PROGRAMAS DE INTEGRIDADE: O DESAFIO DE IMPLEMENTAR PROGRAMAS EFETIVOS[1]

INTEGRITY PROGRAMS: THE CHALLENGE OF IMPLEMENTING EFFECTIVE PROGRAMS

Elisa Mara Coimbra*

RESUMO: *A liberdade empresarial impede que o Estado determine a adoção de um modelo específico de gestão pelas sociedades empresárias ou outras organizações. No entanto, ele pode criar incentivos para que o setor privado se autorregule em determinada direção, inclusive, na de prevenir atos de corrupção. Assim, foi editada a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a qual não estabeleceu a obrigatoriedade de as pessoas jurídicas adotarem Programas de Integridade, no entanto, por meio do art. 7º, VIII, da referida lei, foi criada uma espécie de incentivo à adoção de Programas de Integridade efetivos. Neste trabalho, pretende-se discutir como os Programas de Integridade efetivos podem ser utilizados para prevenir atos de corrupção e os limites de aplicação do artigo 7º, VIII, Lei Anticorrupção, por meio de uma pesquisa bibliográfica e do método dedutivo. Para tal, adota-se como referencial teórico a tese de que a corrupção tem potencialidade lesiva sobre eficiência das políticas públicas de redução das desigualdades regionais e sociais, bem como sobre toda a economia, nos termos da formulação de Susan Rose-Ackerman.*
Palavras-chaves: *programas de integridade efetivos; anticorrupção; artigo 7º, VIII, da Lei nº 12.846/2013.*

ABSTRACT: *Business freedom prevents the State from determining the adoption of a specific management model by business companies or other organizations. However, it can create incentives for the private sector to self-regulate in a certain direction, including preventing acts of corruption. Thus, Law No. 12.846/2013 (Anti-Corruption Law) was enacted, which did not establish the obligation for legal entities to adopt Integrity Programs, however, through article 7, VIII, of this law, a kind of incentive was created for the adoption of effective Integrity Programs. In this research, we intend to discuss how effective Integrity Programs can be used to prevent acts of corruption and the application limits of Article 7, VIII, Anti-Corruption Law, through a bibliographical research and the deductive method. To this end, the thesis adopted as a theoretical framework is that that corruption has the potential to harm the efficiency of public policies to reduce regional and social inequalities, as well as the economy as a whole, in terms of Susan Rose-Ackerman's formulation.*
Keywords: *effective integrity programs; anti-corruption; article 7, VIII, anti-corruption Law No. 12.846/2013.*

[1] Este trabalho foi apresentado em 2/3/2019.

* Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
https://orcid.org/0000-0002-1972-3589

1 INTRODUÇÃO

Na ordem econômica instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988), o Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, tem o dever de adotar medidas no sentido de preservar os valores estabelecidos pela ordem econômica, especialmente aqueles definidos no art. 170 da CRFB/88, entre os quais se incluem a livre concorrência, a justiça social, a redução das desigualdades, entre outros. Nessa linha, o art. 173, § 4º, da CRFB/88 assevera que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

Assim, se de um lado, a liberdade empresarial é um valor consagrado da livre concorrência, não incumbindo ao Estado determinar este ou aquele modelo de gestão às sociedades empresárias, uma vez que, ao serem regidas pela lógica da eficiência, elas optam por adotar as ferramentas que melhor lhe atendam, especialmente caso entendam que os custos se reverterão em resultados financeiros. Por outro lado, incumbe ao Estado combater os efeitos produzidos pela corrupção, especialmente porque essa tem potencialidade lesiva sobre a eficiência das políticas públicas de redução das desigualdades regionais e sociais, bem como sobre toda a economia, nos termos do referencial teórico de Susan Rose-Ackerman (2010) aqui adotado.

Dessa forma, ainda que o Estado não possa impor às sociedades empresárias uma ferramenta de gestão específica, haja vista o princípio da liberdade empresarial, lhe é facultado estabelecer incentivos para que o setor privado se autorregule no intuito de prevenir atos de corrupção. Nessa linha, foi editada a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a qual não estabeleceu a obrigatoriedade de as pessoas jurídicas adotarem Programas de Integridade efetivos. No entanto, por meio do art. 7º, VIII, da referida lei foi criada uma espécie de "atenuante" às sanções aplicadas, caso sejam adotados procedimentos internos de integridade.

Nesse cenário, pretende-se discutir como os Programas de Integridade efetivos podem ser utilizados para prevenir atos de corrupção. Inicialmente, opta-se por contextualizar o marco legal da legislação anticorrupção no âmbito mundial com a intenção de apontar os objetivos e as circunstâncias de sua adoção. Em seguida, discute-se o Programa de Integridade como uma ferramenta de gestão e de autorregulação das pessoas jurídicas, em especial das sociedades empresárias, em que pese a Lei Anticorrupção tenha sido abrangente a ponto de incluir organizações não empresárias. A hipótese deste trabalho é a seguinte: existem parâmetros mínimos para que os Programas de Integridade possam ser considerados efetivos, de modo que, se tais elementos não forem aferidos em concreto, não é possível a aplicação do benefício do artigo 7º, VIII, da Lei Anticorrupção, visto que

não passariam de artifícios para melhorar uma performance reputacional sem propiciar um efetivo combate à corrupção institucionalizada.

Utiliza-se o método dedutivo associado a uma pesquisa documental dos principais guias e referências legislativas para subsidiar a análise, em especial destaca-se o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA)[2], a primeira legislação anticorrupção do mundo (BARRON, 2013).

2 O PROBLEMA DA CORRUPÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO SEU MARCO LEGAL

Segundo Susan Rose-Ackerman (2010, p. 47, tradução nossa), a "corrupção ocorre quando renda privada e o poder público se sobrepõem"[3], o que significa, em outras palavras, que o dinheiro se transforma em elemento da decisão.

Nessa perspectiva, a alteração do critério de decisão tem efeitos lesivos ao funcionamento de toda a estrutura estatal. De modo mais imediato, a corrupção distorce os efeitos alocativos da política pública, afetando a efetivação de direitos, sob a perspectiva da eficiência (serviços públicos sem qualidade) e da justiça (distorção do critério da igualdade) (ROSE-ACKERMAN, 2010).

A corrupção também afeta a economia, ao eliminar agentes econômicos mais eficientes em detrimento de agentes econômicos que auferem vantagens concorrenciais por meio da prática de atos de corrupção. A longo prazo, as consequências são a eliminação da concorrência e a ausência de incentivos para novos investimentos, especialmente estrangeiros.

Além disso, a corrupção tem potencialidade ainda mais perversa quando se torna institucionalizada. Tal situação pode ser ilustrada, por exemplo, quando uma organização criminosa consegue, por meio de atos de corrupção, auferir renda, e essa mesma organização financia campanhas eleitorais que elegem mandatários também corruptos para retroalimentar o ciclo. Nessas situações, o combate à corrupção torna-se mais complexo, exatamente pela dificuldade de romper com seu círculo causal.

A primeira legislação a abordar essas questões foi o FCPA, em 1977, que, entre outras medidas, obrigava as empresas submetidas à jurisdição da *Securities and Exchange Comission* (SEC)[4] a efetuar registros que refletissem precisamente as suas transações, bem como a estabelecer controles internos

[2] BARRON, Robert A. A Resource Guide to the US Foreign Corrupt Practices Act. *Securities Regulation Law Journal,* v. 41, n. 1, p. 99-107, 2013.

[3] No original: "corruption occurs where private wealth and public power overlap" [...].

[4] Trata-se de uma agência federal norte-americana com a atribuição de regular o setor de valores mobiliários, a qual influenciou as atribuições hoje desempenhadas pela Comissão de Valores Monetários (CVM) no Brasil.

adequados. Além disso, o FCPA também proibia que companhias norte-americanas oferecessem propinas a autoridades estrangeiras.

Segundo o *Report of Commitee on Banking, Housing and Urban Affairs* de 1977, a legislação estaria fundamentada nos resultados dos estudos realizados pela SEC, segundo os quais foi revelado que mais de 300 companhias norte-americanas realizaram pagamentos a autoridades estrangeiras para a prática de atos de corrupção, o que envolveu centenas de milhões de dólares. Ainda de acordo com o documento, tal prática teria maculado a imagem da democracia americana, bem como afetado a confiança na integridade financeira das companhias norte-americanas, impactando no funcionamento do mercado de capitais[5] (SENATE, 1997).

Dessa forma, por meio da aprovação do FCPA, inaugurou-se um modelo regulatório anticorrupção[6]. Logo se percebeu que o combate à corrupção apenas dentro das fronteiras nacionais seria uma tarefa hercúlea. Isso porque as sociedades empresárias que se submetem ao FCPA passaram a enfrentar dificuldades de competirem com outras companhias estrangeiras que praticam atos de corrupção, as quais poderiam obter vantagens não amparadas em seu crescimento orgânico economicamente eficiente, o que produz uma externalidade negativa.

Nessa linha, iniciou-se um movimento global de combate à corrupção, capitaneado pelo governo norte-americano em defesa das companhias norte-americanas que, após incorporarem boas práticas de anticorrupção, ficaram em situação de desigualdade no mercado global.

A primeira Convenção Internacional foi assinada em 29 de março de 1996. Trata-se da Convenção Interamericana contra a Corrupção, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), área de influência econômica dos Estados Unidos[7]. Vale registrar que o Brasil é signatário da Convenção Interamericana contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 4.410/2002.

Em seguida, foi adotada, em 1997, a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[8], a qual foi ratificada e, posteriormente, promulgada pelo Decreto nº 3.678/2000[9].

---

[5] SENATE, U. S. Foreign Corrupt Practices and Domestic and Foreign Investment Improved Disclosure Acts of 1977. *Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs*. Senate Report, n. 95-114, 95 th Congress, 1 st Session, March,1977, p. 3.

[6] Desde já, acrescenta-se que o modelo norte-americano que influenciou as demais legislações anticorrupção mundo a fora está amparado na doutrina da agência, um modelo regulatório centralizado na figura de uma agência regulatória.

[7] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana Contra a Corrupção.* Caracas: 1996. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

[8] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO.

A partir dessas convenções, em especial a partir da última, houve um certo consenso em torno da necessidade de combate a atos de corrupção praticados por autoridades estrangeiras, o que levou os Estados signatários da convenção a legislarem internamente nesse sentido. No Brasil, houve a edição da Lei nº 10.467/02, que:

a) acrescentou o Capítulo II-A, do Título XI, relativo aos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira; e
b) alterou a Lei de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores.

No entanto, diferente do que preconiza o FCPA, ainda faltava ao Brasil o estabelecimento de controles internos para prevenir atos de corrupção, bem como a previsão de sanções administrativas e cíveis específicas, além da definição de procedimentos para a sua aplicação. Isso porque, a despeito de já existir a Lei nº 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa não englobava totalmente a matéria, eis não diretamente aplicável à iniciativa privada, embora contivesse dispositivo (art. 3º) que estabelecia a sua aplicabilidade àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

Em seguida, em 2003, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU, 2003). Neste documento, foram estabelecidas obrigações mais efetivas para o combate à corrupção, inclusive com *standards* para prevenção da prática de atos de corrupção e implementação de mecanismos de cooperação internacional para troca de informações e recuperação de ativos.

Seguindo a tendência mundial, o Brasil aprovou a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Nela foram tipificados atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira, bem como estabelecidos procedimentos para a responsabilização administrativa e judicial da pessoa jurídica.

Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Paris, 1997. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf. Acesso em: 25 jun. 2018.

[9] BRASIL. *Decreto nº 3.678/1997.* Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

Estabeleceu-se ainda a possibilidade de ser considerada como atenuante na aplicação de eventuais sanções contra atos de corrupção a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de código de ética e conduta no âmbito da pessoa jurídica. Trata-se de um incentivo à autorregulação como mecanismo de combate à corrupção por meio do estabelecimento de Programas de Integridade.

Nesse contexto, também pode ser indicada a Lei Antitruste[10] como estratégia de auxílio no combate à corrupção, visto que, embora as leis tenham bens jurídicos tutelados distintos, (Administração Pública, na Lei Anticorrupção, e a Concorrência, na Lei Antitruste), ambas trazem acordos de leniência que podem concorrer entre si, na medida que uma mesma conduta pode ser tipificada tanto na Lei Antitruste quanto na Lei Anticorrupção (CASER, 2020).

3 A AUTORREGULAÇÃO POR MEIO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Antes da Lei Anticorrupção, não havia previsão legal de responsabilização cível objetiva e administrativa de pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção. A responsabilização cível de pessoa jurídica restringia-se àquela subjetiva decorrente de eventual violação dos deveres funcionais de seus administradores, de acordo com a Lei nº 6.404/1976, sem prejuízo da responsabilização das pessoas físicas (Lei de Improbidade Administrativa ou ilícitos penais, por exemplo).

Nessa linha, o art. 158 da Lei nº 6.404/76 estabelece que o administrador "não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão", respondendo civilmente quando proceder com culpa ou dolo na violação da lei ou do estatuto. Em outras palavras, trata-se de uma responsabilidade de modalidade subjetiva.

Desse modo, no direito societário, a liberdade empresarial dos administradores é limitada pelos seus deveres societários. Ou seja, a liberdade empresarial, enquanto autonomia para organizar a atividade produtiva, encontra limites nos deveres para com a própria sociedade empresária.

[10] BRASIL. *a Lei nº 12.529/2011.* Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 25 de jun. de 2018.

Em se tratando de deveres dos administradores, os arts. 153 a 157 da Lei n.º 6.404/76 estabelecem, em linhas gerais, os seguintes deveres dos administradores: (i) de ser diligente; (ii) de lograr os fins da companhia; (iii) de atentar para o bem público e à função social da empresa; (iv) de lealdade; (v) de não intervir nem deliberar sobre atos em conflito de interesse; (vi) de não contratar com a sociedade em condições não equitativas; (vii) de informar.

Por conseguinte, apenas nas hipóteses de violação dos deveres acima é que seria possível a imputação de responsabilidade, e, nesse caso, apenas aos administradores, entre os quais não se incluem níveis gerenciais inferiores.

Por sua vez, com a promulgação da Lei Anticorrupção, é possível a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, cometidos por sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, nos termos do artigo 1º, parágrafo único, da Lei Anticorrupção. Dessa forma, a legislação não é aplicável tão somente às sociedades empresárias em sentido estrito.

Acrescenta-se ainda que não há um consenso sobre qual a teoria de responsabilidade jurídica por atos de corrupção foi adotada pela Lei Anticorrupção no Brasil. Por isso, é interessante a síntese de Arnone e Borline (2014) a respeito das teorias nesse sentido. Segundo o autor, o primeiro modelo teorizado ficou conhecido como *Alter Ego Theory*, segundo o qual a companhia pode ser responsabilizada coletivamente pelos atos cometidos por algum de seus empregados, em outras palavras: "A tese por trás dessa teoria é a distinção que pode ser feita entre os funcionários que atuam com as mãos e aqueles que representam os cérebros da sociedade" [11] (ARNONE; BORLINI, 2014, p. 369, tradução nossa).

Por sua vez, a teoria da *Faulty Corporate Organization Theory* não exige a imputação de responsabilidade a uma pessoa física para que, em seguida, seja possível a imputação à pessoa jurídica. A teoria parte da premissa de que é o defeito da organização que justifica a imputação de responsabilidade à pessoa jurídica.

Por fim, a teoria da responsabilidade estrita, segundo a qual a criação de uma estrutura organizacional complexa justifica a imputação de

[11] No original: "The idea behind this theory is that a distinction may be made between employees who act as hands and those who represent the brains of the company"(ARNONE; BORLINI, 2014, p. 369).

responsabilidade em casos de prática de atos de corrupção previamente tipificados.

Nesse ponto de vista, ainda que exista uma discussão doutrinária e jurisprudencial pendente de consolidação no Brasil, o fato é que a Lei Anticorrupção inaugurou um novo modelo de responsabilidade no país. Para ilustrar a distinção, desenvolve-se a seguinte ilação abaixo.

Imagine hipoteticamente que um diretor de um banco privado qualquer aprove um financiamento a um cliente que não lhe ofereceu garantia idônea e suficiente para suportar os riscos da operação, de modo a favorecer um terceiro com influência política que, posteriormente, lhe retribuirá o "favor" por meio da prática de algum ato de corrupção. Neste caso, poder-se-ia discutir se o dever de diligência do diretor foi violado. Na hipótese de ter sido provado que houve a violação desse dever, o diretor poderia ser condenado a reparar à companhia pelos danos causados, além de eventual responsabilização criminal. Apenas, com o advento da Lei Anticorrupção, além da responsabilização subjetiva do diretor envolvido, é que poderia ser imputada a responsabilidade administrativa e cível pela prática do ato lesivo contra a administração pública ao banco.

Suponha-se ainda que esse banco tenha um Programa de Integridade efetivo, o qual viabilizou, após um adequado dimensionamento dos riscos (*risk assessement*) e a elaboração de procedimentos para mitigá-los, que o setor de liberação dos recursos, após um rápido *check list*, tenha identificado que o contrato não estava coberto por uma garantia suficiente e idônea. Diante do alerta (*red flags*), fez-se necessária uma conferência dos procedimentos prévios, de modo a identificar o esquema de corrupção. Tal situação foi comunicada à área de integridade, a qual tomou as providências necessárias para informar à Diretoria e ao Conselho de Administração, de modo que esses órgãos puderam tomar as providências necessárias para punir o diretor corrupto e evitar o eventual prejuízo a ser suportado pela companhia.

Nessa hipótese, qual seja, a de existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, entre outros, a Lei Anticorrupção determina que tal aspecto seja levado em consideração para a aplicação de eventuais sanções (art. 7º, VIII, dessa Lei).

Em razão desse incentivo, as sociedades empresárias estão se organizando para implementarem Programas de Integridade, ainda que a Lei Anticorrupção não tenha estabelecido essa obrigação. Trata-se de uma autorregulação do mercado como mecanismo de amenizar eventuais multas sofridas e, ainda mais importante que isso, mecanismos efetivos de maximizar riqueza dentro da companhia, evitando prejuízos decorrentes de atos de corrupção.

Por fim, interessante observar que, no que se refere à governança de estatais, a Lei nº 13.303/2016 determinou a aplicação da Lei Anticorrupção

às estatais, estabelecendo ainda requisitos para a escolha dos membros da alta gestão, regras específicas para a licitação, bem como o desenvolvimento de Programas de Integridade.

4 ELEMENTOS PRÁTICOS DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Como já assinalado, os Programas de Integridade são mecanismos de planejamento que auxiliam a governança das sociedades empresárias, com vistas a prevenir os atos de corrupção, assegurando eficiência na gestão empresarial. Por outro lado, a criação desses programas demanda recursos, o que implica custos. Nesse caso, a implantação de Programas de Integridade só se justifica, sob a ótica da eficiência empresarial, se tais medidas se reverterem em lucros ou, no mínimo, em redução de eventuais prejuízos.

Por esse ângulo, muitos guias práticos têm sido escritos com o objetivo de orientar as sociedades empresárias a desenvolverem os seus próprios Programas de Integridade, haja vista a necessidade de adaptação das recomendações à realidade dos negócios.

A título de exemplificação, cita-se o *Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act,* escrito conjuntamente pelo *Department of Justice* (DOJ) e pela SEC. Entre as recomendações descritas no documento, pode-se registrar a necessidade de adaptação do Programa de Integridade ao modelo de negócio empresa, no sentido de que ele seja desenhado de acordo com o porte da sociedade empresária ou de acordo com o modelo regulatório do setor, entre outros fatores. (BARRON, 2013).

O guia também sumariza elementos mínimos de um Programa de Integridade que se pretenda efetivos, entre as quais se destacam: (i) o comprometimento da alta administração com o Programa; (ii) um código de conduta; (iii) a autonomia do gestor do Programa de Integridade; (iv) o gerenciamento de riscos; (v) o treinamento do corpo funcional e o aperfeiçoamento do Programa de Integridade contínuos; (vi) a adoção de medidas disciplinares para coibir os atos de corrupção; (vii) a devida diligência (*due diligence*) na contratação de terceiros e intermediários.

Menciona-se ainda *A Resource Guide on State Measures for Sthengthening Corporate Integrity*, organizado pela *Corruption and Economic Crime Branch of the United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) em colaboração com a *International Anti-Corruption Academy* (IACA), o qual estabelece recomendações para engajar o setor privado a institucionalizar os Programas de Integridade por meio de práticas de sanções, incentivos, entre outras medidas[12].

[12] UNITED NATIONS OFFICE OF DRUG CONTROL AND CRIME PREVENTION in

Interessante observar que tais guias têm se multiplicado mundo afora. Nessa linha, além dos títulos indicados, podem-se mencionar ainda as seguintes publicações:

> 1)*Anti-Corruption Code of Conduct for Business* - Asia-Pacific Economic Cooperation
> 2) *Ruleson Combating Corruption*- International Chamber of Commerce (*ICC)*
> 3)*Business Principles forCountering Bribery*- Transparency International;
> 4)*The Tem Principles* - United Nations Global Compact
> 5) *Integrity Compliance Guidelines – World Bank*
> 6)*Partnering Against Corruption–Principles for Countering Bribery* - World Economic Forum. (BARRON, 2013, p. 99-107)

No Brasil, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), principal autoridade anticorrupção no país, publicou alguns guias práticos sobre a implementação de políticas anticorrupção empresariais, reproduzindo os parâmetros dos documentos listados anteriormente. Trata-se das seguintes publicações: Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas[13]; Guia prático de Implementação de Programa de Integridade Pública[14]; Integridade para Pequenos Negócios: construa o país que desejamos a partir da sua empresa[15], entre outros.

Nesse cenário, interessante observar que, a partir da edição da Lei nº 13.303/2016, a autorregulação das empresas públicas por meio de Programas de Integridade deixou de ser uma faculdade para se tornar uma obrigação.

De modo geral, a primeira recomendação dos guias práticos para a

collaboration with International Anti-Corruption Academy. *The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*. Vienna, 2013. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf. Acesso em: 25 jun. 2018.

[13] BRASIL. Controladoria Geral da União. *Programa de Integridade–Diretrizes para Empresas Privadas*. Brasília, setembro de, 2015. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade. Acesso em: 23 set. 2018.

[14] BRASIL. Controladoria Geral da União.. *Guia prático de Implementação de Programa de Integridade Pública*. Brasília, setembro de, 2018. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade. Acesso em: 23 set. 2018.

[15] BRASIL. Controladoria Geral da União.. *Integridade para Pequenos Negócios: construa o país que desejamos a partir da sua empresa*. Brasília, setembro de, 2018. Disponível em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-para-pequenos-negocios.pdf. Acesso em: 23 set. 2018.

implementação dos Programas de Integridade diz respeito ao comprometimento da Alta Administração. Caso contrário, dificilmente o gestor da área de integridade conseguirá recursos e autonomia suficientes para a implementação das medidas necessárias. Além disso, é a Alta Administração que dita o tom do Programa de Integridade a ser adotado, considerando as características da empresa. (Brasil, 2015).

Nessa direção, como evidência do seu comprometimento com a questão, a Alta Administração emite declarações para todo o corpo funcional, interage diretamente com os colaboradores, inclusive se envolvendo com treinamentos ao corpo funcional, e cumpre as regras definidas pelo Programa, engajando-se proativamente com a prevenção dos atos de corrupção. (Brasil, 2015).

Uma segunda medida adotada pela Alta Administração é a aprovação de um código de conduta que norteará os deveres e obrigações de todo o corpo funcional, especialmente diante de situações de risco. O código de conduta é considerado o coração do Programa de Integridade, em se tratando da principal referência normativa dentro da sociedade empresária na matéria. Nesse caso, observadas as suas determinações, o código de ética torna-se um importante instrumento de proteção a todo o corpo funcional perante contextos de corrupção. (Brasil, 2015).

Outra análise fundamental relaciona-se à avaliação dos riscos. Tal providência é fundamental para que o Programa de Integridade seja adaptado à realidade empresarial. Sem essa adaptação, dificilmente o Programa será efetivo, pois a identificação dos riscos é o primeiro passo para a tomada de providências no sentido de mitigá-los. (Brasil, 2015).

Seguindo essa orientação, a Lei nº 13.303/16 e o Decreto nº 8.945/16 que a regulamentou incluíram expressamente a análise de risco nos Programas de Integridade a serem adotados pelas estatais. Tal análise ajuda a dimensionar o volume e abrangência do Programa. Isso porque a análise dos riscos envolve o detalhamento dos processos de uma empresa, de modo a mapear, em seguida, os riscos do tipo operacional, financeiro, patrimonial, socioambiental, trabalhistas, entre outros, bem como o seu contínuo monitoramento.

De fato, toda atividade econômica envolve riscos. Por isso, essa análise não tem como objetivo o de reprimir todas e quaisquer condutas que ofereçam algum tipo de risco potencial, mas sim quantificá-lo, graduando-as e prevenindo as mais prejudiciais. Em outras palavras, a análise de risco serve de instrumento para que o gestor tome a melhor decisão, escolhendo quais riscos pretende correr, considerando a saúde financeira da empresa, os prováveis resultados, entre outros. (BRASIL, 2015).

No que se refere às empresas públicas, os Programa de Integridade podem facilitar a tomada de decisão, pois, ao dar mais clareza em relação

aos possíveis prognósticos, eles também facilitam e delimitam os limites de fiscalização dos órgãos de controle, visto que permite uma compreensão mais transparente dos raciocínios utilizados pelo gestor, facilitando a reconstituição das etapas de tomada da decisão, bem como de eventuais medidas de monitoramento realizadas pela área de integridade. (BRASIL, 2018a).

Para as empresas públicas, submetidas também às regras do direito administrativo e aos controles internos e externos do Poder Executivo que as instituíram, a avaliação dos riscos e a sua sistematização viabilizam um *accountability* cada vez mais eficiente, desincentivando tanto a prática de atos de corrupção, de um lado, quanto a responsabilização indevida da pessoa jurídica que seguiu corretamente os padrões de conduta, por outro. (BRASIL, 2018a).

Corroboram inclusive esse último argumento as recentes alterações da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro promovidas pela Lei nº 13.655/2018. (BRASIL, 2018c). Com essa alteração, entre outras medidas, foi determinado que não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão e, além disso, a motivação da decisão deverá demonstrar a necessidade e a adequação da medida imposta, **inclusive em face das possíveis alternativas** (art. 20) que poderão ser melhor definidas a partir de um Programa de Integridade bem construído:

> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
> Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018, grifos nossos)

Portanto, a avaliação dos riscos no âmbito do Programa de Integridade auxilia a evidenciar as possíveis alternativas de gestão, permitindo uma melhor avaliação sobre a correção ou não de se imputar eventuais responsabilizações, seja subjetiva ou objetiva, bem como facultando a possibilidade de se aplicar determinadas atenuantes.

Desde já, deixa-se sinalizado que a avaliação de riscos não é uma prática nova para quaisquer tipos de governanças, tanto privadas quanto públicas. A avaliação dos riscos é imprescindível para se calcular os riscos

que se pretende correr, bem como mensurar eficiência das políticas de gestão eventualmente adotadas. Tanto é assim que, mesmo antes do advento da Lei nº 13.303/2016, já se observa, em relação à administração direta, uma tendência do Tribunal de Contas da União (TCU) por utilizar a metodologia de avaliação de riscos como ferramenta de governança pública, conforme Relatório de Levantamento, lavrado por meio do Acórdão nº 1209/2014, de 14/05/2014[16] :

> Outra característica em comum descrita nos guias práticos para elaboração de Programas de Integridade diz respeito ao treinamento do corpo funcional como mecanismo de difundir as suas boas práticas. Ainda em relação ao corpo funcional, é recomendável que tais Programas de Integridade incorporem normas disciplinares que visem reprimir os atos de corrupção (controles internos), aplicáveis a todos os funcionários, inclusive aos membros da Seria (BRASIL, 2015).

Alta Administração. Uma boa prática é a existência de canais de denúncia eficientes e capazes de proteger o denunciante. (Brasil, 2015).

Por fim, a última recomendação comum dos guias práticos é a devida diligência (*due diligence*) na contratação de terceiros e intermediários, especialmente em relação àqueles que potencializam os riscos da empresa. O objetivo desse procedimento é fazer uma avaliação prévia de terceiros, não integrantes da sociedade empresária, de modo a checar se há algum histórico de práticas antiéticas ou ilegais que possam elevar os riscos da empresa. Nessa direção, o *due diligence* precisa ser adaptado de sociedade empresária para sociedade empresária, de acordo com o tipo de negociação comercial que se realize. (Brasil, 2015).

Nessa direção, a *Intenational Chamber of Commerce* (ICC) elaborou o guia *Anti- Corruption Third Party due Diligence: a Guide for small and medium size enterprises*[17]. A preocupação da publicação é justamente inspirar as pequenas e médias empresas (*Small and Medium size Enterprises* -SMEs) a se engajarem com essa boa prática sem a necessidade de seguir os mesmos procedimentos das companhias multinacionais, as quais possuem programas mais robustos que demandam uma série de recursos. Nessa

[16] BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1209/2014 - Plenário*. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/. Acesso em: 25 jun. 2018.

[17] WORLD BUSINESS ORGANIZATION. INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. *ICC Anti-corruption third party due diligence: a guide for small and medium size enterprises.* Policy Document. Disponível em: https://iccwbo.org/publication/icc-anti-corruption-third-party-due-diligence. Acesso em: 25 jun. 2018.

linha, a CGU também publicou o guia *Integridade para pequenos negócios: construa o país que desejamos a partir da sua empresa*[18].

Acrescenta-se ainda a recomendação do UK Bribery Act 2010[19], no sentido de haver proporcionalidade entre a intensidade do *due diligence* e os riscos à corrupção identificados previamente:

> Quando você decide realizar a devida diligência, o quanto você precisa fazer dependerá da sua avaliação de risco. Se você avaliar o risco como baixo, tudo o que você precisa fazer é se certificar de que as pessoas que prestam serviços para você (por exemplo, um agente) são genuínas e alguém em quem você pode confiar para fazer o seu negócio sem subornar. Você poderia fazer isso por meio de consultas a contatos comerciais, câmaras de comércio locais ou associações empresariais ou via internet, por exemplo. Onde você acha que os riscos são maiores, talvez seja necessário fazer mais. Você pode pedir ao seu agente um currículo, demonstrações financeiras ou contas e outras referências. Você pode então segui-los para garantir que sejam genuínos. O objetivo é se convencer de que a pessoa que representa sua organização pode ser confiável para não usar suborno em seu nome, mas isso não requer necessariamente técnicas sofisticadas e caras. O contato pessoal, permitindo que você avalie a pessoa por si mesmo, pode ser muito útil (UNITED KINGDOM, 2010, tradução nossa)[20].

---

[18] BRASIL. *Integridade para Pequenos Negócios: construa o país que desejamos a partir da sua empresa.* Brasília, setembro de, 2018. Disponível em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-para-pequenos-negocios.pdf. Acesso em: 23 set. 2018.

[19] UNITED KINGDOM. Ministry of Justice. *The Bribery Act 2010: quick start guide*. Disponível em: https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-quick-start-guide.pdf. Acesso em: 25 jun. 2018.

[20] No original: "Where you decide to undertake due diligence, how much you need to do will depend on your risk assessment. If you assess the risk as low then all you may need to do is satisfy yourself that people performing services for you (for example, an agent) are genuine and someone you can trust to do your business without bribing. You could do this by making enquiries with business contacts, local chambers of commerce or business associations or via the internet for example. Where you think the risks are higher, then you may need to do more. You might ask your agent for a CV, financial statements or accounts, and other references. You might then follow those up to ensure they are genuine. The aim is to satisfy yourself that the person that is to represent your organisation can be trusted not to use bribery on your behalf, but this does not necessarily require sophisticated and costly techniques. Personal contact, allowing you to assess the person for yourself, can be very helpful."

Sem observar essas recomendações, o Poder Público tem optado por realizar um *due diligence* mais custoso e burocrático do que o realizado pela iniciativa privada. Neste contexto, seria pertinente uma análise econômica e de proporcionalidade quanto à imposição no sentido de obrigar terceiros contratados do Poder Público a adotar Programas de Integridade que contenham determinadas características também estabelecidas em lei.

Antes de exigir os Programas de Integridade de maneira irrestrita a todas as contratantes cujas operações sejam superiores a determinados valores, infere-se ser importante ponderar que a implementação de um Programa de Integridade também implica custos financeiros e de recursos humanos que empresas menores talvez não possam suportar com a mesma facilidade que aquelas empresas de maior porte.

Nessa linha, o que seria mais razoável: a imposição de que as empresas fornecedoras tenham Programas de Integridade com essas e aquelas características para quaisquer operações, inclusive àquelas de reduzido risco, arcando com os custos do Programa repassados aos clientes? Ou um incremento na concorrência com a participação de um maior número de sociedades empresárias na concorrência, especialmente naquelas operações de baixo risco, de modo a otimizar os preços cobrados ao Poder Público?

Optando pela primeira escolha, pode-se indicar a Lei Estadual Fluminense nº 7.753/2017 e a Lei Distrital nº 6.112/2018 que estabelecem a obrigatoriedade de as empresas, as quais contratarem com o poder público, implementarem Programas de Integridade.

> Art. 1º - Fica estabelecida a exigência do Programa de Integridade às empresas que celebrarem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privado com a administração pública direta, indireta e fundacional do Estado do Rio de Janeiro, cujos limites em valor sejam superiores ao da modalidade de licitação por concorrência, sendo 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, mesmo que na forma de pregão eletrônico, e o prazo do contrato seja igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias.
> [...]
> Art.3º O Programa de Integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de

mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública do Estado do Rio de Janeiro.

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 a garantir a sua efetividade.

[...]

Art. 5º - A implantação do Programa de Integridade no âmbito da pessoa jurídica dar-se-á no prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos, a partir da data de celebração do contrato.

[...][21]

Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de implementação do Programa de Integridade em todas as empresas que celebrem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privada com a Administração Pública do Distrito Federal, em todas as esferas de Poder, cujos limites de valor sejam iguais ou superiores aos da licitação na modalidade tomada de preço, estimados entre R$ 80.000,00 e R$ 650.000,00, ainda que na forma de pregão eletrônico, e o prazo do contrato seja igual ou superior a 180 dias.

[...]

Art. 4º O Programa de Integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, controle e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar

[21] RIO DE JANEIRO. *Lei Estadual nº 7.753/2017*. Dispõe sobre a instituição do programa de integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providencias. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://gov-rj.jusbrasil.com.br. Acesso em: 25 jun. 2018.

> desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública do Distrito Federal.
> Parágrafo único. O Programa de Integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido Programa, visando a garantir a sua efetividade.
> Art. 5º A implantação do Programa de Integridade no âmbito da pessoa jurídica se dá no prazo de 180 dias corridos, a partir da data de celebração do contrato ou da publicação desta Lei na hipótese do art. 2º, II.
> Parágrafo único. Para efetiva implantação do Programa de Integridade, os custos ou despesas resultantes correm à conta da empresa contratada, não cabendo ao órgão contratante o seu ressarcimento.
> [...]. (DISTRITO FEDERAL, 2018, s. p.).

Dos excertos acima, observa-se que ambas as leis têm redações muito semelhantes. Ambas definem as características dos Programas de Integridade que as pessoas jurídicas, não apenas sociedades empresárias, precisam ter para que possam contratar com a Administração Pública, independentemente dos riscos identificados pelos Programas de governança pública. Além disso, o artigo 5º, da Lei Distrital, prevê que os Programas de Integridade sejam implementados no prazo de 180 dias a partir da celebração do contrato ou da publicação dela, o que tem o condão de afetar o equilíbrio econômico-financeiros dos contratos já celebrados, apesar de tal questão não ter sido analisada pela referida legislação.

Portanto, é necessário atenção para a implementação do Programas de Integridade. Isso porque, caso se opte por implementar um modelo teórico sem ajustes à realidade negocial, corre-se um grande risco de serem criados Programas custosos e sem efetividade. O desafio, então, é evitar que sejam adotados Programas de Integridade com a intenção apenas de impressionar os órgãos sancionatórios, frustrando o principal objetivo de sua implementação: o combate à corrupção.

5 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E EFETIVIDADE

Não basta o desenho de Programas de Integridade que inclua todos os elementos práticos acima indicados, se quando da efetiva

operacionalização do Programa como um todo, ele não consiga minimizar custos relativos à corrupção bem como prevenir eventuais desvios. Nessa hipótese, o Programa de Integridade não pode ser considerado efetivo e, por conseguinte, não deve dar lugar à aplicação do art. 7º, VIII, da Lei Anticorrupção.

Nessa direção, em especial no que concerne às estatais, a imposição legal pela necessidade de exigir que todos os fornecedores da Administração Pública possuam Programas de Integridade, por exemplo, não necessariamente implica maximização de eficiência pelo órgão público, razão pela qual tais legislações devem ser problematizadas. Pelo contrário, conforme discutido, tal imposição pode, na verdade, aumentar os custos de transação sem benefícios efetivos ao combate à corrupção. Nessa direção, cada vez mais há a necessidade de desenvolvimento de Programas de Integridade personalizados, de acordo com as reais necessidades do negócio.

Se, de um lado, há a necessidade de personalização dos Programas de Integridade para lhe conferir eficiência, de outro lado, a verificação de efetividade de cada um deles dependerá da apreciação caso a caso, não bastando a mera inclusão de elementos práticos sugeridos em guias de boas práticas nos Programas de Integridade para que seja possível a aplicação do artigo 7º, VIII, da Lei Anticorrupção.

No exemplo hipotético dado anteriormente, caso o diretor corrupto não tenha sido devidamente punido, após a área responsável pelo Programa de Integridade informar à Diretoria e ao Conselho de Administração, o Programa de Integridade seria destituído de efetividade, razão pela qual não deveria ser aplicável o benefício previsto no artigo 7º, VIII, da Lei Anticorrupção. Em outras palavras, o Programa de Integridade deve prever formas efetivas de punir os atos de corrupção, inclusive os praticados pelo alto escalão gerencial, incorporando uma divisão de atribuições para que se prossiga com a investigação e, consequente, punição dos envolvidos.

Ainda em relação à atribuição da área de integridade quanto ao dever de informar à Alta Administração sobre eventuais condutas divergentes dos padrões do Programa, discute-se se a área de integridade também teria ou não o dever de informar os sócios minoritários, por meio da disponibilização de relatórios de integridade nas Assembleias Gerais. Por outro lado, a publicização de eventuais informações poderia trazer danos reputacionais não desejados, especialmente quando se visa corrigir eficazmente o problema tão logo que ele seja diagnosticado. No que diz respeito às estatais, a questão se coloca de maneira semelhante, no entanto, ao prever a criação desse órgão em empresas públicas, foi estabelecido que o detentor de 100% do capital social é o próprio ente público instituidor[22],

[22] Ver art. 72 do Decreto nº 8.945/2016.

exceto em se tratando de sociedades de economia mista.

Outra medida que se deve evitar é a destituição sem motivação do responsável pela área de integridade, especialmente se ele estiver tomando as providências necessárias para tornar efetivo o Programa. Em outras palavras, proteger os funcionários, inclusive o responsável pela área de integridade, de quaisquer retaliações é providência imprescindível para que um Programa de Integridade goze de efetividade (HJELMENG; SØREIDE, 2017).

Nessa perspectiva, o objetivo de Programas de Integridade é a minimização dos custos relacionados à corrupção, os quais demandam, muitas vezes, investigações custosas[23]. Portanto, a análise a respeito da efetividade dos Programas de Integridade depende do caso concreto. Nesse cenário, é bem provável que doutrina e jurisprudência desenvolvam critérios mais densos normativamente que facilitem a identificação das hipóteses fáticas nas quais será aplicável o artigo 7º, VIII, da Lei Anticorrupção.

6 CONCLUSÃO

A adoção do conteúdo dos Programas de Integridade não é uma novidade em si. A sistematização deles talvez o seja. De qualquer modo, a maior novidade em si é o movimento global em prol do combate à corrupção como forma de evitar os efeitos anticoncorrenciais em relação àqueles que adotam boas práticas contra atos de corrupção. Isso porque, conforme foi discutido ao longo do trabalho, a corrupção afeta a economia e a alocação eficiente das políticas públicas. Por isso, cada vez mais opta-se por incentivar boas práticas e punir eventuais atos de corrupção.

Nesse contexto, os Programas de Integridade são ferramentas estimuladas pelas principais legislações anticorrupção mundo a fora.

[23] "In 2011, the Norwegian prosecutor started investigating Yara International ASA (a producer of fertilizers) for suspected bribery in Libya, India and Russia. In 2014, the company accepted the facts and a fine of USD 36 million. After the settlement, four former top managers, including a former CEO, were prosecuted in a lower court, and after a three-month-long trial were found personally liable for the bribery. The indicted former managers appealed the verdict and the case is still pending in the court system. A new trial will take place in the fall of 2016, with the option of yet another appeal. The case required comprehensive investigation, including mutual legal assistance from 13 countries, as well as a search through more than 8 million confiscated documents and 2.9 million emails. Government expenses for the trial also included the assistance of many interpreters and expert witnesses from Norway and abroad, as well as a large share of the expenses for defence lawyers. The substantial efforts, time and expenses spent so far in the law enforcement process are highly needed. For the first time in Norwegian law, there is a criminal law reaction for both corporate management and the corporation itself. If upheld by the higher courts, the case will intensify criminal law requirements regulating top management, a move in the direction of the recently strengthened US tradition of stricter vicarious liability. Indeed, the case also raises questions about the efficiency of such law enforcement processes" (HJELMENG, Erling; SØREIDE, Tina. Bribes, crimes and law enforcement. *European Business Law Review*, v. 28, n. 1, p. 19-40, 2017.)

Ocorre que a efetividade de um Programa de Integridade é o verdadeiro desafio. Nesta linha, observa-se que tanto as sociedades empresárias quanto o próprio Estado brasileiro têm a avançar. Isso porque a implementação de Programas de Integridade não se presta a burocratizar contratações públicas nem a aumentar os custos fixos de uma empresa. Pelo contrário, os Programas de Integridade objetivam minimizar/prevenir os efeitos da corrupção nas sociedades empresárias ou não.

Nessa linha, as sociedades empresárias ou não, ao se autorregularem por meio da adoção de Programas de Integridade, devem comprovar a efetividade das medidas tomadas para fazerem jus ao incentivo oferecido pelo artigo 7º, VIII, da Lei Anticorrupção. Em sentido contrário, Programas de Integridade sem efetividade devem ser desincentivados. Assim, a avaliação sobre a efetividade dos Programas de Integridade deve ser analisada caso a caso, sob pena de conceder "incentivos" que não convergem aos objetivos de sua criação.

Nesse sentido, este trabalho representa não só uma tentativa de caracterizar os elementos mínimos dos Programas de Integridade efetivos, a fim de evidenciar eventuais distorções das medidas quando utilizadas com finalidades distintas daquelas originalmente estabelecidas pelos princípios anticorrupção, como também uma tentativa de fornecer parâmetros para a aplicação do 7º, VIII, da Lei Anticorrupção, como medida de incentivo à autorregulação para a prevenção de atos anticorrupção.

REFERÊNCIAS

ARNONE, Marco; BORLINI, Leonardo S. **Corruption:** economic analysis and international law Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

BARRON, Robert A. A Resource Guide to the US Foreign Corrupt Practices Act. **Securities Regulation Law Journal**, v. 41, n. 1, p. 99-107, 2013.

BRAGA, Ítalo Farias; POMPEU, Gina Vidal Marcílio. A liberdade econômica e a confiabilidade das instituições: estudo legislativo-comparativo das matrizes do Brasil, Cuba e Uruguai. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 20, n. 2, p. 177-199, maio/ago. 2018. Quadrimestral.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Programa de Integridade**–

Diretrizes para Empresas Privadas. Brasília, DF: CGU, 2015. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade. Acesso em: 23 set. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia prático de Implementação de Programa de Integridade Pública**. Brasília, DF: CGU, 2018a. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade. Acesso em: 23 set. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Integridade para Pequenos Negócios: construa o país que desejamos a partir da sua empresa**. Brasília, DF: CGU, 2018b. Disponível em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-para-pequenos-negocios.pdf. Acesso em: 23 set. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Planalto, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Brasília, DF: Planalto, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.404, 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF: Planalto, 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016**. Regulamenta, no

âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe 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. Brasília, DF: Planalto, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm. Acesso em: 25 jun.2018.

BRASIL. **Lei nº 10.467, 11 de junho de 2002**. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei n˚ 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10467.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 junho de 2016**. Dispõe 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. Brasília, DF: Planalto, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL**. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito

Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Planalto, 2018c. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 25 set. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1209/2014 - Plenário**. Levantamento de auditoria. Avaliação do perfil e do índice de maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais dos órgãos da administração direta do poder executivo federal. Constatação de deficiências. Oportunidades de melhoria. Determinação para divulgação dos resultados. Restituição à unidade técnica. Brasília, DF: Plenário, 2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1308815/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 25 jun. 2018.

CASER, G. Dos Acordos de Leniência do Cade e da CGU: Qual balcão é o mais atrativo? **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, DF, v. 8, n. 1, p. 207-236, jun. 2020. Disponível em: https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/435. Acesso em: 23 set. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital nº 6.112/2018**. Dispõe sobre a obrigatoriedade da implantação do Programa de Integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Distrito Federal, em todas esferas de Poder, e dá outras providências. Brasília, DF: [s. n.], 2018. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=356400. Acesso em: 25 jun. 2018.

HJELMENG, Erling; SØREIDE, Tina. Bribes, crimes and law enforcement. **European Business Law Review**, [S. l.], v. 28, n. 1, p. 19-40, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Nova Iorque: Assembleia Geral da ONU, 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 25 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS**. Convenção Interamericana Contra a Corrupção**. Caracas: [s. n.], 1996. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. **Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. Paris: [s. n.], 1997. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf. Acesso em: 25 jun. 2018.

RIO DE JANEIRO. **Lei Estadual nº 7.753/2017**. Dispõe sobre a instituição do programa de integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providencias. Rio de Janeiro: [s. n.], 2017. Disponível em: https://gov-rj.jusbrasil.com.br. Acesso em: 25 jun. 2018.

ROSE-ACKERMAN, Susan. The institutional economics of corruption. *In*: GRAAF, Gjalt de; VON MARAVIC; Patrick, OPLADEN; Piete. **The good cause**: theoretical perspectives on corruption. Farmington Hills: Barbara Budrich, 2010, p. 47-63.

SENATE, U. S. Foreign corrupt practices and domestic and foreign investment improved disclosure Acts of 1977. Senate committee on banking, housing and urban affairs. **Senate Report**, n. 95-114, 95 th Congress, 1 st Session, Mar. 1977, p. 3.

UNITED KINGDOM. Ministry of Justice. **The bribery act 2010**: quick start guide. Disponível em: https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-quick-start-guide.pdf. Acesso em: 25 jun. 2018.

UNITED NATIONS OFFICE OF DRUG CONTROL AND CRIME PREVENTION. *In*: collaboration with International Anti-Corruption Academy. **The united nations convention against corruption**: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity. Vienna: [s. n.], 2013. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf. Acesso em: 25 jun. 2018.

WORLD BUSINESS ORGANIZATION. INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. **ICC Anti-corruption third party due diligence**: a guide for small and medium size enterprises. Policy Document. Disponível em: https://iccwbo.org/publication/icc-anti-corruption-third-party-due-diligence. Acesso em: 25 jun. 2018.

Recebido: 2/3/2019.
Aprovado: 28/9/2022.

Elisa Mara Coimbra

Doutora em Empresa e Atividades Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).
Mestre em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela Pontifícia Católica do Rio de Janeiro (Puc-Rio).
Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).
Advogada da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).
E-mail: elisacoimbra775@yahoo.com.br.