e Tanzânia, e atrás de países como Cuba, Argentina e Gana (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021).

O Painel Correição em Dados, disponibilizado pela Controladoria-Geral da União — CGU mostram que, apenas no ano de 2020, entre as 509 (quinhentas e nove) sanções expulsivas aplicadas a servidores públicos pertencentes aos quadros do Executivo Federal, 342 (trezentas e quarenta e duas) tiveram, por fundamentação, atos de corrupção.

**Ilustração 1: Sanções expulsivas aplicadas pelo Executivo Federal em 2020, por fundamentação da infração praticada**



Fonte: Painel Correição em Dados – Controladora-Geral da União (2021a).

Segundo estimativa da Federação das Indústrias de São Paulo – FIESP (2010), todos os anos são desviados, no Brasil, recursos na ordem de 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto – PIB nacional. Considerando que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2021), o PIB do Brasil, em 2020, foi de R\$7,4 trilhões (sete trilhões e quatrocentos bilhões de reais), apenas no referido ano teriam sido desviados, pela corrupção, valores entre R\$102 bilhões (cento e dois bilhões de reais) e R\$170 bilhões (cento e setenta bilhões de reais).

À título de comparação, esses valores seriam suficientes para custear a quase totalidade ou mesmo superar o orçamento atualizado do Governo Federal para a área de educação em 2020, que contou com R\$110,65 bilhões (cento e dez bilhões e sessenta e cinco milhões de reais), como informa o Portal da Transparência, alimentado pela CGU (2021b). No mesmo exercício, o orçamento atualizado para a área de saúde foi de R\$187,51 bilhões (cento e oitenta e sete bilhões e cinquenta e um milhões de reais).

O Programa Bolsa Família de transferência direta de renda, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, teve valor estimado, no Projeto de Lei Orçamentária Anual 2021, em R\$ 34,9 bilhões, a fim de se atender a 15,2 milhões de famílias beneficiárias (BRASIL, 2020). Se os valores desviados com a corrupção fossem integralmente direcionados ao Programa, seria possível atender até 89 milhões de famílias.

Ainda, no cenário atual de combate à pandemia de COVID-19, em que pessoas morrem por falta de leitos de Unidade de Terapia Intensiva – UTI (LIMA; CADRIM, 2021), impende realizar outra comparação. Considerando dados da Unicamp (2021) — os quais estimam que 1 (um) leito de UTI custa aproximadamente R\$ 180 mil, sendo que, para mantê-lo, são necessários R\$ 3 mil por dia —, com esses valores desviados pela corrupção em apenas 1 (um) ano, seria possível abrir e manter, por 12 (doze) meses, até 155 mil novos leitos de UTI.

Silva, Garcia e Bandeira (2001), a partir de modelos matemáticos e análises econômicas, investigaram os efeitos da corrupção sobre os fatores de produção e sobre a renda *per capita* de um país. Em sua conclusão, mencionam que, se o Brasil tivesse um índice de percepção de corrupção próximo ao observado na Dinamarca — país com melhor classificação na escala adotada pelos autores —, obteriam um crescimento na renda nacional *per capita* na ordem de 43% (quarenta e três por cento). Utilizando dados divulgados pelo IBGE (2020), referentes ao rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* no Brasil em 2019, isso significaria um aumento de R\$ 1.438,67 (um mil, quatrocentos e trinta e oito reais e sessenta e sete centavos) para R\$ 2.056,34 (dois mil e cinquenta e seis reais e trinta e quatro centavos) (IBGE, 2020).

Estudo conduzido pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (2017), comparando o valor pago por produtos e serviços nas compras realizadas pelos órgãos

governamentais federais, estaduais e municipais com o valor desses mesmos produtos e serviços adquiridos pelo setor privado, demonstrou que cada brasileiro trabalha 29 (vinte e nove) dias do ano, apenas para arcar com o rombo causado pela corrupção no país.

Pesquisa realizada em 2015, pelo Datafolha, mostrou que a preocupação dos eleitores brasileiros com a corrupção vem aumentando a cada ano. No ano da mencionada pesquisa, a maioria dos respondentes (34%) afirmou que a corrupção é o maior problema do país, fato inédito até então (MENDONÇA, 2015).

Outros importantes números mostram ainda que, em 2019, 54% (cinquenta e quatro por cento) dos brasileiros achavam que a corrupção havia aumentado nos últimos 12 (doze) meses; 90% (noventa por cento) acreditavam que a corrupção no âmbito governamental é um grande problema; 11% (onze por cento) declararam que, nos últimos 12 (doze) meses, haviam pago propina para acessar serviços públicos; 20% (vinte por cento) informaram que já sofreram ou conhecem alguém que já sofreu extorsão sexual; e 40% (quarenta por cento) relataram que receberam ofertas de propina em troca de votos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

As consequências desse quadro são avaliadas por Cambi, Gauragni e Bertoncini (2014), os quais ressaltam que a corrupção causa atraso do desenvolvimento econômico e social; restrição à vontade soberana do povo; apropriação da coisa pública para a realização de interesses privados; promiscuidade entre o poder político e o poder econômico; concentração de renda; aumento de privilégios e desigualdades; impedimento à universalização de políticas públicas e à concretização de direitos fundamentais; destruição da cidadania; e enfraquecimento da democracia.

Del Monte e Papagni (2001) afirmam que a corrupção tem fortes efeitos negativos sobre o crescimento econômico, porquanto funciona como um “imposto”, diminuindo o incentivo para investimentos privados; reduz os insumos para as atividades econômicas privadas; recompensa aqueles são mais capazes de obter recursos de forma ilícita do Estado, ao invés de premiar os melhores empreendedores; causa distorções na alocação de recursos e na composição das despesas do governo, que passa a investir não em atividades vantajosas para a sociedade, mas a desperdiçar com grandes projetos não produtivos, sobre os quais é mais fácil de se obter ganhos ilícitos; exerce influência negativa sobre os investimentos em capital humano; diminui a quantidade e a qualidade da infraestrutura pública e dos serviços prestados ao setor privado.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE (2014a), a corrupção corrói a confiança pública, enfraquece o Estado de Direito e, em última

análise, causa a perda da legitimidade e da credibilidade do Estado, na medida em que as normas legais são contornadas por subornos; o controle do orçamento público é prejudicado por fluxos ilícitos de dinheiro; a oposição política e a mídia vigilante são silenciadas; os serviços públicos básicos não são prestados aos cidadãos; e o governo do povo e o próprio fundamento democrático se enfraquece, pela corrupção nos processos políticos.

A FIESP (2010) também sintetiza alguns dos principais impactos da corrupção para o Brasil: restrição ao aumento da renda per capita, ao crescimento e à competitividade do país; comprometimento da possibilidade de oferecer à população melhores condições econômicas e de bem-estar social; falta de melhores condições de infraestrutura e de um ambiente de negócios mais estável às empresas.

## **2.2 A CORRUPÇÃO EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

A contratação pública pode ser entendida, em linhas gerais, como o meio pelo qual o Estado provê, mediante terceiros, bens e serviços necessários à consecução das políticas públicas e do próprio funcionamento da máquina pública. Na relação desenvolvida entre o ente estatal contratante e o fornecedor ou prestador de serviço contratado, há, por via de regra, o dispêndio de recursos públicos, como contrapartida pelo objeto adquirido.

Essas contratações podem tanto envolver valores relativamente pequenos, como também cifras vultuosas, como no caso de contratações de obras de infraestrutura de grande porte. Conforme dados obtidos por meio do Painel de Compras, mantido pelo Governo Federal, apenas no ano de 2020, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), foram homologadas contratações no valor total de R\$ 109.055.565.193,65 (cento e nove bilhões, cinquenta e cinco milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, cento e noventa e três reais e sessenta e cinco centavos), em um total de 171.449 (cento e setenta e uma mil, quatrocentos e nove) compras.

Em se tratando de um canal de saída de recursos públicos, a sua destinação é disputada pelos particulares que, atuando como provedores, desejam fornecer os bens ou prestar os serviços ao Estado. Pela sistemática definida pelo artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, as contratações públicas, no Brasil, deverão se dar mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, podendo a lei prever exceções em que a contratação se dará por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

A disputa travada entre os concorrentes deve ocorrer estritamente de acordo com o procedimento previsto na legislação, de modo a assegurar, entre outros objetivos, a obtenção

da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública e o tratamento isonômico e a justa competição entre os participantes do certame competitivo (BRASIL, 2021a). Uma vez escolhido o agente contratado, a fase de execução contratual também deve se dar em absoluta observância à lei e ao instrumento pactuado.

Entretanto, devido a diversos fatores, as contratações públicas acabam por se tornar, também, um dos instrumentos para desvios de recursos públicos e para a prática de atos de corrupção. Como pontuam Santos e Souza (2020, p. 21), apesar de a legislação regulamentar, em detalhes, os processos de obtenção de bens, obras e serviços, não são raros os casos de irregularidades em contratações: montagem, superfaturamento, conluio, cartel. Segundo os autores, “temos leis, regras, normas, sistemas e, ainda assim, estamos vulneráveis a condutas fraudulentas”.

Para a CGU (2015a, p. 11), “a participação em licitações e execução de contratos administrativos são situações que apresentam risco significativo de ocorrência de fraudes e corrupção”. Essa constatação, porém, não se restringe ao Brasil. Dados do *Foreign Bribery Report*, publicado pela OCDE (2014b), evidenciam que, entre os casos de suborno analisados entre 15/02/1999 e 01/06/2014, mais da metade (57%) foram pagos para a obtenção de contratos públicos.

Também não se trata de problema circunscrito ao setor público: levantamento realizado pela *Association of Certified Fraud Examiners – ACFE* (2020) mostra que, entre todos os departamentos de uma organização, o que está mais exposto ao risco de corrupção é o setor de compras (81%). Na Pesquisa Global sobre Crimes Econômicos da *PriceWaterHouseCoopers* (2020), verificou-se que, em 2018, fraude em compras eram o segundo tipo de crime econômico mais comum, entre as 235 (duzentas e trinta e cinco) empresas brasileiras investigadas.

Os episódios de corrupção que resultaram na Operação Lava Jato — uma das maiores iniciativas de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história contemporânea do Brasil, envolvendo o desvio de recursos públicos na casa de bilhões de reais — tratava de fraudes em licitações e irregularidades em contratos vultuosos da Petrobras, como o da construção da usina nuclear Angra 3, envolvendo empreiteiras, funcionários da estatal, operadores financeiros e agentes políticos (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2021).

A bem da verdade, os escândalos envolvendo casos de corrupção de gestores públicos e de empresas privadas inundam os noticiários desde muito antes. Recentemente, e denotando as semelhanças com os casos apurados pela Lava Jato, popularizou-se novamente manchete de jornal, datada de 2 de dezembro de 1993, na qual se destacava esquema de 12 (doze) construtoras, lideradas pela empresa Odebrecht, que dividiam entre si grandes licitações,

fraudando concorrências, distribuindo propinas e financiando campanhas de agentes políticos (VALFRÉ, 2017).

Tampouco é possível afirmar que esses escândalos tenham reduzido após a deflagração da Operação mencionada. Em 2020, diante da pandemia de COVID-19, o Estado brasileiro se viu obrigado a flexibilizar formalidades e procedimentos nas contratações públicas, a fim de prover, de forma célere, os necessários insumos para o controle e o tratamento da crise de saúde instalada. Contudo, a partir de então, novos casos de corrupção eclodiram, envolvendo agentes públicos e empresas privadas.

Como exemplo, citam-se as prisões dos Secretários de Saúde do Rio de Janeiro (BRUNO, 2020) e do Distrito Federal (YOSHIMINE, 2020), em operações sobre irregularidades em contratos relacionados à compra de insumos de saúde, firmados com base nas mencionadas flexibilizações procedimentais, permitidas essencialmente pela Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Em seu estudo, entre os indicativos de corrupção na execução da despesa pública, Castro (2010, p. 18) aponta que “o direcionamento de licitações públicas é um dos mecanismos mais comuns para se devolver ‘favores’ acertados durante a campanha eleitoral, bem como para canalizar recursos públicos para os bolsos dos fraudadores”. Nesse sentido, o gestor mal-intencionado direciona as licitações a fornecedores “amigos”, por meio da inserção de especificações restritivas da competitividade no objeto da contratação, de forma que os demais potenciais fornecedores não tenham condições de cumprir.

Outro mecanismo utilizado para justificar contratações públicas fraudulentas é, segundo Castro (2010), a montagem de concorrências públicas fictícias, por meio da nomeação de servidores envolvidos no esquema para conduzir o certame, inserção de condições restritivas e combinação de propostas entre os concorrentes.

### **2.3 A CORRUPÇÃO A NÍVEL INTERNACIONAL E A ESTRUTURAÇÃO DO AMBIENTE NORMATIVO GLOBAL EM SEU COMBATE**

Como afirmado, a corrupção não se trata de um fenômeno restrito ao Brasil ou aos países em desenvolvimento. Em diferentes níveis, é um mal que atinge a todos os Estados, presente em praticamente todas as fases do desenvolvimento humano. Sua expansão a ponto de romper fronteiras nacionais, porém, foi propiciada pela integração econômica, cultural e política, resultante do processo de globalização. Com o aumento exponencial no fluxo de capitais e mercadorias entre os países, a corrupção pôde criar raízes e se alastrar internacionalmente.

Garcia (2004) explica que, em um passado recente, era comum que os países desenvolvidos, buscando aumentar a competitividade de suas empresas, autorizassem o pagamento das chamadas “comissões” a agente públicos de países importadores, admitindo, inclusive, que esses valores fossem deduzidos dos tributos devidos ao fisco.

Nessas transações comerciais realizadas entre entes de diferentes nacionalidades, a corrupção ganha ainda mais força quando há grandes diferenças nos níveis de desenvolvimento dos negociantes, devido às suscetibilidades do lado mais desfavorecido. Dessa forma,

A globalização também se apresenta como elemento estimulador da corrupção na medida em que realça e aproxima as desigualdades de ordem econômica, social, cultural e jurídica, o que permite a coexistência de realidades que em muito destoam entre si. Com isto, tem-se um campo propício ao oferecimento e à consequente aceitação de vantagens indevidas, em especial quando os envolvidos ocupam polos opostos em relação aos mencionados indicadores. (GARCIA, 2004, p. 121)

Assim, na medida em que a corrupção conseguiu romper fronteiras e se expandir de forma desenfreada, passou a ser evidente, a partir de casos marcantes e da percepção de suas graves consequências, a necessidade de os países cooperarem e estabelecerem ações integradas para combater a corrupção.

Fagali (2020) acrescenta que, de uma maneira geral, até meados da década de 1970, a reprovação à corrupção era restrita ao ambiente territorial de cada nação, sendo que os países não tinham como costume priorizar o combate à corrupção em âmbito interno, tampouco combate ao pagamento de suborno por parte de suas empresas e autoridades públicas estrangeiras. A prática de suborno era reprovada moralmente pela sociedade, mas apenas quando praticado nos limites normativos e territoriais do próprio país: quando praticado contra estrangeiros, era visto como um costume local, um meio de aumentar a eficiência na alocação de recursos, diminuindo a burocracia administrativa e facilitando o funcionamento dos mercados.

Essa visão passou a ser desconstruída com sucessivos escândalos de corrupção de grandes proporções. Nesse sentido, um dos casos de corrupção mais notórios da história recente e comumente citado pelos pesquisadores é o escândalo *Watergate*, nome referente ao complexo de prédios em que se situava o Comitê do Partido Democrata, em Washington. Em 1972, durante a campanha presidencial, profissionais contratados invadiram a sede do referido partido, para fotografar documentos e instalar aparelhos de escuta, com o propósito de obter informações confidenciais e estratégicas. As investigações acabaram demonstrando o envolvimento direto no episódio do então Presidente dos Estados Unidos (EUA), Richard Nixon — que concorria à reeleição pelo Partido Republicano —, o qual acabou vencendo a

corrida eleitoral, mas renunciou em 1974, a fim de evitar o processo de *impeachment* (ARANTES, 2019).

As investigações que se seguiram a esse escândalo escancararam redes de corrupção mundiais, tendo a *Securities and Exchange Commission* — *SEC* (ente que exerce, nos Estados Unidos, papel similar à Comissão de Valores Mobiliários — CVM, no Brasil) apurado que centenas de companhias norte-americanas operavam um consolidado sistema de pagamentos de suborno a autoridades ao redor do mundo, para ampliarem seus negócios (PESTANA, 2016). Apesar de, à época, essas práticas não serem consideradas crimes, os valores destinados a essas práticas não eram declarados aos acionistas dessas empresas, o que afetava o mercado de ações, atraindo a competência da *SEC* para aprofundar as investigações (FAGALI, 2020).

A *Securities and Exchange Commission* — *SEC* desenvolveu, então, o chamado *Voluntary Disclosure Program*, forma de obtenção de prova por meio de incentivos para que as empresas celebrassem voluntariamente acordos de confissão, repassando informações solicitadas em troca de anistia pelas irregularidades contábeis praticadas. Desse modo, descobriram-se doações eleitorais internacionais e subornos a autoridades públicas estrangeiras, realizadas por mais de 400 (quatrocentas) multinacionais norte-americanas (FAGALI, 2020).

O caso de uma dessas multinacionais provocou especial indignação no governo estadunidense e deu origem ao escândalo de *Lockheed*, tradicional fabricante norte-americana de aviões e que recebera vultuosos aportes financeiros decorrentes de empréstimos públicos. Pestana (2016) explica que, no período entre 1950 e 1970, a empresa corrompeu dirigentes de países pobres e, também, de nações desenvolvidas — como Alemanha, Itália, Holanda e Japão —, a fim de vencer licitações e vender suas aeronaves, competindo artificialmente com as demais concorrentes.

O esquema foi descoberto em 1976, cuja investigação desvendou que a prática envolvia o pagamento de cifras multimilionárias — totalizando US\$ 22 milhões —, não declaradas aos acionistas e, em parte, financiadas com dinheiro público dos empréstimos recebidos. Ainda assim, ao final das investigações, Fagali (2020) destaca não ter havido nenhuma condenação da *Lockheed* ou das outras empresas envolvidas pelos subornos praticados, devido à ausência de norma que proibisse tal conduta contra governos estrangeiros. Segundo o autor, das 500 (quinhentas) empresas mais ricas do mundo na época, 117 (cento e dezessete) figuravam na lista das pagadoras de propina.

Esse panorama de corrupção desenfreada e impunidade denotou uma importante conclusão às autoridades e à sociedade estadunidense: enquanto o mal não fosse controlado, o ambiente concorrencial empresarial se encontrava maculado, prejudicando a competitividade e

a relação com outros países. As empresas que não participavam dos esquemas corruptos não possuíam o mesmo fomento ao seu crescimento, não conseguiam exportar e eram sufocadas por aquelas que firmavam acordos espúrios e praticavam atos de suborno para obter lucros. Assim, instalou-se o ambiente para que fosse editada, naquele país, em 1977, uma importante norma anticorrupção: o *Foreign Corrupt Practices Act – FCPA*.

Na exposição de motivos do projeto que deu origem ao *FCPA*, o Senado dos Estados Unidos assentou a preocupação com a competitividade das empresas norte-americanas no mercado interno e externo:

O suborno corporativo é um mau negócio. Em nosso sistema de mercado livre, é básico que a venda de produtos deve ocorrer com base no preço, qualidade e serviço. O suborno corporativo é fundamentalmente destrutivo para esse princípio básico. O suborno corporativo de funcionários estrangeiros ocorre principalmente para ajudar as empresas a obter o negócio. Assim, o suborno corporativo estrangeiro afeta a própria estabilidade dos negócios externos. Subornos corporativos estrangeiros também afetam nosso clima competitivo doméstico, quando as empresas nacionais se envolvem em tais práticas como um substituto para competição por negócios estrangeiros. (ESTADOS UNIDOS, 2020)

No ato de sanção do *FCPA*, em 20 de dezembro de 1977, o presidente norte-americano Jimmy Carter, proferiu discurso, enfatizando que outros países deveriam seguir o mesmo exemplo:

Compartilho a crença do Congresso de que o suborno é eticamente repugnante e desnecessário em termos de concorrência. Práticas corruptas entre empresas e funcionários públicos no exterior minam a integridade e a estabilidade dos governos e prejudicam nossas relações com outros países. Revelações recentes de suborno generalizado no exterior corroeram a confiança do público em nossas instituições básicas. Esta lei torna os pagamentos corruptos a funcionários estrangeiros ilegais de acordo com a lei dos Estados Unidos. [...] Esses esforços, no entanto, só podem ser totalmente bem-sucedidos no combate ao suborno e extorsão se outros países e as próprias empresas tomarem medidas semelhantes. Portanto, espero que haja progresso nas Nações Unidas em direção à negociação de um tratado sobre pagamentos ilícitos. (THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT, 2021, tradução pelo autor)

Em geral, o *FCPA* estabelece regras contábeis para a manutenção de livros e registros contábeis apropriados e proíbe — prevendo severas sanções civis para companhias e indivíduos, que também estão sujeitos a penas criminais — as condutas de ofertar pagamento, pagar, prometer pagar ou autorizar o pagamento de dinheiro ou de qualquer coisa de valor a uma autoridade pública estrangeira, com o objetivo de influenciar qualquer ato ou decisão dessa autoridade no exercício de suas competências, ou para garantir qualquer outra vantagem indevida, a fim de obter ou manter algum negócio (ESTADOS UNIDOS, 2020).

O *FCPA* possui uma ampla aplicabilidade: estão sujeitas às suas disposições não apenas as empresas estadunidenses, mas também aquelas que possuam sede em outro país e que se encontrem listadas na bolsa de valores norte-americana, que possuam ações negociadas nos EUA ou que tenham a obrigação de apresentar à *SEC* relatórios periódicos de suas atividades. Inclusive, de acordo com essa norma, uma empresa poderá ser responsabilizada se o ato for praticado nos EUA ou mesmo se foi praticado por meio do uso de correios ou outros meios e instrumentos utilizados para o comércio transnacional que passem pelo território norte-americano.

Dessa forma, como exemplifica a CGU (2015), um simples *e-mail* armazenado em um servidor nos Estados Unidos e que contenha informações que possam indicar suborno, mesmo que a empresa não seja americana e mesmo que o funcionário público estrangeiro seja de outro país, que não os EUA, pode resultar na aplicação das disposições do *FCPA*.

Quanto às penalidades previstas no normativo, a competência para aplicar sanções criminais é do *U.S. Department of Justice — DOJ* (Departamento de Justiça dos Estados Unidos), enquanto a *SEC* é responsável pela imposição de penas administrativas. Ambos podem impor, ainda, sanções cíveis, que podem se constituir em multas e até suspensão do mercado de valores imobiliários. Já as penalidades criminais podem variar entre multas de até US\$ 2 milhões para cada ato ilícito para as empresas, e, para as pessoas físicas, multas de até US\$ 100 mil e prisão de até 5 (cinco) anos. O valor das multas pode ser elevado, de acordo com o *Alternative Fines Act*, em até 2 (duas) vezes o benefício obtido pela empresa (XAVIER, 2015).

Após a promulgação do *FCPA*, os Estados Unidos — visando a conferir efetividade ao seu texto e evitar a perda de competitividade das empresas norte-americanas — passaram a se aproveitar estrategicamente de seu poder político e econômico para influenciar e pressionar os organismos internacionais para a criação de acordos transnacionais, nos quais, os países signatários se comprometessem a implementar, internamente, normas de responsabilização civil e/ou administrativa e/ou criminal para empresas nacionais envolvidas em atos de corrupção empresarial interna ou externa, bem como a cooperar judicialmente com os demais signatários em casos equivalentes (FAGALI, 2020).

Foi exatamente a partir dessa pressão norte-americana, bem como pela percepção dos efeitos da globalização e de como a corrupção praticada em um país teria o potencial de afetar a economia global, que importantes acordos internacionais para combate à corrupção foram firmados, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção, celebrada pelos países membros da Organização dos Estados Americanos — OEA, em 1996, e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais

Internacionais, produzida pela OCDE. Mais adiante neste trabalho, tratar-se-á sobre os principais tratados anticorrupção firmados pelo Brasil.

Como resultado desses acordos internacionais e seguindo o exemplo dos Estados Unidos — que, inegavelmente, exerceram importante papel na estruturação e na consolidação de um ambiente internacional cooperativo de combate à corrupção —, vários países (incluindo o Brasil, como será abordado posteriormente) se comprometeram a editar e a dar efetividade, no âmbito interno, a normas anticorrupção.

Nessa toada, vale a menção ao *UK Bribery Act* — *UKBA*, normativo editado no Reino Unido em 8 de abril de 2010, cuja entrada em vigor ocorreu em 1º de julho de 2011. O *UKBA*, visto como uma das leis anticorrupção mais rígidas do mundo desenvolvido, também possui aplicação extremamente ampla, extrapolando os limites do território do Reino Unido e alcançando não só as pessoas físicas e jurídicas com sede ou domicílio naquele território, como também todos aqueles que possuem negócios com essas pessoas (CGU, 2015a).

Essa Lei descreve quatro crimes principais, quais sejam: corrupção ativa, corrupção passiva, suborno de um funcionário público estrangeiro e contravenção corporativa de falha na prevenção de suborno. A respeito desse último crime, Arantes (2019) elucida que o *UKBA*, além de escolher punir não só a corrupção, como também a pessoa jurídica que falha em prevenir o ato de suborno praticado por outras pessoas em seu nome, também prevê uma excludente de responsabilidade para a empresa que comprova que o ato de corrupção se tratou de um caso isolado e que realmente adotou medidas razoáveis para prevenir o ilícito.

Na adoção dessas medidas, o Guia do *Bribery Act* enumera 6 (seis) princípios a serem observados: os procedimentos de prevenção a serem adotados devem ser proporcionais aos riscos, à escala e à complexidade das atividades da organização; o comprometimento da alta direção; a avaliação de riscos; o processo de diligência de terceiros (*due diligence*); comunicação e treinamento; monitoramento e revisão (REINO UNIDO, 2011).

Assim, a *PriceWaterHouseCoopers* (2011) destaca que o *UKBA* possui como preceito básico o de que uma organização comercial deve entender e documentar os riscos que enfrenta, além de adotar as medidas adequadas para abordá-los, de modo que quaisquer procedimentos para evitar atos de corrupção devem ser proporcionais aos riscos organizacionais.

A norma, portanto, além de cominar sanções civis e criminais no caso de sua transgressão, também torna clara a proposta de fomentar uma cultura de integridade, de gestão de riscos e de prevenção à corrupção no âmbito das empresas. Dessa forma, o *UK Bribery Act* configura relevante normativo no cenário internacional e serve de referência para normas anticorrupção editadas por outros países, tal como o Brasil.

## **2.4 O SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO FOCADO NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

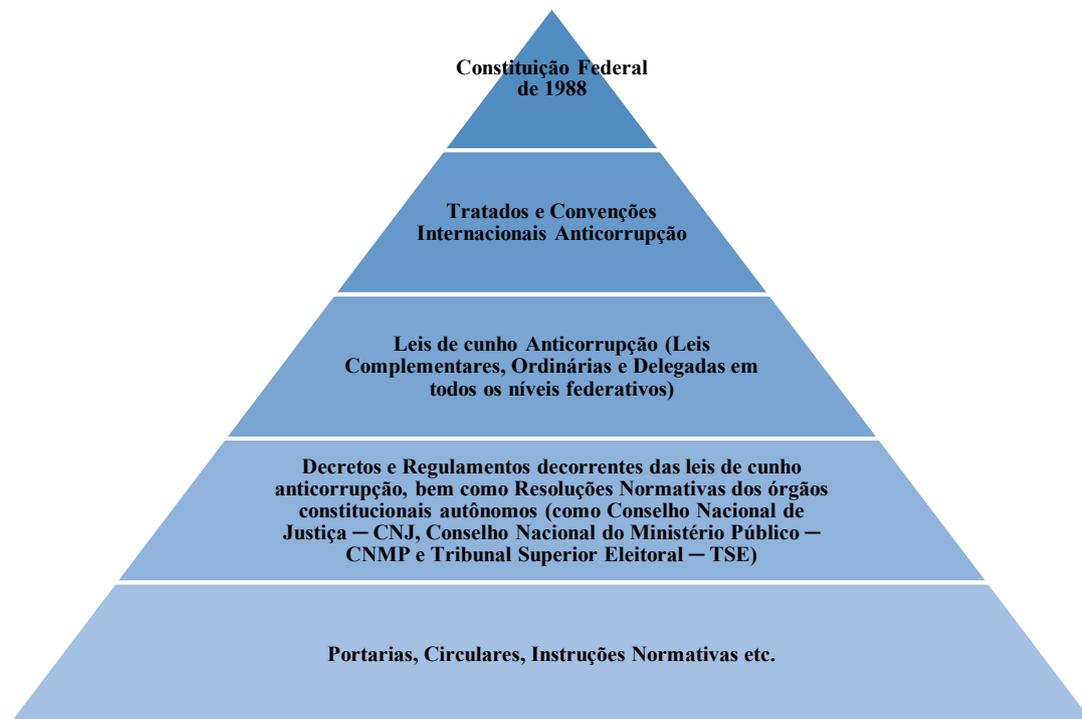
Por consequência da pressão exercida, em um primeiro momento, pelos Estados Unidos, após a edição do *FCPA*, e, posteriormente, dos demais países, em razão dos acordos internacionais firmados, o Brasil, tem experimentado, nas últimas décadas, um desenvolvimento na política de combate à corrupção.

Não obstante o país ainda sofrer com os efeitos deletérios provocados pelo quadro de corrupção delineado anteriormente, é possível verificar um crescente fortalecimento das instituições fiscalizadoras e de elaboração e aprimoramento das normas que definem mecanismos de detecção e punição aos atos lesivos praticados contra o patrimônio público (MENDES; CARVALHO, 2017).

Esse aprimoramento do aparato de combate à corrupção não se resume à edição de uma única norma. Em verdade, como afirma Pinheiro (2019), há, no plano normativo, um microsistema jurídico brasileiro anticorrupção, formado por um conjunto difuso de normas esparsas, oriundas de fontes internas e externas, que se inter-relacionam sem uma disposição lógica e ordenada, porém dentro de uma cadeia normativa hierarquizada e com princípios que lhe são próprios, tendo por propósito prevenir e punir as condutas corruptas nos setores público e privado.

Consoante sistematiza o autor, o referido microsistema é composto por 5 (cinco) níveis hierárquicos bem definidos, que se inicia desde a Constituição Federal e se estende até atos infralegais e infrarregulamentares, editados pelos órgãos competentes. Nesse sistema, a validade das normas que se encontram nos patamares inferiores é condicionada à compatibilidade com as que estão nos níveis superiores. A ilustração a seguir elenca essas normas e níveis

**Ilustração 2: Pirâmide de normas e níveis hierárquicos que compõem o microsistema jurídico brasileiro anticorrupção**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Pinheiro (2019).

Ao que importa para a presente pesquisa, trataremos, a seguir, com base em Pinheiro (2019) e em outros autores, dos quatro primeiros níveis da pirâmide acima, cuja compreensão evidenciará o contexto em que se inserem as normas que exigem a implementação de programa de integridade nas contratações públicas dos entes subnacionais. Como será demonstrado, esses normativos — objeto principal de debate neste estudo — não se encontram isolados ou à deriva de alicerces jurídicos. Ao contrário: integram um conjunto, um sistema, devendo ser interpretados e aplicados a partir dessa diretriz.

#### **2.4.1 O primeiro nível do sistema normativo brasileiro anticorrupção: a Constituição Federal de 1988**

A análise do sistema normativo existente no Brasil voltado ao combate à corrupção inicia com as disposições constantes da Constituição Federal de 1988. É nela que se encontram previsões estruturantes, mecanismos jurídicos nucleares e o fundamento de existência de instituições que desfavor da corrupção.

Desse modo, Pinheiro (2019) classifica os mandados constitucionais anticorrupção em 5 (cinco) grupos. O primeiro deles é composto pelos mandados estruturantes, os quais se encontram no núcleo da conformação jurídico política do Estado na luta anticorrupção, sendo

exemplo a característica de ser um Estado de Direito, a separação de poderes com fiscalização recíproca entre eles e o respeito à dignidade da pessoa humana.

No segundo grupo, se encontram os mandados constitucionais estrito senso, que se destinam a prevenir ou reprimir a corrupção no exercício das funções, cargos ou empregos públicos, funcionando como diretrizes básicas de atuação dos agentes públicos, direcionando e condicionando a validade dos atos por eles praticados ao ordenamento jurídico. São exemplos os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, o dever de prestar contas e de realizar concursos públicos e licitações.

Em terceiro, estão os mandados procedimentais. Trata-se dos mecanismos administrativos e judiciais previstos na Constituição Federal para que sejam obtidas provas referentes aos atos de corrupção ou para que sejam anulados atos em desconformidade com eles, como o inquérito civil público, a ação popular e o mandado de segurança.

Inseridos no quarto grupo, estão os mandados institucionais, que dizem respeito à criação e ao funcionamento das instituições e órgãos públicos com atribuições anticorrupção específicas, tal como o Ministério Público, os Tribunais de Contas e as comissões parlamentares de inquérito, cujas atribuições envolvem funções de controle voltadas a detectar e a viabilizar a punição de atos de corrupção.

No quinto e último grupo, encontram-se os mandados de garantia. Esses permitem a defesa de quem é vítima de um ato de corrupção, como no caso da prisão indevida e da interceptação telefônica sem ordem judicial para colheita de provas. Agem, portanto, como mecanismos de salvaguarda contra abusos de poder e demais ilícitos praticados pelo poder público.

A partir desse arcabouço de mandados constitucionais, as normas que se encontram nos níveis inferiores se amoldam e o complementam, não podendo dele divergir ou criar embaraços ao perfeito funcionamento de suas disposições estruturantes.

#### **2.4.2 O segundo nível do sistema normativo brasileiro anticorrupção: os Tratados e Convenções Internacionais Anticorrupção**

No segundo nível do sistema, se encontram os tratados e convenções internacionais ratificados e incorporados à ordem jurídica nacional, os quais exercem papel complementar aos paradigmas constitucionais. Na visão de Pinheiro (2019), essas normas internacionais também desempenham outra importante função: possuem eficácia inibitória contra a aplicação de medidas legislativas internas supervenientes que venham a enfraquecer ou anular as regras

atuais do sistema brasileiro anticorrupção. Por conta delas, portanto, de acordo com o autor, não se admite, no Brasil, um afrouxamento legislativo voltado a excluir ou flexibilizar normas anticorrupção decorrentes diretamente de imposições constitucionais ou convencionais.

Pelas suas respectivas relevâncias, cabe frisar três tratados internacionais ratificados pelo Brasil sobre a temática anticorrupção. Iniciando, em ordem cronológica de sua incorporação no ordenamento jurídico pátrio, pela Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, produzida pela OCDE, em 17 de novembro de 1997, tendo sido ratificada pelo Brasil em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000.

Ao assinar essa Convenção — cujo objetivo foi o de prevenir e combater o delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera das transações comerciais internacionais —, cabe assinalar que o Brasil se comprometeu a tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento:

[...] de que é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.  
[...] das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídico. (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2000, artigos 1 e 2).

Em razão dessa previsão, Ritt e Oliveira (2018) apontam que foi essa a Convenção que influenciou a propositura, pelo Poder Executivo Federal, do projeto de lei que prevê a responsabilidade de pessoas jurídicas por atos de corrupção no Brasil. Esse projeto viria a se tornar, posteriormente, a Lei Anticorrupção Brasileira (Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013), como será abordado mais adiante.

De fato, Meyer-Pflug e Oliveira (2009) — cuja pesquisa foi elaborada antes da edição do aludido normativo — já ressaltavam que a OCDE vinha cobrando do Brasil, com base no compromisso internacional firmado, a adoção de medidas necessárias e eficazes para determinar as responsabilidades de pessoas jurídicas nos esquemas de pagamento de suborno a funcionários públicos estrangeiros, criando-se, para tanto, leis que fossem aplicadas nesses casos.

Ainda a respeito da Convenção em tela, cabe destacar que, também em função dela, foi editada a Lei n. 10.467/2002, tipificando e incluindo, nos artigos 337-B a 337-D do Código

Penal, os crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional e de tráfico de influência em transação comercial internacional.

O segundo tratado que vale a menção é a Convenção Interamericana contra a Corrupção, elaborada pela OEA, em 29 de março de 1996, ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 152/2002 e promulgada pelo Decreto n. 4.410/2002.

A partir desse Tratado e das recomendações constantes dos monitoramentos de seu cumprimento, realizados pelo Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (Mesicic), elaborou-se, por exemplo, o Projeto de Lei n. 7.528/2006, que deu origem à Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013, a qual dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego

Por fim, também merece referência a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção — também conhecida como Convenção de Mérida —, proposta pela Organização da Nações Unidas – ONU, assinada em 15 de dezembro de 2003 e promulgada por meio do Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Segundo Fagali (2020), a celebração da referida Convenção foi um feito histórico, resultante de anos de tratativas, e que marcou a consolidação da obrigação de todos os países-membros da ONU de implementarem medidas jurídicas anticorrupção em suas normas nacionais. O autor ressalta que a Convenção de Mérida é considerada, por especialistas, como “o mais amplo e completo instrumento global e juridicamente vinculante atualmente existente contra a corrupção” (FAGALI, 2020, p. 20).

A Convenção em tela trouxe, entre suas diretrizes, a necessidade de os signatários elaborarem códigos de conduta para funcionários públicos e incluírem, na prevenção e luta contra a corrupção, a participação da sociedade civil. Também previu que cada Estado Parte deveria adotar medidas eficazes, penais ou não penais, para a responsabilização de pessoas jurídicas pela participação dos delitos qualificados na Convenção, sem prejuízo das responsabilidades das pessoas físicas envolvidas.

Ritt e Oliveira (2018) apontam, ainda, que o Brasil foi um dos fundadores da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership — OGP*), juntamente com Estados Unidos, África do Sul, Reino Unido, Noruega, Filipinas, México e Indonésia. Atualmente, a iniciativa, lançada em 20 de setembro de 2011, conta com 70 (setenta) países, e possui como objetivo principal difundir e incentivar, a nível global, um modelo de governo aberto, que coloca o cidadão como prioridade para as políticas públicas e se baseia em práticas

governamentais relacionadas ao aumento da transparência, à luta contra a corrupção, ao incentivo à participação social e à inovação (BRASIL, 2021b).

### **2.4.3 O terceiro nível do sistema normativo brasileiro anticorrupção: as Leis de cunho anticorrupção**

Pinheiro (2019) menciona 44 (quarenta e quatro) legislações cíveis e penais, de âmbito nacional e com natureza de lei ordinária ou complementar, que possuem dispositivos relacionados ao combate à corrupção. Na presente pesquisa, que não possui o intuito de exaurir o tema, uma das que possui maior relevância é, sem dúvidas, a Lei n. 12.846/2013, chamada de Lei Anticorrupção, a qual será abordada com maior profundidade, não só por ser a norma brasileira voltada, por excelência, ao combate à corrupção, mas também por ter notabilizado, no ordenamento jurídico brasileiro, a menção a programa de integridade, cujas disposições serviram de referência para as Leis subnacionais que serão objeto de investigação principal neste estudo.

Quanto às demais, que igualmente possuem previsões importantes para o combate à corrupção, procurou-se extrair seleção daquelas consideradas proeminentes entre elas, com breves comentários sobre seu conteúdo, a fim de compor a tabela abaixo, que as apresenta em ordem cronológica de sua edição:

**Tabela 1: Leis Federais proeminentes de cunho anticorrupção, com exceção da Lei n. 12.846/2013, tratada separadamente**

Decreto-Lei n. 2.848/1940 (Código Penal)	Define como crime as condutas de peculato (art. 312), emprego irregular de verbas públicas (art. 315), concussão (art. 316), corrupção passiva (art. 317), corrupção ativa (art. 331), tráfico de influência (art. 332), corrupção ativa e tráfico de influência em transações comerciais internacionais (arts. 337-BB e 337-C), aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou da legislatura (art. 359-G), certidão ou atestado ideologicamente falso (301), adulteração de sinal identificados de veículo automotor (art. 311), fraudes em certames de interesses públicos (art. 311-A).
Decreto-Lei n. 3.689/1941 (Código de Processo Penal)	Regula a atividade investigativa, defensiva e judicial de combate à corrupção na seara penal, na qual se insere a ação penal, as prisões e medidas cautelares penais, a competência, as nulidades e recursos. Além disso, seus artigos 513 a 518 regulam o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos.

Lei n. 1.079/1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade)	Entre as hipóteses de crimes de responsabilidade (natureza político-administrativa) do Presidente da República e de outros agentes políticos, se encontra a violação de probidade administrativa, sujeitando o infrator à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.
Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral)	Arrola, entre os crimes eleitorais previstos, condutas como comprar ou vender o voto (art. 299), aliciar eleitores com a distribuição de brindes e prêmios (art. 334), valer-se o servidor público da sua autoridade para coagir alguém a votar ou não votar em determinado candidato ou partido (art. 300).
Lei n. 4.717/1965 (Lei da Ação Popular)	De natureza cível, confere legitimidade para que qualquer cidadão possa buscar a anulação de atos ou contratos administrativos que causem lesão ao patrimônio público ou à moralidade administrativa.
Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública)	Um dos instrumentos constitucionais postos à disposição do Ministério Público para a defesa dos direitos difusos e coletivos, dentre os quais se insere a moralidade administrativa.
Lei Complementar n. 6490 (Lei das Inelegibilidades), modificada pela Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha-Limpa)	Prevê hipóteses em que a capacidade eleitoral passiva dos cidadãos ficará suspensa por conta de condenações pela prática de ilícitos diversos, incluindo atos de corrupção.
Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)	Sistematizou o combate à corrupção na área cível por parte dos agentes públicos e particulares, tipificando, em rol exemplificativo, condutas que configurem enriquecimento ilícito (art. 9º), lesão ao erário (art. 10) e violação aos princípios da administração pública (art. 11), estabelecendo penas de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público.
Lei n. 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), revogada integralmente em abril de 2023 pela Lei n. 14.133/2021	Além de disciplinar o procedimento a ser seguido para as compras públicas, a Lei n. 8.666/1993 também definia crimes relativos a ilícitos praticados em licitações e nas contratações diretas (como frustrar, mediante qualquer expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório), além de cominar penas e tratar sobre o processo e o procedimento judicial aplicável.  Em 1º de abril de 2021, foi editada a Lei n. 14.133/2021, revogando, em caráter imediato, as previsões da Lei n. 8.666/1993 relativas aos crimes e ao procedimento judicial acima mencionados; bem como, no prazo de 2 anos, a contar de sua publicação, a integralidade da Lei n. 8.666/1993 e, também, a Lei n. 10.520/2002 (Lei do Pregão) e os

	<p>arts. 1º a 47-A da Lei n. 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC).</p> <p>O legislador da Lei n. 14.133/2021 optou por inserir, nos arts. 337-E a 337-P do Código Penal, os crimes em licitações e contratos administrativos, prevendo, entre eles, o crime de fraude em licitação ou contrato.</p> <p>Além disso, trouxe importantes previsões a respeito da implantação de programa de integridade pelos licitantes vencedores, estipulando-o como obrigatório nas contratações de obras, serviços e fornecimento de grande vulto, de acordo com regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.</p> <p>Esse e outros pontos da Lei n. 14.133/2021 serão abordados em seção específica desta pesquisa.</p>
Lei n. 9.613/1998 (Lei da Lavagem de Dinheiro)	<p>Entre outras importantes disposições, criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que possui importante atuação no combate à corrupção ao detectar movimentações financeiras suspeitas.</p> <p>Também consta dela a previsão de redução da pena do crime de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, em caso de o infrator celebrar acordo de colaboração premiada (art. 1º, §5º).</p>
Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	<p>Instituiu normas de finanças públicas voltadas à transparência e à responsabilidade na gestão fiscal.</p>
Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)	<p>Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, permitindo ao cidadão a possibilidade de obter todos os dados relativos ao exercício de qualquer ação pública, salvo aqueles declarados, justificadamente, como sigilosos a bem do interesse público.</p>
Lei n. 12.529/2011	<p>Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.</p> <p>Insera, dentro do SBDC, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, dotando-o de relevantes competências em defesa da livre concorrência.</p>
Lei n. 12.813/2013	<p>Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego.</p>

Lei n. 12.850/2013 (Lei do Crime Organizado)	Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado.  Ainda, institui a colaboração premiada como negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, em troca de benefícios ao celebrante do acordo, desde que haja utilidade e interesse públicos.
Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais)	Estabelece que o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção.  Também prevê a obrigatoriedade de as estatais elaborarem e divulgarem Código de Conduta e Integridade e de observarem política de integridade nas licitações e contratos que celebrarem.
Lei n. 13.655/2018	Incluiu 9 (nove) artigos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei n. 4.657/1942), destinadas a garantir segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público, especialmente no exercício das funções de controle.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Pinheiro (2019).

Feita a apresentação das normas acima, cabe, então, focar a análise sobre a Lei Anticorrupção (LAC) – Lei Federal n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

A origem desse normativo se encontra, como visto, nos compromissos internacionais assumidos para combate à corrupção. Fagali (2020) explica que o Legislativo Federal elegeu, como melhor forma de efetivar esses compromissos, a edição de uma lei federal ordinária, tratando especificamente sobre responsabilidade de pessoas jurídicas por atos de corrupção.

Contudo, considerando a inércia do poder público brasileiro, que não elencou a questão como prioritária, o Brasil passou a gerar um descontentamento entre os demais países signatários das convenções e com os próprios organismos internacionais, provocando uma crescente pressão política para que os ajustes fossem cumpridos. Até 2012, entre os 39 (trinta e nove) países signatários da Convenção Anticorrupção da OCDE de 1997, apenas a Argentina, a Irlanda e o Brasil ainda não haviam editado normativo interno específico dispendo sobre a responsabilidade da pessoa jurídica por corrupção (FAGALI, 2020).

Em 8 de fevereiro de 2010, a pressão internacional surtiu resultado e, por meio da Mensagem n. 52, o então Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional um

anteprojeto de lei sobre a matéria, inspirado nas disposições do *FCPA* e elaborado por meio de uma parceria entre a CGU, o Ministério da Justiça e a Advocacia Geral da União – AGU. No encaminhamento da proposta ao Presidente, os responsáveis por esses órgãos assinalaram que:

[...] o anteprojeto apresentado inclui a proteção da Administração Pública estrangeira, em decorrência da necessidade de atender aos compromissos internacionais de combate à corrupção assumidos pelo Brasil ao ratificar a convenção das Nações Unidas contra Corrupção (ONU), 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 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Com as 3 Convenções, o Brasil obrigou-se a punir de forma efetiva as pessoas jurídicas que praticam atos de corrupção, em especial o denominado o suborno transnacional, caracterizado pela corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais. Dessa forma, urge introduzir no ordenamento nacional regulamentação da matéria - do que, aliás, o país já vem sendo cobrado -, eis que a alteração promovida no Código Penal pela Lei n. 10.467, de 11 de junho 2002, que tipificou a corrupção ativa em transação comercial Internacional, alcança apenas as pessoas naturais, não tendo o condão de atingir as pessoas jurídicas eventualmente beneficiadas pelo ato criminoso. (BRASIL, 2009, p. 9)

O aludido expediente de encaminhamento também menciona que o anteprojeto então proposto tinha por objetivo suprir uma lacuna existente no ordenamento jurídico nacional, no que tange à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, mormente por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos (BRASIL, 2009).

Uma vez encaminhada a proposta pelo Executivo Federal, ela foi convertida no Projeto de Lei n. 6.826, de 2010. Após a tramitação por uma Comissão Especial — designada por Ato da Presidência da Câmara, datado de 30 de setembro de 2011, especificamente para proferir parecer a respeito — e a realização de diversas audiências com a sociedade civil.

Em junho de 2013, o Brasil viveu uma convulsão social, com protestos que tomaram as ruas do país, inicialmente contra o aumento do preço do transporte público e, posteriormente, em seu ápice, reuniu um mosaico de pautas contra a corrupção política em geral (INTERACT, 2019). Como resposta, o Projeto da Lei Anticorrupção recebeu urgência em sua tramitação, vindo a ser sancionada, em agosto de 2013, pela então presidente Dilma Roussef, após aprovação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal

Assim como outras leis anticorrupção internacionais, a LAC possui ampla aplicabilidade, alcançando sociedades empresárias e sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que

tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Em seus artigos 2º e 3º, a Lei Anticorrupção demonstra, logo de início, sua vocação, ao dispor que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas de forma objetiva, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos nela previstos, praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, sem prejuízo da responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito. Os autores da proposta que deu origem ao Projeto de Lei assim explicam essa opção:

A pessoa jurídica será responsabilizada uma vez comprovados o fato, o resultado e o nexo causal entre eles. Evita-se, assim, a dificuldade probatória de elementos subjetivos, como a vontade de causar um dano, muito comum na sistemática geral e subjetiva de responsabilização de pessoas naturais. (BRASIL, 2009, p.8)

Para os fins da Lei em comento, constituem atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira:

- I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
- II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;
- III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;
- IV - no tocante a licitações e contratos:
  - a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
  - b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
  - c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
  - d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
  - e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
  - f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
  - g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;
- V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional. (BRASIL, 2013, art. 5º)

A Lei estabelece 2 (duas) esferas de responsabilização: a administrativa e a judicial. Na administrativa, as sanções podem ser: (i) multa pecuniária, cujo valor pode variar 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; e (ii) publicação extraordinária da decisão condenatória. Na judicial, as sanções possíveis são:

- I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;
- II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;
- III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;
- IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos. (BRASIL, 2009, art. 19)

A apuração da responsabilidade na seara administrativa dar-se-á a partir de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, cuja instauração e julgamento cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade, sendo que, no âmbito do Poder Executivo Federal, a CGU possui competência concorrente para instaurar ou para avocar os processos instaurados com fundamento na Lei n. 12.846/2013. A CGU também é o órgão competente para apurar, processar e julgar os ilícitos praticados contra a administração pública estrangeira.

O PAR deverá ser conduzido por comissão designada pela autoridade instauradora e composta por 2 (dois) ou mais servidores estáveis, podendo requerer ao ente público, por meio do seu órgão de representação judicial, ou equivalente, as medidas judiciais necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive de busca e apreensão.

É possível, ainda, com base nessa Lei, a celebração de acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pelos ilícitos nela previstos e que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, desde que preenchidos os requisitos legais. Esse acordo poderá prever a isenção da sanção administrativa de publicação extraordinária da decisão condenatória e da sanção judicial de proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público.

Já a apuração da responsabilidade judicial dependerá de iniciativa do Ministério Público ou das Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial dos entes federativos, podendo ser requerida a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado.

A escolha pela responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica também é explicada pelos autores da proposta que originou o Projeto de Lei:

O presente projeto optou pela responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica, porque o Direito Penal não oferece mecanismos efetivos ou céleres para punir as sociedades empresárias, muitas vezes as reais interessadas ou beneficiadas pelos

atos de corrupção. A responsabilização civil, porque é a que melhor se coaduna com os objetivos sancionatórios aplicáveis às pessoas jurídicas, como por exemplo o ressarcimento dos prejuízos econômicos causados ao erário; e o processo administrativo, porque tem-se revelado mais célere e efetivo na repressão de desvios em contratos administrativos e procedimentos licitatórios, demonstrando melhor capacidade de proporcionar respostas rápidas à sociedade. (BRASIL, 2009, p. 9)

A Lei n. 12.846/2013 também cria, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, que reúne e dá publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nessa norma. Além disso, também é previsto, no artigo 27, que a autoridade competente que tiver conhecimento de infrações tipificadas na Lei e não adotar providências para a apuração dos fatos será responsabilizada penal, civil e administrativamente.

De todas as disposições da Lei Anticorrupção, porém, aquelas que mais interessam ao presente estudo são as relativas ao fomento à uma cultura de integridade no âmbito empresarial. Nesse sentido, o artigo 7º da Lei Anticorrupção, em seu inciso VIII, estabelece que será levada em consideração, na aplicação das sanções administrativas previstas na referida norma, “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).

O parágrafo único do mesmo dispositivo delega a regulamentação do Poder Executivo Federal os parâmetros de avaliação dos mecanismos e procedimentos mencionados. Trata-se do Decreto Federal n. 8.420, de 18 de março de 2015, como será abordado adiante.

A partir dessa previsão, a Lei Anticorrupção trouxe ao ordenamento jurídico pátrio a figura do programa de integridade, incentivando a sua implementação às empresas submetidas ao seu alcance, como forma de atenuação de sua eventual responsabilidade, em caso de prática dos ilícitos nela previstos.

A Lei assume, portanto, que qualquer empresa pode vir a ser responsável por um ato lesivo à Administração Pública nacional ou estrangeira, mas recompensa aquelas que, ao menos, buscaram evitar a sua ocorrência, implementando mecanismos e procedimentos internos de prevenção. Adiante neste estudo, abordar-se-á a figura do programa de integridade, também chamado de programa de *compliance*.

Por fim, impende ressaltar que as Leis subnacionais objeto da análise principal do presente estudo, ao exigirem programa de integridade nas contratações públicas, como forma de reduzir os riscos de ocorrência de fraudes e irregularidades, certamente também se encontram inseridas dentro do sistema normativo brasileiro anticorrupção.

#### 2.4.4 O quarto nível do sistema normativo brasileiro anticorrupção: Decretos e Regulamentos decorrentes das Leis de cunho anticorrupção e Resoluções Normativas dos Órgãos Constitucionais Autônomos

Mantendo a sistemática do subtópico anterior, foram selecionados alguns dos atos infralegais federais proeminentes mencionados na pesquisa de Pinheiro (2019), como inseridos no sistema normativo brasileiro anticorrupção, para fins de composição da tabela abaixo. Contudo, considerando o enfoque do presente estudo, os mais relevantes entre eles — os Decretos Federais n. 8.420, de 18 de março de 2015, e n. 9.203, de 22 de novembro de 2017 — serão examinados mais detidamente em seguida à apresentação da referida tabela e, também, no tópico seguinte.

**Tabela 2: Decretos e Regulamentos federais proeminentes decorrentes das Leis de cunho anticorrupção e Resoluções Normativas dos Órgãos Constitucionais Autônomos, com exceção dos Decretos Federais n. 8.420/2015 e 9.203/2017, tratados separadamente**

Decreto n. 1.171/2004	Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, trazendo, como uma de suas vedações ao servidor público, o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem (Anexo, XV, “a”).
Resolução n. 7/2005, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Veda a prática de nepotismo no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário, estabelecendo serem nulos os atos assim caracterizados.
Resolução n. 23/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)	Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil.
Decreto n. 6.209/2017	Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, com a finalidade de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Executivo Federal.
Decreto n. 7.727/2019	Estabelece os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto n. 9.755/2019	Institui o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção, órgão colegiado de natureza consultiva, com a finalidade de assessorar o Presidente da República na elaboração, na implementação e na

	<p>avaliação de políticas públicas destinadas ao combate à corrupção na administração pública federal.</p> <p>Prevê, como critério geral para a ocupação de DAS ou de FCPE, o não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.</p>
Decreto n. 9.830/2019	<p>Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.</p> <p>Prevê normas acerca da decisão administrativa; dos instrumentos para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situações contenciosas na aplicação do direito público; da responsabilização do agente público; e da segurança jurídica na aplicação das normas.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Pinheiro (2019).

Tendo em conta os objetivos a que se propõe esta pesquisa, cumpre realizar análise com mais minúcia acerca do Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015, o qual regulamenta a Lei Anticorrupção. Tal regulamento traz importantes complementos às disposições da referida norma legal, mormente no que se refere aos procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica com base no Processo Administrativo de Responsabilização; à imposição e à cobrança das sanções administrativas, mediante encaminhamentos judiciais; às regras para celebração do acordo de leniência; à definição e aos critérios para avaliação dos programas de integridade das empresas jurisdicionadas; e ao funcionamento do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS.

No que compete destacar, o Decreto em questão apresenta critérios para cálculo da multa pecuniária prevista na Lei Anticorrupção:

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

I - um por cento a dois e meio por cento havendo continuidade dos atos lesivos no tempo;

II - um por cento a dois e meio por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;

III - um por cento a quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada;

IV - um por cento para a situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo;

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

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

- a) um por cento em contratos acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- b) dois por cento em contratos acima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);
- c) três por cento em contratos acima de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais);
- d) quatro por cento em contratos acima de R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais); e
- e) cinco por cento em contratos acima de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais). (BRASIL, 2015a).

Nessa linha, o Decreto n. 8.420/2015 também estipula critérios de atenuação do valor da multa a ser aplicada:

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

- I - um por cento no caso de não consumação da infração;
- II - um e meio por cento no caso de comprovação de ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos a que tenha dado causa;
- III - um por cento a um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;
- IV - dois por cento no caso de comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo; e
- V - um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV. (BRASIL, 2015a)

Nota-se que o inciso V do dispositivo transcrito regula a previsão constante do artigo 7º, VIII da Lei Anticorrupção: define que, caso a pessoa jurídica sancionada comprove dispor de programa de integridade implementando, gozará de redução no valor da multa pecuniária na ordem de 1 (um) a 4% (quatro por cento). Para tanto, o Decreto prevê parâmetros a serem avaliados, a fim de se atestar a sua existência e aplicação:

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
- III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;
- V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
- VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;

- VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;
- X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciadores de boa-fé;
- XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
- XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
- XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;
- XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei n. 12.846, de 2013 ; e
- XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos. (BRASIL, 2015, art. 42)

Tal programa de integridade deverá, ainda, 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” (BRASIL, 2015a, art. 41, parágrafo único), com o objetivo de garantir a sua efetividade. Em vista disso, na avaliação dos parâmetros referentes ao programa de integridade, o Decreto estabelece que serão considerados o porte e especificidades da pessoa jurídica, tais como:

- I - a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;
- II - a complexidade da hierarquia interna e a quantidade de departamentos, diretorias ou setores;
- III - a utilização de agentes intermediários como consultores ou representantes comerciais;
- IV - o setor do mercado em que atua;
- V - os países em que atua, direta ou indiretamente;
- VI - o grau de interação com o setor público e a importância de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações;
- VII - a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico; e
- VIII - o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte. (BRASIL, 2015a, art. 42, §1º)

Com o mesmo objetivo de adequar as exigências ao porte da empresa, é previsto que, na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, serão reduzidas as formalidades dos parâmetros exigidos, não sendo obrigatórios, especificamente, os incisos III, V, IX, X, XIII, XIV e XV do artigo 42, já transcrito.

O Decreto em questão ainda estabelece, em seu artigo 37, IV, que a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade constitui uma das cláusulas a serem previstas no acordo de leniência que vier a ser celebrado com a pessoa jurídica que colabore efetivamente com as investigações e o processo administrativo.

Esses e demais preceitos do Decreto n. 8.420/2015 ainda serão examinados e debatidos ao longo da presente pesquisa.

Outro regulamento que ora importa mencionar é o Decreto Federal n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse normativo elenca a integridade como princípio e mecanismo para o exercício da governança pública<sup>1</sup>, além de estabelecer que os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional integrantes do Poder Executivo instituirão programa de integridade, “com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção” (BRASIL, 2017, art. 19).

Esse programa de integridade a ser elaborado e implementado por esses órgãos e entidades deverá ser estruturado em 4 (quatro) eixos:

- I - comprometimento e apoio da alta administração;
- II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
- III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
- IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade. (BRASIL, 2017, art. 19)

Ainda quanto ao programa de integridade em tela, o Decreto n. 9.203/2017 prevê a competência da CGU para estabelecer os procedimentos necessários à sua estruturação, à sua execução e ao seu monitoramento. Em vista disso, a Controladoria-Geral da União editou a Portaria n. 57, de 4 de janeiro de 2019 (alterando a Portaria n. 1.089, de 25 de abril de 2018), definindo diretrizes, etapas e prazos para que os órgãos e entidades do Executivo Federal criassem os próprios programas, com mecanismos para prevenir, detectar, remediar e punir fraudes e atos de corrupção.

Consoante o Painel Integridade Pública, divulgado pela CGU, todos os 186 (cento e oitenta e seis) órgãos e entidades obrigados já aprovaram seus respectivos planos de integridade (CGU, 2021c).

---

<sup>1</sup> Definida como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017, art. 2º, I).

### **3. COMPLIANCE: PARA ALÉM DE UM MECANISMO DE COMBATE À CORRUPÇÃO**

Entre os mecanismos de combate à corrupção e às fraudes, ganhou destaque a figura do *compliance*, cuja implementação pelas pessoas jurídicas públicas e privadas passou a ser incentivada — ou, conforme o caso, exigida — pelos normativos internacionais e, mais recentemente, também pelas normas nacionais.

O termo *compliance* possui origem na língua inglesa, não havendo um substantivo equivalente em português capaz de traduzir o seu significado. Trata-se de um nome derivado do verbo *to comply*, que pode ser entendido como “cumprir”, remetendo à exigência de cumprimento das normas ético-jurídicas pelo setor privado.

Blok (2020) esclarece que o verbo *to comply* exige uma complementação: a instituição deve estar “*in compliance with*” ou “*comply to*”, ou seja, em conformidade, no caso, com o dever de cumprir e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades da instituição.

Como será abordado adiante, programa de *compliance* equivale, para a legislação brasileira, a programa de integridade, cuja exigência nas contratações públicas é alvo de análise da presente pesquisa. Então, pela importância do instituto para os objetivos a que se propõe este estudo, os subtópicos seguintes serão destinados ao aprofundamento da sua definição, ao exame das origens desse instituto, à análise de sua relação com as boas práticas de governança corporativa, bem como ao detalhamento dos elementos essenciais de um programa de *compliance* efetivo.

Ao final, espera-se formar uma sintética, porém suficiente compreensão sobre o que é e qual a estrutura de um programa de integridade, para, em seguida, cumprir o objetivo principal deste estudo.

#### **3.1 DEFINIÇÃO DE COMPLIANCE**

*Compliance* é como genericamente são chamados os mecanismos de integridade e controle interno das empresas, implantados a partir de decisões verticalizadas de suas direções, relacionadas a medidas de caráter ético-concorrencial (GÓIS; SANTOS; ROCHA, 2016). Em termos práticos, segundo Assi (2018, p. 24), *compliance* consiste em “planejar a prevenção de

riscos de desvios de conduta e descumprimento legal, além de incorporar métodos para detectá-los e controlá-los, tudo isso por intermédio de um programa de *compliance*”.

A ISO 19600 define *compliance* como sendo o “conjunto de mecanismos tendentes ao cumprimento de normas legais e regulamentares, políticas e diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da organização”. Ainda de acordo com a norma, “o *compliance* visa a prevenir, detectar e sanar todo e qualquer desvio ou não cumprimento que ocorra” (ABNT, 2016, p. 3).

Xavier (2015, p. 48) resume *compliance* como sendo o conjunto de procedimentos adotados por uma instituição, visando ao cumprimento de normas legais e regulamentos, diretrizes e políticas a ela estabelecidas e aplicáveis. O autor, de forma específica, define *compliance* anticorrupção: “conjunto de mecanismos e medidas que visam à prevenção, à detecção e ao combate de crimes de corrupção e outros atos contra a administração pública, bem como assegurar que valores e normas de conduta sejam observados pelos empregados”.

Importante ressaltar, contudo, que *compliance* não se relaciona apenas ao cumprimento da legislação, mas também à observância de princípios e valores internos da organização e, sobretudo, à ética. Como destaca Franco (2019), o código de conduta e de procedimentos internos, elaborados pela própria organização, muitas vezes, disciplina questões que não foram objeto de lei ou criam padrões mais rigorosos que a própria legislação.

Mendes (2017, p. 29) aponta que um programa de *compliance* tem por objetivo “estabelecer mecanismos e procedimentos que tornem o cumprimento da legislação parte da cultura corporativa”. O autor ressalva, entretanto, que o *compliance* não pretende eliminar por completo a chance de ocorrência de um ilícito, mas sim minimizar as possibilidades de que ele venha a ocorrer, criando ferramentas para que a entidade rapidamente identifique sua ocorrência e lide, da forma mais adequada possível, com o problema.

Nessa perspectiva, Mendes (2017, p. 29) faz uma importante observação sobre os motivos pelos quais o Estado incentiva a adoção do *compliance* pelos agentes privados:

Ao pensar sobre os motivos pelos quais a Administração incentiva os programas de *compliance*, nota-se que se trata de uma espécie de compartilhamento de uma atividade própria do poder público com os agentes privados. Ou seja, entende-se que a sociedade tem algo a ganhar se for criado um incentivo para que as próprias empresas sejam parcialmente responsáveis por garantir o cumprimento da legislação. Evidentemente, o Estado não abdica dessa atividade (e nem poderia fazê-lo), mas conscientemente confere aos agentes privados um papel maior na observância da lei, criando incentivos palpáveis para as empresas que desenvolverem um programa efetivo de *compliance*.

Sarcedo (2014, p. 6) expõe, sobre esse ponto, uma “autorregulação regulada ou forçada da atividade econômica”, em que o Estado deixa de adotar uma postura meramente repressora de irregularidades, na qual relegava-se ao particular sua própria organização, passando a impor uma pauta mínima de obrigações organizacionais, que necessita ser cumprida e implementada, a fim de prevenir riscos de condutas antiéticas ou mesmo criminosas.

A partir da constatação dos autores acima referenciados, compreende-se que, ao fomentar a adoção do *compliance* no âmbito privado, o Estado compartilha com os particulares parte de suas atividades de fiscalização e punição de atos de corrupção, atuando de forma preventiva à ocorrência deles e impulsionando as empresas a, de forma ativa e por meio de uma “autorregulação regulada”, avançarem na direção de um caminho ético e conforme à legislação — o que, no fim, resguarda o interesse da coletividade.

Veríssimo (2017) ressalta que o *compliance* tem objetivos tanto preventivos como reativos. No aspecto preventivo, visa a evitar infrações legais em geral e a concretização dos riscos legais e reputacionais aos quais a empresa está sujeita. Além disso, também impõe à pessoa jurídica o dever de apurar as condutas ilícitas em geral, assim como as que violam as normas próprias da empresa, adotando medidas corretivas e entregando às autoridades competentes os resultados de investigações internas.

Em sua face reativa, o *compliance* se revela quando, ocorrendo um ilícito, buscam-se elementos de provas, a preparação de uma defesa perante autoridades regulatórias ou de aplicação da lei penal, bem como a gestão do impacto do descumprimento normativo ou do escândalo na reputação da empresa (VERÍSSIMO, 2017).

Para a Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN (2018), *compliance* transcende a ideia de “estar em conformidade” às leis, regulamentações e autorregulações, abrangendo, também, aspectos de governança, conduta, transparência, ética e integridade. Nesse sentido, a referida Federação aponta que, além da atuação preventiva e detectiva, *compliance* tem se tornado, cada vez mais, uma atividade consultiva, na medida em que fornece suporte aos objetivos estratégicos e passa a integrar a missão, a visão, os valores, a cultura e o gerenciamento de riscos das organizações.

De acordo com Vieira e Barreto (2019), a terminologia empregada pela legislação brasileira denomina os sistemas de *compliance* como programas de integridade, mas ambos se referem à conformidade com os requisitos e compromissos da organização.

Como é possível observar pela conclusão das autoras referenciadas, falar em sistema de *compliance*, no âmbito das pessoas jurídicas, é, para a legislação brasileira, falar em programa

de integridade. Esclarece-se que, por essa razão, ambos os termos são utilizados como sinônimos para fins desta pesquisa.

Ainda sobre a utilização desses termos, a CGU apresenta a visão de que

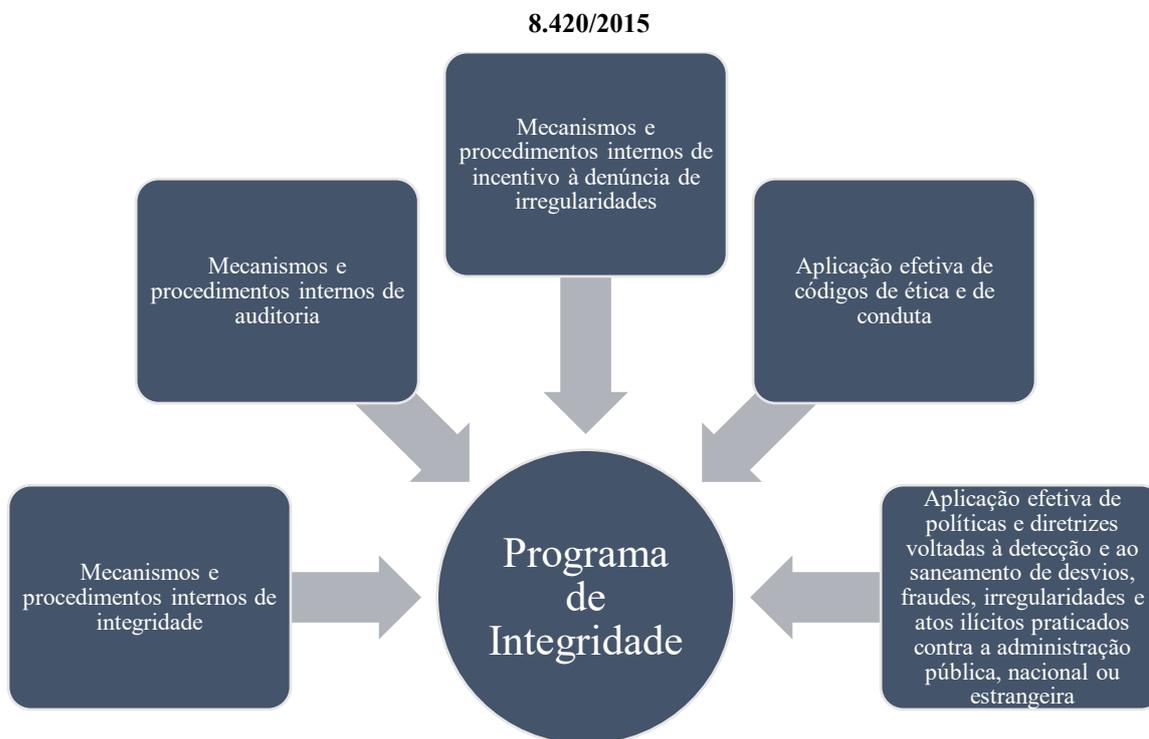
Programa de integridade é um programa de *compliance* específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na Lei 12.846/2013, que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público (CGU, 2015b, p. 6).

No plano normativo, apesar de a Lei Anticorrupção não ter apresentado, em seu texto, a definição de programa de integridade, o seu regulamento, o Decreto n. 8.420/2015, no artigo 41, traz essa conceituação:

Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2015a, art. 41).

Decompondo a definição acima, é possível verificar a presença dos seguintes componentes de um programa de integridade, na ótica do aludido regulamento:

**Ilustração 3: Componentes da definição de programa de integridade dada pelo Decreto n.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com essa estrutura em vista, alguns aspectos de um programa de integridade restam evidentes. O primeiro é de que se trata de uma autorregulação da própria organização, que estabelece mecanismos, procedimentos, códigos, políticas e diretrizes internas. Logo, ainda que haja parâmetros e diretivas externas para a elaboração de um programa de integridade, o programa é definido por cada organização, moldado conforme suas particularidades.

O segundo aspecto que merece realce é que esse conjunto de mecanismos e procedimentos é composto, consoante a definição acima, não só pela função de integridade, mas também pelas atividades de auditoria — que, a partir de uma avaliação independente, objetiva e sistemática, será responsável por verificar a adequação e o cumprimento do programa — e de incentivo a denúncias, sem o qual a devida verificação do cumprimento das regras de integridade restaria comprometida.

Ainda, reconhecendo que o programa de integridade não é voltado apenas para garantir o atendimento de leis e regulamentos externos à organização, a definição contém a exigência da aplicação de códigos de ética e de conduta, isto é, de normas internas elaboradas pela própria entidade, com vistas ao estabelecimento de padrões de bom comportamento, a serem observados pelos seus empregados e seu corpo diretivo.

Outro aspecto de destaque da definição de programa de integridade constante do Decreto n. 8.420/2015 é, justamente, o seu caráter de conformidade mais intrínseco e clássico: o programa deve contar com políticas e diretrizes relacionadas à prevenção de desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos contra a administração pública, seja ela nacional ou estrangeira. As políticas e diretrizes em questão devem estar voltadas tanto à detecção dessas ocorrências, como também ao seu saneamento, evidenciando os aspectos preventivo e reativo do *compliance*.

Porém, não basta a mera aplicação de tais códigos, políticas e diretrizes: segundo o Decreto, a aplicação deve ser efetiva. Ou seja, não basta a simples previsão de regras de conduta em normativos internos, de pouco conhecimento e baixa observância; é necessário que elas sejam deveras cumpridas no âmbito de toda a organização.

### **3.2 AS ORIGENS DO *COMPLIANCE***

Os especialistas costumam associar a origem do *compliance* à criação de organizações e medidas visando à regulação e ao controle do Estado sobre a atuação das instituições privadas no mercado, no início do século 1920. A partir desse momento, as pessoas jurídicas privadas

passaram a ter de obedecer não apenas às leis, como também a um crescente número de regulamentos e exigências exaradas por um conjunto cada vez maior de órgãos oficiais, encarregados da supervisão governamental em áreas específicas do mercado e do progresso técnico.

Com isso, a fim de estimular a participação do setor privado no gerenciamento adequado dos riscos da sociedade moderna e contemporânea, surge a proposta do instituto do *compliance* (GABARDO; CASTELLA, 2015).

Nessa linha, Carneiro (2019) remonta o surgimento do *compliance* à promulgação do *Food and Drug Act*, em 1906, pelo governo norte-americano, por meio do qual foi criado um modelo de fiscalização centralizado, voltado a regular as atividades relacionadas à saúde alimentar e ao comércio de alimentos.

Santos *et. al* (2012) associa a origem do *compliance* ao campo das instituições financeiras, dando destaque à criação do Banco Central Americano (*Federal Reserve*), em 1913, que tinha por objetivo a formação de um sistema financeiro mais flexível, seguro e estável. O autor também menciona a quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, e a criação do *New Deal*, como política intervencionista na economia para corrigir as distorções inerentes ao capitalismo.

A Associação Brasileira de Bancos Internacionais – ABBI e a Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN (2009), também tratando sobre o histórico do *compliance*, dão destaque, como marco referencial, à Conferência de Haia, realizada em 1930, a qual concebeu a fundação do Banco de Compensações Internacionais (*Bank for International Settlements* – BIS), com sede na Basileia, na Suíça, tendo por finalidade principal buscar a cooperação entre os bancos centrais.

Blok (2020) elenca, ainda, a edição, em 1933, da Lei de Valores Mobiliários dos Estados Unidos (*Securities Act*) – legislação federal norte-americana de regulamentação da oferta e da venda de valores mobiliários – e a criação, em 1934, da já mencionada *Securities and Exchange Commission* – SEC, com exigência de registro do prospecto de emissão de títulos e valores mobiliários.

A Interact (2019) explica que, em 1940, com o objetivo de proteger os investidores de possíveis fraudes, passou-se a exigir, nos Estados Unidos, a partir das leis *Investment Advisers Act* e *Investment Company Act*, que empresas ou profissionais que oferecessem consultoria em investimentos tivessem registro na SEC e estivessem em conformidade com os regulamentos.

Em 1945, criam-se o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, por meio das Conferências de Bretton Woods,

com o objetivo de zelar pela estabilidade do Sistema Monetário Internacional (CARNEIRO, 2019). Em 1950, verifica-se a contratação de advogados para acompanhar a legislação e monitorar atividades com valores mobiliários (BLOK, 2020).

A ABBI e a FEBRABAN (2009, p. 23) afirmam que, em 1960, adentra-se na “era do *compliance*”, quando a SEC passa a exigir a contratação de “*compliance officers*”, profissionais dedicados à garantia da realização de procedimentos em linha com a legislação e as diretrizes internas (INTERACT, 2019), atuando na criação de procedimentos internos de controles, treinamento de pessoal e monitoramento, para o auxílio das áreas de negócios a terem a efetiva supervisão.

De acordo com o Banco Central do Brasil – BACEN (2021), institui-se, em 1974, no âmbito do BIS, o Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (*Basel Committee on Banking Supervision – BCBS*), com vista a reforçar a regulação, a supervisão e as melhoras práticas bancárias, a fim de promover a estabilidade financeira. Tal Comitê é responsável por emitir recomendações relacionadas à harmonização da regulação pelos seus membros e, também, por divulgar princípios essenciais para a supervisão bancária eficaz.

Na Europa, em 1977, registra-se a Convenção relativa à obrigação de diligência dos bancos, no marco da Associação de Bancos Suíços, estipulando as bases de um sistema vinculativo e autorregulatório de conduta, cujo descumprimento resultaria na aplicação de sanções, como multas e outras penalidades (GABARDO; CASTELLA, 2015).

Em 1988, com a celebração do “Acordo de Basileia I”, pelo Comitê de Basileia, inicia-se, segundo a ABBI e a FEBRABAN (2009, p. 23), uma fase de ênfase do sistema bancário internacional sobre os “controles internos”. No referido Acordo, estabeleceram-se princípios concernentes à supervisão pelos administradores e a adoção de uma cultura e avaliação de controles internos, tendo como fundamento a ênfase na efetividade desses controles e a promoção da estabilidade do Sistema Financeiro Mundial.

O mesmo Comitê de Basileia, em setembro de 1997, divulgou os 25 (vinte e cinco) princípios para uma Supervisão Bancária Eficaz. Entre eles, destaca-se o princípio de número 14, abaixo transcrito do documento original, o qual trata sobre a necessidade de os bancos contarem com sistema de controle interno, auditoria interna e externa e funções de *compliance*:

Os supervisores bancários devem determinar que os bancos tenham controles internos adequados à natureza e escala de seus negócios. Esses controles devem incluir disposições claras para delegar autoridade e responsabilidade; segregação das funções que envolvam comprometimento do banco, distribuição de recursos e contabilização de seus ativos e obrigações; reconciliação desses processos; salvaguarda de seus ativos; e auditoria interna ou externa independente apropriada, incluindo funções de *compliance*, para testar a aderência a esses controles, bem como às leis e aos

regulamentos aplicáveis. (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS, 1997, p. 7, tradução pelo autor).

Incorporando esses princípios ao sistema financeiro nacional, o Banco Central do Brasil editou, em 24 de setembro de 1998, a Resolução n. 2.554. Por força de tal normativo, restou determinado às instituições financeiras e às demais instituições autorizadas a funcionar pelo BACEN a “implementação de controles internos voltados para as atividades por ela desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e regulamentares a ela aplicáveis” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1998, art. 1º).

A mesma norma, em seu art. 2º, estipula que os controles internos da instituição deverão prever mecanismos que, como será visto, se relacionam ao que hoje se entende por elementos essenciais de um sistema de *compliance*, entre eles: a definição de responsabilidades dentro da instituição; a segregação de atividades atribuídas aos integrantes da instituição, de forma a ser evitado o conflito de interesses; a existência de canais de comunicação disponíveis para que os funcionários possam obter e fornecer informações relevantes para suas tarefas e responsabilidades; a contínua avaliação dos diversos riscos associados às atividades da instituição; o acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas, a fim de verificar se as leis e os regulamentos aplicáveis estão sendo cumpridos, assegurando que quaisquer desvios possam ser prontamente corrigidos.

Em 2005, o Comitê da Basileia publica o *Compliance and the Compliance Function in Banks*, estabelecendo, a partir de 10 (dez) princípios, recomendações sobre a função de *compliance* nos Bancos.

Como se pode constatar, o *compliance* tem, então, suas origens ligadas ao campo das instituições financeiras, sendo utilizado como ferramenta para garantir a observância das leis e dos regulamentos, cuidando para que os agentes que atuam no sistema financeiro cumpram as diretrizes e regras determinadas pelos órgãos de controle — preservando, assim, a estabilidade do sistema e os interesses da coletividade.

Contudo, a adoção do instituto em tela se expandiu e, paulatinamente, ultrapassou as fronteiras das instituições financeiras, perpassando distintas áreas da economia, por conta de exigências legais, requisitos de comércio e benefícios em competitividade a longo prazo (INTERACT, 2019).

Conforme cenário já apresentado, os escândalos de corrupção ocorridos na década de 1970 nos Estados Unidos culminaram na edição do *FCPA*, dando impulso à estruturação de um ambiente normativo global anticorrupção. A norma inovou ao trazer uma série de exigências

contra atos de fraude e corrupção, estabelecendo rígidas punições às pessoas jurídicas sujeitas ao seu âmbito de aplicação.

O *compliance* no ambiente empresarial se torna, então, um instrumento implementado pelas pessoas jurídicas submetidas ao *FCPA*, a fim de se adequarem ao panorama normativo, evitarem o cometimento de infrações e a sujeição a duras penalidades, bem como se ajustarem às imposições do mercado e da sociedade, cada vez mais vigilantes quanto ao cumprimento de preceitos éticos e de integridade.

Nesse sentido, o *FCPA* determina a criação e a manutenção de um sistema interno de controles contábeis, suficiente para fornecer garantias de que as transações foram registradas e executadas adequadamente. O *Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act* informa que, na ótica atual do *FCPA*, a existência de um programa de *compliance* no âmbito da pessoa jurídica é um dos fatores considerados pelo *U.S. Department of Justice – DOJ* e pela *SEC* na decisão sobre qual ação deve ser tomada em um procedimento de apuração de responsabilidade, como decidir realizar uma investigação, fazer acusações ou negociar um acordo (ESTADOS UNIDOS, 2020).

No bojo do *FCPA*, a implementação do programa de *compliance* também pode influenciar o valor das penalidades aplicadas, se as cobranças devem ou não ser resolvidas mediante acordo e, nesse caso, qual a sua duração.

Na apuração da responsabilidade da pessoa jurídica, a *SEC* verifica, entre outros quesitos, se haviam sido estabelecidos procedimentos de *compliance* efetivos — o que pode levar, inclusive, à não acusação da empresa. Ainda, a efetividade do programa de *compliance* é um dos fatores a serem analisados pelos juízes norte-americanos na aplicação das penas previstas no *FCPA*, com o potencial de reduzir a gravidade das sanções, conforme previsto na *U.S. Sentencing Guidelines*<sup>2</sup> (ESTADOS UNIDOS, 2020).

A partir do *FCPA* e da pressão estadunidense sobre os demais países e organizações internacionais, verifica-se o início de um movimento global contra a corrupção, impulsionando, também, a reboque, o instituto do *compliance*. Em 1997, na OCDE, celebra-se a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, a partir da qual os países signatários se comprometem a exigir das

---

<sup>2</sup> "Os US Sentencing Guidelines são utilizados para calcular o valor das multas e levam em consideração aspectos como o número de funcionários da organização, histórico de violações, presença de executivos seniores, cooperação, prestação de informações voluntárias, declaração de responsabilidade e existência de programas de Compliance" (XAVIER, 2015, p. 26).

empresas a adoção de medidas anticorrupção, mormente no plano internacional, inclusive mediante responsabilidade de pessoas jurídicas.

Para Sarcedo (2014, p. 37), o compromisso firmado a partir dessa Convenção representou, na prática, a adoção de verdadeiras “medidas de *self compliance* pelas companhias, ou seja, de códigos internos de conduta e de linhas de denúncia de atos corruptos, com a finalidade de criar a cultura de cumprimento dos imperativos legais e regulatórios”.

Em 3 de março de 1998, o Brasil edita a Lei n. 9.613 (Lei de Lavagem de Dinheiro), dispondo sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nessa Lei; e criando o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.

Segundo Garbaccio, Gouveia e Barbosa (2019, p. 3), a expressão lavagem de dinheiro constitui um processo de transformação do “dinheiro sujo” em “dinheiro limpo”, isto é, de “uma manobra criminosa para introduzir no sistema econômico e financeiro dinheiro derivado de um ato ilícito anterior, resultando em uma vantagem econômica ilegal”.

A referida Lei n. 9.613/1998 também estabeleceu o dever de as pessoas jurídicas e físicas arroladas em seu artigo 9º adotarem políticas, procedimentos e controles internos que permitam o cumprimento dos deveres de controle.

Entre 2000 e 2010, segundo a Interact (2019), o *compliance* assume a envergadura atual. Nesse período, outros grandes escândalos internacionais reinserem os Estados Unidos nos holofotes das grandes fraudes e corrupções. A esse respeito, citam-se, como exemplo, os casos envolvendo as companhias *Enron*<sup>3</sup>, *Worldcom*<sup>4</sup>, *Tyco*<sup>5</sup> e *Adelphia*<sup>6</sup>. Sarcedo (2014) destaca que várias das “mega-fraudes” ocorridas no início dos anos 2000 só puderam ter lugar por conta da conivência, em grande parte deliberada, das empresas de auditoria contratadas para o

---

<sup>3</sup> A companhia de energia *Enron*, que declarou falência em 2007, assumiu ter inflado sua receita de modo artificial, a fim de esconder dívidas na ordem de US\$ 11 bilhões, por meio da manipulação do mercado de energia do Texas e o pagamento de propinas no exterior (INTERACT, 2019). A empresa também foi acusada de pagar propina para ganhar licitações no exterior (DWECK, 2010). O caso da *Enron*, inclusive, levou ao fechamento da então gigante do setor de auditoria de contabilidade *Arthur Andersen*, por falta de credibilidade para prosseguir em seu negócio, após ter sido envolvida do ponto de vista criminal nas fraudes ocorridas (SARCEDO, 2014).

<sup>4</sup> Em 2002, a companhia telefônica *Worldcom* — à época, a segunda maior companhia do setor nos Estados Unidos, responsável por metade do tráfego de *internet* do país — revelou mais de US\$ 7,1 bilhões em fraude contábil, na qual, ao invés de registrar esses valores como despesas, lançou-os como investimentos, o que aumentou artificialmente seus resultados (INTERACT, 2019).

<sup>5</sup> Investigações conduzidas pela SEC e pelo departamento de polícia de Manhattan indiciaram executivos da *Tyco International Ltd.*, empresa de sistemas de segurança, pelo recolhimento de US\$ 600 milhões, mediante esquema de extorsão envolvendo fraude de ações, bônus não autorizados e contas de despesas falsificadas (INTERACT, 2019).

<sup>6</sup> A família detentora da empresa de televisão norte-americana *Adelphia*, considerada a quinta maior dos Estados Unidos, foi acusada, em 2002, de desviar US\$ 2,3 bilhões sem relatar no balanço e superestimar os resultados da companhia para esconder dívidas (INTERACT, 2019; DWECK, 2010).

acompanhamento ou mesmo pela elaboração da escrituração contábil, bem como pela avaliação dos ativos das companhias envolvidas nos esquemas.

Os novos escândalos de fraudes e corrupções denotaram a percepção de que a eficiência da autorregulação dos principais mercados do mundo era apenas aparente, uma vez que, na realidade, sua consistência mostrava-se amplamente vulnerável, resultando em impactos negativos a toda a sociedade. Com isso, houve preocupação generalizada com a confiança e a transparência das informações contábeis fornecidas aos investidores, capazes de causar transtorno ao bom andamento e aos resultados obtidos nas transações mantidas no mercado de ações (SARCEDO, 2014).

Esse cenário de apreensão somou-se à ocorrência dos atentados de 11 de setembro, em 2001, os quais despertaram especial atenção para a necessidade de bancos e instituições financeiras não só comprimirem normas, mas também conhecerem seus clientes, de modo a não financiarem, ainda que indiretamente, grupos e atentados terroristas (INTERACT, 2019).

Como resposta, os Estados Unidos aprovam, ainda em 2001, o *USA PATRIOT Act*, expandindo os poderes de busca e vigilância das agências federais de fiscalização e inteligência, impondo, ao sistema bancário, uma série de restrições e medidas de segurança para combater a lavagem de dinheiro. (INTERACT, 2019).

Em 30 de julho de 2002, o mesmo país edita a Lei Sarbanes-Oxley (*Sarbanes-Oxley Act – SOX*), estabelecendo sanções para empresas atuantes no mercado norte-americano que praticassem procedimentos contábeis não-éticos ou em desacordo com boas práticas de governança corporativa, tratando, ainda, sobre diversos aspectos da vida empresarial e focando na implementação de controles. Sarcedo (2014, p. 27) assim resume alguns dos principais pontos dessa Lei:

criação de uma espécie de órgão de classe supervisor do trabalho dos auditores independentes, o chamado *Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB)*; garantia da independência dos auditores externos; aumento da responsabilidade corporativa, com criação e transformação das funções dos comitês de auditoria e conselhos fiscais, inclusive criando um sistema de certificação de boas práticas de governança corporativa firmado pelos altos executivos da empresa, cominando-lhe punições cíveis e penais em caso de descumprimento (essa obrigação estende-se ao chief executive officer – CEO – e ao chief financial officer – CFO, o que, em outras palavras, significa certificar a eficiência de sua própria estrutura de *compliance*); aumento do nível e melhora na transparência da divulgação das demonstrações contábeis; coibição de conflitos de interesse entre os analistas de mercado e as instituições financeiras, que detinham interesses próprios sobre as empresas alvo dos negócios que recomendam; ampliação dos poderes e do orçamento da *SEC – Securities and Exchange Commission* (órgão correlato ao que é a Comissão de Valores Mobiliários – CVM – no Brasil); atribuição à Controladoria Geral Estadunidense (órgão correlato à Controladoria-Geral da União no Brasil) do dever de produzir relatórios e fazer investigações a respeito de grandes fusões, da atuação das agências de classificação de risco, da operação de bancos de investimento, bem como de manter

uma espécie de lista negra dos profissionais envolvidos nas fraudes ocorridas nos fins de 1990 e início dos anos 2000; expansão de punições, aumento de penas (chegando a cominações de dez anos em prisões federais) e possibilidade de medidas cautelares assecuratórias nos casos de prática de ilícitos corporativos ou de colarinho branco.

Foi a *SOX* que marcou um ponto de virada para o *compliance*: antes voluntário, o *compliance* passa, então, para as empresas submetidas ao âmbito de aplicação daquela Lei, a ser obrigatório, constituindo os chamados *mandatory compliance*. Com a Lei Sarbanes-Oxley, tornou-se imperativa a adoção de mecanismos que protejam investidores, que estabeleçam programas internos para melhoria da transparência e da confiabilidade, bem como que garantam o respeito a princípios éticos e a deveres de auto-obrigação (CASTRO, 2016).

Em 2006, o *Committee QR-014* da *Australia Standards* publica uma revisão da norma australiana AS 3806 — a qual foi transformada, posteriormente, na norma ISO 19600, trazendo orientações para estabelecer, desenvolver, implementar, avaliar, manter e melhorar um sistema de gestão de *compliance* efetivo e responsivo dentro de uma organização (STANDARDS AUSTRALIA, 2021).

O *United Kingdom Bribery Act (UKBA)*, promulgado em 2010 no Reino Unido, estipulou, segundo Blok (2020), que a sociedade empresária sujeita às suas disposições poderá eximir-se de responsabilidade, caso demonstre que possui procedimentos adequados ao combate da corrupção, isto é, uma área e um programa de *compliance*, com implementação de treinamentos periódicos, mitigação e prevenção de riscos e danos e códigos de conduta.

Assim, embora o *UKBA* não tenha disposto a obrigatoriedade da instalação de uma instância adequada e independente e do funcionamento de um idôneo programa de *compliance*, esses elementos são capazes de mitigar e até de isentar de sanções administrativas, civis e penais aplicadas a pessoas físicas e jurídicas (BLOK, 2020).

No Brasil, em 2013, como já visto, a Lei n. 12.846/2013 – Lei Anticorrupção, posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 8.420/2015, buscou incentivar (e não obrigar) que as empresas adotem mecanismos e procedimentos internos capazes de prevenir a ocorrência dos atos de corrupção nela tipificados. Zymler e Dios (2016) afirmam que a norma estimula, para tanto, que as pessoas jurídicas desenvolvam programas de integridade (programas de *compliance*), com o intuito de direcionar a atuação de seus representantes e coibir a prática de atos incompatíveis com os padrões éticos que devem reger a atuação empresarial.

De acordo com Nascimento e Godinho (2018), a LAC seguiu, dessa forma, o modelo de *soft law*<sup>7</sup> em relação à implantação de um programa de integridade, uma vez que não fixou obrigatoriedade e consequências jurídicas negativas diretas para as pessoas jurídicas que escolham não adotar uma política de integridade.

No mês de janeiro do ano de 2016, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE publica o “Guia Programas de *Compliance*”, estabelecendo diretrizes não-vinculantes para as empresas a respeito dos programas de *compliance*, mormente no contexto de defesa da concorrência.

Também em 2016, é editada a Lei n. 13.303, de 30 de junho daquele ano (a chamada “Lei das Estatais”), dispondo sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa Lei institui, no âmbito dessas entidades, o *compliance*.

Por força do mencionado normativo, restou obrigatório às empresas estatais que, entre outras exigências, seja divulgado Código de Conduta e Integridade (art. 9º, §1º); que o estatuto social preveja a possibilidade de a área de *compliance* se reportar diretamente ao Conselho de Administração, em situação em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada (art. 9º, §4º); e que, nas licitações e contratos, seja observada política de integridade nas transações com partes interessadas (art. 32, V).

Ainda no ano de 2016, é publicada a ISO 37001, fornecendo os requisitos e orientação para estabelecer, implementar, manter e aperfeiçoar um sistema de gestão antissuburbano, seja para organizações dos setores público, privado ou sem fins lucrativos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2016).

Em 3 de outubro de 2017, a B3<sup>8</sup> divulga o “Regulamento do Novo Mercado”, na qualidade de entidade administradora de mercado de bolsa, disciplinando requisitos para verificação do atendimento, pelas companhias, aos requisitos mínimos para ingresso, permanência e saída do Novo Mercado, bem como para fiscalização das obrigações estabelecidas no aludido regulamento e na aplicação de eventuais sanções.

---

<sup>7</sup> Segundo Machado (2017), a expressão *soft law* faz referência aos instrumentos elaborados por Estados e atores não estatais que não são vinculantes juridicamente, porém servem para influenciar a conduta dos agentes envolvidos.

<sup>8</sup> “A B3 é uma das principais empresas de infraestrutura de mercado financeiro no mundo, com atuação em ambiente de bolsa e de balcão. Sociedade de capital aberto – cujas ações (B3SA3) são negociadas no Novo Mercado –, a Companhia integra os índices Ibovespa, IBrX-50, IBrX e Itag, entre outros” (B3, 2021).

A norma exige que as companhias implementem “funções de *compliance*, controles internos e riscos corporativos, sendo vedada a acumulação com atividades operacionais”, bem como que elaborem e divulguem código de conduta contendo “regras objetivas regras objetivas relacionadas à necessidade de *compliance* e conhecimento sobre a legislação e a regulamentação em vigor, em especial, às normas de proteção à informação sigilosa da companhia, combate à corrupção, além das políticas da companhia” (B3, 2017, arts. 24 e 31, II).

O Executivo Federal Brasileiro, em novembro de 2017, edita o Decreto n. 9.203/2017 — também já mencionado no tópico anterior — trazendo de vez o *compliance* para dentro do setor público: a partir desse normativo, os órgãos e entidades da Administração Pública integrantes do referido Poder passam a ter de instituir programa de integridade próprio.

Ainda em 2017, como será apresentado, o Estado do Rio de Janeiro edita a Lei Estadual n. 7.753, de 17 de outubro do aludido ano, iniciando um movimento de exigência de programas de integridade nas contratações públicas, com o objetivo declarado de, entre outros, proteger a administração pública estadual de atos lesivos “que resultem em prejuízos financeiros causados por irregularidades, desvios de ética e de conduta e fraudes contratuais” (RIO DE JANEIRO, 2017, art. 2º).

Já em 6 de junho de 2018, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento edita a Portaria n. 877, tornando obrigatório que os editais de licitação e os respectivos contratos do Ministério, cujo valor estimado seja igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), contenham cláusula específica exigindo que as empresas prestadoras de serviço comprovem a implementação de programa de integridade

O movimento em questão foi acompanhado por outros entes subnacionais e culminou com a previsão, na Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021 — nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos —, da mesma exigência.

Igualmente em abril de 2021, a *International Organization for Standardization* – ISO publica a norma ISO 37301, elaborada por seu Comitê Técnico ISO/TC 309, a qual, substituindo a norma ISO 19600, estabelece normatização para sistema de gestão de *compliance* em organizações públicas e privadas.

Em que pese o incentivo legal e normativo à sua implantação, hoje percebe-se que as próprias empresas vêm compreendendo que a implementação de programas de *compliance* apresenta outras vantagens, para além de evitarem a sujeição a sanções por violação de normas. Consoante Xavier (2015), o *compliance* não só estimula um ambiente de negócios pautado por princípios éticos, como também melhora a governança corporativa das empresas, tornando-as

mais atrativas aos investimentos; fortalece o sistema de gestão de pessoas; melhora o clima dentro das organizações; e protege a imagem e a reputação.

A esse respeito, Mendes (2017) ressalta, entre as vantagens de um programa de *compliance*, o impacto positivo na reputação da empresa, passando esse programa a se tornar uma verdadeira vantagem competitiva para a organização. Isso porque os agentes do mercado tendem, cada dia mais, a buscar maior segurança em suas operações, preferindo contratar empresas que apresentem estrutura bem delineada de *compliance*.

Da mesma forma, conforme leciona o autor, o mercado já percebeu que, especialmente diante de uma atenção cada vez maior conferida pela mídia a casos de corrupção, empresas investigadas tendem a sofrer abalo em sua saúde financeira, uma vez que, além da própria penalidade recebida, é comum sofrerem prejuízos em suas ações em bolsa e enfrentarem dificuldades para obter empréstimos, realizar negócios e manter relações com parceiros comerciais.

### **3.3 COMPLIANCE E GOVERNANÇA CORPORATIVA**

De acordo com a KPMG (2020), o complexo cenário regulatório de *compliance* atualmente demanda que as organizações avancem nas suas práticas de governança corporativa, a fim de, efetivamente, terem capacidade de gerenciar e monitorar seus riscos e implementarem os processos e a cultura de *compliance*, alinhada e homogênea em toda a organização. Nessa esteira, a governança corporativa, segundo a KPMG, seria um dos fatores essenciais para a sustentabilidade das organizações no longo prazo.

Conforme o modelo apresentado pela Interact (2019), o *compliance*, no organograma de uma instituição, situa-se no âmbito da governança corporativa, inserido na esfera do gerenciamento de riscos, como também estão as atividades de auditoria externa e interna. Nessa posição, o *compliance* tem por objetivo integrar a dimensão cultural de uma organização, por meio de uma abordagem rotineira, estabelecendo a cultura de conformidade de forma educativa, preventiva e corretiva.

Veríssimo (2017, p. 100) ensina que a governança corporativa foi concebida na década de 1990, como um meio de minimizar os problemas decorrentes da relação agente-principal<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> “A separação entre propriedade e gestão ocorre paralelamente ao surgimento das modernas corporações, em que a propriedade é dispersa entre uma multiplicidade de pessoas (físicas e jurídicas) detentoras das ações representativas do capital, enquanto que o controle das atividades permanece centralizado. Esta situação produz uma condição na qual os interesses dos proprietários (principal) e do dirigente final (agente) podem divergir.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2015, p. 20), governança corporativa é o “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”.

Esse sistema, composto por mecanismos de controle e monitoramento, tende a evitar que os gestores ajam preferencialmente em prol de seus próprios interesses, em detrimento dos interesses da empresa, seus acionistas e partes interessadas (também chamadas de *stakeholders*). Por essa razão, a questão da governança corporativa tem estrita relação com o reforço da responsabilidade do quadro de diretores para com os acionistas (VERÍSSIMO, 2017).

O IBGC (2015, p. 20-21) ensina, ainda, que a governança corporativa é composta por 4 (quatro) princípios básicos, quais sejam: (i) transparência — que é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse, e não somente aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos; (ii) equidade — consubstanciada no tratamento justo e isonômico para com os sócios e demais partes interessadas; (iii) prestação de contas (*accountability*) — a qual significa o dever de os agentes de governança prestarem contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade; e (iv) responsabilidade corporativa — pela qual os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações.

Com o tempo, os métodos de governança corporativa passaram a ser incentivados por orientações internacionais e até mesmo exigidos por força legal<sup>10</sup>. Além disso, verificou-se que as empresas que implantaram métodos de governança corporativa, especialmente aqueles relacionados à transparência de informações, passaram a se tornar mais atrativas ao investimento de capital, valorizando seu valor — fato esse que contribuiu para a sua disseminação (VERÍSSIMO, 2017).

Hoje, a complexidade do ambiente em que as organizações atuam exige que elas considerem as aspirações e a forma pela qual a sociedade em geral entende e absorve os efeitos positivos e negativos de sua atuação e como responde a eles. Nesse ambiente, a ética se torna

---

Àqueles que exercem o controle da empresa cabem novas responsabilidades perante os proprietários, os empregados, os consumidores e o Estado. [...] O problema do agente-principal também é conhecido como conflito de agência, que ocorre pela desvinculação entre poder e controle (organização do poder das sociedades e na contrapartida da relação com a titularidade econômica da propriedade)” (VERÍSSIMO, 2017, p. 98-99).

<sup>10</sup> A esse respeito, veja-se, por exemplo, a exigência constante do artigo 6º da Lei das Estatais: “O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei” (BRASIL, 2016).

cada vez mais indispensável: honestidade, integridade, responsabilidade, independência, visão de longo prazo e preocupação genuína com os impactos causados por suas atividades são essenciais para a longevidade das organizações (IBGC, 2015).

Por essa razão, Veríssimo (2017) afirma que *compliance* se tornou, hoje, um dos pilares da governança corporativa. Não só para cumprimento das leis e regulamentos, *compliance*, atualmente, é utilizado como uma estratégia privada de eficiência, tornando-se um elemento que aumenta a transparência perante o mercado e a confiança dos investidores, facilitando o acesso a capital de terceiros.

Sarcedo (2014) concorda com essa visão, ao também descrever que *compliance* é um dos pilares de sustentação das boas práticas de governança corporativa, na medida em que atua como uma estrutura verificadora e validadora do bom funcionamento, da correção e da confiabilidade da administração da organização, prevenindo riscos inerentes à atividade empresarial.

Sob a perspectiva das práticas de governança corporativa, alguns riscos inerentes aos processos de negócio demandam uma constante preocupação do corpo diretivo das organizações (geralmente representado por seu Conselho de Administração). A existência de uma adequada estrutura de Governança, Riscos e *Compliance* – GRC é implementada para minimizar a ocorrência e o impacto desses riscos, dos quais são exemplos os riscos de “baixa conformidade a políticas, normas e procedimentos estabelecidos” e os riscos “desconhecidos e não gerenciados que podem afetar a reputação” (KPMG, 2020, p. 11).

A ISO 19600 (ABNT, 2016, p. 2-3) define risco como sendo o “efeito da incerteza sobre os objetivos”, sendo que esse efeito, considerado como um “desvio do esperado”, pode ser positivo ou negativo. Já a incerteza, de acordo com a norma, é o “estado, ainda que parcial, de deficiência de informação de compreensão ou conhecimento, relacionado a um evento, sua consequência ou probabilidade”. Nesse sentido, o risco é frequentemente expresso em termos de uma combinação das consequências do evento e da probabilidade de sua ocorrência.

Especificamente, a implementação de um programa de *compliance* busca mitigar os chamados “riscos de *compliance*”, formados pelos riscos legais e, também, pelos riscos de imagem (INTERACT, 2019).

Para a FREBABAN (2018, p. 7), risco de *compliance* é:

o risco de sanções legais ou regulatórias, perdas financeiras ou danos reputacionais, bem como de medidas administrativas ou criminais decorrentes da falta de cumprimento de disposições legais e regulamentares, normas de mercado local e internacional ou decorrentes de compromissos assumidos por meio de códigos de autorregulação, padrões técnicos ou códigos de conduta.

A mesma FEBRABAN (2018) explica que os responsáveis pelas funções de *compliance* deverão dar suporte ao Conselho de Administração e à alta administração da organização no gerenciamento efetivo de riscos de *compliance*, mediante adoção de atividades como consultoria, orientação, treinamento e capacitação; identificação, mensuração e priorização de riscos de *compliance*; monitoramento, testes e reporte; e relacionamento com reguladores, autorreguladores, entidades de representação e auditores independentes.

Portanto, é possível concluir que as organizações implementam, no bojo das práticas de governança corporativa, estruturas de *compliance*, com a finalidade de atuarem na mitigação daquilo que Sarcedo (2014, p. 16) chama de “risco empresarial”, garantindo o cumprimento das obrigações legais, regulatórias, contratuais ou decorrentes de autorregulação, incidentes sobre cada um dos ramos da atividade econômica e/ou financeira, bem como fiscalizando e impedindo a ocorrência de iniciativas em sentido oposto.

### **3.4 ELEMENTOS ESSENCIAIS E PILARES DE UM PROGRAMA DE COMPLIANCE EFETIVO**

Em que pese a adaptabilidade que os programas de *compliance* devem possuir em relação à realidade e à estrutura de cada organização, as normas que exigem (ou incentivam) a adoção desse instrumento no âmbito privado estabelecem elementos essenciais que esses programas devem conter, a fim de se verificar que ele está, de fato, implementado e é efetivo.

Assim, embora a adoção de um programa de *compliance* se encontre no bojo da autorregulação da organização — que o concebe e o implanta no seu âmbito interno —, para que ela obtenha o devido reconhecimento quanto à existência e à efetividade desse programa por parte dos órgãos e entidades de controle, é necessário que se demonstre o atendimento de determinados elementos essenciais, em geral estabelecidos pela própria legislação.

Dessa forma, o *Guidelines Manual*, da *United States Sentencing Commission*<sup>11</sup>, em seu capítulo 8, parte “B”, item 2.1, trata sobre requisitos a serem cumpridos por uma organização,

---

<sup>11</sup> “O Manual da *U.S. Sentencing Commission* que guia a aplicação das penas impostas às pessoas jurídicas (*Chapter Eight – Sentencing of Organizations*) lista seis fatores a serem considerados para a dosimetria da pena de uma organização. Quatro deles são agravantes e dois, dirimentes. A existência de um programa de *compliance* efetivo é um dos fatores que podem mitigar a pena. A revelação do fato delitivo às autoridades, a colaboração e a aceitação de responsabilidade constituem o segundo fator de redução da pena. Todavia, a denúncia espontânea e a colaboração com as autoridades são mais valorizadas (reduzem 5 pontos no cálculo da pena) do que a existência de um programa de *compliance* (reduzem 3 pontos apenas)”. (VERÍSSIMO, 2017, p. 159)

a fim de que se considere que ela possui um programa de *compliance* e ética efetivo, para fins do disposto naquele normativo norte-americano (ESTADOS UNIDOS, 2018).

No Brasil, o artigo 42 do Decreto n. 8.420/2015 — cuja redação foi transcrita no tópico 2.4.4 O quarto nível do sistema normativo brasileiro anticorrupção: Decretos e Regulamentos decorrentes das Leis de cunho anticorrupção e Resoluções Normativas dos Órgãos Constitucionais Autônomos desta pesquisa — também elenca o que o referido regulamento chama de “parâmetros”, que são levados em consideração na avaliação da existência e da aplicação do programa de integridade.

Fonseca (2018) esclarece que, do ponto de vista formal, não existem diferenças impactantes entre os elementos essenciais exigidos de um programa de *compliance* pela ótica norte-americana da *United States Sentencing Commission* em relação àquelas feitas pelo Decreto regulamentador da Lei Anticorrupção do Brasil. Segundo o autor, isso não é surpresa, uma vez que o legislador brasileiro procurou se inspirar nas experiências disponíveis, de modo a atender os compromissos internacionais firmados.

A tabela abaixo, elaborada com base em Fonseca (2018, p. 81) resume e compara esses elementos:

**Tabela 3: Comparação entre os elementos essenciais de um programa de *compliance*, com base no *Guidelines Manual*, da *United States Sentencing Commission*, e no artigo 42 do Decreto n. 8.420/2015**

<i>Effective Compliance and Ethics Program</i> , conforme o <i>Guidelines Manual</i> , da <i>United States Sentencing Commission</i> , §8B2.1	Parâmetros de avaliação de um Programa de integridade, conforme o art. 42 do Decreto n. 8.420/2015
1. A alta autoridade da organização deve dar o tom (exemplo) – Ter conhecimento do conteúdo e do funcionamento do programa; exercer razoável supervisão da implementação e efetividade do programa; assegurar os recursos e as condições necessárias [...]	1. Comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa (inciso I);
2. Padrões de conduta, políticas e procedimentos escritos – Estabelecer e praticar tal requisito como compromisso da organização.	2. Padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos, estendidos, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados (incisos II e III);
3. Designar um indivíduo para servir de agente de <i>compliance</i> – Alguém responsável pelo	3. Independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de

<p>funcionamento do programa e sua operacionalização no dia a dia; que desenvolva todos os esforços para o seu cumprimento, com o auxílio de um comitê de ética; que se reporte direta e periodicamente à alta direção; e ao qual seja assegurado recurso e autoridade adequados para desenvolver o seu trabalho.</p>	<p>integridade e fiscalização de seu cumprimento (inciso IX);</p>
<p>4. Canal de colaboração e consulta anônima acerca de problemas – Os indivíduos devem ser encorajados, mediante ampla divulgação da existência do canal, a relatar malfeitos com garantia de não retaliação e do anonimato.</p>	<p>4. Canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé (inciso X);</p>
<p>5. Educação e treinamento acerca do programa – A organização deve cumprir com o compromisso de treinar continuamente os empregados de todos os níveis, disseminando informações apropriadas acerca do seu papel e responsabilidades.</p>	<p>5. Treinamentos periódicos sobre o programa de integridade (inciso IV);</p>
<p>6. Avaliar, auditar e monitorar – Os processos e procedimentos devem ser avaliados continuamente para detectar potenciais problemas e resolvê-los de acordo com ações apropriadas, melhorando o programa.</p>	<p>6. 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 n. 12.846, de 2013 (inciso XV). Procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados (inciso XII). Transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos (XVI). Registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica (VI);</p>
<p>7. Desenvolvimento de medidas disciplinares – Os empregados que não cumprirem com os deveres de <i>compliance</i> devem ser punidos de acordo com os procedimentos internos.</p>	<p>7. Medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade (inciso XI);</p>
<p>8. Dever de diligência para conhecer os seus dirigentes e agentes – Ao contratar seus executivos e representantes, a organização deve diligenciar, previamente, para levantar possível envolvimento deles com atividades ilícitas ou condutas incompatíveis com as políticas internas e lidar com eventual conflito de interesse.</p>	<p>8. Diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados (inciso XIII). 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 (inciso XIV).</p>

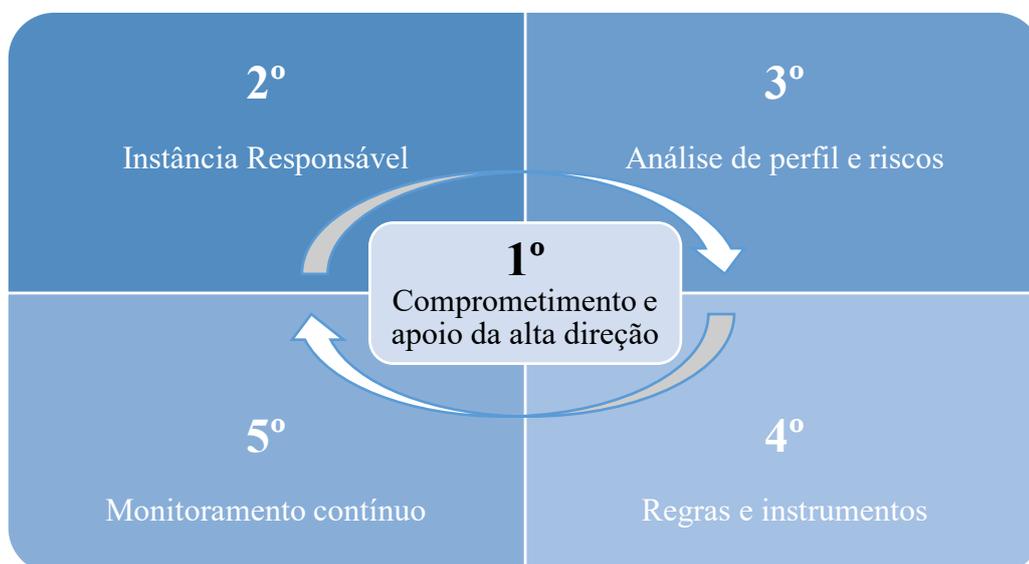
<p>9. Treinar parceiros/terceiros ou ministrar-lhes informações – Incumbe à organização conhecer os seus parceiros e, sendo o caso, ministrar treinamento acerca das políticas internas.</p>	<p>9. Procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução 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 (inciso VIII).</p>
<p>10. A organização deve identificar riscos de não <i>compliance</i> – Para cada risco em potencial, ações mitigadoras devem ser estabelecidas; os riscos identificados, classificados e avaliados são os mais significativos.</p>	<p>10. Análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade, bem como controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica (incisos V e VII).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Fonseca (2018).

É possível perceber, então, como os elementos exigidos do programa de *compliance* em ambos os normativos não possuem uma correspondência exata, porém guardam grandes semelhanças em suas linhas gerais, conforme pontuado por Fonseca (2018).

A CGU (2015a), em cartilha destinada a apresentar diretrizes para empresas privadas, estrutura os elementos essenciais acima, denominando-os de “pilares” do programa de integridade, que devem funcionar de forma conjunta, harmônica e sistêmica. Esses pilares se encontram sintetizados na ilustração abaixo:

**Ilustração 4: Os 5 pilares do Programa de Integridade, de acordo com a Controladoria-Geral da União**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em CGU (2015a).

O primeiro deles é o comprometimento e apoio da alta direção com a integridade nas relações público-privadas e com o próprio programa de integridade em si, constituindo a base para a criação de uma cultura organizacional em que funcionários e terceiros verdadeiramente prezem por uma conduta ética. De acordo com a CGU (2015a, p. 8), “possui pouco ou nenhum valor prático um programa que não seja respaldado pela alta direção”, uma vez que “a falta de compromisso da alta direção resulta no descompromisso dos demais funcionários, fazendo o programa de integridade existir apenas ‘no papel’”.

O comprometimento e apoio em questão não se materializa apenas na supervisão e no acompanhamento do programa, mas também na destinação de recursos adequados para a sua implementação, nos exemplos de boa conduta, na atitude frente a eventual ocorrência de ato lesivo, bem como no discurso e nas demonstrações de compromisso ao público interno (CGU, 2015b).

Assi (2018) defende que esse é o mais importante entre os elementos de um programa de *compliance* efetivo e, por esse motivo, encontra-se em posição central, irradiando força e influência a todo o sistema, assim como um sol. Para o autor, a alta direção é a “dona” do programa de *compliance*, não cabendo a ela apenas assinar os manuais, mas também segui-los à risca, incentivando denúncias, atuando para punir transgressões e aceitando se submeter às sanções quando um de seus membros for o infrator.

O segundo pilar é a definição de uma instância interna responsável por desenvolver, aplicar e monitorar o programa de integridade. Tal instância deverá: ser dotada de recursos suficientes para suas atividades; possuir autonomia para tomar decisões e implementar as ações requeridas pelo seu correto funcionamento; ter autoridade para apontar mudanças necessárias e contar com apoio da alta direção para realiza-las; dispor de condições para coordenar esforços com outras unidades; possuir competência para garantir que indícios de irregularidade sejam efetivamente apurados; ter a prerrogativa de reportar-se diretamente ao nível hierárquico mais elevado; e dispor de proteção contra punições arbitrárias pelo exercício normal de suas atribuições (CGU, 2015b).

Em organizações pequenas, pode ser que uma pessoa, como um gerente ou um diretor, exerça as funções da instância de *compliance*. Já em organizações maiores e mais complexas, será necessário contar com uma estrutura diferenciada e específica para as tarefas de *compliance* (VERÍSSIMO, 2017).

Nessa hipótese, a pessoa encarregada do funcionamento do programa de *compliance* e que deverá prestar contas à direção da organização é o “oficial de cumprimento” (ou

“*compliance officer*”); já quando houver um departamento dedicado ao *compliance*, com profissionais especializados nesse tema e com independência da direção da organização, o chefe desse departamento será chamado “*chief compliance officer*” (VERÍSSIMO, 2017, p. 290).

Em terceiro, está o pilar relativo à análise de perfil e de riscos da organização. Na análise de perfil, tem-se que o programa de integridade deve ser desenvolvido tendo em consideração o porte e as especificidades da empresa, tal como os setores do mercado em que atua, sua estrutura organizacional, seu quantitativo de funcionários, nível de interação com a administração pública e participações societárias.

Na análise de riscos, deve-se levar em conta características do mercado em que a organização atua (cultura local, nível de regulação estatal, histórico de corrupção), identificando a probabilidade de ocorrência de fraudes e corrupção — inclusive na participação em licitações e na assinatura de contratos públicos — e o impacto desses atos lesivos nas operações da pessoa jurídica (CGU, 2015b). Veríssimo (2017) ressalta que devem ser levantados os riscos legais e reputacionais que poderão advir da ocorrência de atos ilícitos, os quais deverão ser organizados em uma escala, em razão de sua intensidade (alto, médio ou baixo risco), bem como serem contínua e periodicamente identificados, avaliados e priorizados.

Ainda conforme Veríssimo (2017), a abordagem baseada no risco deve ser implementada em função do fenômeno da escassez de recursos: as organizações não possuem recursos para fiscalizar todas as operações, setores e clientes de modo efetivo. Nesse sentido, a abordagem baseada no risco é o método recomendada para a formulação de qualquer programa de *compliance*.

É nessa etapa, de acordo com Assi (2018) que o porte da organização e seus recursos disponíveis ganham ainda mais importância: não é necessário, em um primeiro momento, investir na mitigação de todos os riscos identificados (mesmo os não tão graves ou recorrentes), uma vez que, além da pouca utilidade prática, pode sair caro. Portanto, os processos devem ser avaliados segundo o tamanho, a complexidade e o volume de operações da organização.

O autor recomenda, então, que haja, primeiramente, o amadurecimento do programa de *compliance*, especialmente em negócios pequenos e médios, iniciando-se a abordagem pelos riscos mais graves e com maior probabilidade de ocorrência. Posteriormente, mediante planejamento paulatino e sucessivo, os demais riscos poderão ser abarcados pelas políticas e controles de *compliance*.

O quarto pilar é, justamente, a estruturação das regras e instrumentos voltados à prevenção, detecção e remediação dos atos indesejados, com base nos riscos de *compliance* identificados, contemplando:

- a. padrões de ética e de conduta: geralmente reunidos em um código, que deve ser amplamente divulgado, tratam sobre o comportamento esperado dos funcionários e dirigentes da organização. É uma importante ferramenta de comunicação da organização com seus colaboradores e com a sociedade, por meio da qual ela pode explicitar seus valores e os comportamentos desejados ou proibidos, devendo ser atualizada periodicamente;
- b. políticas para mitigar os riscos de *compliance*: devem especificar seus objetivos, procedimentos, regras, público-alvo, periodicidade, unidades responsáveis e forma de monitoramento. Exemplo de controle interno que pode ser utilizado e previsto nas políticas, a fim de mitigar diversos riscos, é a exigência de aprovação pela alta direção e/ou pelo setor de integridade, em caso de procedimentos mais arriscados. Assi (2018) acrescenta, ainda, que deve ser prevista, no programa, a gestão de terceiros (chamada de *due diligence*), a qual compreende um conjunto de atos investigativos que devem ser realizados antes de uma transação entre organizações;
- c. comunicação e treinamento: essencial para que o programa de integridade seja efetivo, o investimento em comunicação e treinamento devem abordar os valores e as linhas gerais sobre as principais políticas de integridade e abrangerem dirigentes, funcionários e, inclusive, em casos apropriados, terceiros. Para Assi (2018, p. 36), “os maiores desafios na implementação e no amadurecimento de um programa de *compliance* são o acultramento e o engajamento, tanto da clientela interna quanto externa”;
- d. canais de denúncias: é mediante a estrutura de canais que permitam o recebimento de denúncias que a organização aumenta as possibilidades de ter ciência de irregularidades. Devem estar disponíveis em diferentes meios, a depender da realidade da organização, e serem acessíveis também a terceiros e ao público externo. Para que esses canais sejam efetivos, é necessário que a organização tenha política de proteção ao denunciante de boa-fé, regras que garantam o anonimato e a confidencialidade, além de meios para que aquele que fez a denúncia acompanhe o andamento das apurações, em respeito à transparência no processo;
- e. medidas disciplinares: para que o programa de integridade não passe de um conjunto de regras “no papel”, é necessária a previsão e a aplicação de medidas disciplinares, em caso de violação de regras de integridade. As normas disciplinares devem estabelecer qual é a instância responsável por decidir pela aplicação das sanções — as quais devem ser proporcionais à gravidade e ao nível de responsabilidade dos

envolvidos — e descrever procedimentos formais a serem seguidos. É requisito, também, para a credibilidade do programa, que se garanta que nenhum dirigente ou funcionário deixará de sofrer sanções disciplinares apenas em razão de sua posição na organização;

- f. ações de remediação: a detecção de indícios de ocorrência de ilícitos — seja mediante denúncias, constatações em auditorias ou monitoramento do programa de integridade — deve levar a organização a uma investigação interna, a ser conduzida com base em regras traçadas em normas internas. Na hipótese de se confirmar a ocorrência de irregularidade, devem ser tomadas medidas para sua imediata interrupção, providenciar soluções e reparar efeitos causados, bem como comunicar as autoridades competentes, se for o caso, visando a cooperar com a administração pública (CGU, 2015b).

O quinto e último pilar se refere às estratégias de monitoramento contínuo, as quais possuem a finalidade de verificar a efetiva implementação do programa de integridade, possibilitando a identificação de pontos falhos que careçam de correções e aprimoramentos, assim como a resposta tempestiva a riscos novos que tenham surgido. O monitoramento pode ser conduzido mediante coleta e análise de informações oriundas de diversas fontes, como relatórios regulares sobre as rotinas do programa de integridade, relatórios de agências governamentais de controle, tendências nas reclamações dos clientes da organização e informações obtidas do canal de denúncias (CGU 2015a).

A depender das características da organização, ela pode submeter suas políticas e medidas de integridade também a um processo de auditoria. Assi (2018, p. 38) esclarece que a auditoria, linhas gerais, serve como o “termômetro que mede a eficácia e a eficiência de cada fase de uma atividade da operação empresarial”, apurando, de forma independente, técnica e sistematizada, mediante auditores internos ou externos, o gerenciamento de riscos e os processos de uma organização — incluindo sua estrutura de *compliance* —, emitindo recomendações e comentários objetivos sobre as atividades examinadas, com vistas à melhoria contínua.

Pelo que foi apresentado, conclui-se que programa de integridade é mais do que um compromisso ético e de integridade por parte da pessoa jurídica: envolve um sistema de mecanismos e procedimentos internos efetivos, os quais, como alerta a CGU (2015a), devem ser construídos para atender à realidade de cada organização, de acordo com suas características e riscos.

#### **4. O MOVIMENTO DE EXIGÊNCIA DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Conforme foi apresentado, a utilização do *compliance* remonta ao ambiente das instituições financeiras. Paulatinamente, observou-se uma crescente adoção desse instituto pelas organizações em geral, impulsionada pelo incentivo e, em alguns casos, pela exigência da legislação anticorrupção e antifraudes.

Inserido no contexto das boas práticas de governança corporativa, atuando especialmente na gestão dos riscos legais e de reputação, o *compliance* passou a ser visto, hodiernamente, como um instrumento valorizado pelo mercado e pela sociedade, constituindo-se, muitas vezes, como forma de vantagem competitiva das organizações.

No Brasil, em que pese a Lei Anticorrupção não tenha determinado a implementação de programa de integridade das pessoas jurídicas — tendo optado pelo caminho do fomento, como já explanado —, passou-se a ver, a partir do ano de 2017, um movimento de edição de leis estaduais, distrital e municipais indo em sentido diverso.

Tais normas, na convergência do esforço de combate à corrupção no país, têm exigido que as pessoas jurídicas que celebrarem contrato, consórcio, convênio e instrumentos congêneres para fornecerem bens e serviços ao poder público, sob determinadas condições, comprovem a implementação de programa de integridade. Ou seja, os normativos subnacionais em comento obrigam a adoção do programa, porém delimitam essa exigência ao âmbito de uma das atividades em que o risco de corrupção e fraudes é maior: as contratações públicas.

Nos tópicos seguintes, será realizada uma breve apresentação das leis subnacionais em tela e dos argumentos favoráveis e contrários à constitucionalidade delas, bem como uma explanação sobre a exigência de programa de integridade nas contratações públicas pela Lei Federal n. 14.133/2021.

##### **4.1 APRESENTAÇÃO DAS LEIS SUBNACIONAIS QUE EXIGEM PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Dentre as legislações encontradas, verificadas no presente estudo, a primeira a ser publicada com essa previsão foi a Lei Estadual n. 7.753, de 17 de outubro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro. Em seguida, com conteúdo muito semelhante e diferenças pontuais,

identificou-se a publicação de outras 6 (seis) Leis Estaduais, 1 (uma) Lei Distrital e 3 (três) Leis Municipais<sup>12</sup>.

A ilustração abaixo ilustra a linha do tempo de publicação dessas normas, relacionando, também, os normativos alvos de análise nesta pesquisa:

**Ilustração 5: Linha do tempo dos normativos editados pelos entes subnacionais que exigem a implementação de programas de integridade nas contratações públicas**



Fonte: elaboração própria

Examinando as disposições dessas Leis, é possível identificar que, em geral, elas declaram possuir 4 (quatro) objetivos:

- 1) proteção da administração pública dos atos lesivos que resultem em prejuízos materiais ou financeiros causados por irregularidades, desvios de ética e de fraudes contratuais;
- 2) garantia da execução de contratos e demais instrumentos em conformidade com a lei e regulamentos pertinentes a cada atividade contratada;
- 3) redução dos riscos inerentes aos contratos e demais instrumentos, provendo maior segurança e transparência em sua consecução; e

<sup>12</sup> Como exposto em tópico anterior do presente trabalho, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento editou, em junho de 2018, Portaria exigindo, em suas contratações, a implementação de programa de integridade pelas empresas contratadas. Contudo, por não se tratar de norma no mesmo patamar das leis subnacionais, e considerando o recorte metodológico utilizado, essa Portaria não foi considerada no presente levantamento.

- 4) obtenção de melhores desempenhos e garantia da qualidade nas relações contratuais.

Sobre esse ponto, cabe destaque à Lei Municipal n. 6.457/2019 (Cuiabá), que acrescenta outros 2 (dois) objetivos à sua redação: garantir a efetividade do princípio da responsabilidade social dos beneficiários dos recursos públicos, através de mecanismos de controle ao combate a transgressões; e contribuir com melhores práticas de governança corporativa.

A partir dessas declarações de objetivos, conclui-se que a edição da maior parte dos normativos em tela procurou, com enfoque apenas no prisma interno à Administração Pública, resguardá-la de prejuízos decorrentes de atos lesivos<sup>13</sup>, como os decorrentes de corrupção, reduzindo riscos e buscando garantir qualidade e conformidade na execução dos contratos administrativos e instrumentos congêneres.

À exceção do Município de Cuiabá, não há, dentre os objetivos expressos nos regramentos pesquisados, a finalidade de contribuir ou fomentar uma cultura de integridade no âmbito do mercado privado, apesar de ser presumível que essa seja uma das consequências esperadas.

Também não se percebe, entre as razões elencadas nessas Leis para as determinações nelas contidas, uma adequação ao próprio programa de integridade do ente, se existente. Entende-se, a esse respeito, que, tratando a exigência principal dessas normas de requisito de integridade, por parte do fornecedor que vier a prestar serviços ou prover bens à Administração, seria desejável que essa decisão e sua forma de consecução partissem do programa de integridade do próprio ente público ou, ao menos, fossem com ele compatível.

Continuando, cabe mencionar outro ponto em comum dessas Leis: a maioria delas define programa de integridade de forma idêntica ao art. 41 do Decreto Federal n. 8.420/2018. A rigor, como se verá mais adiante, esse regulamento, editado pela União, foi utilizado como referência em outros pontos importantes pelos entes subnacionais que editaram os normativos ora em análise.

Destaca-se, ainda, a ampla abrangência da exigência principal feita por essas Leis. Sob o aspecto objetivo, os normativos, em geral, preveem a exigência do programa de integridade às empresas que celebrarem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privada com a Administração Pública direta, indireta e fundacional do ente, seja para compras,

---

<sup>13</sup> Denotando a integração ao sistema normativo anticorrupção brasileiro, a utilização do termo “atos lesivos” pelas Leis subnacionais em questão espelha a mesma terminologia adotada pela Lei Anticorrupção, a qual elenca, em seu art. 5º, o rol de atos considerados lesivos à administração pública nacional ou estrangeira.

obras ou serviços, observados os limites de valor e prazo do contrato previstos em cada uma delas. Ou seja: essa exigência principal não incide apenas sobre licitações realizadas pelo ente que editou a Lei, mas também sobre as contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade de licitação) e demais formas de ajuste que resultem no fornecimento de bens, obras ou serviços.

Pelo prisma subjetivo, as normas pesquisadas, via de regra, preveem que a obrigação é aplicável às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações civis de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

#### **4.2 ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS SUBNACIONAIS AO EXIGIR PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Discute-se, no âmbito doutrinário, se as leis editadas pelos entes subnacionais, sob a égide da Lei Federal n. 8.666/1993 (a qual, mesmo com a edição da Lei n. 14.133/2021, ainda permanece vigente até 01/04/2023), estariam conforme o modelo de distribuição de competências definido pela Constituição Federal de 1988. Antes de examinar os argumentos favoráveis e contrários à constitucionalidade dessas leis, importa, inicialmente, verificar como a Carta Magna definiu a referida divisão.

Quanto a isso, Mendes e Branco (2018) explanam que o tema da repartição de competências foi resolvido na Constituição Federal de 1988 com apelo a uma divisão tanto horizontal quanto vertical, tanto no que se refere às competências legislativas quanto às materiais.

Tavares (2020) detalha que, especificamente no que se refere às competências legislativas, a Carta Magna apresenta competências privativas da União, listadas em seu artigo 22 e em demais dispositivos esparsos; competências concorrentes entre União, Estados-membros e Municípios, arroladas no artigo 24, complementado pelo artigo 30, II; competência residual, para os Estados-membros, conforme artigo 25, §1º; competência municipal para tratar de assuntos de interesse local, consoante artigo 30, I; e competência do Distrito Federal, contemplando as dos Estados-membros e Municípios, tendo por base o artigo 32, §1º.

Para o autor, é na definição das competências privativas que a Constituição Federal traz um rol extenso e centralizador das matérias mais relevantes, citando, como exemplo, a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Comercial, Penal, Processual,

Eleitoral, Agrário e do Trabalho (TAVARES, 2020). Mendes e Branco (2018) afirmam ser elevado o número de precedentes do Supremo Tribunal Federal – STF julgando inconstitucionais diplomas normativos de Estados-membros, por invadirem competência legislativa da União.

O parágrafo único do art. 22 permite que lei complementar federal autorize aos Estados-membros legislar sobre questões específicas de matérias relacionadas no *caput* do aludido artigo. Caso essa lei complementar venha a ser editada, não se poderá transferir a regulação integral de toda a matéria de competência privativa, já que a delegação deverá se referir apenas a questões específicas (MENDES; BRANCO, 2018).

Já na competência legislativa concorrente, a *Lex Mater* dispõe, no artigo 24, um condomínio legislativo, em que a União deverá editar normas gerais e os Estados-membros, normas específicas. Aqui, os Estados-membros possuem, ainda, competência legislativa suplementar, isto é, podem preencher lacunas deixadas pelo legislador federal. Contudo, uma vez existente a norma geral, não pode a lei estadual, a pretexto de minudenciar ou de suplementar a lei federal, perturbar, no âmbito local, o sistema que a União quis uniforme em todo o país (MENDES; BRANCO, 2018).

Dito isso, cabe destacar que a Constituição Federal de 1988 elencou a competência legislativa para tratar sobre licitação e contratação no rol do artigo 22, isto é, definiu como privativa a competência da União para regular a matéria, porém apenas por meio de normas gerais<sup>14</sup>.

Com isso, em que pese não se estar diante de uma competência concorrente, nos moldes do artigo 24, há aqui, também, um condomínio legislativo: à União, cabe editar normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e, também, normas específicas relativamente à sua própria órbita; a *contrariu sensu*, sobra, então, aos demais entes federativos a competência para legislar normas específicas acerca da temática no seu âmbito de jurisdição.

Justen Filho (2019) esclarece que esse modelo tem por objetivo assegurar um grau mínimo de padronização da disciplina legislativa em matéria de licitações e contratos entre os diferentes entes federados, reduzindo a autonomia dos subnacionais às soluções adotadas pela União.

---

<sup>14</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (BRASIL, 1988, art. 22).

Conforme o autor, a fórmula de normais gerais, adotada pela Carta Magna no tocante a licitações e contratos administrativos, não permite uma interpretação precisa para diferenciar normas gerais das não gerais. Para ele, apesar de “norma geral sobre licitação e contratação administrativa” ser conceito jurídico indeterminado, é possível extrair um núcleo de certeza positiva, que abrangeria, então, como normas gerais: requisitos de validade da contratação administrativa; hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação; requisitos de participação em licitação; modalidades de licitação; tipos de licitação; e regime jurídico da contratação administrativa (JUSTEN FILHO, 2019, n.p).

Segundo Amorim (2020), atualmente, a Lei n. 8.666/1993 cumpre o papel de definir normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, apresentando também normas de cunho específico, aplicáveis apenas ao ente federal (o que também se aplica à recém-editada Lei n. 14.133/2021, como será explanado no tópico seguinte). De acordo com o autor, apesar da inexistência de um critério preciso para caracterizar norma geral e norma específica, é possível depreender, tendo por norte a doutrina e a jurisprudência, que se enquadram como normas gerais os princípios, os fundamentos e as diretrizes conformadoras do regime licitatório no Brasil.

Pelo exposto, conclui-se que os entes subnacionais possuem autorização constitucional para criar direito afeto à temática de licitações e contratos, em caráter suplementar e independentemente de autorização formal da União. Para tanto, contudo, Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal devem editar tais normativos com conteúdo de norma específica — a não ser na hipótese de ausência de norma geral federal, quando tais entes exerceriam competência legislativa plena — e em compatibilidade com as normas gerais estabelecidas pela União.

Partindo desse pressuposto normativo e teórico, verifica-se haver, entre os juristas, opiniões diversas a respeito da possibilidade de Estados, Municípios e o Distrito Federal exigirem, mediante lei, que as pessoas jurídicas por eles contratadas comprovem a implementação de programa de integridade, sem invadir a esfera de competência da União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratação.

Pinho (2018) é um dos que opina de forma contrária, isto é, entende pela inconstitucionalidade dessas leis. Segundo o autor, a obrigatoriedade de se comprovar a implantação de programa de integridade acaba por criar uma restrição à assinatura do contrato administrativo, o que somente poderia advir por meio de uma norma geral, de competência privativa da União.

Para justificar seu ponto de vista, Pinho (2018) cita precedente do STF, no julgamento da ADI 3.670/DF, em 18/05/2007, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, em que a Corte decidiu ser inconstitucional, por violação de competência privativa da União para editar normas gerais sobre licitação e contratação, lei distrital que estabelecia estricção à contratação de empresas, ao proibir a administração pública distrital de firmar contrato com pessoas jurídicas que discriminassem, na contratação de mão de obra, pessoas que estivessem com o nome incluído nos serviços de proteção ao crédito. Naquele julgado, o voto vencedor do Ministro Relator consignou que:

O dispositivo atacado estabelece um critério a ser observado de modo geral nos contratos administrativos do Governo do Distrito Federal, vale dizer, que não especifica tampouco destaca tema capaz de retirar-lhe a abstração, a generalidade e a impessoalidade: também não se trata de norma especial, atinente a particularidades da orientação local – mas, sim, de norma geral de incapacitação para licitar. (BRASIL, 2007)

Tomando por base esse entendimento do STF, Pinho (2018) defende que as leis subnacionais em questão estabelecem critérios aplicáveis a todos aqueles que queiram celebrar contratos com suas respectivas administrações — ou seja, exigem a implantação de programa de integridade —, o que seria de competência privativa da União, por se tratar de norma de caráter geral.

O autor ainda expõe outro argumento sobre essa exigência: ainda que as leis subnacionais demandem a comprovação de que o programa de integridade foi implantado apenas na fase contratual (isto é, após a licitação ter se encerrado e a empresa autora da melhor proposta tenha se sagrado vencedora), tal obrigatoriedade acaba por privilegiar as pessoas jurídicas que já disponham dos mecanismos de integridade implementados, que, em geral, são as grandes empresas. Assim, Pinho (2018) percebe haver um prejuízo à competitividade nos procedimentos de contratação pública, especialmente em face das empresas que não tenham condições de arcar com os custos financeiros e operacionais da adoção do programa.

Na visão do autor, seria mais adequado que a utilização de programas de *compliance* servisse como um critério de aumento da pontuação das propostas ofertadas pelas empresas, nas licitações cujo critério de julgamento seja o de “melhor técnica” ou de “técnica e preço”<sup>15</sup>, e não como uma exigência para a celebração do contrato.

---

<sup>15</sup> “Melhor técnica” e “técnica e preço” são tipos de licitação em que, de acordo com a Lei n. 8.666/1993, se leva em conta e se atribui pontuação à qualificação técnica das empresas participantes do certame, mediante critérios objetivos previstos no instrumento convocatório.

Apesar de não citado pelo jurista referenciado, cabe fazer menção ao posicionamento mantido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3.735/MS, em 08/09/2016, cujo relator foi o Ministro Teori Zavascki.

No referido julgado, a Corte declarou a inconstitucionalidade de lei estadual do Mato Grosso do Sul que exigia Certidão negativa de Violação aos Direitos do Consumidor dos interessados em participar de licitações e em celebrar contratos órgãos e entidades sul-mato-grossenses. O fundamento da inconstitucionalidade, assim como no julgamento da ADI 3.670/DF, também foi a invasão da competência privativa da União para disciplinar normas gerais de licitações e contratos.

No voto vencedor proferido pelo Ministro Relator, restou assentado que somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes. Contudo, reconheceu-se que os entes subnacionais podem tratar requisitos para participação em licitações, desde que com o objetivo de estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiaridades de interesse local.

No caso concreto analisado, a Corte entendeu que poderia o legislador estadual desdobrar requisitos de qualificação técnica ou econômica que fossem considerados essenciais para a contratação de um determinado gênero de bens ou serviços. Todavia, considerando que o diploma atacado introduziu, segundo o STF, um requisito genérico e completamente novo para habilitação em qualquer licitação, criando uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos — o que seria função outorgada pela Constituição à União — entendeu-se pela inconstitucionalidade da lei questionada.

Prosseguindo no debate sobre a compatibilidade das Leis subnacionais que exigem programa de integridade nas contratações públicas com a Carta Magna, Castro e Ziliotto (2019) perfilam a opinião de que essas normas são, sim, constitucionais.

Consoante defesa desses autores, as normas gerais são normas editadas para unificação de determinado tema, estipulando diretrizes, mas que não têm o condão de exauri-lo, deixando margem para que cada ente edite normas especiais, com vistas a regular especificações temáticas, de acordo com suas peculiaridades.

Nessa linha, argumentam que a exigência de programa de *compliance* nas contratações públicas por entes subnacionais é norma específica, que se coaduna com os princípios gerais das licitações públicas previstos na Constituição e na Lei n. 8.666/1993, em especial os da moralidade e da probidade, não indo de encontro às diretrizes básicas e, portanto, às normas gerais previstas na legislação federal editada pela União.

Aduzem, ainda, que a própria Lei n. 8.666/1993 permite a exigência de requisitos técnicos previstos em legislação específica<sup>16</sup> ou, ainda, de qualificação restritiva no próprio bojo do instrumento convocatório, quando devidamente justificada e de acordo com os princípios gerais das licitações e das contratações públicas. Para os autores, não poderia ser diferente, portanto, com a exigência de implantação de programas de integridade, a qual se encontra, segundo eles, em consonância com as diretrizes básicas das licitações.

Finalizando sua exposição sobre a questão em debate, Castro e Ziliotto (2019) entendem que a exigência de programas de integridade nas contratações públicas também não é inconstitucional sob o prisma material. Consoante o opinativo deles, não há restrição à competição dos certames públicos, porquanto as Leis subnacionais demandam que o particular comprove a implementação do programa apenas após a assinatura do contrato administrativo — isto é, na fase contratual.

Assim, nessa linha de intelecção, pelo fato de os concorrentes não serem diferenciados, durante a etapa de escolha do fornecedor, por já terem adotado, ou não, o *compliance*, os autores entendem que não há restrição do mercado às empresas que já possuem programa de integridade implantado.

Como se verifica, portanto, há, entre os juristas, quem apresente argumentos favoráveis e, também, contrários à constitucionalidade das Leis subnacionais que exigem a implementação de *compliance* pelas pessoas jurídicas contratadas pelo poder público. Em que pese a divergência doutrinária, ainda não houve posicionamento do Judiciário a respeito.

#### **4.3 O PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, À LUZ DA LEI FEDERAL N. 14.133/2021**

Em 1º de abril de 2021, a exigência de programa de integridade nas contratações públicas ganhou novos contornos, com a publicação da Lei Federal n. 14.133, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA.

O novel diploma revogou, de imediato, as disposições da Lei n. 8.666/1993 que tratavam sobre os crimes praticados em matéria de licitações e contratos, e o respectivo processo e procedimento judicial. No prazo de 2 (dois) anos após a sua publicação, a Lei n. 14.133/2021, consoante previsão de seu artigo 193, revogará o restante da Lei n. 8.666/1993, assim como a

---

<sup>16</sup> “Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: [...] IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.” (BRASIL, 1993)

Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão<sup>17</sup>); e a parte da Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011, que trata sobre o Regime Diferenciado de Contratações<sup>18</sup> (BRASIL, 2021a).

Até o decurso do mencionado prazo, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com a Lei n. 14.133/2021 ou de acordo com as leis objeto de revogação, vedada a aplicação combinada da nova norma com as antecedentes (BRASIL, 2021a, art. 191).

Na opinião de Niebuhr (2021, p. 5-6), a nova LLCA, em sua maior parte, representa uma consolidação de leis, decretos, portarias, instruções normativas e jurisprudências do Tribunal de Contas da União sobre licitações e contratos administrativos. O autor reconhece haver, na Lei n. 14.133/2021, avanços pontuais, contudo faz críticas ao excesso de regras procedimentais, exigências de justificativas para “qualquer coisa” e adoção de medidas que engessam as compras públicas.

Outra crítica feita pelo autor é que as previsões da nova Lei até podem ser exequíveis no âmbito federal, para os órgãos da União — em geral, mais bem dotados de recursos humanos e operacionais do que as administrações dos demais entes federativos. Contudo, no que tange à realidade de Estados-membros e Municípios, especialmente aqueles considerados pequenos e médios, que não contam com receita e estrutura adequadas, muitas das previsões da nova lei, apesar de elogiáveis, podem gerar dificuldades práticas na sua implementação.

De qualquer forma, não obstante essas ressalvas, nota-se que a LLCA de 2021 demanda importantes obrigações dos gestores encarregados das aquisições públicas. Consta, agora, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que a alta administração de órgãos e entidades públicas deverão adotar mecanismos de governança, gestão de riscos, controles internos, planejamento estratégico e responsabilidade orçamentária, bem como promover um ambiente íntegro e confiável, com vistas a impulsionar uma administração pública mais eficiente, eficaz e efetiva. A esse respeito, a transcrição do artigo 11, parágrafo único da Lei n. 14.133/2021 se mostra valiosa:

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (BRASIL, 2021).

<sup>17</sup> Modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e serviços comuns.

<sup>18</sup> O Regime Diferenciado de Contratações estabelece alterações procedimentais no processo de aquisição pública, restritas às licitações e contratos cujo objeto se enquadre no rol do artigo 1º da Lei n. 12.462/2011, visando a, entre outros, ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes.

Ainda, naquilo que mais importa para a presente pesquisa, cabe destacar que a novel legislação, no influxo das leis estaduais e municipais mencionadas no tópico anterior, passou a igualmente exigir a implantação de programa de integridade nas contratações públicas.

A Lei estabelece, como patamar para que o programa passe a ser exigido, que o valor estimado da contratação seja superior a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) — quando ela será considerada como de “grande vulto”, conforme artigo 6º, XXII da nova LLCA. Além disso, a pessoa jurídica contratada terá o prazo de 6 (seis) meses, contados da celebração do contrato, para apresentar a respectiva comprovação de adoção do programa: denotando que a exigência em tela recai sobre a fase contratual da avença, não sendo, portanto, um fator de restrição à competitividade no certame licitatório.

Apesar de o diploma legal prever essas balizas, apenas mediante regulamento, ainda a ser editado, é que serão conhecidas as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação da e as respectivas sanções em caso de não cumprimento dessa obrigação contratual.

Contudo, a Lei n. 14.133/2021 vai além e estabelece que a adoção de *compliance* também acarreta outros efeitos, seja no procedimento licitatório, seja na execução do contrato administrativo firmado com o particular. A tabela a seguir resume a forma como o programa de integridade se encontra positivado na nova LLCA, elencando os respectivos dispositivos legais:

**Tabela 4: Dispositivos sobre programa de integridade na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**

<b>Forma como o programa de integridade se encontra disciplinado na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos</b>	<b>Dispositivo da Lei n. 14.133/2021</b>
Exigência de implantação em contratações de alto vulto, assim considerados aquelas cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).	Art. 25, §4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.
Critério de desempate de propostas.	Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

	[...] IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.
Critério de dosimetria na aplicação de sanções administrativas.	Art. 156, § 1º Na aplicação das sanções serão considerados: [...]V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.
Uma das condições de reabilitação do licitante ou contratado apenado com as sanções de impedimento de licitar e contratar ou declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, quando o objeto da infração tenha sido: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) apresentação de declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;</li> <li>b) Prática de ato lesivo previsto no art. 5º da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013).</li> </ul>	Art. 163, Parágrafo único. A sanção pelas infrações previstas nos incisos VIII e XII do caput do art. 155 desta Lei exigirá, como condição de reabilitação do licitante ou contratado, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Logo, pode-se concluir que a Lei n. 14.133/2021 não só convida o gestor público responsável por contratações a evoluir no sentido das boas práticas de governança corporativa, como também procura fomentar, no mercado de empresas que contratam com o Estado, uma cultura de *compliance*, mediante a adoção de programa de integridade — o que, ao fim, tem por objetivo resguardar a própria Administração contra a ocorrência de atos de corrupção, fraudes e outros ilícitos na licitação e na execução do contrato administrativo.

Esse fomento ora se dá por meio da previsão de vantagens às empresas que implementam em seu âmbito interno o *compliance* (quando se trata de critério de desempate de propostas, critério de dosimetria na aplicação de sanções e condição para reabilitação no caso de determinadas infrações e penas), ora por meio da exigência de implantação de programa de integridade nas contratações de alto vulto — caso em que a adoção do *compliance* é obrigação do particular que celebrar contrato com a Administração.

Verifica-se, outrossim, que a Lei n. 14.133/2021 buscou inspiração nas Leis subnacionais que exigem programa de integridade nas contratações públicas, quanto à previsão que consta do seu artigo 25, §4º, bem como na Lei Anticorrupção, quanto à disposição referente à utilização da implantação de *compliance* como critério de dosimetria de sanções.

Outro ponto que carece de relevo é: 3 (três) das 4 (quatro) disposições citadas do novel diploma fazem menção à necessidade da edição de um regulamento ou de normas e orientações dos órgãos de controle, os quais deverão especificar a forma e os procedimentos pelos quais os conteúdos desses dispositivos serão aplicados. A alusão a regulamentos a serem editados, aliás, é uma marca presente em diversos pontos da redação da Lei n. 14.133/2021.

A partir de tal panorama, especificamente naquilo que se refere à exigência de programa de integridade nas contratações públicas, uma questão que carece de aprofundamento e debate é: o que ocorre com a validade das Leis subnacionais apresentadas no tópico anterior e que contêm semelhante disposição?

Em se considerando que elas eram inconstitucionais, pelo fato de supostamente se caracterizarem como normas de caráter geral — havendo, portanto, violação da competência privativa conferida constitucionalmente à União para tratar sobre licitações e contratos administrativos —, passaram essas Leis subnacionais a serem, então, constitucionais, em razão de a lei editada pela União conter, agora, previsão em sentido similar? Estariam, assim, as normas específicas de Estados, Distrito Federal e Municípios compatíveis, a partir da Lei n. 14.133/2021, com a norma de caráter geral?

Caso a resposta a essa última pergunta seja afirmativa, ou mesmo na hipótese em que se considere que tais Leis subnacionais já seriam constitucionais, ainda sob a égide da Lei Federal n. 8.666/1993, outro questionamento que emerge é: o que ocorre com as previsões dessas leis que divergem da redação do artigo 25, §4º da Lei n. 14.133/2021?

As especificidades das leis pesquisadas de Estados-membros, Distrito Federal e Municípios serão melhor abordadas no tópico adiante, porém, cita-se aqui, como exemplo, os normativos editados pelos entes subnacionais que exigem que o particular contratado pelo poder público comprove a implantação de programa de integridade nas aquisições públicas de valor estimado superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) — valor menor do que o patamar de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) — como o faz a Lei n. 14.133/2021.

Devido ao caráter, em tese, mais rigoroso — porquanto exigem que o particular contratado pelo poder público implemente programa de *compliance* em situações mais recorrentes —, estariam revogadas essas e outras disposições das Leis subnacionais que divergem da ulterior norma geral editada pela União na nova LLCA?

Na hipótese de se prevalecer esse entendimento, a consequência prática certamente seria a de que a exigência de programa de integridade nas contratações públicas da quase totalidade dos municípios brasileiros e, inclusive, de alguns estados restaria esvaziada, em razão da expressividade do valor limítrofe expresso no diploma federal.

Naquilo que não encontra divergência com a lei federal, poderiam as previsões de tais Leis subnacionais servirem para fins do “regulamento” mencionado no artigo 25, §4º da Lei n. 14.133/2021, ao menos no âmbito regional ou local, já que tratam sobre medidas a serem adotadas, forma de comprovação e as penalidades em caso de inadimplemento do programa de integridade?

Todos esses questionamentos gravitam em torno de uma questão principal: a exigência de programa de integridade no artigo 25, §4º da LLCA de 2021 é norma geral ou norma específica? Como tratado no tópico antecedente, a conclusão de Amorim (2020) acerca do papel da Lei n. 8.666/1993 em definir normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, assim como normas de cunho específico à União, também é aplicável à Lei n. 14.133/2021, uma vez que este normativo cumpre a mesma função daquele.

Assim, em se caracterizando a exigência de programa de integridade pelo diploma federal como norma de cunho geral, então sua previsão seria vinculante a todos os entes federativos, que passariam a ter de também exigí-lo, adequando-se à diretriz legal instituída pela União.

Porém, sendo norma específica, seria ela aplicável apenas no âmbito da União, conferindo margem de liberdade para que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios optem por estabelecer, ou não, a obrigatoriedade de programa de integridade em suas contratações públicas, da maneira que entenderem mais adequada à sua realidade.

Uma interpretação possível quanto a esse ponto é a de que, à semelhança do entendimento jurisprudencial e doutrinário que considera serem os requisitos de participação em licitação normas de cunho geral — afetas, portanto, à competência legislativa conferida pela Constituição Federal à União —, também a previsão que obriga indistintamente os particulares contratados a implementarem *compliance* na fase de execução contratual, em avenças acima de um valor específico, seja, também, uma norma geral.

Todavia, as balizas estabelecidas pelo mesmo artigo 25, §4º da Lei n. 14.133/2021, referentes ao valor limítrofe para a exigência, bem como o prazo de 6 (seis) meses para que o contratado comprove a implantação do programa de integridade<sup>19</sup>, podem ser encaradas como normas de cunho específico à União, por tratarem de aspectos procedimentais relativos ao “modo” da obrigação.

---

<sup>19</sup> Tais balizas previstas expressamente no artigo 25, §4º da Lei n. 14.133/2021 poderiam ter sido especificadas mediante regulamento. Se fosse esse o caso, parte dos questionamentos aqui expostos já encontrariam solução. Contudo, a opção do legislador federal foi a de positivar, no patamar de lei, tanto o valor limítrofe para a exigência de programa de integridade, como o momento em que ele será exigido (fase contratual) e o prazo para que a obrigação seja cumprida.

A partir dessa perspectiva, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios estariam vinculados pela norma geral que exige programa de *compliance* nas contratações públicas, contudo gozariam de autonomia para definir — mediante lei, decreto ou mesmo no instrumento convocatório — o valor estimado da contratação a partir do qual esse programa deverá ser exigido, o prazo para que o contratado comprove a sua adoção<sup>20</sup>, bem como os demais parâmetros e condições referentes a essa obrigação.

A interpretação acima é apenas uma daquelas que se vislumbra possível quanto à questão apresentada no presente tópico. Não sendo o foco desta pesquisa analisar, com profundidade, a competência legislativa dos entes federativos, nem a constitucionalidade das leis pesquisadas, entende-se que os questionamentos anteriormente apresentados podem ser úteis a estudos e perquirições futuras sobre a temática.

## **5. PRINCIPAIS ASPECTOS DAS LEIS SUBNACIONAIS QUE ESTABELECEM O PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

A fim de cumprir com um dos objetivos propostos para a presente pesquisa, este tópico será dedicado a verificar de que forma se encontra normatizada, pelos entes subnacionais, a exigência de programas de integridade nas contratações públicas, em seus aspectos mais basilares. Entende-se que o produto desta perquirição pode contribuir para a edição do regulamento mencionado no artigo 25, §4º da Lei Federal n. 14.133/2021, a partir de uma análise reflexiva dos aspectos aqui analisados.

Para tanto, foram estabelecidos previamente 6 (seis) critérios, a fim de que fosse possível empreender uma análise geral e comparativa dos normativos em questão. Tais critérios foram delineados de maneira a focar nos pontos principais que rodeiam a exigência mais relevante das Leis investigadas, bem como sobre questões impactantes que se considerou importante averiguar.

A partir desses critérios, ato contínuo, passou-se à análise das Leis editadas que fazem menção à exigência de programas de integridade nas contratações do ente responsável pela legislação. Sendo assim, o espaço amostral corresponde ao universo identificado: 6 (seis) Leis

---

<sup>20</sup> Considerando que o legislador federal não elencou o programa de integridade como um requisito de habilitação do licitante, ou seja, como uma das condições possíveis de serem exigidas do licitante vencedor, na fase de seleção do procedimento de contratação pública, a interpretação apresentada sugere não ser possível aos entes subnacionais, no uso de sua competência legislativa para editarem normas específicas de licitações e contratos administrativos, exigirem o programa de integridade como requisito para habilitação, mas apenas como obrigação contratual.

Estaduais, 1 (uma) Lei Distrital e 3 (três) Leis Municipais, conforme detalhamento contido na Ilustração 5 apresentada anteriormente.

Cabe o destaque de que a avaliação aqui realizada não se atém às minúcias e não pretende esgotar as especificidades de cada normativo, apesar de terem sido ressaltadas determinadas singularidades, quando se julgou necessário.

Os subtópicos seguintes apresentam, então, tais critérios e os resultados da pesquisa empreendida.

## 5.1 FASE DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM QUE O PROGRAMA DE INTEGRIDADE É EXIGIDO

O primeiro critério buscou verificar se a exigência dos programas de integridade pelas Legislações pesquisadas se dá previamente à celebração da avença contratual — na condição de requisito da proposta ou de habilitação da empresa, no curso da fase competitiva do procedimento licitatório — ou como obrigação a ser adimplida na fase contratual.

Esse critério é importante para avaliar se essas exigências de programas de integridade têm potencial para afetar a competitividade da fase de disputa pelo objeto ofertado pela Administração, impactando na isonomia entre os concorrentes, ao estabelecer a implantação do aludido programa como condição para a vitória no certame.

A esse respeito, ressalta-se que a igualdade de condições entre todos os concorrentes é preceito constitucional previsto no art. 37, XXI da Constituição Federal, bem como que a observância do princípio da isonomia é um dos objetivos da licitação previstos tanto no artigo 3º da Lei n. 8.666/1993, quanto no artigo 11 da Lei n. 14.133/2021.

**Tabela 5: Comparativo de resultados para o critério 1 e subcritério 1.1**

Normativos	Critério 1 <sup>21</sup>		Subcritério 1.1 <sup>22</sup>		
	Fase Contratual	Outra fase	180 dias corridos	A partir da celebração da avença	180 dias corridos, a partir da celebração da avença ou da publicação da Lei, para contratos superiores a 12 meses
Lei AM	X		X		
Lei DF	X			X	
Lei GO	X			X	
Lei MT	X		X		
Lei PE	X		X		
Lei RJ	X		X		
Lei RS	X		X		

<sup>21</sup> Em qual fase da contratação pública o programa de integridade é exigido?

<sup>22</sup> Se exigido na fase contratual, qual o prazo estabelecido para que a obrigação seja cumprida?

Lei Boa Vista	X				X
Lei Cuiabá	X		X		
Lei Vila Velha	X		X		

Fonte: Elaboração pelo autor.

O resultado da perquirição demonstra que, à semelhança da Lei Federal n. 14.133/2021, todos os normativos pesquisados preveem a exigência de programa de integridade apenas na condição de obrigação contratual, isto é, após a celebração do contrato. Dessa forma, ainda que a pessoa jurídica não possua o programa de integridade implementado na fase de habilitação ou de análise de sua proposta no curso do procedimento de seleção pública, poderá, em tese, gozar de tempo suficiente para, vencendo a disputa, comprovar a implementação do programa de integridade.

### **5.1.1 Prazo estabelecido para que a obrigação seja cumprida, se exigido na fase contratual**

Esse subcritério almeja identificar, entre os normativos pesquisados que exigem o programa de integridade na fase contratual – como visto, todos o demandam nessa etapa –, qual o prazo estabelecido para que a pessoa jurídica contratada comprove a implementação do aludido programa.

O resultado da pesquisa quanto a esse critério comprova que a maior parte dos normativos – 7 (seis) deles, quais sejam: Leis Estaduais n. 4.730/2018 (AM), 11.123/2020 (MT), 16.722/2019 (PE), 7.753/2017 (RJ), 15.228/2018 (RS) e Leis Municipais n. 6.457/2019 (Cuiabá), 6.050/2018 (Vila Velha) – estabelece o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de celebração da avença contratual, para que a pessoa jurídica demonstre ter implementado o programa de integridade.

Tal decisão é coerente com a perspectiva de garantir que a pessoa jurídica escolhida pela Administração, após o regular procedimento de seleção, tenha, em tese, tempo suficiente para, uma vez contratada, implementar o programa de integridade, evitando a limitação da competitividade e da isonomia entre os licitantes e concorrentes.

Já a Lei Distrital n. 6.112/2018 prevê, em seu art. 5º, que a exigência do programa de integridade dar-se-á a partir da celebração da avença contratual. No entanto, o prazo para a entrada em vigor da exigência foi prorrogado pela Lei Distrital n. 6.308, de 13 de junho de 2019, a qual alterou a Lei Distrital n. 6.112/2018 e fixou a data de 01/01/2020 como marco para

a aplicabilidade do requisito aos contratos, consórcios, convênios, concessões ou parcerias público-privadas celebradas após essa data.

Assim, nota-se que, no âmbito do Distrito Federal, a opção foi por não conceder um prazo para que a empresa implemente o programa de integridade após a celebração da avença contratual. É possível inferir o pressuposto de que, como o prazo para a aplicabilidade da exigência legal foi prorrogado, as pessoas jurídicas tiveram tempo suficiente para se adaptar ao requisito.

Entretanto, nota-se, com isso, uma relativização do argumento de que, em se exigindo o programa de integridade apenas na fase contratual, não há limitação da competitividade e da isonomia no procedimento concorrencial prévio à celebração do contrato. Isso porque empresas recém-criadas ou outras que já existiam, mas não haviam considerado fornecer para a Administração Distrital anteriormente — e, portanto, não implementaram um programa de integridade —, não gozarão, a princípio, de tempo suficiente entre a participação na licitação e a assinatura do contrato para atender à exigência.

Idênticas considerações se aplicam à Lei Estadual n. 20.489/2019 (GO), a qual não estabeleceu, em seu texto, qualquer menção ao momento a partir do qual será exigida a apresentação do programa de integridade. Contudo, é possível interpretar que a comprovação de cumprimento do requisito deve se dar no momento de celebração do contrato ou do aditivo contratual, para as avenças que já se encontravam em vigor, observada a vacância da lei de 120 (cento e vinte) dias, a partir da publicação da norma.

A Lei Municipal n. 1.928/2018 (Boa Vista) fica entre ambos os caminhos: concede o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a comprovação da implementação do programa de integridade; mas, no caso de contratos que possuíssem prazo de duração superior a 12 (doze) meses e que já estivessem em vigor quando da publicação da norma, apenas foi concedido o prazo da vacância da lei — que foi de 30 (trinta) dias após a sua publicação. Com isso, é provável que as empresas que já tivessem contrato firmado com essa Administração Municipal tenham tido prejuízos na execução contratual, já que, além de não disporem de prazo suficiente para a implementação de um programa de integridade efetivo, essa Lei lhes negou o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro decorrente dessa nova exigência.

## **5.2 CONDIÇÕES ESPECÍFICAS ACERCA DA CONTRATAÇÃO PARA QUE O PROGRAMA DE INTEGRIDADE PASSE A SER EXIGIDO**

No segundo critério de análise utilizado, objetivou-se examinar se as legislações pesquisadas exigem o programa de integridade para toda e qualquer avença contratual que tenha por objeto o fornecimento de bens, obras ou serviços, ou se há condições específicas da contratação a partir das quais o requisito passar a ser aplicável.

**Tabela 6: Comparativo de resultados para o critério 2 e subcritérios 2.1 e 2.2**

Normativos	Critério 2 <sup>23</sup>		Subcritério 2.1 <sup>24</sup>			Subcritério 2.2 <sup>25</sup>	
	Sim	Não	Valores superiores ao da Lei n. 8.666/1993 para licitação por concorrência	Outros valores	Valores superiores ao da Lei n. 8.666/1993 para licitação por tomada de preços.	Prazo do contrato igual ou superior a 180 dias	Não há prazo mínimo de vigência contratual
Lei AM	X		X			X	
Lei DF	X			X		X	
Lei GO	X		X			X	
Lei MT	X				X	X	
Lei PE	X			X			X
Lei RJ	X		X			X	
Lei RS	X				X		X
Lei Boa Vista	X				X	X	
Lei Cuiabá	X		X				X
Lei Vila Velha	X			X		X	

Fonte: Elaboração pelo autor.

A pesquisa permitiu verificar que todas as normas pesquisadas fazem algum grau de distinção entre os diferentes tipos de avenças contratuais, não se exigindo o programa de integridade em toda e qualquer contratação pública, mas apenas daquelas que preencham determinadas condições. Os subcritérios seguintes apresentam quais são as 2 (duas) condições mencionadas por essas legislações para que o programa de integridade passe a ser exigido.

### **5.2.1 Limite de valor da contratação a partir do qual o programa de integridade passa a ser exigido, em caso afirmativo para o segundo critério**

<sup>23</sup> Há condições específicas acerca da contratação para que o programa de integridade passe a ser exigido?

<sup>24</sup> Em caso afirmativo para o segundo critério, qual o limite de valor da contratação a partir do qual o programa de integridade passa a ser exigido?

<sup>25</sup> Em caso afirmativo para o segundo critério, qual o prazo de vigência a partir do qual o programa de integridade passa a ser exigido?

Todas as leis objeto da presente pesquisa estabelecem o valor da contratação como parâmetro para a exigência do programa de integridade, sendo que 4 (quatro) delas – Leis Estaduais n. 4.730/18 (AM), 20.489/19 (GO), 7.753/17 (RJ) e Municipal n. 6.457/19 (Cuiabá) – exigem o programa de integridade para os contratos que possuam valores superiores ao limite previsto na Lei Federal n. 8.666/1993 para a modalidade de licitação por concorrência.

Atualmente, de acordo com o Decreto Federal n. 9.412, de 18 de junho de 2018 – o qual atualizou os valores previstos no art. 23 da Lei Federal n. 8.666/1993 –, a modalidade concorrência é obrigatória a partir de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), para obras e serviços de engenharia, e de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais), para demais compras e serviços.

É importante ressaltar que, em que pese os valores indicados acima, as Leis Estaduais n. 20.489/2019 (GO) e 7.753/2017 (RJ) ainda utilizaram como parâmetro os valores R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), para obras e serviços de engenharia, e R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), para compras e serviços. Esses eram os valores previstos no art. 23 da Lei n. 8.666/1993 para a modalidade de licitação concorrência, antes da atualização promovida pelo Decreto Federal n. 9.412/2018.

Assim, embora ter sido afirmado que 4 (quatro) normativos estabelecem o limite da modalidade de licitação por concorrência para exigibilidade do programa de integridade, nem todos apresentam em suas redações os mesmos valores nominais.

Outra observação diz respeito ao critério de atualização desses valores mencionados pelos normativos pesquisados. Entre os que utilizam o limite da modalidade concorrência, as Leis Estaduais n. 4.730/2018 (AM) e 7.753/2017 (RJ), preveem que, a cada exercício, os valores limítrofes serão atualizados pela Unidade Fiscal de Referência do ente. Já a Lei Municipal n. 6.457/2019 (Cuiabá) atrela os valores por ela utilizados àqueles previstos na Lei Federal ou em Regulamentação da União específica.

Outras 3 (três) Leis objeto desta pesquisa – Leis Estaduais n. 11.123/2020 (MT), 15.228/18 (RS) e Lei Municipal n. 1.928/18 (Boa Vista) – estipulam que o programa de integridade é exigido para os contratos e instrumentos congêneres que possuam valores superiores ao limite previsto na Lei Federal n. 8.666/1993 para a licitação por tomada de preços. Conforme o Decreto Federal n. 9.412/2018, essa modalidade é obrigatória para contratações que possuam valor superior a R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) e inferior a R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), para obras e serviços de engenharia, e valor superior a R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais) e inferior a R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais), para demais compras e serviços.

As mesmas observações feitas anteriormente se aplicam aqui: a Lei Estadual n. 11.123/2020 (MT) e a Lei Municipal n. 1.928/2018 (Boa Vista) preveem os valores constantes do art. 23 da Lei Federal n. 8.666/1993 para a modalidade de tomada de preços, antes da atualização promovida pelo aludido Decreto Federal n. 9.412/2018<sup>26</sup>.

Ainda, as duas últimas Leis mencionadas não preveem a atualização desses valores, enquanto a Lei Estadual n. 15.228/2018 (RS) estabelece que a atualização se dará de acordo com o art. 120 da Lei Federal n. 8.666/1993.

Já a Lei Municipal n. 6.050/2018 (Vila Velha) secciona os valores limítrofes para a exigibilidade do programa de integridade, de acordo com a modalidade e o objeto da licitação. Embora haja essa divisão, verifica-se, a partir de sua redação, que o programa será obrigatório para licitações a partir do valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), o qual será atualizado conforme os parâmetros fixados na Lei n. 8.666/1993 ou na legislação superveniente.

Por fim, fechando a análise quanto a este subcritério, ressalta-se que outras 2 (duas) Leis, a Distrital n. 6.112/2018 e a Estadual n. 16.722/2019 (PE), também não atrelam a exigência de programa de integridade aos valores que se encontrem nos limites das modalidades de licitação por concorrência ou por tomada de preços.

A primeira determina a aplicabilidade do requisito referente ao programa de integridade para as contratações que possuam valor global igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais). Noutra giro, a segunda estratifica datas, valores e objetos da contratação, prevendo uma aplicação gradual do requisito, conforme transcrito a seguir:

Art. 6º A implementação de Programa de Integridade será exigida das pessoas jurídicas contratadas em razão da celebração, aditamento ou alteração de:  
I - contratos de obras, de serviços de engenharia, e de gestão com a administração pública firmados a partir de 1º de janeiro de 2021, desde que possuam o valor global da contratação igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);  
II - contratos de obras, de serviços de engenharia, e de gestão com a administração pública firmados a partir de 1º de janeiro de 2023, desde que o valor global da contratação seja igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais); e  
III - contratos administrativos em geral, não previstos nos incisos I e II, firmados a partir de 1º de janeiro de 2024, desde que o valor global da contratação seja igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).  
Parágrafo único. Os valores estabelecidos nos incisos I, II e III serão atualizados anualmente, na forma prevista no art. 2º da Lei n. 11.922, de 29 de dezembro de 2000. (PERNAMBUCO, 2019)

---

<sup>26</sup> Anteriormente ao Decreto Federal n. 9.412/2018, os valores a partir dos quais a modalidade de licitação tomada de preços tornava-se obrigatória eram: R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), para obras e serviços de engenharia; e R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), para compras e demais serviços.

Pelo exposto quanto a este subcritério, é possível concluir que as Leis pesquisadas objetivaram excluir da incidência do requisito relativo ao programa de integridade as contratações que possuam baixo valor monetário, concentrando a exigência nos contratos e demais instrumentos que envolvam maior volume de recursos.

De fato, não se vislumbra razoabilidade em se exigir e fiscalizar a implantação de programas de integridade, onerando tanto a Administração quanto a pessoa jurídica fornecedora, em contratações que não envolvam risco financeiro significativo para o ente subnacional. A discussão, contudo, reside em qual seria o valor a partir do qual haveria risco financeiro relevante apto a justificar a exigência em tela.

Sobre esse ponto, opina-se que o valor previsto na Lei n. 8.666/1993 para a modalidade de licitação tomada de preços não seria apropriado para tanto. Utilize-se, como exemplo, um contrato para prestação de serviços de manutenção de aparelhos eletrodomésticos, com vigência para 12 (doze) meses, de um determinado órgão ou entidade da Administração Pública, cujos pagamentos sejam realizados mensalmente, na ordem de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). Considerando que o seu valor anual seria, portanto, de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), exigir-se-ia o programa de integridade da empresa contratada para a prestação desses serviços, tomando-se como parâmetro o valor da modalidade de licitação tomada de preços. Considerando o volume de recursos das despesas dos Estados e Municípios capitais do Brasil, o valor dessa contratação não parece expressar risco financeiro suficiente a justificar a oneração decorrente da exigência e da fiscalização da implantação de um programa de integridade pela empresa contratada.

De toda sorte, também é possível perceber como os valores utilizados como referência nas Leis subnacionais pesquisadas diferem — em muito — daquele montante estabelecido na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a qual, como visto, determina a exigência do programa de *compliance* para contratações cujo valor estimado se encontre acima de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

Ainda, vale o destaque de que, na Lei Federal n. 14.133/2021, as modalidades de licitação são pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo, sendo que o critério de escolha entre elas não se relaciona com o valor estimado da contratação, como faz a Lei n. 8.666/1993, mas sim com a natureza e as condições do objeto a ser licitado.

### **5.2.2 Prazo de vigência a partir do qual o programa de integridade passa a ser exigido, em caso afirmativo para o segundo critério**

Neste segundo subcritério, o intento foi o de conhecer qual o prazo de vigência da contratação a partir do qual as Leis pesquisadas exigem o programa de integridade. Conjugado com o valor do contrato ou instrumento congêneres, essas são as 2 (duas) condições previstas nos normativos subnacionais para se verificar a aplicabilidade do requisito relativo ao aludido programa.

Verificou-se que a maioria dos normativos — 7 (sete) em um total de 10 (dez), sendo eles as Leis Estaduais n. 4.730/2018 (AM), 20.489/2019 (GO), 11.123/2020 (MT), 7.753/2017 (RJ), Distrital n. 6.112/2018 e Municipais n. 1.928/2018 (Boa Vista) e 6.050/2017 (Vila Velha) — estabelece a exigência do programa de integridade para as contratações que preencham a condição do valor mínimo e, também, possuam prazo de vigência igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias.

Ficam excluídas, portanto, de acordo com essa regra adotada pela maior parte das normas, as contratações que possuam obrigações de execução instantânea ou diferida, mas cujo prazo previsto para o contrato vigorar seja inferior ao anteriormente mencionado. O reduzido aspecto temporal reduz, ao menos em tese, o risco atrelado àquela contratação de uma maneira geral, não justificando a exigência de *compliance*.

Na prática da Administração, nota-se que, usualmente, as contratações que possuem prazo de vigência superior a 180 (cento e oitenta) dias são aquelas que envolvem a realização de obras ou a prestação de serviços, sejam eles continuados ou não. Logo, os contratos que não exigiriam programas de integridade seriam, em regra, aqueles que têm por objeto o fornecimento de bens ou a prestação de serviços muito específicos e de curta execução.

Em outra direção, 3 (três) normas adotam apenas o aspecto financeiro da contratação como referência para a exigência do programa de integridade: as Leis Estaduais n. 16.722/2019 (PE), 15.228/2018 (RS) e a Lei Municipal n. 6.457/2019 (Cuiabá).

A Lei Federal n. 14.133/2021, igualmente, optou no mesmo sentido: não estabeleceu, ao menos no texto legal, a duração do contrato administrativo como critério para exigência do programa de *compliance*. Essa escolha possivelmente se deu em função do grande vulto do valor estimado da contratação a partir do qual o referido programa passa a ser obrigatório — o qual, geralmente, já envolve a consecução de obras ou a prestação de serviços (com ou sem fornecimento de bens atrelado) com obrigações que superam o prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

### **5.3 DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS A SEREM VERIFICADOS NA AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE**

Para a definição do terceiro critério de análise do presente artigo, partiu-se de importantes questionamentos: como os agentes da Administração Pública analisarão se a exigência de implementação do programa de integridade foi, de fato, cumprida? Como atestar a efetividade desse programa?

Já foi mencionado que, na ótica da Lei Anticorrupção — a qual utiliza o programa de integridade como atenuante da sanção administrativa pecuniária a ser imposta à pessoa jurídica infratora —, a avaliação sobre a implementação e a efetividade do mencionado programa se dá com base nos parâmetros estabelecidos no artigo 42, do Decreto Federal n. 8.420/2015. Tais parâmetros, com base no que já foi apresentado, configuram os elementos essenciais de um programa de *compliance*.

Levando isso em conta, o critério ora em comento permitiu analisar se as Leis pesquisadas também preveem parâmetros a serem utilizados na avaliação do cumprimento da exigência do programa de integridade.

**Tabela 7: Comparativo de resultados para o critério 3 e subcritérios 3.1 e 3.2**

Normativos	Critério 3 <sup>27</sup>		Subcritério 3.1 <sup>28</sup>			Subcritério 3.2 <sup>29</sup>	
	Sim	Não	Sim	Sim, com alterações pontuais	Não	Sim	Não
Lei AM	X		X				X
Lei DF	X			X		X	
Lei GO	X			X			X
Lei MT	X			X			X
Lei PE	X				X		X
Lei RJ	X			X			X
Lei RS		X	Não prevê parâmetros			Não prevê parâmetros	
Lei Boa Vista	X			X		X	
Lei Cuiabá	X			X			X
Lei Vila Velha	X		X			X	

Fonte: Elaboração pelo autor.

<sup>27</sup> Há definição de parâmetros a serem verificados na avaliação do cumprimento da implementação do programa de integridade?

<sup>28</sup> Em caso afirmativo para o terceiro critério, esses parâmetros são semelhantes aos definidos no Decreto Federal n. 8.420/2015?

<sup>29</sup> Em caso afirmativo para o terceiro critério, há previsão de atenuação desses parâmetros para microempresas e empresas de pequeno porte?

A perquirição constatou que, à exceção da Lei Estadual n. 15.228/2018 (RS)<sup>30</sup>, todas as demais normas fixam um rol de parâmetros para a citada avaliação. Por se tratar da análise de uma obrigação contratual — que pode resultar na aplicação de penalidades à pessoa jurídica contratada, bem como culminar na rescisão unilateral da avença pela inexecução parcial do ajuste<sup>31</sup> — entende-se imprescindível que sejam estabelecidos parâmetros suficientemente objetivos, a fim de prover um mínimo de segurança jurídica entre as partes, orientando a atuação do agente público responsável pela análise, permitindo o devido contraditório e ampla defesa à pessoa jurídica contratada, bem como a devida fiscalização realizada pelos órgãos de controle e pela própria sociedade.

Na ausência de parâmetros objetivos, a motivação a ser dada para o aceite ou a rejeição do programa de integridade implementado pela empresa privada dependerá de hercúleo esforço argumentativo do agente público que realizará a análise, correndo-se o risco de recair em subjetivismos e divergências de critérios avaliativos entre os diferentes avaliadores.

A esse respeito, é importante ressaltar que, quanto maior a insegurança jurídica no contexto de uma contratação, mais esse risco tende a ser incorporado no preço do contrato. Além disso, também é possível mencionar, como impacto deletério desse quadro, a provável redução da competitividade nos certames públicos licitatórios, já que se afastam empresas temerosas pelas consequências imprevistas de contratar com a Administração Pública.

Destaca-se que segurança jurídica foi alçada a princípio expresso das contratações públicas, a partir da edição da Lei Federal n. 14.133/2021. Também a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro estabelece, em seu artigo 30, que “as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas” (BRASIL, 1942).

### **5.3.1 Semelhança dos parâmetros aos definidos no Decreto Federal n. 8.420/2015, em caso afirmativo para o terceiro critério**

---

<sup>30</sup> Não foi encontrado pelo autor Decreto do Executivo do Estado do Rio Grande do Sul regulamentando a Lei Estadual n. 15.228/2018, o qual poderia ter previsto os referidos parâmetros, em complemento à legislação.

<sup>31</sup> Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

[...] Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:

I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior; (BRASIL, 1993).

Dentre os 9 (nove) normativos que estipulam parâmetros para verificação do cumprimento da exigência de implementação de programa de integridade, foram apurados quantos estabeleceram, em seus textos, parâmetros semelhantes àqueles fixados no artigo 42 do Decreto Federal n. 8.420/2015, uma vez que as regulamentações editadas pela União são, amiúde, utilizadas como referência pelas legislações subnacionais.

Nesse sentido, restou comprovado que 6 (seis) das 9 (nove) normas preveem parâmetros semelhantes aos estabelecidos no indigitado Decreto Federal, porém com alterações pontuais: as Lei Estaduais n. 20.489/2019 (GO), 11.123/2020 (MT), 7.753/2017 (RJ), Lei Distrital n. 6.112/2018 e Leis Municipais n. 1.928/2018 (Boa Vista) e 6.457/2019 (Cuiabá). Essas alterações pontuais dizem respeito, por exemplo, à retirada da exigência de “transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos” e inserção da necessidade de o programa de integridade dispor sobre “ações de promoção da cultura ética e de integridade por meio de eventos, e instrumentos que comprovem a sua realização”, como feito na Lei Distrital n. 6.112/2018, na Lei Estadual n. 7.753/2017 (RJ) e na Lei Municipal n. 1.928/2018 (Boa Vista).

A mencionada Lei Distrital, aliás, traz relevante permissão digna de nota: o canal de denúncia que compõe o programa de integridade pode ser instituído individualmente pela pessoa jurídica ou de forma compartilhada, admitindo-se que seja terceirizado ou operacionalizado por entidade de classe à qual esteja associada. Essa possibilidade, apesar de ter potencial para representar economia de custos e eficiência administrativa para a pessoa jurídica, também pode levantar dúvidas sobre a sua efetividade, mormente quanto ao sigilo esperado do mencionado canal.

Já a Lei Estadual n. 4.730/2018 (AM) e a Lei Municipal n. 6.050/2018 (Vila Velha) estabelecem exatamente os mesmos parâmetros previstos no artigo 42, do Decreto Federal n. 8.420/2015, com alterações de caráter meramente redacional. Por outro lado, a Lei Estadual n. 16.722/2019 (PE) optou por fixar parâmetros diferentes daqueles dispostos no Regulamento da União, utilizando uma redação mais sintética, baseada nos principais aspectos de um programa de integridade.

Há, ainda, outro apontamento a ser sublinhado. No curso da pesquisa realizada, foi identificado que alguns Estados-membros, como Goiás, Mato Grosso, Pernambuco e Rio de Janeiro, editaram Decretos, regulamentando, no seu âmbito interno, a Lei Anticorrupção, e, para tanto, estabeleceram parâmetros diferentes para análise da implementação do programa de integridade do que aqueles que fixaram nas Leis pesquisadas.

### **5.3.2 Previsão de atenuação dos parâmetros para microempresas e empresas de pequeno porte, em caso afirmativo para o terceiro critério**

Conforme já mencionado, o Decreto Federal n. 8.420/2015 determina, em seu artigo 42, § 3º, que, na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte<sup>32</sup>, serão reduzidas as formalidades dos parâmetros de análise do programa de integridade, estabelecendo-se um rol de parâmetros que não serão exigidos dessas empresas.

Trata-se de postura legislativa que leva em consideração o porte da empresa, deixando transparente, de antemão, quais são os parâmetros que se consideram dispensáveis para empresas menores, que movimentam menores volumes financeiros e que possuem estrutura mais simples e enxuta. Assim, empreendeu-se análise a fim de verificar quantas normas estabelecem atenuação dos parâmetros para microempresas e empresas de pequeno porte.

A perquirição atestou que somente 3 (três) Leis fixam a mencionada atenuação: a Lei Distrital n. 6.112/2018 e as Leis Municipais n. 1.928/2018 (Boa Vista) e 6.050/2018 (Vila Velha). Algumas das outras, como a Lei Estadual n. 16.722/2019 (PE), até estabelecem que o programa de integridade deverá ser compatível com a natureza, o porte, e a complexidade das atividades desempenhadas pela pessoa jurídica contratada, mas não delimitam, de pronto, quais parâmetros não serão exigidos dos programas de integridade das microempresas e empresas de pequeno porte.

### **5.4 FORMA DE COMPROVAÇÃO DE CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE IMPLANTAR O PROGRAMA DE INTEGRIDADE**

Analisada a existência de parâmetros a serem utilizados na avaliação da implantação do programa de integridade pelas Leis pesquisadas, resta verificar como essas normas determinam a forma de comprovação de que essa exigência foi cumprida.

---

<sup>32</sup> Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). (BRASIL, 2006, art. 3º)

**Tabela 8: Comparativo para o critério 4**

Normativos	Critério 4 <sup>33</sup>			
	Documento emitido pela empresa, comprovando a implantação do programa; ou declaração de existência do programa, para empresas que já o tenham implementado	Relatórios de perfil e de conformidade do programa, emitidos pela empresa; ou declaração de existência do programa, para empresas que já o tenham implementado	Declaração de existência do Programa, para empresas que já tenham o programa implementado no momento da formalização da relação contratual. Não há previsão de outros documentos a serem apresentados nos demais casos	Não há previsão
Lei AM	X			
Lei DF		X		
Lei GO		X		
Lei MT		X		
Lei PE		X		
Lei RJ			X	
Lei RS				X
Lei Boa Vista		X		
Lei Cuiabá			X	
Lei Vila Velha		X		

Fonte: Elaboração pelo autor.

Inicialmente, deve ser destacado o fato de que — ressalvada a Lei Estadual n. 15.228/2018 (RS) — todas as demais Leis estabelecem, em seus textos, a forma de comprovação da obrigação, determinando que ela deve se dar de maneira documental, essencialmente mediante documentos elaborados pela própria empresa.

6 (seis) dessas 9 (nove) normas – Leis Estaduais n. 20.489/2019 (GO), 11.123/2020 (MT), 16.722/19 (PE), Lei Distrital n. 6.112/18 e Leis Municipais n. 1.928/18 (Boa Vista) e 6.050/2018 (Vila Velha) — dividem a forma de comprovação em 2 (duas) hipóteses: se a pessoa jurídica já dispuser de programa de integridade implantado no momento de assinatura do contrato, basta apresentar uma declaração de existência do programa; se não, devem elas apresentar posteriormente, no prazo fixado pelo normativo, um relatório de perfil e outro relatório de conformidade do programa.

Quanto a isso, cabe salientar que, possivelmente, a inspiração para a demanda dos aludidos relatórios por essas Leis subnacionais tenha advindo do modelo definido pela Portaria n. 909, de 7 de abril de 2015, da Controladoria-Geral da União, a qual define como se dará a comprovação da implementação dos programas de integridade para fins do Decreto Federal n. 8.420/2015.

<sup>33</sup> Qual a forma de comprovação de cumprimento da obrigação de implantar o programa de integridade?

Nos termos da referida Portaria, as empresas devem apresentar um relatório de perfil, que consiste, basicamente, em um formulário com informações das principais características da pessoa jurídica e do seu grau de interação com a Administração Pública; e, também, um relatório de conformidade, que, linhas gerais, consiste em outro formulário contendo os parâmetros do programa de integridade previstos no Decreto Federal n. 8.420/2015 e que foram implementados pela empresa, demonstrando o seu funcionamento e a sua atuação (BRASIL, 2015b).

Voltando às 6 (seis) leis mencionadas, outro destaque a ser feito é que algumas delas, a exemplo da Lei Distrital n. 6.112/2018 e da Lei Estadual n. 11.123/2020 (MT), permitem à autoridade responsável realizar entrevistas e solicitar novos documentos para fins de avaliação, desde que justificada a necessidade.

A Lei Estadual n. 4.730/2018 (AM), por sua vez, exige a declaração de existência do programa das pessoas jurídicas que já o tenham implementado quando da celebração da avença contratual; porém, para os demais casos, a Lei apenas dispõe que deverá ser apresentado documento emitido pela empresa, sem delinear seu formato, nomenclatura ou conteúdo.

Outras 2 (duas) Leis, quais sejam a Lei Estadual n. 7.753/2017 (RJ) e a Lei Municipal n. 6.457/2019 (Cuiabá), determinam que seja apresentada a declaração de existência do programa também para as pessoas jurídicas que já o tenham implementado quando da celebração do ajuste contratual, contudo não especificam a forma de comprovação do cumprimento do requisito para as demais situações.

De toda forma, é interessante observar como a quase totalidade das Leis privilegia a comprovação e a análise sob a forma documental. Até mesmo aquelas normas que permitem expressamente ao agente público responsável pela avaliação realizar entrevistas, estabelecem que devem haver justificada necessidade para tanto<sup>34</sup>.

Reforçando a primazia pela prova documental e denotando uma preocupação com a atuação da Administração, outra previsão que merece destaque e é comum às Leis Estaduais n. 7.753/2017 (RJ), 4.730/2018 (AM) e às Leis Municipais n. 1.928/2018 (Boa Vista), 6.457/2019 (Cuiabá) e 6.050/2018 (Vila Velha) é aquela que delimita o papel do agente público que fará a análise da implementação do programa de integridade: suas ações e deliberações não poderão implicar em interferência na gestão das empresas e nem ingerência nas suas competências, devendo ater-se à responsabilidade de aferir o cumprimento do disposto na Lei, o que se dará mediante prova documental emitida pela empresa.

---

<sup>34</sup> A Lei Municipal n. 6.050/2018 (Vila Velha) não exige justificativa quando a autoridade responsável entender necessário realizar entrevistas e solicitar novos documentos.

A esse respeito, destaca-se, ainda, a disposição do artigo 13, §1º da Lei Distrital n. 6.112/2018, a qual, apesar de não possuir redação clara sobre o momento e condições em que será aplicável, estabelece que a fiscalização do programa de integridade será realizada mediante critério de dupla visita, sendo a primeira voltada prioritariamente para orientação quanto ao saneamento de eventuais desconformidades levantadas.

## 5.5 AGENTE PÚBLICO RESPONSÁVEL POR VERIFICAR O CUMPRIMENTO DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

O quinto critério do presente levantamento teve por objetivo verificar a qual agente público as Leis pesquisadas atribuem a responsabilidade por fiscalizar o cumprimento do requisito de implantação do programa de integridade.

**Tabela 9: Comparativo de resultados para o critério 5 e subcritério 5.1**

Normativos	Critério 5 <sup>35</sup>					Subcritério 5.1 <sup>36</sup>	
	Comissão formada por 03 (três) membros: 1 da Controladoria-Geral; 1 da Procuradoria-Geral; e 1 Secretária da Fazenda.	Órgão ou entidade fiscalizadora definida em ato do chefe de poder	Não há definição na norma	Controladoria Geral do ente ou unidades de controle interno	Gestor/fiscal do contrato	Sim	Não
Lei AM	X					X	
Lei DF		X					X
Lei GO			X				X
Lei MT	X						X
Lei PE				X			X
Lei RJ					X	X	
Lei RS			X				X
Lei Boa Vista					X		X
Lei Cuiabá	X					X	
Lei Vila Velha					X		X

Fonte: Elaboração pelo autor.

Aqui, observa-se uma grande variação entre as Leis pesquisadas. Parte delas — Lei Estaduais n. 4.730/2018 (AM), 11.123/2020 (MT) e Lei Municipal n. 6.457/2019 (Cuiabá) — confere a uma Comissão de servidores a competência para verificar o cumprimento da

<sup>35</sup> Qual o agente público responsável por verificar o cumprimento da implantação do programa de integridade?

<sup>36</sup> Há previsão de capacitação em integridade para os agentes públicos envolvidos na análise dos programas?

obrigação, com a seguinte composição: 1 (um) membro da Controladoria-Geral do ente; 1 (um) membro da Procuradoria-Geral do ente; e 1 (um) membro da Secretaria de Fazenda.

Já a Lei Estadual n. 7.753/2017 (RJ) e as Leis Municipais n. 1.928/2018 (Boa Vista) e 6.050/2018 (Vila Velha) delegam essa atribuição ao gestor (ou, na sua ausência, ao fiscal do contrato). A Lei Estadual n. 16.722/2019 (PE) indica que, para os contratos de obras, de serviços de engenharia, e de gestão, a competência para a avaliação será da Secretaria da Controladoria-Geral do Estado; e, para os demais contratos administrativos em geral, a competência será da das unidades de controle interno do órgão ou entidade contratante.

Por outro lado, a Lei Distrital n. 6.112/2018 não define quem será o agente responsável pela análise, estabelecendo que a indicação se dará em ato do chefe de poder respectivo. De acordo com o Decreto Distrital n. 40.388, de 14 de janeiro de 2020, a competência é da Unidade de *Compliance* da Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF.

As Leis que não indicam nada a respeito são as Leis Estaduais n. 15.228/2018 (RS) e 20.489/2019 (GO).

### **5.5.1 Previsão de capacitação em integridade para os agentes públicos envolvidos na análise dos programas**

Considerando que a elaboração e a implantação de um programa de integridade é um procedimento complexo e que envolve a análise de uma série de fatores relacionados àquela pessoa jurídica, tão complexa quanto é a atribuição de avaliá-lo. Assim, empreendeu-se pesquisa nas normas objeto do presente levantamento, com o fito de identificar quantas delas prescrevem que os agentes públicos responsáveis por essa avaliação deverão ser devidamente capacitados em assuntos referentes à integridade e ao *compliance*.

Como resultado, observou-se que apenas 3 (três) normas — Leis Estaduais n. 4.730/2018 (Amazonas), 7.753/2017 (RJ) e a Lei Municipal n. 6.457/2019 (Cuiabá) — mencionam em seus textos algum tipo de capacitação no assunto para esses agentes públicos envolvidos na análise dos programas de integridade.

### **5.6 SANÇÃO PREVISTA NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE IMPLANTAR O PROGRAMA DE INTEGRIDADE**

O último critério objeto desta pesquisa buscou verificar qual a sanção prevista, em caso de a pessoa jurídica contratada descumprir a obrigação de implantar o programa de integridade, no prazo esperado.

Antes de apresentar os resultados, impende esclarecer que foram desconsideradas as penalidades de inscrição em dívida ativa, em caso de não pagamento da multa imputada; de rescisão contratual unilateral; e de incidência cumulativa de cláusula penal, uma vez que todas essas penas podem ser aplicadas em decorrência do previsto em outras normas, tal como nas Leis Federais n. 8.666/1993 e 14.133/2021, que permitem a rescisão unilateral da avença em caso de inexecução parcial do ajuste.

**Tabela 10: Comparativo de resultados para o critério 6**

Normativos	Critério 6 <sup>37</sup>		
	Multa de até 10% do valor do contrato e impedimento de contratar com o ente até a implantação do programa	Multa de até 10% do valor do contrato e impedimento de contratar com o ente pelo período de 2 anos ou até a implantação do programa	Multa de até 20% do valor do global atualizado do contrato, em caso de não apresentação do programa, e de até 10%, em caso de não atingimento da pontuação mínima. Além disso, levará à impossibilidade de aditamento contratual e de licitar e contratar com o ente, até a efetiva comprovação de implementação do programa.
Lei AM	X		
Lei DF	X		
Lei GO		X	
Lei MT	X		
Lei PE			X
Lei RJ	X		
Lei RS	X		
Lei Boa Vista		X	
Lei Cuiabá	X		
Lei Vila Velha	X		

Fonte: Elaboração pelo autor.

Dito isso, constatou-se que 7 (sete) das Leis pesquisadas cominam a pena de multa de até 10% (dez por cento) do valor da avença, bem como a sanção de impedimento de celebrar contratos com a Administração do ente até a implantação do programa de integridade. São elas: Leis Estaduais n. 4.730/2018 (AM), 11.123/2020 (MT), 7.753/2017 (RJ), 15.228/2018 (RS), Lei Distrital n. 6.112/2018 e Leis Municipais n. 6.457/2019 (Cuiabá) e 6.050/2018 (Vila Velha).

Em caminho semelhante, a Lei Estadual n. 20.489/2019 (GO) e a Lei Municipal n. 1.928/2018 (Boa Vista) também estabelecem a aplicação de multa no mesmo percentual, mas

<sup>37</sup> Qual a sanção prevista no caso de descumprimento da obrigação de implantar o programa de integridade?

delimitam em 2 (anos) o período máximo em que a pessoa jurídica ficará impedida de contratar com a Administração.

Diferentemente, a Lei Estadual n. 16.722/2019 (PE) diferencia a conduta de não implantar o programa de integridade da conduta de implantá-lo de forma parcial, isto é, sem atingir a pontuação mínima prevista na referida Lei. Para o primeiro caso, mais grave, a multa prevista é de até 20% (vinte por cento) do valor global atualizado do contrato; para o segundo, a multa é reduzida para até 10% (dez por cento).

Essas penalidades, assim como as demais sanções em geral, possuem caráter educativo e repressivo. Para instigar as pessoas jurídicas a efetivamente implantarem um programa de integridade, é imprescindível que se estabeleçam sanções suficientemente adequadas para evitar o descumprimento, porém cuidando para não exceder a proporcionalidade.

Nessa toada, observa-se, aqui, a gravidade das penas que podem ser aplicadas pela não implantação do programa de integridade, especialmente a das penas de rescisão unilateral do contrato e de impedimento de firmar novos contratos com a Administração. Se a avaliação do programa não for realizada de forma adequada, há o risco não apenas de se aceitar programas que não sejam efetivos, mas também de rejeitar indevidamente programas aptos e suficientes, prejudicando a saúde financeira e a operação da empresa contratada – o que, ao cabo, também prejudica a própria Administração, que, pelo ambiente de insegurança jurídica criado, leva ao aumento dos preços contratados e à fuga de potenciais bons fornecedores.

## **6. A EFETIVIDADE EM EXAME: DA SUFICIÊNCIA DOS REQUISITOS E DOS PROCEDIMENTOS ESTABELECIDOS NAS LEIS PESQUISADAS PARA FOMENTAR A EFETIVIDADE DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE**

Diante de todo o exposto nos tópicos anteriores, esta seção será dedicada ao objetivo principal da presente pesquisa, qual seja o de investigar em que medida os requisitos e os procedimentos previstos nas leis subnacionais que exigem programa de integridade nas contratações públicas fomentam a sua efetividade.

Há diversos autores, especialmente no campo das ciências da administração, que tratam sobre a definição de “efetividade”, relacionando-a aos conceitos de “economicidade”, “eficiência” e “eficácia”. O Tribunal de Contas da União – TCU, abordando definições utilizadas pelas normas internacionais a respeito das dimensões de análise de uma auditoria operacional, menciona conceituação de “efetividade” que vai ao encontro das definições doutrinárias.

Assim, para a Corte de Contas Federal, “efetividade” se refere à consecução dos resultados pretendidos, sob uma perspectiva de médio e longo prazo, a partir de uma “relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção” (TCU, 2018, p. 10-12).

Trata-se de conceito mais abrangente do que os de “economicidade”, “eficiência” ou “eficácia”. O primeiro, de acordo com o TCU, pode ser definido como a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade”; o segundo, como a “relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade”; e o último, como o “grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados”.

Cumprir fazer o esclarecimento de que a pretensão da análise a ser aqui realizada não é a de examinar a efetividade em si das Leis subnacionais pesquisadas, porquanto, para isso, seria necessário o levantamento de dados que permitissem, por exemplo, verificar a redução, após a edição dessas normas, do número de atos lesivos praticados pelas empresas que implementaram o programa de integridade e contrataram com poder público.

O objetivo delineado consiste, então, em verificar se as disposições estabelecidas nas Leis pesquisadas, em especial seus requisitos e procedimentos, são suficientes para favorecer, de fato, a obtenção de um programa de integridade efetivo. A “efetividade” em exame, portanto, não é a das Leis pesquisadas, mas sim a dos programas de integridade que irão advir a partir das exigências feitas por essas normas.

Na hipótese de essas disposições não serem suficientes, a Administração Pública corre o risco de observar a adoção daquilo que Mendes (2017, p. 160) chama de “programa de *compliance* de fachada”, isto é, um programa “pró forma”, que não passe de mera formalidade ou “peça de papel”, elaborada com o único objetivo de, supostamente, atender à exigência feita pelo poder público, sem que haja realmente a sua implementação prática ou a intenção de que suas orientações sejam seguidas pelos funcionários e pelo corpo diretivo da empresa.

Aliás, a “efetividade” é um termo utilizado tanto pelas Leis subnacionais pesquisadas<sup>38</sup>, quanto pela Lei Anticorrupção<sup>39</sup> e pelo Decreto n. 8.420/2015<sup>40</sup> para classificar os programas de *compliance*. A Administração deve, para todas essas legislações, avaliar a efetividade dos programas apresentados pelas pessoas jurídicas, rejeitando aqueles que não possuam tal característica.

Segundo Veríssimo (2017), um programa de *compliance* pode ser considerado efetivo quando é capaz de identificar e avaliar adequadamente os riscos da prática de delitos, conseguindo evitá-los em grande medida. Em caso de situações que não estejam em *compliance*, espera-se que um programa efetivo consiga detectá-las e adotar ações corretivas — que incluem tanto a apuração dos fatos, quanto a aplicação de sanções aos responsáveis —, bem como modificar e melhorar o programa, a fim de evitar que situações como a verificada voltem a ocorrer.

Ainda de acordo com a autora, um programa de *compliance* efetivo promove a comunicação espontânea às autoridades competentes sobre os fatos que se enquadrarem como infrações legais, com a empresa colaborando com eventual investigação que venha a ocorrer, e adotando medidas voltadas à reparação de eventuais danos causados.

Dessa forma, para Veríssimo (2017), esses são os resultados que necessitam ser avaliados, em um caso concreto, para determinar se há, ou não, um programa de integridade efetivo. Nessa avaliação, a autora ressalta que a Administração deve verificar 2 (dois) aspectos: o primeiro, referente à existência dos elementos essenciais de um programa de *compliance*, conforme os parâmetros previstos na legislação; o segundo, relativo à demonstração de que esses elementos estruturais funcionam de maneira efetiva.

Para elaborar um programa efetivo, a pessoa jurídica não pode seguir uma “fórmula pronta” ou uma “receita de bolo”: é necessário que todas as políticas e medidas que integram esse programa sejam ajustadas às necessidades da organização, considerando suas particularidades e riscos da área de negócio. Um programa cujos elementos não sejam adaptados e personalizados de acordo com a realidade da organização tende a ser ineficaz e

---

<sup>38</sup> Como exemplo, cita-se a previsão da Lei Distrital n. 6.112/2018: “O Programa de Integridade é avaliado, quanto à sua existência, aplicação e efetividade, de acordo com os seguintes parâmetros: [...]” (DISTRITO FEDERAL, 2018).

<sup>39</sup> “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, sem grifos no original).

<sup>40</sup> “Art. 41, 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.” (BRASIL, 2013, sem grifos no original).

“poderá ser considerado inexistente em um processo de responsabilização” (CGU, 2015b, p. 25). Sobre esse ponto, veja-se o que dispõe o artigo 5º da Portaria n. 909/2015, da Controladoria-Geral da União:

§ 2º O Programa de Integridade meramente formal e que se mostre absolutamente ineficaz para mitigar o risco de ocorrência de atos lesivos da Lei n. 12.846, de 2013, não será considerado para fins de aplicação do percentual de redução de que trata o caput. (BRASIL, 2015b).

É possível concluir, portanto, com base no exposto, que, quando se examina a “efetividade” de um programa de integridade, o que se busca é verificar se ele é, de fato, aplicado, se seus mecanismos funcionam, se suas regras são obedecidas, se os controles nele previstos são suficientes para prevenir e reprimir a prática de ilícitos e desvios; se esses mecanismos foram implementados, de acordo com elementos essenciais previstos na legislação e segundo as características e os riscos da pessoa jurídica.

Não obstante a efetividade do programa somente possa ser verificada no caso concreto, a questão ora colocada em discussão é: para além da menção de que os programas de integridade devem ser efetivos, a forma como a exigência está regulada nas Leis pesquisadas, a partir do conjunto de requisitos e procedimentos nelas previstos, são bastantes para favorecer que a Administração admita apenas programas de *compliance* efetivos, possibilitando, assim, o alcance dos objetivos estipulados nessas normas?

Para realizar esse exame, as disposições das Leis objetos de pesquisa foram divididas consoante referência e aplicação precípua à fase de elaboração do programa de integridade pela pessoa jurídica contratada pelo poder público; e à etapa de avaliação, pela Administração Pública, da implementação desse programa.

## **6.1 DISPOSIÇÕES DAS LEIS SUBNACIONAIS PESQUISADAS SOBRE A FASE DE ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE**

Na fase de elaboração do programa, há 2 (dois) fatores a serem destacados: o prazo para que a pessoa jurídica contratada comprove a implementação da exigência; e os parâmetros previstos nas Leis para que as empresas tomem como referência na confecção de seus programas.

Quanto ao prazo em questão, nota-se que, como já verificado, a maioria das Leis — inclusive a Lei Federal n. 14.133/2021 — estabelece que a pessoa jurídica dispõe de 180 (cento

e oitenta) dias, a contar da assinatura do contrato com o poder público, para implementar o programa de integridade. Esse prazo justificaria uma não restrição no mercado, pois, nesse período, uma pessoa jurídica que tenha vencido o processo licitatório, mas não disponha ainda de programa de *compliance*, poderia adotar as medidas para implantá-lo, conforme requisitos definidos na legislação.

Ocorre que, ainda assim, 180 (cento e oitenta) dias pode se mostrar um prazo demasiadamente curto para a implementação de um sistema de integridade, cujas etapas envolvem diversas e complexas etapas, que contemplam desde a confecção de códigos de ética e conduta, até o levantamento e análise de riscos, a instalação de canais de denúncia e a execução de treinamentos e capacitações. Nesse sentido, veja-se a opinião de Motta e Gabardo (2019) a respeito, ao analisar a Lei Estadual n. 7.753/2017, do Estado do Rio de Janeiro – uma das que concede o referido prazo:

Em nosso modo de ver, o prazo de 180 dias [...] é muito curto, especialmente às empresas que possuem estrutura mais complexa. É que a implementação consciente e efetiva dos Programas de *Compliance* deve iniciar com o apoio da Alta Administração, que deverá estar aberta à mudança cultural da organização em prol da integridade, para, na sequência, ser realizada uma análise de maturidade da empresa no aspecto de *Compliance*, bem como do apetite de risco relacionado às atividades da organização. Somente após essa atuação mapeadora, é que se iniciará o planejamento e estruturação do plano de integridade da organização, elaborando-se ou aprimorando-se seu Código de Conduta, criando-se uma estrutura sólida de *Compliance*, bem como instituindo-se políticas internas de integridade. Ao final da estruturação do Programa, ainda será necessária a realização de treinamento dos funcionários, e em alguns casos, até mesmo dos fornecedores, de modo a tornar clara a necessidade da observância das políticas de integridade criadas e do comprometimento dos envolvidos, sob pena de o Programa de *Compliance* mostrar-se ineficiente. (MOTTA; GABARDO, 2019, p. 231)

A opinião dos autores é esclarecedora acerca de um aspecto importante: o prazo a ser concedido, para que a pessoa jurídica implemente o programa de integridade, é diretamente relacionado à efetividade esperada desse mecanismo. Caso a empresa elabore e implemente às pressas o programa, aumenta-se o risco de se obter um mecanismo unicamente “pró-forma”, não efetivo, elaborado unicamente para atender à exigência legal e contratual.

A implementação apressada de Programas de *Compliance*, no prazo curtíssimo de 180 dias, por exemplo, poderá fazer com que esses programas não sejam efetivos, sendo implementados apenas pela aparência, sem, contudo, trazer qualquer resultado à empresa e benefícios à contratação, em total arrepio aos objetivos disciplinados na legislação, e que justificam a exigência desses programas nas relações contratuais com a Administração Pública. (MOTTA; GABARDO, 2019, p. 231)

No que se refere aos parâmetros definidos pelas Leis pesquisadas, os quais servem de orientação para a elaboração do programa de integridade das pessoas jurídicas, cabe destacar o ponto positivo de que a quase totalidade dessas normas estabelecem os mesmos parâmetros expressos no artigo 42 do Decreto Federal n. 8.420/2015, ainda que com alterações pontuais, conferindo algum grau de uniformização quanto à exigência. Há, contudo, entes subnacionais que estabeleceram parâmetros diferentes daqueles indicados no mencionado regulamento federal ou mesmo não instituíram parâmetro algum.

Tratando sobre a atenuação de critérios para as microempresas e empresas de pequeno porte, poucos são os entes federativos que estabeleceram, de maneira expressa, como se dará o referido abrandamento, sendo que alguns deles sequer fizeram indicação, em suas redações, de que o programa de integridade dessas empresas poderia ser implementado de maneira mais simples e diferenciada.

Chama a atenção, também, o fato de alguns entes federativos terem publicado Decretos regulamentando a Lei Anticorrupção e, nesses normativos, terem estabelecido parâmetros diferentes para análise da implementação do programa de integridade, em comparação àqueles que exigiram nas Leis que tratam sobre a exigência de *compliance* nas contratações públicas.

Mesmo que a finalidade seja diferente — para esses Decretos, o programa de integridade importará na análise da dosimetria da multa a ser aplicada por infrações à Lei Anticorrupção; para as normas objeto desta pesquisa, o programa é exigido como obrigação contratual, no bojo de um contrato administrativo ou instrumento congênera —, causa espécie a possibilidade de um programa de integridade de uma mesma empresa privada ser avaliado sob diferentes parâmetros pelo mesmo ente federativo.

Sobre essa questão, é possível pontuar que, mesmo com a instituição de exigência de programa de integridade na Lei Federal n. 14.133/2021, ainda será possível a variação de parâmetros de análise de tal programa, a depender do ente federativo, devido à não previsão, no texto dessa Lei editada pela União, de tais critérios. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos conferiu a regulamento a tarefa de tratar das medidas e da forma de comprovação da implementação do referido programa.

Nesse sentido, vislumbra-se, quanto a esse fator, considerável decorrência para o ambiente de negócios entre o poder público e os agentes privados que com ele contratam: a adoção de diferentes parâmetros para avaliação dos programas de integridade pelos entes subnacionais não permite que as empresas que fornecem bens e serviços para diferentes Municípios e Estados se adaptem de maneira segura e uniforme à exigência de programas de integridade.

Apesar de cada ente dispor de competência para estabelecer os critérios que entendem mais relevantes, deve-se considerar que a homogeneidade quanto aos parâmetros em tela tende a favorecer a efetividade dos programas de integridade, uma vez que delimitam um claro escopo esperado, conferindo segurança jurídica e evitando que as pessoas jurídicas tenham de fazer adaptações de “última hora”, apenas para atender uma outra legislação específica de algum ente.

## **6.2 DISPOSIÇÕES DAS LEIS SUBNACIONAIS PESQUISADAS SOBRE A ETAPA DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE**

Os parâmetros indicados pelas Leis pesquisadas não só orientam as pessoas jurídicas sobre os elementos essenciais que deverão integrar o programa de integridade, como também servem para fins de aferição, pela Administração Pública, quanto à sua devida implementação.

Todavia, como já pontuado, tanto a elaboração, quanto a avaliação do programa de integridade são atividades complexas, que, de acordo com a CGU (2018), demandam tempo e envolvem várias áreas do conhecimento. Além disso, ela depende do exame de adequação do programa à realidade de cada pessoa jurídica, de modo que um programa pode funcionar para prevenir a ocorrência de atos de corrupção em uma pessoa jurídica, mas pode não servir para outra, já que ambas pode ter necessidades e especificidades diferentes.

A CGU (2018), ainda, ao tratar sobre a avaliação dos programas de integridade à luz da Lei Anticorrupção e do Decreto Federal n. 8.420/2015, reconhece que os parâmetros estabelecidos no aludido Regulamento — os quais foram replicados nas Leis subnacionais pesquisadas — não possuem concretude em suas definições, o que torna a análise da implantação e da efetividade do programa de *compliance* ainda mais complexa.

De fato, se os parâmetros de exame do programa de integridade não restarem claros e bem definidos para o avaliador, ter-se-á um cenário propício a subjetivismos, dando margem à insegurança jurídica, com o aumento da probabilidade de se aceitar programas não efetivos.

Como exemplo, pode-se mencionar o parâmetro previsto no inciso IV do artigo 42 do Decreto Federal n. 8.420/2015 e, também, nas Leis pesquisadas: “treinamentos periódicos sobre o programa de integridade”. Qual seria a periodicidade apta a configurar a adequação e demonstrar a efetividade do programa de integridade?

Para amenizar esse problema, a CGU (2018, p. 23) relata ter criado uma metodologia que permite a uniformização e a otimização dessa avaliação, mediante a utilização de uma “Planilha de Avaliação”, na qual se encontram uma série de perguntas, divididas conforme os

parâmetros previstos no indigitado Decreto, que visam a nortear o avaliador em sua tarefa de atestar a existência, a aplicação e a efetividade das medidas de integridade apresentadas pela pessoa jurídica.

O Estado de Pernambuco, por meio do Decreto Estadual n. 50.365, de 4 de março de 2021, e o Distrito Federal, mediante o Decreto Distrital n. 40.388, de 14 de janeiro de 2020, e a Portaria CG n. 157, de 1º de outubro de 2020, também buscaram conferir maior objetividade aos critérios de avaliação, ao decompor os parâmetros do programa de integridade e atribuir faixas de notas para o atendimento de cada um deles.

Sistemática semelhante pode servir de referência tanto para a União, no regulamento que apresentará detalhamentos sobre a exigência constante do artigo 25, §4º da Lei Federal n. 14.133/2021, quanto para os demais entes subnacionais, a fim de que a atividade de aplicação dos parâmetros legais no exame do programa de integridade seja mais objetiva, segura e padronizada, favorecendo a efetiva adoção de *compliance* pelas empresas contratadas pelo poder público.

Entre as previsões das leis pesquisadas referentes à etapa de avaliação do programa de integridade adotado pela pessoa jurídica, destacam-se, também, além do ponto mencionado, outros 3 (três) fatores que impactam na efetividade do programa, quais sejam: a forma de comprovação sobre a sua implementação; a qualificação dos agentes responsáveis pela avaliação; e o monitoramento dos resultados obtidos.

No que tange ao primeiro desses fatores, as Leis subnacionais objetos de pesquisa estabelecem, conforme levantado em tópico anterior, que o ônus da prova de que o programa de integridade se encontra devidamente implementado recai sobre a pessoa jurídica contratada, a quem incumbe apresentar os meios de prova indicados nas normas. Esses instrumentos de comprovação consistem, basicamente, em provas de natureza documental: relatórios e declarações, acompanhados das respectivas evidências.

Mesmo quando essas leis preveem a possibilidade de o avaliador demandar a realização de entrevistas para avaliar a implementação do *compliance* no âmbito da pessoa jurídica, o texto jurídico exige, em regra, que haja uma justificativa para tanto, denotando, assim, um caráter excepcional a esse outro meio de prova.

Por um lado, é compreensível que, para se conferir formalismo e objetividade à análise, facilitando o controle sobre as ações praticadas durante a avaliação do programa de integridade, as leis privilegiem a forma documental de comprovação. Noutro giro, levanta-se o questionamento sobre se essa análise de documentações elaboradas pela própria pessoa jurídica contratada seria suficiente para proceder ao devido exame da efetividade do programa de

integridade implantado, dispensando-se inspeções, observações *in loco* e monitoramentos periódicos, por exemplo.

Nesse sentido, salutar a disposição da Lei Distrital n. 6.112/2018, ao prever, também, que deverão ser realizadas visitas ao local de funcionamento da pessoa jurídica. Embora compreenda-se o custo que tal medida possa acarretar, há grande vantagem em propiciar ao avaliador um melhor conhecimento das especificidades da empresa contratada, assim como a visualização da operação prática dos mecanismos de integridade implantados. Desse modo, há menores chances de se aceitar programas de *compliance* de “fachada”.

Outro fator a ser destacado diz respeito à qualificação dos avaliadores do programa de integridade adotado pela pessoa jurídica contratada. Na opinião de Ferreira (2019, p. 277), para que as Leis subnacionais pesquisadas não virem “letra morta”, é necessário que a Administração Pública capacite os servidores responsáveis pela avaliação em foco. Agentes públicos pouco qualificados para proceder à essa análise certamente propiciarão o aceite de programas de integridade não efetivos; ou, ao contrário, tenderão a rejeitar programas dotados de efetividade.

Foi verificado anteriormente que, enquanto uma parte das Leis atribuem essa tarefa ao gestor ou fiscal do contrato administrativo designado pela Administração, outra parte determina que ela deverá ser realizada por uma comissão de servidores ou pelo órgão de controle interno do ente.

Analisando-se essas disposições, opina-se que delegar a atribuição pela análise da implantação e efetividade do programa de integridade a uma comissão de servidores ou órgão externo que não possuam outras competências relacionadas àquela avença contratual é positiva, pois tem o condão de, em tese, delegar a responsabilidade a servidores que podem se especializar nessa atividade e serem, assim, mais capacitados em integridade e *compliance*.

Noutro giro, há o lado negativo de atribuir essa tarefa a agentes públicos que, a princípio, não conhecem o mercado específico do objeto da contratação e a realidade das empresas que nele atuam, tanto quanto o gestor ou fiscal do avença.

Porém, delegar a avaliação aos responsáveis pela gestão ou fiscalização do contrato certamente levará esses servidores a terem ainda mais contato com as pessoas jurídicas contratadas, o que pode, na opinião de Ferreira (2019), propiciar um ambiente mais tendencioso à ocorrência de práticas de corrupção, indo de encontro aos objetivos das Leis pesquisadas. Verifica-se, então, haver um conflito de escolha (*trade-off*) entre atribuir tal atribuição aos gestores/fiscais do contrato ou a uma comissão de servidores ou órgão externo.

Ademais, também foi levantado que apenas 3 (três) entre as leis pesquisadas mencionam expressamente que os agentes públicos responsáveis pela avaliação do programa de integridade deverão receber algum tipo de capacitação na temática.

A ausência de menção no texto das Leis quanto à capacitação desses representantes da Administração Pública não significa necessariamente que não se procederá ao devido treinamento requerido para a consecução da atividade de avaliar o programa de integridade apresentado pela pessoa jurídica contratada. Todavia, a previsão legal ajuda reforçar a seguinte e inevitável conclusão: para que essas normas verdadeiramente alcancem os objetivos a que se propõem e as empresas, de fato, implementem programas de *compliance* que não sejam meramente “pró-forma”, é fundamental contar com agentes capacitados que possam orientar, avaliar e fiscalizar devidamente a implantação do programa.

Essa capacitação é ainda mais imprescindível ao se considerar que *compliance* e integridade não é um tema, até então, cotidiano e rotineiro para servidores habituados a trabalhar com contratações, como o é para os auditores internos que trabalham na Controladoria-Geral da União, por exemplo. Antes da Lei n. 14.133/2021, a Lei n. 8.666/1993 não fazia qualquer menção a *compliance*. Também é preciso considerar as dificuldades e a falta de estrutura vivenciada por alguns Estados-membros e diversos médios e pequenos Municípios do Brasil, que carecem de recursos e pessoal qualificado.

Espera-se que, com o avanço que a temática vem ganhando, os órgãos federais mais estruturados, como a CGU, que já divulga diversos manuais e orientações, possam auxiliar na capacitação e na atuação desses agentes públicos, que terão a árdua missão de avaliar e garantir que os programas de integridade aceitos pela Administração sejam efetivos, e não meras “peças de papel”. Sugere-se, até mesmo, que esse auxílio conste expressamente do regulamento a ser editado pela União, nos termos do repetidamente mencionado artigo 25, §4º da Lei n. 14.133/2021.

Finalmente, o último fator a ser destacado é que, apenas com monitoramento frequente e contínuo dos resultados obtidos com a forma como se está a exigir programas de integridade nas contratações públicas, se poderá adotar as modificações necessárias nos procedimentos e medidas de avaliação, para se garantir que os programas implementados pelas empresas sejam efetivos.

Apesar disso, nenhuma das Leis pesquisadas prevê esse monitoramento, o qual seria possível de ser realizado por meio de indicadores a serem implementados, constantemente avaliados e divulgados de forma transparente. Também não foi identificado nenhum ente

federativo, entre aqueles que editaram a exigência de programa de integridade em suas contratações, que divulgue espontaneamente informações a esse respeito.

Assim, a Administração Pública que opta por obrigar que as empresas contratadas implementem *compliance* parece estar “no escuro”: não há medição do número de programas de integridade que foram aceitos ou rejeitados; quais as principais causas de rejeição; qual o índice de cumprimento do prazo de comprovação previsto na lei; qual a eventual redução na proporção de participantes nos certames licitatórios; qual o grau em que houve encarecimento dos contratos públicos em que a exigência foi feita; qual o grau de redução do número de infrações, de atos lesivos e de desvios entre as empresas que implementaram *compliance* e aquelas que não o adotaram etc.

A previsão do monitoramento mencionado também é sugestão à regulamentação determinada pelo artigo 25, §4º da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a qual poderá estabelecer a necessidade de cada órgão e entidade divulgarem, de acordo com os requisitos da Lei de Acesso à Informação para a transparência ativa, as informações e dados mencionados. Desse modo, tanto os órgãos de controle, quanto a própria sociedade poderão atuar na fiscalização da efetividade dos programas de integridade implementados pelas pessoas jurídicas contratadas pelo poder público.

## 7. CONCLUSÃO

A corrupção é um problema que afeta todos os países, em maior ou menor grau, a depender de fatores como a cultura local e o grau de desenvolvimento econômico. Levantamentos apresentados neste estudo demonstram que a Administração Pública brasileira ainda é uma grande vítima desse mal, o que acaba por trazer diversas consequências deletérias para a sociedade, como a baixa qualidade dos serviços públicos prestados e o aumento da desigualdade social.

A partir da intensificação do fenômeno da globalização, que levou ao aumento das transações entre diferentes países, a corrupção conseguiu romper fronteiras nacionais e desenvolver complexos mecanismos que permitiram sua operação em escala global. A partir da década de 1970, porém, com a ocorrência de grandes escândalos de corrupção nos Estados Unidos, percebeu-se o quanto ela era capaz de afetar o ambiente concorrencial empresarial e a boa relação entre os países.

É em solo norte-americano que é aprovada, então, uma importante lei, que viria a marcar um ponto de virada na luta contra a corrupção, estruturando um ambiente normativo global

voltado ao seu combate: o *Foreign Corrupt Practices Act* — *FCPA*. Com a sua edição, e a pressão que passou a ser exercida pelos Estados Unidos, acordos internacionais foram celebrados, por meio dos quais os signatários se comprometeram a aprovar normativos internos e a implementar procedimentos visando à cooperação e à punição de atos de corrupção.

Nessa esteira, o Brasil, um daqueles que firmou esses acordos, passou a ser cobrado para cumprir os compromissos assumidos. O país já contava com uma série de dispositivos anticorrupção, inseridos em seu texto constitucional e em outras leis e regulamentos — os quais compõem o sistema normativo brasileiro anticorrupção —, porém faltava uma norma que estabelecesse a responsabilização de pessoas jurídicas pelos atos de corrupção. Após o clamor popular que tomou conta do país no ano de 2013, foi acelerada a aprovação da proposta que viria a se tornar a Lei Anticorrupção, estabelecendo a mencionada responsabilização.

Inspirada em outras normas internacionais, como o *FCPA*, a LAC também foi responsável por notabilizar, no plano jurídico interno, a figura do programa de *compliance*, ao indicar que a empresa que possuir mecanismos de integridade implementados terá sua pena administrativa atenuada.

Esse instituto — cujas origens remontam ao ambiente dos agentes financeiros, quando passou a ser utilizado como ferramenta para garantir a observância das leis e regulamentos, resguardando a estabilidade do sistema — teve, paulatinamente, sua adoção ampliada pelas organizações, com base em incentivos e exigências advindas da legislação e do próprio mercado.

No ordenamento jurídico brasileiro, programa de *compliance* é chamado de programa de integridade. Tal programa, para fins da Lei Anticorrupção, é composto por elementos essenciais previstos no artigo 42 do Decreto n. 8.420/2015, que envolvem, entre outros, o comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, a avaliação de riscos, a instituição de códigos de ética e de conduta, a existência de uma instância independente responsável pelo programa, a implementação de canais de denúncia e de treinamentos periódicos.

Reconhecendo que, nas contratações públicas, o risco de ocorrência de corrupção e de fraudes é maior, o Estado de Rio de Janeiro, em 2017, inicia, com a edição da Lei Estadual n. 7.753, um movimento que viria a ser seguido por outros entes subnacionais: passa-se a exigir que as pessoas jurídicas contratadas pelo poder público comprovem a implementação de programas de integridade.

Foi apresentada, neste estudo, a discussão sobre a constitucionalidade dessas leis subnacionais, tendo em vista a competência privativa conferida pela Constituição Federal de 1988 à União, para dispor sobre normas gerais acerca de licitações e contratos administrativos.

Contudo, com a edição da Lei Federal n. 14.133, em 1º de abril de 2021, que previu a mesma obrigatoriedade, a questão parece superada, podendo-se considerar que as leis dos entes subnacionais ostentam a condição de normas específicas, compatíveis com a norma geral recém-promulgada pela União.

Restam, porém, questionamentos sobre a condição das balizas estabelecidas por esse diploma federal, especificamente sobre o valor limítrofe para a exigência do programa de integridade e o prazo para a comprovação de sua implantação. Uma interpretação que se vislumbra possível é a de que tais balizas são normas específicas à União, as quais podem ser modificadas pelos entes subnacionais, no exercício de sua competência legislativa.

De toda forma, para que essas previsões legais não sejam esvaziadas, não alcançando o objetivo de diminuição dos casos de corrupção e de irregularidades nas contratações pública, é necessário que os programas de integridade a serem implementados pelas pessoas jurídicas contratadas pelo poder público sejam efetivos, isto é, que os mecanismos neles contidos realmente funcionem e sejam capazes de prevenir e reprimir desvios. Programas meramente “pró-forma” ou “de fachada”, apresentados com o único objetivo de cumprir formalmente aquilo que dispõe a lei, não podem e não devem ser aceitos pela Administração.

A presente pesquisa buscou, assim, investigar em que medida os requisitos e os procedimentos previstos nas leis subnacionais que exigem programa de integridade nas contratações públicas fomentam a sua efetividade. Tal perquirição é oportuna, especialmente ao se considerar que ainda será editado normativo regulamentando, a nível federal, a exigência de programa de integridade pela nova LLCA.

Foram, então, verificados os principais aspectos de tais leis subnacionais, para, em seguida, realizar-se o exame sobre os aludidos requisitos e procedimentos. Como resultado da investigação empreendida, foram apontados fatores que impactam diretamente na efetividade do programa de integridade, relacionados às 2 (duas) principais fases em que se pode estruturar a exigência em foco: o momento de elaboração e implementação do programa pela pessoa jurídica contratada; e a fase em que a Administração Pública fiscaliza o cumprimento da obrigação.

Quanto à primeira fase, argumentou-se que o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da assinatura da avença contratual, previsto na maioria das normas subnacionais pesquisadas, pode não ser razoavelmente bastante para que uma empresa consiga percorrer todas as complexas etapas que envolvem a estruturação de um programa de integridade, o que pode ser um gatilho para que as pessoas jurídicas implantem mecanismos de integridade “às pressas”, apenas para atender à exigência legal, sem o devido cuidado com a sua efetividade.

Embora a nova LLCA também estabeleça o mesmo prazo, entende-se que, por se tratar de aspecto procedimental, o regulamento a ser editado com base no referido diploma pode estabelecer prazos mais dilatados e condizentes com a complexidade da tarefa, a depender, por exemplo, do porte da empresa.

Ainda nessa primeira fase, também foi levantado que, somente mediante a uniformidade dos parâmetros legais a serem contemplados pelo programa de integridade, é que as empresas que fornecem bens e prestam serviços às Administrações de diferentes entes federativos poderão, a partir de um escopo delimitado, planejar suas estruturas internas de *compliance* com segurança jurídica. Desse modo, evitar-se-iam adaptações de “última hora”, apenas para atender essa ou aquela legislação, o que seria prejudicial à efetividade dos mecanismos de integridade.

A esse respeito, é possível que, apesar de Estados-membros, o Distrito Federal e Municípios ainda guardarem sua autonomia para legislar a respeito desses parâmetros, o regulamento federal do artigo 25, §4º da nova LLCA possa influenciar as normas subnacionais e garantir uma relativa homogeneidade de tais critérios, à semelhança do que hoje ocorre com as previsões do Decreto Federal n. 8.420/2015.

Na segunda fase utilizada como referência nesta pesquisa — a que se refere à fiscalização do programa de integridade —, os parâmetros em questão também foram apontados como pontos de atenção. Se eles não forem claros e objetivos, a avaliação se baseará em subjetivismos, que tendem a aumentar as chances de se aceitar programas não efetivos.

Para tanto, mencionou-se a sistemática adotada pela CGU, na avaliação dos programas de *compliance* sob a luz da Lei Anticorrupção, e os exemplos dos atos infralegais editados pelo Estado de Pernambuco e pelo Distrito Federal, os quais podem ser utilizados tanto pela União, no regulamento a ser editado com base na Lei Federal n. 14.133/2021, como pelos demais entes subnacionais.

Também foi apontada a necessidade de se refletir acerca dos meios probatórios previstos para o exame quanto ao cumprimento da obrigação de implementação de *compliance* pelas empresas contratadas. Embora o privilégio à forma documental seja justificável, a utilização de outros meios de prova, como inspeções e verificações *in loco*, pode contribuir para se conhecer a realidade da empresa e se atestar o efetivo funcionamento dos mecanismos de integridade implantados.

Os últimos 2 (dois) fatores analisados dizem respeito à necessidade de se ponderar sobre a designação dos agentes responsáveis pela fiscalização do programa de integridade, prevendo-se que eles deverão ser devidamente capacitados para compreender a temática do *compliance* e identificar programas não efetivos; e à importância de se estabelecer expressamente, no

regulamento exigido pelo artigo 25, §4º da Lei Federal n. 14.133/2021, o contínuo monitoramento e divulgação dos resultados alcançados, como forma de propiciar o controle dos órgãos competentes e da sociedade sobre a efetividade tanto dos programas implantados, como da própria exigência em foco.

Por todo o exposto, conclui-se que a exigência de programa de integridade nas contratações públicas pelas leis subnacionais e, também, pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos representa verdadeira oportunidade para que o mercado privado, especialmente aquele voltado ao fornecimento de bens e à prestação de serviços à Administração Pública, adote mecanismos de integridade e internalize uma cultura de *compliance* com a legislação e com a ética no trato com o poder público. Espera-se, com isso, uma redução no número de irregularidades e de atos de corrupção, permitindo a modernização e o avanço do Estado brasileiro a patamares superiores de moralidade e eficiência.

Contudo, confirmando a hipótese inicial desta pesquisa, verificou-se que a forma como a exigência em tela está estruturada nas leis pesquisadas carece de aprimoramentos, para que os objetivos com a obrigatoriedade de programa de integridade nas contratações públicas não sejam frustrados. Afinal, as boas intenções do legislador pouco adiantarão, se não forem acompanhadas de regras e previsões que fomentem, de fato, a implementação de programas de integridade efetivos pelas pessoas jurídicas contratadas pelo poder público.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Sidmar Roberto Vieira; ALVES, Francisco José dos Santos. Testando o Triângulo de Cressey no contexto da convergência às Normas Internacionais de Contabilidade: um estudo empírico sobre comportamento ético de profissionais de contabilidade. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 8, n. 2, p. 282-297, abr-jun. 2015.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. *E-book*.

ARANTES, Letícia Pagani. **Os programas de compliance e o combate à corrupção**. 2019. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.

ASSI, Marcos. **Compliance: como implementar**. São Paulo: Trevisan, 2018. *E-book*.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS INTERNACIONAIS – ABBI; FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – FEBRABAN. **Função de Compliance**. 2009. Disponível em: [http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance\\_09.pdf](http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance_09.pdf). Acesso em: 05 mai. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **ISO 37001**: Sistema de gestão de antissuborno. Disponível em: <http://www.abnt.org.br/publicacoes2/category/184-iso-37001>. Acesso em: 14 mai. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **ISO 19600**: Sistema de gestão de *compliance*. Rio de Janeiro: ABNT, 2016.

ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS – ACFE. **Report to the nations**: 2020 global study on occupational fraud and abuse. 2020. Disponível em: <https://acfepublic.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

B3. **Quem somos**. 2021. Disponível em: [http://www.b3.com.br/pt\\_br/b3/institucional/quem-somos/](http://www.b3.com.br/pt_br/b3/institucional/quem-somos/). Acesso em: 11 mai. 2021.

B3. **Regulamento do Novo Mercado**. 2017. Disponível em: [http://www.b3.com.br/data/files/52/01/28/EC/AA4277108F39C077AC094EA8/Regulamento%20do%20Novo%20Mercado%20-%2003.10.2017%20\(Sancoes%20pecuniarias%202021\).pdf](http://www.b3.com.br/data/files/52/01/28/EC/AA4277108F39C077AC094EA8/Regulamento%20do%20Novo%20Mercado%20-%2003.10.2017%20(Sancoes%20pecuniarias%202021).pdf). Acesso em: 11 mai. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Recomendações de Basileia**. 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>. Acesso: em 06 mai. 2021.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS – BIS. **Core Principles for Effective Banking Supervision**. 1997. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbs30.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2021.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS – BIS. **Compliance and the compliance function in banks**. 2005. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbs113.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2021.

BLOK, Marcella. **Compliance e Governança Corporativa**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2020.

BOLL, José Luis Serafini. **A corrupção governamental no Brasil** : construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos estados brasileiros. 2010. 75 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/3886/1/423819.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 31 dez. 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 9 set. 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 23 mai. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 22 jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 23 mai. 2021.

BRASIL. Banco Central do Brasil – BACEN. **Resolução n. 2.554, de 24 de setembro de 1998**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 25 set. 1998. Disponível em: [www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res\\_2554\\_v3\\_P.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res_2554_v3_P.pdf). Acesso em: 06 mai. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 15 dez. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 23 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão n. ADI 3.670-0. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 02 de abril de 2007. **Diário de Justiça**. Brasília, 18 maio 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=456060>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. **EMI n. 00011 2009 – CGU/MJ/AGU, de 23 de outubro de 2009**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0unjyodw7o dc01hwctne1f876y11647190.node0?codteor=735505&filename=Tramitacao-PL+6826/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0unjyodw7o dc01hwctne1f876y11647190.node0?codteor=735505&filename=Tramitacao-PL+6826/2010). Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2 ago. 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 19 mar. 2015a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. **Portaria n. 909, de 7 de abril de 2015**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 8 abr. 2015b. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34001/8/Portaria909\\_2015.PDF](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34001/8/Portaria909_2015.PDF). Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1º jul. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 17 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 23 nov. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm). Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2021**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/ploa/Orcamento%20Cidadao%20PLOA2021.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1º abr. 2021a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. **Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP)**. 2021b. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/cadastros/portal-CNIR/ogp-transparencia-fundiaria>. Acesso em: 06 abr. 2021.

BRUNO, Cassio. **Ex-secretário de Saúde do Rio de Janeiro é preso**. 2020. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/politica/ex-secretario-de-saude-do-rio-de-janeiro-e-preso>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio André (org.); BERTONCINI, Mateus (org.). **Lei anticorrupção**: comentários à Lei 12.846/2013. São Paulo: Grupo Almedina, 2014.

CARNEIRO, Cláudio. Compliance e a cultura de paz. **Galileu** – Revista de Direito e Economia. Lisboa, v. XX, 2019, p.37-58, 3 de junho de 2019. Disponível em: [http://journals.ual.pt/galileu/wp-content/uploads/2019/09/Galileu\\_XX\\_1\\_2019.pdf](http://journals.ual.pt/galileu/wp-content/uploads/2019/09/Galileu_XX_1_2019.pdf). Acesso em: 04 mai 2021.

CASTRO, Rafael Guedes de. **Compliance criminal**: autorregulação, gerenciamento do risco e impactos na atividade econômica empresarial. 2016. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos//00005d/00005d03.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2021.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILIOOTTO, Mirela Miró. **Compliance nas contratações públicas**: exigência e critérios normativos. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Cartilha - Empresas Brasileiras no Exterior**. Brasília: CGU, 2015a. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/cartilha\\_anticorruptao.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/cartilha_anticorruptao.pdf). Acesso em 17 abr. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Programa de integridade**: diretrizes para empresas privadas. Brasília: CGU, 2015b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em 03 mar. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR**. Brasília: CGU, 2018. Brasília, Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-pratico-integridade-par.pdf>. Acesso em: 25 maio 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Painel Correição em Dados**. 2021a. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em 01 abr. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Portal da Transparência**. 2021b. Disponível em: <https://portaltransparencia.gov.br>. Acesso em 01 abr. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Painel Integridade Pública**. 2021c. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>. Acesso em 19 abr. 2021.

DEL MONTE, Alfredo; PAPAGNI, Erasmo. **Public Expenditure, Corruption, and Economic Growth: The case of Italy**. 2001. Disponível em: <http://www.economiaindustriale.unina.it/papers/Growth&Corr.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital n. 6.112, de 02 de fevereiro de 2018**. Brasília, DF: Diário Oficial do Distrito Federal, 06 fev. 2018. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei\\_6112\\_02\\_02\\_2018.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei_6112_02_02_2018.html). Acesso em: 24 mai. 2021.

DWECK, Denise. **Escândalos corporativos**. 2010. Exame.com. Disponível em: <https://exame.com/mundo/escandalos-corporativos-m0042103>. Acesso em: 09 mai. 2021.

ESTADOS UNIDOS. U.S. Department of Justice and The Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission. **FCPA – A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act**. Second Edition. 2020. Washington, jul. 2020. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1306671/download>. Acesso em: 16 abr. 2021.

ESTADOS UNIDOS. United States Sentencing Commission. **Guidelines Manual**. 2018. Washington, jul. 2018. Disponível em: <https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/2018/GLMFull.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2021.

FAGALI, Bruno. A construção e consolidação do ambiente normativo global de combate à corrupção empresarial. **Revista dos Tribunais Online**, São Paulo, v. 1/2020, p. 31-75, jan./mar. 2020.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – FEBRABAN. **Guia Boas Práticas de Compliance**. 2018. Disponível em: [https://cmsportal.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/febraban\\_manual\\_compliance\\_2018\\_2web.pdf](https://cmsportal.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/febraban_manual_compliance_2018_2web.pdf). Acesso em: 04 maio 2021.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO – FIESP. **Relatório corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. 2010. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021>. Acesso em: 01 abr. 2021.

FERREIRA, Tomas Julio. Fomento à Integridade: o compliance como exigência nas contratações públicas. **Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí**, Ijuí, ano XXVIII, n. 52, p. 267-283, jul./dez. 2019.

FONSECA, Antonio. Programa de Compliance ou Programa de Integridade, o que isso importa para o Direito brasileiro? **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 30, n. 1/2, p. 77-97, jan./fev. 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/211930794.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

FRANCO, Isabel (org.). **Guia prático de compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book*.

**G1. Protestos pelo país têm 1,25 milhão de pessoas, um morto e confrontos.** 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/protestos-pelo-pais-tem-125-milhao-de-pessoas-um-morto-e-confrontos.html>. Acesso em: 15 jun. 2021.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 60, n. 15, p. 129-147, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/08/lei-anticorruptao-compliance.pdf>. Acesso em: 06 maio 2021.

GARBACCIO, Grace Ladeira; GOUVEIA, Jorge Cláudio de Bacelar; BARBOSA, Carla Mariotini Laranjeira. Transnational crime and money laundering: the relevance of international cooperation treaties. **Revista da Faculdade Mineira de Direito - Puc Minas**, Belo Horizonte, v. 22, n. 44, p. 1-22, dez. 2019. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/20286>. Acesso em: 24 maio 2021.

GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão Jurídico-Sociológica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 133, p. 103-139, jul./set. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45445/44994>. Acesso em: 12 abr. 2021.

GÓIS, Veruska Sayonara de; SANTOS, Antônia Edneuma dos; ROCHA, Ianara Maressa Macedo da. Marco normativo anticorrupção: desafios para implantação de compliance. **Revista da CGU**, Brasília, v. 8, n. 12, p. 229-246, jan./jun. 2016.

GRECO FILHO, Vicente. **O combate à corrupção e comentários à Lei de Responsabilidade de pessoas jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

INTERACT. **Handbook Compliance: um guia histórico, conceitual e técnico**. 2. ed. Lajeado: Interact, 2019. Disponível em: [https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/46746/1576081609Compliance\\_Handbook\\_da\\_Interact\\_-\\_v2\\_pt.pdf](https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/46746/1576081609Compliance_Handbook_da_Interact_-_v2_pt.pdf). Acesso em: 07 mai. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — IBGE. **IBGE divulga o rendimento domiciliar per capita 2019**. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26956-ibge-divulga-o-rendimento-domiciliar-per-capita-2019>. Acesso em: 04 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — IBGE. **Produto Interno Bruto — PIB**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 01 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA — IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5ª ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO — IBPT. **Estudo sobre os dias trabalhados para pagar tributos em 2017**. 2017. Disponível em:

<https://antigo.ibpt.com.br/webroot/img/uploads/novelty/estudo/2587/ESTUDOSOBREOSDI-ASTRABALHADOSPAPAGARIMPOSTODE2017.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2019. *E-book*.

KPMG. **Guia prático do Compliance: o que você precisa saber para começar**. 2020. Disponível em: <https://midia.kpmg.com.br/comunicados/arquivos/livro-digital-guia-pratico-do-compliance-KPMG-v2.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2021.

L'ASTORINA, Humberto Carlos. Planejamento anticorrupção em obras públicas e a Teoria do Triângulo da Fraude. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS (SINAOP), 2011, 14, 2011, Cuiabá. **Anais [...]**. Cuiabá: Sinaop, 2011. p. 1-11. Disponível em: [http://www.ibraop.org.br/acervo/XIV\\_sinaop/docs/HumbertoLastorina.pdf](http://www.ibraop.org.br/acervo/XIV_sinaop/docs/HumbertoLastorina.pdf). Acesso em: 02 abr. 2021.

LIMA, Bruna; CADRIM, Maria Eduarda. **Brasileiros infectados pela covid-19 morrem em filas à espera de vagas UTI**. 2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/03/4912974-brasileiros-infectados-pela-covid-19-morrem-em-filas-a-espera-de-vagas-uti.html>. Acesso em: 02 abr. 2021.

MACHADO, Ivja Neves Rabêlo. **Parâmetros à atuação do chief compliance officer na política pública de enfrentamento da corrupção**. 2017. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília – Uniceub, Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.uniceub.br/arquivo/144ng\\_20190730045750\\*.pdf?AID=3003](https://www.uniceub.br/arquivo/144ng_20190730045750*.pdf?AID=3003). Acesso em: 03 mai. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. *E-book*.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. **Compliance: concorrência e combate à corrupção**. São Paulo: Trevisan, 2017.

MENDONÇA, Ricardo. **Pela 1ª vez, corrupção é vista como maior problema do país, diz Datafolha**. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>. Acesso em 04 abr. 2021.

MILESKI, Helio Saul. **O estado contemporâneo e a corrupção**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (org.). **Limites do controle da administração pública no Estado de Direito**. Curitiba: Íthala, 2019.

NASCIMENTO, Gabriela Monteiro Luz Frois do; GODINHO, Renato Godinho . Programas de integridade na Lei n. 12.846/2013: o compliance como instrumento de prevenção da corrupção no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5425, 9 mai. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66021>. Acesso em: 03 mai. 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes (org.). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Curitiba: Zênite, 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO — OCDE. **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. 2000. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/convencao-ocde>. Acesso em: 18 abr. 2021

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO — OCDE. **CleanGovBiz: integrity in practice**. Integrity in practice. 2014a. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/>. Acesso em: 05 abr. 2021

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO — OCDE. **Foreign Bribery Report: an analysis of the crime of bribery of foreign public officials**. 2014b. Disponível em: <https://read.oecd.org/10.1787/9789264226616-en?format=pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021

PASCHOAL, Ana Luiza Pedrosa; SANTOS, Nálbia de Araújo; FARONI, Walmer. Diamante da fraude: evidências empíricas nos relatórios de demandas externas do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) dos municípios brasileiros. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 12, n. 2, p. 136-156, dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/18732/12906>. Acesso em: 02 abr. 2021.

PERNAMBUCO. **Lei Estadual n. 16.722, de 09 de dezembro de 2019**. Recife, PE: Diário Oficial do Estado de Pernambuco, 10 dez. 2019. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16722&complemento=0&ano=2019>. Acesso em: 23 mai. 2021.

PESTANA, Márcio. **Lei anticorrupção: exame sistematizado da Lei n. 12.846/2013**. São Paulo: Manole, 2016.

PINHEIRO, Igor Pereira. **O sistema brasileiro anticorrupção: análise histórica e aspectos críticos**. 2019. 176 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas – Especialidade em Direito Constitucional) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/41899/1/ulfd140963\\_tese.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/41899/1/ulfd140963_tese.pdf). Acesso em: 02 abr. 2021.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. **É preciso cautela ao exigir compliance em contrato público**. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-18/clovis-pinho-preciso-cautela-compliance-contrato-publico>. Acesso em: 20 maio 2021.

PRICEWATERHOUSECOOPERS — Pwc. **Respondendo à Lei Anticorrupção do Reino Unido de 2010**. 2011. Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/forensics/assets/uk-bribery.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

PRICEWATERHOUSECOOPERS — Pwc. **Pesquisa Global sobre Fraudes e Crimes Econômicos 2020**. 2020. Disponível em: [https://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/servicos/assets/consultoria-negocios/2020/pesquisa\\_sobre-fraudes-e-crimes-economicos-2020-pwc-brasil.pdf](https://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/servicos/assets/consultoria-negocios/2020/pesquisa_sobre-fraudes-e-crimes-economicos-2020-pwc-brasil.pdf) Acesso em: 20 abr. 2021.

REINO UNIDO. Ministry of Justice. **The Bribery Act 2010 Guidance**. Londres, 2011. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei Estadual n. 7.753, de 17 de outubro de 2017**. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 18 ot. 2017. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/0b110d0140b3d479832581c3005b82ad?OpenDocument&Highlight=0,7753>. Acesso em: 11 mai. 2020.

ROSA, Márcio Fernando Elias. Corrupção como Entrave ao Desenvolvimento. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, [s.l.], v. 16, n. 8, p. 17-34, ago. 2004. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16048448.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2021.

RITT, Caroline Fockink; OLIVEIRA, Chaiene Meira de. Esforços internacionais no combate à corrupção: influências no ordenamento jurídico brasileiro. *In*: XIV Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea & IV Mostra Nacional de Trabalhos Científicos, 14., 2018, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018. p. 1-16. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/17989/1192611958>. Acesso em: 04 abr. 2021.

ROMEIRO, Adriana. Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações**: detecção e prevenção de fraudes. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SANTOS, Renato Almeida dos *et al.* Compliance e liderança: a suscetibilidade dos líderes ao risco de corrupção nas organizações. **Einstein (São Paulo)**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 1-10, mar. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-45082012000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-45082012000100003&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 05 maio 2021.

SANTOS, Renato de Almeida dos. **Modelo preditivo de fraude ocupacional nas organizações privadas**. 2016. 205 f. Tese (Doutorado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/18875/2/Renato%20de%20Almeida%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2021.

SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação, baseado na culpabilidade corporativa. 2014. 325 f. Tese

(Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro\\_Sarcedo\\_Tese\\_Versao\\_final.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf). Acesso em: 09 mai. 2021.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da; GARCIA, Fernando; BANDEIRA, Andrea Camara. **How does corruption hurt growth?: evidences about the effects of corruption on factors productivity and per capita income.** Evidences about the effects of corruption on factors productivity and per capita income. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1953/TD103.pdf;jsessionid=07D65A72C6E6D25A94B7B3020DFC8649?sequence=1>. Acesso em: 04 abr. 2021.

SILVA, Vanessa Karla Rebouças; SOUSA, Rossana Guerra de. Fraude contra a Administração Pública e Triângulo de Cressey: uma análise a partir de dados organizacionais. *In: CONGRESSO UNB DE CONTABILIDADE E GOVERNANÇA. 4., 2018, Brasília. Anais [...].* Brasília: UnB, 2018. p. 1-16. Disponível em: <https://conferencias.unb.br/index.php/ccgunb/4CCGUNB/paper/downloadSuppFile/11346/2187>. Acesso em: 01 abr. 2021.

STANDARDS AUSTRALIA. **AS ISSO 19600:2015.** 2021. Disponível em: <https://store.standards.org.au/reader?designationId=AS%20ISO%2019600%3A2015&previww=1>. Acesso em: 10 mai. 2021.

TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Integridade e empresas no Brasil.** 2018. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/25:bica-integridade-e-empresas-no-brasil?stream=1>. Acesso em: 04 out. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Barômetro Global da Corrupção América Latina e Caribe 2019:** opiniões e experiências dos cidadãos relacionadas à corrupção. 2019. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/54:bgc---barometro-global-da-corrupcao-2019?stream=1>. Acesso em: 01 abr. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção.** 2021. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/ipc-indice-de-percepcao-da-corrupcao-2020>. Acesso em: 10 mai. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Manual de Auditoria Operacional.** 2018. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/95/47/41/BFB6B6105B9484B6F18818A8/041218\\_Manual\\_AO%20\\_1\\_.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/95/47/41/BFB6B6105B9484B6F18818A8/041218_Manual_AO%20_1_.pdf). Acesso em: 24 mai. 2021.

VALFRÉ, Vinícius. **Embrião da Lava Jato?:** esquema de corrupção entre construtoras e políticos já era investigado em 1993. Esquema de corrupção entre construtoras e políticos já era investigado em 1993. 2017. Disponível em: <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/2017/03/esquema-de-corrupcao-entre-construtoras-e-politicos-ja-era-investigado-em-1993-1014037152.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance**: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

XAVIER, Christiano Pires Guerra. **Programas de Compliance Anticorrupção no contexto da Lei 12.846/13**: elementos e estudo de caso. 2015. 100 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13726/Disserta%20Vers%20Final%204.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2021.

WOLFE, David T.; HERMANSON, Dana R.. The Fraud Diamond: considering the four elements of fraud. **The Cpa Journal**, Kennesaw, v. 74, n. 12, p. 38-42, dez. 2004. Disponível em: <https://digitalcommons.kennesaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2546&context=facpubs>. Acesso em: 02 abr. 2021.

YOSHIMINE, Rita. **Secretário de Saúde do DF é preso em operação sobre irregularidades em compra de testes para Covid-19**. 2020. TV Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/08/25/secretario-de-saude-do-df-e-preso-em-operacao-do-ministerio-publico.ghtml>. Acesso em: 20 abr. 2021`.

ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. **Lei Anticorrupção – Lei n. 12.846/2013**: uma visão do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2016.