

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO *STRICTO SENSU*
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO - PPGDireito
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

CARLOS AFONSO RIGO SANTIN

***COMPLIANCE* EM MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: A
ADOÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE COMO
INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO**

Passo Fundo

2024

Carlos Afonso Rigo Santin

***COMPLIANCE* EM MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: A ADOÇÃO DE
PROGRAMAS DE INTEGRIDADE COMO INSTRUMENTO DE
COMBATE À CORRUPÇÃO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado Acadêmico em Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Giovani da Silva Corralo. A dissertação foi financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através do Programa de Mestrado e Doutorado Acadêmico para Inovação – MAI/DAI (Chamada CNPq nº 12/2020), em parceria com a Universidade de Passo Fundo e tendo como empresa parceira a TopoMen Soluções Geoespaciais.

Passo Fundo

2024

CIP – Catalogação na Publicação

S235c Santin, Carlos Afonso Rigo
Compliance em micro e pequenas empresas [recurso eletrônico] : a adoção de programas de integridade como instrumento de combate à corrupção / Carlos Afonso Rigo Santin. – 2024.
990 KB ; PDF.

Orientador: Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo.
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Passo Fundo, 2024.

1. *Compliance*. 2. Integridade. 3. Corrupção. 4. Pequenas e microempresas. I. Corralo, Giovani da Silva, orientador.
II. Título.

CDU: 34

Catalogação: Bibliotecária Jucelei Rodrigues Domingues - CRB 10/1569

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação.

**“COMPLIANCE EM MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: A
ADOÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE COMO
INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO”**

Elaborada por

CARLOS AFONSO RIGO SANTIN

Como requisito parcial para a obtenção do grau de “Mestre em Direito”
Área de Concentração – Novos Paradigmas do Direito

APROVADO COM DISTINÇÃO E LOUVOR

Pela Comissão Examinadora em: 21/03/2024



Dr. Giovani da Silva Corralo
Presidente da Comissão Examinadora
Orientador



Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho
Coordenador PPGDireito



Dra. Adriana Fasolo Pilati
Membro interno

p/ 
Dr. Vinicius Borges Fortes
Membro externo



LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAGE – Contadoria e Auditoria-geral do Estado
CGU – Controladoria-Geral da União
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
COAF – Conselho de Controle das Atividades Financeiras
EPP – Empresa de Pequeno Porte
FCPA – Lei de Práticas de Corrupção no Exterior
IPC – Índice de Percepção da Corrupção
ISO – Organização Internacional para Padronização
MP – Ministério Público
MPEs – Micro e pequenas empresas
MPF – Ministério Público Federal
MPT – Ministério Público do Trabalho
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAR – Processo Administrativo de Responsabilização
PF – Polícia Federal
PIB – Produto Interno Bruto
SEC – Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TI – Transparência Internacional
TCU – Tribunal de Contas da União
TJRS – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
UPF – Universidade de Passo Fundo

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* - Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade desse estudo.

Passo Fundo – RS, fevereiro de 2024.

Carlos Afonso Rigo Santin

Mestrando em Direito

INFORMATIVO DE BOLSA ACADÊMICA

A dissertação foi financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através do Programa de Mestrado e Doutorado Acadêmico para Inovação – MAI/DAI (Chamada CNPq nº 12/2020), em parceria com a Universidade de Passo Fundo e tendo como empresa parceira a TopoMen Soluções Geoespaciais.

RESUMO

A dissertação estuda a *compliance* no Brasil e no mundo, com destaque para a adoção de Programas de Integridade em pequenas e microempresas. O problema a ser resolvido é: quais elementos estão presentes nos programas de integridade como instrumentos para uma maior eficiência do objetivo de combate à corrupção nas micro e pequenas empresas no Brasil? O primeiro capítulo apresenta o fenômeno da corrupção, suas dimensões históricas, sociais, jurídicas e econômicas; casos marcantes de combate à corrupção; os prejuízos causados por esse fenômeno e os benefícios de combatê-lo. No segundo capítulo, se examinam as principais leis e tratados referentes ao combate à corrupção, especialmente em micro e pequenas empresas, com destaque para a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/21), convenções da ONU e da OCDE, a Portaria Conjunta nº 2.279/2015, o Decreto 11.129/22, além de manuais do SEBRAE e do CADE. O terceiro capítulo aborda o caso prático da criação do Programa de Integridade em uma pequena empresa sediada no município de Passo Fundo (RS): a “TopoMen Soluções Geoespaciais”, atuante na área de topografia e georreferenciamento. Esse capítulo apresenta as dificuldades e desafios enfrentados no caso da TopoMen, além de recomendações e lições que podem servir para outras empresas que queiram fazer o mesmo. Em termos metodológicos, a pesquisa utiliza o método dedutivo, além da análise de caso prático. A principal fonte de pesquisa é a bibliográfica, com um enfoque multidisciplinar. Conclui-se que os programas de integridade são importantes instrumentos de combate à corrupção – empresas privadas, de todos os tamanhos, devem acompanhar a evolução da legislação e do mercado globalizado, adotando uma cultura empresarial de integridade, ética e transparência.

PALAVRAS-CHAVE: *Compliance*. Combate à corrupção. Pequenas e micro empresas. Programas de Integridade.

ABSTRACT

The dissertation studies compliance in Brazil and around the world, with emphasis on the adoption of Integrity Programs in small and microenterprises. The issue to be solved is to find out to what extent Integrity Programs are instruments for combating corruption. The first chapter presents the phenomenon of corruption, its historical, social, legal and economic dimensions; landmark cases of combating corruption; the damage caused by this phenomenon and the benefits of combating it. In the second chapter, the main laws and treaties relating to the fight against corruption are examined, especially in micro and small companies, with focus on the Anti-Corruption Law (Law 12,846/2013), the Law on Tenders and Administrative Contracts (Law 14,133/21), UN and OECD conventions, Joint Ordinance No. 2,279/2015, Decree 11,129/22, in addition to manuals from SEBRAE and CADE. The third chapter addresses the practical case of creating the Integrity Program in a small company based in the municipality of Passo Fundo: “TopoMen Soluções Geoespaciais”, active in the area of topography and georeferencing. This chapter presents the difficulties and challenges faced in the case of TopoMen, as well as recommendations and lessons that can be useful for other companies that want to do the same. In methodological terms, the research uses the deductive method. The main source of research is bibliographical, with a multidisciplinary approach. It is concluded that integrity programs are important instruments for combating corruption – private companies, of all sizes, must follow the evolution of legislation and the globalized market, adopting a business culture of integrity, ethics and transparency.

KEYWORDS: *Compliance*. Combating Corruption. Micro and small enterprises. Integrity program.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 – A CORRUPÇÃO ENQUANTO PROBLEMA A SER COMBATIDO PELA COMPLIANCE	15
1.1 – Aspectos históricos, sociais, jurídicos e econômicos	15
1.2 – O conceito de “corrupção”	19
1.3 – Casos marcantes de combate à corrupção: <i>Watergate</i> , <i>Mãos Limpas</i> , <i>Lava Jato</i> e outros	30
1.4 – Os prejuízos causados pela corrupção e os benefícios de combatê-la	37
2 – COMPLIANCE E PROGRAMAS DE INTEGRIDADE: LEGISLAÇÃO, PRINCÍPIOS E PRÁTICAS	44
2.1 – O pioneirismo dos Estados Unidos e do Reino Unido na formação do <i>compliance</i>	44
2.2 – Legislações e convenções internacionais referentes à <i>compliance</i>	52
2.3 – Os programas de integridade como ferramentas de combate à corrupção no Brasil	59
2.3.1 – Programas de Integridade na iniciativa privada	59
2.3.2 – Programas de Integridade na Administração Pública	64
2.4 – A exigência de programas de integridade para empresas que contratam com o Poder Público	66
2.5 – Legislação e publicações sobre <i>compliance</i> em pequenas e micro empresas	68
3 – A ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE EM MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: O CASO DA EMPRESA TOPOMEN	76
3.1 – A realidade das micro e pequenas empresas no Brasil	76
3.2 – O perfil da empresa TopoMen	79
3.3 – O Programa de Integridade da empresa TopoMen	83
3.3.1 – <i>Tone from the top</i>	84
3.3.2 – Matriz de riscos	86

3.3.3 – Empoderamento e Independência	91
3.3.4 – Canais de comunicação, treinamento e normativas internas	93
3.3.5 – Revisão e atualização constantes.....	95
3.4 – Desafios e dificuldades na prática: a realidade se impõe	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS	103

INTRODUÇÃO

A *compliance* – que pode ser traduzida como “conformidade” – surgiu nos Estados Unidos e no Reino Unido, e representa o esforço que uma instituição move no sentido de respeitar as leis e regras vigentes. A meta da *compliance* é criar uma cultura corporativa de ética, honestidade e transparência, prevenindo riscos nas mais diversas áreas, entre elas a corrupção (Saavedra, 2019; Carvalhosa, 2015).

No Brasil, os princípios internacionais de *compliance* são adotados por muitas empresas, especialmente através da implantação de Programas de Integridade. O Decreto 11.129/22 determina quais são os elementos que compõem o Programa de Integridade de uma empresa, especialmente: códigos de ética e de conduta para regular o comportamento dos funcionários; treinamentos periódicos; registros contábeis confiáveis e transparentes; canais de denúncias para irregularidades; punições disciplinares para os colaboradores que cometem crimes; prevenção de fraudes e ilícitos na interação com o setor público, sobretudo em licitações.

A adoção de Programas de Integridade está intimamente ligada aos esforços de combate à corrupção. No Brasil, importantes iniciativas surgiram com essa finalidade, com destaque para a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13) e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), entre outras. Órgãos como o Ministério Público, os Tribunais de Contas e a Controladoria-Geral da União têm um papel decisivo na investigação de crimes e fraudes.

O objetivo dessa dissertação é analisar como a adoção de Programas de Integridade por empresas é uma forma efetiva de combate à corrupção. Para confirmar essa hipótese, a dissertação se foca em um recorte temático específico, focado em Micro e Pequenas Empresas (MPEs). Dados do governo federal revelam que as micro e pequenas empresas representam 93,8% de todas as empresas ativas no Brasil, gerando emprego e renda para milhões de pessoas (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2023).

Devido às suas peculiaridades, as MPEs podem adotar Programas de Integridade “mais simples, com menor rigor formal”, conforme determina a Portaria Conjunta nº 2.279/2015, da CGU. As pequenas e micro empresas ficam autorizadas a implantar medidas mais simples e informais, adequadas à suas limitações estruturais e orçamentárias, conforme se lê na cartilha do SEBRAE chamada *Integridade para pequenos negócios* (2017, p. 7).

Os temas mencionados acima compõem o recorte temático e espacial da dissertação, que é dividida em três capítulos:

O Capítulo 1 analisa o fenômeno da corrupção enquanto problema a ser combatido por ações de *compliance*. A corrupção é estudada sob os aspectos histórico, social, jurídico e econômico, com destaque para os principais casos de corrupção empresarial (que afetaram empresas como Enron, Volkswagen e Odebrecht) e as principais iniciativas de combate à corrupção (como o caso *Watergate*, nos Estados Unidos, e a Operação Mãos Limpas, realizada na Itália). Para conceituar corrupção, utiliza-se os ensinamentos do jurista italiano Norberto Bobbio e do sociólogo americano Mark Granovetter. A corrupção causa incontáveis prejuízos. Vários países são afetados por corrupção, conforme mostram dados da ONU.

O Capítulo 2 analisa o que significa a *compliance*, suas práticas e princípios, com destaque para os Programas de Integridade. Tal capítulo tem uma forte conotação jurídica, analisando as leis publicadas no mundo sobre o assunto. A *compliance* surgiu nos Estados Unidos e no Reino Unido, que adotaram duas leis pioneiras no combate à corrupção: a Lei de Práticas de Corrupção no Exterior (*Foreign Corrupt Practices Act – FCPA*), promulgada nos Estados Unidos em 1977, e a Lei de Suborno (*Bribery Act*), publicada no Reino Unido em 2010. A partir daí, leis importantes foram publicadas em outros países. Organizações internacionais adotaram documentos anticorrupção aplicáveis a vários países. A ONU, por exemplo, adotou a *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*: o único tratado internacional anticorrupção que é juridicamente vinculativo, que foi ratificado pelo Brasil em 2006.

As empresas brasileiras são recomendadas – e, em alguns casos, obrigadas – a adotarem os princípios da *compliance*, especialmente em negócios firmados com o poder público. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) tornou obrigatórios programas de integridade em empresas que queiram participar de licitações de grande porte com União, Estados e Municípios. Posteriormente, leis estaduais e municipais trouxeram a mesma exigência, como a lei estadual nº 15.228/18, promulgada no Rio Grande do Sul. As micro e pequenas empresas (MPEs) não ficaram de fora desse esforço. Como visto antes, a Portaria Conjunta nº 2.279/2015 e o Decreto 11.129/22 disciplinaram a adoção de Programas de Integridade em pequenas empresas, exigindo transparência, rigor contábil e solidez jurídica dessas empresas.

O Capítulo 3 aborda os desafios das pequenas e micro empresas em uma economia cada vez mais competitiva. Mostra-se que a aplicação da teoria na prática muitas vezes é difícil, devido à limitações orçamentárias e estruturais, e mostra-se que as ações de *compliance* adotadas em países desenvolvidos nem sempre são viáveis na realidade brasileira, de modo que o bom senso e a razoabilidade devem prevalecer na elaboração dos programas de integridade.

Como caso prático, o Capítulo 3 descreve a elaboração do programa de integridade em uma empresa sediada no município de Passo Fundo, Rio Grande do Sul: a “TopoMen Soluções Geoespaciais”, uma Empresa de Pequeno Porte, atuante na área de topografia e georreferenciamento. Em 2021, a TopoMen começou a implantar um Programa de Integridade, para aprimorar a empresa, prepará-la para atuar no mercado internacional e adequá-la à legislação anticorrupção. Tal programa de integridade foi desenvolvido pelo mestrando Carlos Afonso Rigo Santin, o autor da presente dissertação, com recursos financeiros que provém de duas fontes: (a) um convênio firmado entre a empresa TopoMen e a Universidade de Passo Fundo; e (b) uma bolsa de pesquisa fornecida pelo CNPq.

A elaboração do Programa de Integridade da TopoMen foi um trabalho árduo e desafiador. Apesar das limitações orçamentárias, a TopoMen possui um Programa de Integridade efetivo e prático, que atende às necessidades específicas da empresa. Essa iniciativa deve ser valorizada pela sociedade e pelo mundo acadêmico, pois revela o compromisso inabalável em combater todas formas de corrupção.

Em termos metodológicos, a atual pesquisa utiliza o método dedutivo, que parte da realidade geral para casos particulares. Primeiro analisa-se o todo, inclusive internacionalmente, para depois analisar-se um caso concreto e específico, focado na realidade local e regional. A principal fonte de pesquisa é a bibliográfica. A pesquisa é multidisciplinar: apesar de focada no Direito, também aborda disciplinas como Economia, Administração de Empresas, Sociologia e História.

A atual dissertação foi elaborada para o curso de Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF), sob a orientação do Professor Doutor Giovani Corralo. A linha de pesquisa é “Relações Sociais e Dimensões do Poder”, na área de concentração “Novos Paradigmas do Direito”. A dissertação foi financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através do Programa de Mestrado e Doutorado Acadêmico para Inovação – MAI/DAI (Chamada CNPq nº 12/2020), em parceria com a Universidade de Passo Fundo, conforme edital 13/2021 do Vice-Reitor de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Assuntos Comunitários da UPF, e tendo como empresa parceira a TopoMen Soluções Geoespaciais.

Difundir Programas de Integridade em micro e pequenas empresas é uma forma de se promover a cidadania e a sustentabilidade. Todas as empresas devem estar comprometidas no esforço em prol da ética, para se criar um ambiente de negócios socialmente responsável e economicamente equilibrado. A adoção desses princípios é uma tendência irreversível, em um mundo cada vez mais tecnológico e globalizado.

1 – A CORRUPÇÃO ENQUANTO PROBLEMA A SER COMBATIDO PELA *COMPLIANCE*

1.1 – Aspectos históricos, sociais, jurídicos e econômicos

A corrupção existe desde o surgimento das primeiras sociedades organizadas. No Egito Antigo, na Mesopotâmia e em Israel, surgiram os primeiros Estados da história, e tais sociedades apresentavam inúmeros conflitos nas relações políticas e nas relações econômicas. Os textos dessa época, como o Código de Hamurábi e a própria Bíblia, estão repletos de passagens condenando a desonestidade dos homens e prevendo punições para a violação da lei (Wolkmer, 2003).

No Brasil, a corrupção remete ao período colonial, iniciado com o Descobrimento em 1500. O sistema das capitanias hereditárias estava repleto de práticas patrimonialistas e favoritismo na distribuição de cargos. A Independência do Brasil (1822) e a Proclamação da República (1889) trouxeram mudanças políticas, mas houve a continuidade do coronelismo, do mandonismo e do clientelismo nas relações sociais. No século XX, regimes autoritários como o de Getúlio Vargas (1937-45) e o regime militar (1964-1985) não conseguiram atacar o flagelo da corrupção, pois havia esquemas que se infiltraram nas estatais e na máquina administrativa do Estado. O processo de redemocratização trouxe esperanças, até que em 1988 foi promulgada a Constituição Cidadã, principal documento de nosso Estado Democrático de Direito. De 1988 para cá, a sociedade brasileira evoluiu muito no combate à corrupção, mas ainda existem muitos desafios (Corralo, Zanotto, 2023, p. 223-228).

O fenômeno da corrupção no Brasil foi estudado por diversos pesquisadores, como Sérgio Buarque de Holanda (2001) e Raimundo Faoro (1996). Vários conceitos são utilizados para explicar a prática da corrupção no Brasil: mandonismo, coronelismo, clientelismo, patrimonialismo. José Murilo de Carvalho (1997) mostrou que existem debates intelectuais sobre o significado desses conceitos e divergências filosóficas sobre o próprio conceito de corrupção, que variam de país para país.

No caso do Brasil, a corrupção é um fenômeno complexo. Não se trata de uma prática exclusiva ao poder público, mas uma prática corriqueira, que envolve todas atividades da sociedade, inclusive a iniciativa privada.

No Código Penal, há uma lista extensa de “Crimes contra a Administração Pública”. Segundo o artigo 333 do Código Penal, pratica o crime de *corrupção ativa* o cidadão que promete ou oferece vantagem de maneira indevida a funcionário público para que ele pratique, retarde ou omita algum ato. Por exemplo: quando um cidadão oferece dinheiro a um policial para que este não lhe aplique uma multa de trânsito. Já a *corrupção passiva*, prevista no artigo 317, é praticada pelo agente público que recebe ou solicita vantagens em razão do cargo que ocupa. Por exemplo: um fiscal da Prefeitura exige que alguém pague uma propina para ele autorizar um alvará.

O crime de *peculato*, previsto no artigo 312 do Código Penal, ocorre quando um funcionário público desvia ou se apropria de dinheiro ou bem público, ao qual tenha acesso por conta do cargo que ocupa. Já a *prevaricação*, prevista no artigo 319 do Código Penal, ocorre quando um funcionário público retarda ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou pratica-o contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal (Bitencourt, 2018, p. 36-57).

Portanto, o Código Penal tem uma lista extensa de crimes praticados contra a Administração Pública. Além da legislação penal, outras leis preveem punições contra agentes públicos, empresas e cidadãos que cometem corrupção: a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), entre outras. Todo esse arcabouço jurídico tem a função de desestimular práticas corruptas e difundir a ética e a honestidade na administração pública, concretizando os princípios do Direito Administrativo previstos na Constituição Federal de 1988 (Di Pietro, 2018, p. 25-50, 69-72).

Infelizmente, muitos servidores públicos não têm compromisso com a moralidade constitucional. Na vida prática, inúmeros são os exemplos de corrupção praticada por agentes públicos. Juízes e desembargadores já foram flagrados “vendendo” sentenças e acórdãos. Policiais “protegem” traficantes, ou seja, deixam de prendê-los, devido à propinas pagas por facções criminosas. Órgãos fiscalizadores e reguladores fornecem alvarás e autorizações para empresas que pagam propinas, e assim por diante.

Entre 2013 e 2017, 82 juízes brasileiros foram punidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por crimes como prevaricação e corrupção passiva. Deste total, 53 tiveram como punição a aposentadoria compulsória. Entre 2010 e 2020, a Polícia Civil do Estado de São Paulo expulsou 956 agentes da corporação. Desses, 329, ou 35%, foram expulsos por corrupção. Segundo levantamento feito pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), mais de seis mil agentes públicos federais foram expulsos por

envolvimento em atividades contrárias à Lei nº 8.112/1990 (Regime Jurídico dos Servidores). O relatório registra que, de 2003 a setembro de 2016, foram aplicadas 5.043 demissões; 467 cassações de aposentadorias; e 532 destituições de ocupantes de cargos em comissão. O principal fundamento das expulsões dos servidores federais foi a comprovação da prática de atos relacionados à corrupção, com 65,4% do total (Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, 2016, p. 17, 18).

Constatável nos servidores de carreira concursados, a corrupção é ainda mais presente nos agentes políticos, que são eleitos através do voto popular. Os agentes políticos federais (presidente, senadores e deputados federais), agentes políticos estaduais (governadores, deputados estaduais) e agentes políticos municipais (prefeitos e vereadores) são especialmente sujeitos à cometerem corrupção, em parte, pelo fato de não terem estabilidade e precisarem constantemente da aprovação popular através de votos.

A “compra de votos” é uma prática corriqueira no Brasil, especialmente em pequenos municípios. Para votarem em determinado prefeito ou vereador, cidadãos recebem pagamentos em dinheiro, recebem gasolina, são convidados para churrascos e festas. Para continuarem apoiando o candidato que chegou ao poder, cidadãos se corrompem e ganham atendimento prioritário em postos de saúde, em escolas, em licitações, contratos (Trevisan, Chizzotti, Ianhez, Verillo, 2003, p. 25-47).

Muitas vezes, a corrupção que existe no poder público anda de mãos dadas com a corrupção na iniciativa privada. Afinal, agentes políticos acabam utilizando empresas privadas para cometer crimes, como fraudes à licitações. Da mesma forma, empresários acabam se infiltrando politicamente nas repartições públicas com o objetivo de conseguir contratos, benefícios fiscais e patrocínios de modo fraudulento (Petean, 2019, p. 51-88)

Assim, a corrupção que existe na iniciativa privada acaba contaminando o poder público, e vice-versa. Empresários corruptos querem virar políticos para se infiltrarem no poder público; enquanto isso, políticos corruptos abrem empresas querendo alcançar lucros ilícitos.

Os casos de corrupção mais famosos das últimas décadas, como o “Mensalão” (2005), a Operação Lava Jato (2014) e, recentemente, o Escândalo das Joias, comprovam que agentes públicos cometeram corrupção com o apoio de profissionais da iniciativa privada. Empresas de médio e pequeno porte, e até mesmo Organizações Não Governamentais (ONGs), foram utilizadas como instrumentos de corrupção infiltrados no poder público.

No mercado financeiro, algumas fraudes contábeis se tornaram célebres e mostram como as práticas de corrupção podem causar prejuízos gravíssimos.

No Brasil, o escândalo mais impactante provavelmente foi o que envolveu a Petrobras. As investigações da Operação Lava Jato revelaram que funcionários da Petrobras cobravam propina de empreiteiras para garantir que venceriam concorrências e licitações em obras. Houve um prejuízo bilionário, as ações da empresa caíram, a empresa ficou com a reputação abalada em todo o mundo. Também no contexto da Operação Lava Jato, o empresário Eike Batista, proprietário da OGX Petróleo, acabou condenado por corrupção ativa, lavagem de dinheiro e manipulação de mercado, sendo preso e perdendo boa parte de sua fortuna bilionária (Neto, 2020, p. 105-119).

Mais recentemente, em 2023, um escândalo envolveu as Lojas Americanas, que foi investigada por um suposto “erro contábil” nas demonstrações financeiras, no valor de R\$ 40 bilhões. Da mesma forma, a empresa de turismo “123Milhas” não conseguiu arcar com seus compromissos e acabou entrando em recuperação judicial.

Em todos esses casos, os executivos e administradores das empresas foram obrigados a prestar depoimento em órgãos públicos, como Polícia Federal, Ministério Público e Congresso Nacional. Muitos desses empresários acabaram punidos pelo Poder Judiciário, alguns até foram presos, devido às práticas de gestão desonestas, que causaram danos à administração pública ou prejuízos aos consumidores.

Não se trata de um fenômeno exclusivamente brasileiro. Casos de corrupção corporativa acontecem em vários países do mundo, inclusive em países desenvolvidos da Europa e da América do Norte.

Nos Estados Unidos, a empresa Theranos chegou a valer US\$ 9 bilhões, prometendo aos seus investidores que iria inventar um método de realizar exames de sangue sem necessidade de agulha. Supostamente, seria possível extrair sangue dos pacientes com uma fita dermatológica, sem necessidade da picada de agulha. Tudo não passava de uma farsa. Em 2015, a empresa começou a ser alvo de investigações federais, até que, em 2018, os principais sócios da empresa – Elizabeth Holmes e Ramesh Balwani – foram processados por fraude bancária e conspiração, pois ambos haviam agido para enganar os investidores (Jennings, 2022).

Algo parecido aconteceu com a empresa americana Enron Corporation, uma gigante de energia e petróleo. Os executivos da empresa utilizaram brechas contábeis para esconder bilhões de dólares em dívidas incobráveis. Os balanços contábeis da Enron estavam cheios de mentiras e obscuridades, causando prejuízos para milhares de investidores e levando à promulgação da lei Sarbanes-Oxley, que define regras para o registro e publicação de informações financeiras de companhias públicas nos EUA (Dembinski, Lager, Cornford, Bonvin, 2006, p. 1-11).

Outros casos de corrupção em empresas internacionais podem ser citados.

A montadora alemã Volkswagen cometeu fraudes em testes de emissões de poluentes de veículos equipados com motor a diesel. Um *software* instalado na central eletrônica dos veículos Volkswagen detectava quando tais carros estavam sendo submetidos a testes, então a emissão de poluentes nesses veículos era diminuída, somente no momento da vistoria, de modo malicioso. A Volkswagen foi multada pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos em US\$ 48 bilhões, acabou multada em 1 bilhão de euros na Alemanha, num escândalo conhecido como “*Dieselgate*” (referência ao caso *Watergate*). Ironicamente, um dos executivos da Volkswagen presos nos Estados Unidos foi Oliver Schmidt, que havia coordenado o departamento de *compliance* da Volkswagen nos Estados Unidos entre 2012 e março de 2015 (Rattalma, 2017, p. 27-45).

Outras empresas de grande porte foram investigadas por fraudes contábeis e tiveram seus executivos punidos, nos últimos anos. Entre essas empresas, merecem destaque a empresa americana General Electric (GE); a companhia japonesa Toshiba; a empresa suíça de sistemas de segurança Tyco; o banco americano Lehman Brothers; a empresa de informática indiana Satyam Computer Services.

Portanto, a corrupção é presente no Brasil e no mundo, nos órgãos públicos e na iniciativa privada. A corrupção afeta muitas empresas, diminuindo a segurança jurídica, abalando a reputação das empresas no mercado, causando danos psicológicos e morais aos funcionários. Os prejuízos são incalculáveis. Tal corrupção corporativa acaba prejudicando o funcionamento de todo o Estado Democrático de Direito, pois gera sonegação de impostos, descrença nas instituições e insegurança jurídica (Souza, 2022; Barrilari, 2021).

1.2 – O conceito de “corrupção”

Conceituar corrupção não é uma tarefa simples. Há diferentes entendimentos sobre a definição de corrupção, não havendo consenso em torno de um conceito único, conforme mostraram Giovanni Corralo e Letícia Zanotto (2023).

O termo moderno “corrupção” provém do substantivo, em latim, *corruptio*, que significa depravação, deterioração, “a explosão do âmago de um fruto, em razão da sua podridão interna”. O termo corrupção tem conotação negativa, está associada, no imaginário popular, a condutas como trapaça, malandragem, ganho ilícito, suborno, extorsão, nepotismo etc. Mesmo que, juridicamente, uma conduta não esteja penalmente tipificada como crime, sob

a perspectiva moral a corrupção remete ao ato de alcançar algum proveito pessoal às custas de outrem ou às custas da coletividade.

O cientista político americano Valdimer Orlando Key (1936, p. 5, 6) foi um dos primeiros a definir a corrupção: “A corrupção é o controle abusivo do poder e dos recursos do governo visando tirar proveito pessoal ou partidário. Tal proveito pode ser na forma de poder ou controle dentro da organização política ou na forma de apoio político por parte de vários indivíduos”.

O *Dicionário de Política*, coordenado pelo jurista italiano Norberto Bobbio, assim define corrupção:

A Corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima. [...] Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. Trata-se normalmente de uma promessa de recompensa em troca de um comportamento que favoreça os interesses do corruptor [...] A Corrupção não está ligada apenas ao grau de institucionalização, à amplitude do setor público e ao ritmo das mudanças sociais; está também relacionada com a cultura das elites e das massas. Depende da percepção que tende a variar no tempo e no espaço. De um modo geral, portanto, a Corrupção é fator de desagregação do sistema. A Corrupção é um modo de influir nas decisões públicas que fere no íntimo o próprio sistema. De fato, este tipo privilegiado de influência, reservado àqueles que possuem meios, muitas vezes só financeiros, de exercê-la, conduz ao desgaste do mais importante dos recursos do sistema, sua legitimidade (Bobbio, 1998, p. 291-293).

Na definição de Bobbio, a corrupção é uma forma “ilícita, ilegal e ilegítima” de alcançar vantagens, um crime que fere os fundamentos do Estado Democrático de Direito. A corrupção deve ser interpretada nos termos da *legalidade/ilegalidade*, ou seja, o ordenamento jurídico deve tipificar categoricamente esse crime. Luiz Fernando de Miranda (2017, p. 4) afirma que, na definição de Bobbio, existem três tipos principais de corrupção. Em primeiro lugar, o *suborno*, que é o uso de recompensa para corromper um funcionário público e conquistar dele um favor. Em segundo lugar, o *nepotismo*, ou seja, a concessão de empregos ou favores por vínculo, e não por mérito. Em terceiro lugar, o *peculato*, que ocorre quando um funcionário público desvia ou se apropria de um bem público para uso privado.

Nas últimas décadas, o termo corrupção deixou de ser usado exclusivamente no contexto jurídico e passou a ser usado num contexto mais amplo, sociológico e filosófico, para descrever condutas não praticadas necessariamente por funcionários públicos, mas por cidadãos de qualquer espécie, em quaisquer contextos. Além de ferir a legalidade, a corrupção, nesse contexto, fere a moralidade e os costumes. Pode ser praticada nos mais variados contextos: no ambiente doméstico, no ambiente de trabalho, em ambientes religiosos, esportivos, cívicos e

escolares. Nessa perspectiva, a corrupção não é praticada somente por servidores públicos, mas também por empresários, funcionários, professores, esportistas, vizinhos e familiares.

O sociólogo americano Mark Granovetter (2006, p. 13, 14), da Universidade de Stanford, define corrupção como um fenômeno atrelado à moralidade: “Julgamentos de corrupção sempre pressupõem que houve uma violação moral, independente de uma lei propriamente dita ter sido ou não infringida”. Granovetter acrescenta: “Um exemplo recente [de corrupção] seria o de gerentes corporativos que montaram fraudes elaboradas de contabilidade para seu próprio enriquecimento, às custas de acionistas”.

Portanto, a definição de corrupção empregada por Granovetter (um sociológico) é bem diferente daquela empregada por Bobbio (um jurista). Bobbio define a corrupção como um crime, tipificado em lei, praticado necessariamente por funcionário público. Já Granovetter define a corrupção como uma conduta imoral, praticada por qualquer tipo de pessoa, que fere princípios gerais como “bom senso”, “justiça”, “bem comum” – princípios relativos, cuja conceituação pode variar de pessoa para pessoa segundo critérios religiosos, políticos e econômicos.

Nesse conceito mais amplo de corrupção, condutas da vida cotidiana podem ser consideradas corruptas, mesmo não afetando a Administração Pública. Entre as pequenas corrupções do cotidiano, pode-se citar: furar a fila, sonegar impostos, fazer “gato” de TV a cabo e internet, falsificar documentos, enganar clientes na hora de dar o troco. Típicas condutas do “jeitinho brasileiro”, conceito esse que denota malandragem, esperteza e improviso, desobedecendo a leis e regras éticas/morais (Damatta, 1997; Holanda, 2001).

Órgãos públicos brasileiros já utilizam esse conceito amplo de corrupção, tentando educar a população sobre os malefícios das pequenas corrupções do cotidiano.

Em 2013, a Controladoria-Geral da União criou a campanha “Pequenas Corrupções – Diga Não”, com o propósito de conscientizar a sociedade sobre as diversas práticas cotidianas caracterizadas como corruptas: furar a fila, comprar produtos piratas, falsificar carteirinha de estudante. Em 2019, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte desenvolveu um projeto nas escolas municipais, solicitando que os alunos fizessem trabalhos sobre o tema “Pequenas Corrupções – Diga Não”. Segundo o edital, o objetivo do programa anticorrupção era

combater atitudes antiéticas, que costumam ser culturalmente aceitas em nossa sociedade, como, por exemplo, quando uma pessoa compra um produto falsificado, quando um aluno cola na prova, quando um trabalhador apresenta um atestado médico falso para justificar uma falta, etc. (Prefeitura de Belo Horizonte, 2019, p. 2-3).

Portanto, dois órgãos públicos – um federal, outro municipal – criaram programas pedagógicos destinados a conscientizar a população sobre as pequenas corrupções do cotidiano. Tais órgãos adotaram o conceito de Granovetter, segundo a qual a corrupção não é praticada necessariamente por funcionário público, mas em qualquer contexto.

Esse conceito sociológico de corrupção também é utilizado por empresas privadas, em documentos oficiais referentes aos Programas de Integridade e *compliance* dessas empresas. Isso mostra que as empresas estão conscientes dos danos econômicos causados pela corrupção e pela falta de ética na iniciativa privada.

A Volkswagen do Brasil, por exemplo, lançou um documento chamado *Cartilha Anticorrupção*, que apresenta o conceito de corrupção na iniciativa privada:

A corrupção - ativa ou passiva - é proibida. A corrupção não apenas prejudica a nossa empresa, mas também afeta todos os funcionários. Destrói a reputação da nossa empresa e pode levar a enormes penalidades financeiras. Não há lugar para corrupção na Volkswagen. O objetivo desta Cartilha é conscientizar todos os colaboradores sobre os perigos da corrupção e prestar assistência sobre como seguir as regras internas no local de trabalho.

O que o termo "corrupção" realmente significa? A corrupção é geralmente entendida como o abuso de poder cometido em alguém em um determinado contexto profissional para ganho pessoal ou para o benefício de um terceiro, como um empregador. A corrupção envolve um doador, que oferece, promete ou concede benefícios, e um receptor, que exige, aceita a promessa ou recebe tais benefícios (ver página 18). Esses benefícios são um incentivo para fazer algo, durante o curso normal dos negócios, que é desonesto ou ilegal, ou que constitui em uma quebra de confiança. Tal ação geralmente é chamada de suborno. *A corrupção pode ocorrer com empregados e funcionários de cargos públicos, bem como com parceiros de negócios* (Volkswagen do Brasil, 2020, p. 4, grifo nosso).

Nessa cartilha da Volkswagen, está sendo utilizado o conceito sociológico e amplo de corrupção, que envolve “não somente funcionários públicos, mas também parceiros de negócios”. A corrupção, segundo a cartilha, causa danos sérios para toda a empresa: “Multas altas; Responsabilidade civil perante terceiros; Redução dos lucros; Impostos altos; Danos à reputação; Danos ao valor de mercado; Exclusão de concursos públicos e privados” (Volkswagen, 2020, p. 12). Portanto, combater a corrupção é uma política permanente na Volkswagen, para valorizar a empresa.

A empresa Getnet atua na área bancária, vende “maquininhas de cartão” e pertence ao grupo Santander. Os executivos da Getnet lançaram uma Cartilha Anticorrupção chamada “*Jeito de Zelar – Anticorrupção*”, que assim define a corrupção no contexto da empresa:

O que é corrupção? Corrupção é toda a circunstância na qual haja a oferta de valores, presentes, uso de influência ou promessa a alguém visando obter vantagens de outros que, em condições normais, poderiam não ser concedidas ou devidas. Nesta Cartilha,

esse conceito é extensivo aos atos lesivos contra a administração pública, contudo, não se exclui entidades privadas que venham a ter relação de negócios com a Getnet. Por que falar em corrupção? A corrupção não é ruim pelo simples fato de ser considerada ilegal. A corrupção é ato que impede o desenvolvimento econômico equilibrado e saudável, distorce a concorrência e prejudica tanto o Estado de Direito como o processo democrático de uma nação (Getnet, p. 6).

No caso da Getnet, as principais práticas de corrupção a serem evitadas pelos colaboradores da empresa são: prometer, oferecer ou dar vantagem indevida a agentes públicos/privados; fraudar processo de licitação; obter ganhos pessoais em celebração de contratos de prestação de serviços; ocultar informações de órgãos reguladores; colocar a Getnet, seus diretores e colaboradores em exposição decorrente de conduta inapropriada ou ilegal. Os colaboradores e executivos da empresa não devem oferecer nem aceitar brindes cujo valor seja superior à cem dólares (US\$ 100,00); não devem oferecer nem aceitar dinheiro ou benefícios de qualquer tipo para funcionários da Administração Pública que mantém contato com a empresa (Banco Central, INSS, Consulados e Receita Federal; membros dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo; e Secretarias municipais responsáveis por certidões, alvarás e licenças) (Getnet, p. 7-11).

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) lançou, em 2017, uma pequena cartilha chamada *Proteja a sua empresa contra a corrupção*. Nessa cartilha, o conceito de integridade é valorizado como a antítese da corrupção:

1. O QUE SIGNIFICA INTEGRIDADE? Em geral, integridade é definida como a qualidade daquele que se comporta de maneira correta, honesta e contrária à corrupção. Essa pessoa boa, honesta, íntegra é tida como um exemplo a ser seguido, ou simplesmente como alguém que vale a pena ser conhecido, pois tem valores éticos e adota uma conduta correta.
2. O QUE SERIA INTEGRIDADE NA EMPRESA? Ter integridade na empresa é respeitar o parceiro de negócio, tratar bem funcionários, honrar contratos e acordos, respeitar as leis, não enganar clientes ou fornecedores, não cometer infrações e evitar que elas aconteçam. Uma empresa íntegra atua dentro da legalidade, pautando suas atividades por valores e princípios éticos, buscando sempre defender a honestidade e impedir a ocorrência de irregularidades em seus negócios (Sebrae, 2017, p. 8, 9).

Essa cartilha do Sebrae é interessante ao definir “integridade” como a antítese da Corrupção. Esse binômio integridade/corrupção serve como fio condutor de toda a cartilha. Corrupção na empresa significa prejuízo, violação da lei, danos à reputação na empresa. Integridade, por sua vez, significa honestidade, ética, boa conduta, valores essenciais para o bom funcionamento da empresa. Mais uma vez, adota-se o conceito sociológico de corrupção, segundo o qual práticas corruptas não existem somente na relação com a Administração

Pública, mas também na relação com agentes da iniciativa privada: colaboradores, fornecedores e acionistas.

Os cientistas sociais Fernando Filgueiras (2006) e José Vitor Lemes Gomes (2010) mostram que a corrupção é um fenômeno complexo e multifacetado, já estudado por incontáveis intelectuais, desde Aristóteles até Rui Barbosa. A corrupção é interpretada de diferentes modos por juristas, sociólogos e economistas. Dentro do próprio Direito, o fenômeno recebe enfoques diversos, dependendo se o jurista é um penalista, um constitucionalista, um tributarista e assim por diante.

A corrupção frequentemente é abordada sob a perspectiva econômico-financeira, que analisa seus efeitos negativos sobre o lucro empresarial e o livre mercado. Exemplos dessa abordagem são pesquisas e estatísticas, divulgadas por entidades ligadas ao sistema financeiro (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, etc.) e por veículos jornalísticos ligadas ao meio empresarial (Exame, Isto é Dinheiro, Você S/A, *Review of Financial Studies*, *The Journal of Finance*, etc.). Nessas pesquisas e estatísticas, descreve-se os efeitos negativos da corrupção para o sistema financeiro e bancário. Nessa abordagem, o Estado e os funcionários públicos muitas vezes são criticados como os maiores responsáveis pela corrupção. A burocracia estatal é vista como um foco permanente de corrupção e como um entrave para o desenvolvimento econômico (Filgueiras, 2006; Gomes, 2010).

Essa versão dos fatos precisa ser interpretada com ressalvas. Como visto antes, também há corrupção na iniciativa privada: muitos empresários corrompem os funcionários públicos para fraudar licitações e contratos, por exemplo. Assim, não se pode aceitar a visão distorcida de que a corrupção é um fenômeno exclusivo ao poder público. Também não se pode aceitar a visão de que, sem Estado, não haveria corrupção. Muito pelo contrário: o Estado é, e sempre será, o principal responsável pelo combate à corrupção, seja através do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Polícias, dos Tribunais de Contas. Dentro de uma democracia, tudo deve ser feito dentro dos limites constitucionais do Estado Democrático de Direito, obedecendo a existência das instituições públicas responsáveis pelo funcionamento da República Federativa (J. Santin, 2017; Corralo, 2019).

Na verdade, tanto o poder público quanto a iniciativa privada devem atuar, de modo coordenado, no combate à corrupção. Cada setor deve fazer a sua parte. O Estado deve punir os empresários que cometem condutas corruptas; os empresários, por sua vez, devem fiscalizar o poder público e denunciar os agentes públicos que exigem subornos e praticam extorsões.

Dentro das empresas, deve haver um ambiente de negócios ético e saudável, através de iniciativas como a adoção de manuais de *compliance*.

No mundo globalizado, conectado por tecnologias digitais, o combate à corrupção deve ser visto como um fenômeno global. Os governos estão cada vez mais interligados, devido à organizações internacionais como União Europeia, Mercosul, Organização Mundial do Comércio, ONU e Interpol. As empresas operam em escala global, devido à uma integração cada vez maior entre os mercados. Os escândalos de corrupção têm repercussões internacionais. Por exemplo: o escândalo “*Dieselgate*” afetou a Volkswagen em todo o mundo, primeiro nos Estados Unidos, depois na Europa, depois em países como o Brasil (Rattalma, 2017, p. 35-41). Recentemente, a guerra entre Rússia e Ucrânia causou impactos negativos em todas cadeias produtivas globais, levando muitos países à crise econômica, evidenciando como a economia está interligada e interconectada.

Assim, o conceito de “corrupção” deve ser universalizado. Da mesma forma que existe uma legislação global sobre o crime de genocídio, por exemplo, existem tratados internacionais sobre práticas corruptas. No artigo *O Brasil e o combate internacional à corrupção*, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug e Vitor Eduardo Tavares de Oliveira destacam que o Brasil ratificou três convenções internacionais referentes à corrupção: a) Em 2000, o Brasil ratificou a *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*, produzida pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). b) Em 2002, o Brasil ratificou a *Convenção Interamericana contra a Corrupção*, válida para os Estados-membros da OEA (Organização dos Estados Americanos). c) E, em 2006, o Brasil ratificou a *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, aprovada pela Assembleia Geral da ONU (Meyer-Pflug, Oliveira, 2009, p. 189-193).

Além disso, várias medidas foram tomadas para internacionalizar o direito brasileiro no tocante ao combate à corrupção. O Brasil é signatário de acordos de Cooperação Jurídica em matéria penal com Estados Unidos, França, Itália, Peru, Alemanha, Paraguai, Coreia e Portugal; acordos bilaterais de extradição com Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Equador, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Lituânia, México, Paraguai, Peru, Portugal, Suíça, Venezuela, Mercosul. Por fim, o Brasil reconhece, em nível regional, o Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais com o Mercosul, cujo objetivo é combater a criminalidade regional (Meyer-Pflug, Oliveira, 2009, p. 188-189).

A *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* é abrangente, pois elenca formalmente uma série de crimes de corrupção. Os crimes previstos na convenção são: Suborno

de funcionários públicos nacionais (Artigo 15); Suborno de funcionários públicos estrangeiros (Artigo 16); Malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público (Artigo 17); Tráfico de influências (Artigo 18); Abuso de funções (Artigo 19); Enriquecimento ilícito (Artigo 20); Suborno no setor privado (Artigo 21); Malversação ou peculato de bens no setor privado (Artigo 22); Lavagem de produto de delito (Artigo 23); Encobrimento (Artigo 24); Obstrução da justiça (artigo 25) (Nações Unidas, p. 19-24).

A *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* adota a teoria segundo a qual a corrupção não acontece somente na Administração Pública, mas também na iniciativa privada. O artigo 12 prevê que os Estados signatários deverão “adotar medidas para prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria no setor privado” e aplicar “sanções civis, administrativas ou penais eficazes” para combater práticas corruptas em empresas de pequeno, médio e grande porte. Mais detalhes sobre essas medidas de combate à corrupção serão analisadas no Capítulo 2. Entre as medidas, podem ser citadas: criação de códigos de conduta para funcionários; promoção de boas práticas comerciais entre as empresas; controles contábeis transparentes; procedimentos de auditoria e certificação; punição rigorosa a crimes contábeis como utilização de documentos falsos, destruição de documentos e registros de gastos inexistentes. Inclusive, a Convenção da ONU contra a Corrupção elenca, expressamente, dois crimes cometidos no âmbito da iniciativa privada: Suborno no Setor Privado (Artigo 21) e Malversação ou Peculato de bens no Setor Privado (Artigo 22), crimes esses cometidos por “uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou desempenhe qualquer função nela” (Nações Unidas, 2023, p. 14, 15, 21, 22).

A Convenção da ONU foi organizada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), sediado em Viena, Áustria. Seu objetivo é ambicioso: padronizar a legislação anticorrupção em todo o mundo; universalizar práticas anticorrupção; permitir a cooperação internacional entre tribunais e parlamentos de diferentes países.

Não se trata de uma tarefa fácil. Existem muitos desafios que dificultam a internacionalização de leis anticorrupção. Em primeiro lugar, há o desafio político: muitos países são ditatoriais, não adotam o Estado Democrático de Direito, não possuem Poderes Judiciários livres e independentes, não realizam eleições, não possuem estabilidade constitucional. Nessas ditaduras, o combate à corrupção não é prioridade, pois a corrupção é um instrumento utilizado pelas elites para a manutenção do poder. Além disso, há o fator cultural: o conceito de corrupção varia de país para país, ou seja, depende de fatores culturais e

religiosos que não são universais. Cada povo possui sua própria cultura, e essa cultura determina o que cada povo enxerga (ou não) como corrupção.

No artigo *The perception of corruption in a cross-country perspective* (“A percepção da corrupção numa perspectiva transnacional”), os economistas Natália Melgar, Máximo Rossi e Tom W. Smith analisaram entrevistas feitas com mais de 35 mil pessoas em vários países do mundo, sobre assuntos como corrupção, política e migração. Os economistas chegaram à conclusão de que fatores culturais, etários e econômicos têm influência sobre a mentalidade dos entrevistados. Por exemplo: mulheres se sentem mais cercadas de corrupção do que homens; pessoas divorciadas se sentem mais cercadas de corrupção do que pessoas casadas. Para a pesquisa atual, é de grande importância a constatação de que “pessoas que trabalham na iniciativa privada têm maior probabilidade de perceber corrupção do que pessoas que trabalham no setor público”:

No que diz respeito ao mercado de trabalho, fornecemos evidências sobre o impacto significativo de ser trabalhador autônomo. Especificamente, este grupo de pessoas tende a perceber um nível mais elevado de corrupção. Talvez os empresários autônomos estejam mais expostos a incidentes de corrupção. Além disso, o setor do emprego é um determinante relevante da percepção da corrupção. Aqueles que trabalham na iniciativa privada têm maior probabilidade de perceber um nível mais elevado de corrupção do que aqueles que trabalham no setor público (Melgar, Rossi, Smith, 2010, p. 191-193).

Isso comprova que a corrupção está presente no mundo financeiro e corporativo, em empresas de grande, médio e pequeno porte. Os crimes de suborno, lavagem de dinheiro, fraudes fiscais etc. afetam diretamente a iniciativa privada. Tal pesquisa contraria a tese de que a corrupção envolve especialmente a Administração Pública, pois afirma que empresários – sobretudo os autônomos – se sentem mais cercados por corrupção do que os servidores públicos. Tudo isso reforça a importância de as empresas privadas adotarem medidas de integridade que estimulem a ética e prevejam punições adequadas para os colaboradores que prejudiquem os lucros e a reputação da empresa.

A Transparência Internacional (*Transparency International – TI*) é uma organização anticorrupção sem fins lucrativos, sediada em Berlim, Alemanha. Suas publicações notáveis incluem o Índice de Percepção de Corrupção (IPC): um índice que mede como os cidadãos de cada país do mundo se sentem prejudicados pela corrupção.

Um dado divulgado pela Transparência Internacional merece destaque: o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) geralmente é maior nas ditaduras do que nas democracias. Ou seja, países democráticos têm graus menores de corrupção do que países dominados por

ditaduras. Afinal, Estados democráticos, com constituições sólidas, com Poderes Judiciários independentes, com liberdade de imprensa e de pensamento, liberdade econômica e eleições livres, tendem a punir práticas corruptas com mais celeridade, seja essa corrupção praticada por funcionários públicos, por políticos eleitos ou por empresários. Já em países ditatoriais o combate à corrupção é mais fraco, pois há intervenção política sobre o Poder Judiciário, as constituições não são respeitadas, não há liberdade de imprensa, as elites políticas – sejam elites militares ou religiosas – perseguem opositores políticos e não permitem o exercício das liberdades democráticas (Camacho, 2022; Nur-Tegin, Czap, 2012).

Na publicação *Corruption Perceptions Index 2023*, a Transparência Internacional divulgou um relatório detalhado sobre os níveis de corrupção em todos os países do mundo. Os países melhor posicionados, com as menores taxas de corrupção, são basicamente as democracias do Norte Europeu, como Dinamarca, Finlândia e Suécia. Em seguida, vem especialmente países da Europa Ocidental, como Alemanha, França e Bélgica. Não serão citados aqui todos os países, mas importante destacar que alguns países surpreendem por estarem muito bem posicionados. O Uruguai, por exemplo, é o melhor posicionado da América Latina: está em 16º lugar, com menores taxas de corrupção do que os Estados Unidos e a Áustria, por exemplo. Também o Chile está bem posicionado, com taxas menores de corrupção do que Israel e Espanha, por exemplo. Na África, interessante citar o caso do pequeno país lusófono Cabo Verde, que está muito bem posicionado, com taxas menores de corrupção do que países europeus desenvolvidos como Itália e Polônia (Transparência Internacional, 2023, p. 2, 3).

Infelizmente, o Brasil está mal posicionado na tabela, entre os países com maiores taxas de corrupção. O Brasil é o 104º colocado, estando atrás de países africanos como Namíbia, Gana, Senegal e Burkina Fasso. Apesar de ser uma democracia, o Brasil apresenta taxas maiores de corrupção do que ditaduras como China e Cuba – esse fato é muito relevante, pois comprova que nem todas as democracias são menos corruptas do que as ditaduras.

Entre os países mal posicionados, merece destaque a Rússia, que está em 141º lugar. A ditadura de Vladimir Putin utiliza amplamente da corrupção para se perpetuar no poder, para perseguir opositores e para impedir eleições democráticas. A Rússia, apesar de ter um PIB *per capita* relativamente alto e um alto nível de escolaridade, apresenta taxas maiores de corrupção do que vários países africanos e asiáticos onde a população é majoritariamente analfabeta e pobre. Esse fato é relevante, pois comprova que o grau de escolaridade e o desenvolvimento econômico nem sempre são barreiras contra a difusão da corrupção.

Na última parte da tabela, estão países caóticos, dominados por guerras civis e ditaduras com traços tirânicos – Somália, Síria, Venezuela, Coreia do Norte, Nicarágua (Transparência Internacional, 2023, p. 2, 3, 11-14).

Apesar das complexidades estatísticas, pode-se dizer que há um padrão universal: os países melhor posicionados na lista da Transparência Internacional são, todos, democracias onde há eleições, livre mercado e direitos sociais e políticos respeitados. Tais países possuem legislações avançadas no combate à corrupção, possuem imprensas livres e associações sem fins lucrativos que fiscalizam a atuação do Poder Público. Nesses países melhor posicionados, a iniciativa privada precisa fazer a sua parte no combate à corrupção: as empresas precisam seguir regras de *compliance* nas áreas contábil, financeira, tributária, recursos humanos, transparência, de modo que a corrupção da iniciativa privada não contamine a Administração Pública e vice-versa. Os países pioneiros na implantação de medidas de *compliance* estão na parte de cima da tabela, especialmente o Reino Unido (18º) e os Estados Unidos (24º).

Porém, algumas ressalvas devem ser feitas. As pesquisas mencionadas acima refletem uma visão-de-mundo ocidental, proveniente da tradição judaico-cristã, hegemônica especialmente na Europa e nos países de colonização anglo-saxã (Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia). Porém, outras partes do mundo nem sempre aceitam a forma ocidental de interpretar o que significa a “corrupção”. Fatores geográficos, históricos e culturais determinam a existência de diversos padrões de “honestidade” e “ética” ao redor do mundo.

O modelo ocidental de democracia não é aceito em muitas partes do mundo. O instituto de pesquisa *V-Dem Institute - Varieties of Democracy* (Variedades de Democracia), sediado na Universidade de Gothenburg, Suécia, publica anualmente um relatório global sobre os avanços e retrocessos da democracia ao redor do mundo. O relatório de 2022 mostrou que o número de ditaduras vem crescendo nos últimos anos. Mais de 5,4 bilhões de pessoas, ou seja, 70 % da população mundial, vivem em países dominados por ditaduras. Apenas 34 países, representando somente 13 % da população mundial, adotam democracias liberais plenas. O declínio da democracia é visível especialmente na Ásia, na Europa Oriental, em partes da América Latina e do Caribe. Na África e no Oriente Médio, a predominância de ditaduras se manteve nas últimas décadas. Entre as principais ditaduras, merecem destaque a China e a Rússia (V-Dem Institute, 2022, p. 6,7, 12-37, 38-47).

Essas questões culturais são importantes porque implicam diretamente na forma como o fenômeno da “corrupção” é enxergado em países não-ocidentais. Em países como China, onde não há eleições livres, a corrupção não tem muita ligação com práticas eleitorais ou compra de votos – afinal, lá o voto tem pouco peso no sistema político. A Rússia é um país fortemente

militarizado e atualmente está em guerra contra a Ucrânia. Na Rússia, muitos escândalos de corrupção envolveram generais do Exército Russo, no que tange à compra de armas e munições: um uma forma militarizada de corrupção inexistente em democracias pacifistas, como Islândia, Portugal e Áustria, cujos exércitos são minúsculos.

Esses exemplos mostram que o conceito de corrupção varia muito ao redor do mundo, devido a diferenças históricas e culturais entre os mais de 200 países que existem na Terra.

1.3 – Casos marcantes de combate à corrupção: *Watergate*, *Mãos Limpas*, *Lava Jato* e outros

Alguns casos de corrupção acabaram sendo descobertos pela imprensa e geraram revolta na opinião pública, se tornando escândalos internacionais. Os responsáveis acabaram sendo investigados, processados e punidos, alguns até foram presos. As autoridades que investigaram tais casos (juízes, promotores, policiais) ganharam notoriedade e foram estudadas no mundo acadêmico. Operações famosas de combate à corrupção aconteceram em países como Estados Unidos, Itália e Brasil. Tais casos, além de levarem à punição dos culpados, resultaram na criação de leis e normas jurídicas permanentes, que aumentaram a fiscalização sobre funcionários públicos e agentes políticos. No âmbito da iniciativa privada, tais casos inspiraram a adoção de práticas de *compliance* destinadas a evitar crimes como fraudes contábeis, corrupção e lavagem de dinheiro no cotidiano das empresas.

Em 1972, eclodiu nos Estados Unidos o escândalo de corrupção conhecido como “Caso Watergate”, cujas investigações levariam à renúncia do presidente Richard Nixon, do Partido Republicano. O escândalo esteve ligado à rivalidade eleitoral entre o Partido Republicano e o Partido Democrata. Em junho de 1972, cinco pessoas foram detidas ao invadirem a sede do Partido Democrata no Complexo Watergate – um prédio de escritórios em Washington –, sendo que, dentro do escritório, tais espiões fotografaram diversos documentos e instalaram aparelhos de escuta, tentando espionar as lideranças do Partido Democrata. Jornalistas do *The Washington Post* e policiais do *Federal Bureau of Investigation* (FBI) passaram a investigar o caso. Descobriu-se que o presidente Nixon estava por trás da invasão da sede do Partido Democrata; que as conversas no Salão Oval da Casa Branca eram ilegalmente gravadas com aparelhos de escuta; que o comitê de campanha do presidente Nixon possuía caixa dois, isto é, dinheiro não declarado, para financiar operações de espionagem.

Os envolvidos nesses crimes foram processados. 69 pessoas foram indiciadas, dessas, 48 foram condenadas. O presidente Nixon sofreu um processo de *impeachment* por três razões principais: obstrução da justiça, abuso de poder e desacato ao Congresso. O presidente Nixon certamente seria condenado no processo de *impeachment*, então, para evitar maior desgaste político, renunciou ao cargo de presidente dos Estados Unidos em agosto de 1974 – foi o único presidente americano a fazer isso em toda história (Anderson, 2007; Thiel, 2019).

O Caso Watergate desencadeou outras investigações, inclusive no exterior. Descobriu-se que mais de 400 empresas dos Estados Unidos haviam pago propina para agentes públicos, políticos e partidos políticos de outros países, com o objetivo de favorecer a realização de negócios, fraudar licitações etc. Entre as empresas americanas que haviam subornado autoridades do exterior, estavam a Northrop e a Lockheed (área da aviação), a United Brands (área de frutas tropicais), a Gulf Oil e a Mobile (área petrolífera). Para fechar negócios, os executivos dessas empresas haviam subornado autoridades da Arábia Saudita, Japão, Honduras, Coreia do Sul, Itália, Holanda e Alemanha Ocidental. Por exemplo: a empresa Lockheed subornou políticos em vários países para vender aviões como o C-130 Hercules e o F-104 Starfighter (Salinger, 2005, p. 329, 330).

Outro escândalo ficou conhecido como *Bananagate*. A empresa americana United Brands produzia muita banana na América Central, inclusive em Honduras. Em 1974, após o governo de Honduras aprovar uma lei para aumentar o imposto sobre as exportações de banana, a empresa United Brands Company pagou um suborno de US\$ 1,25 milhão ao presidente hondurenho Oswaldo López Arellano, numa conta suíça, para o presidente diminuir o imposto cobrado sobre a exportação de banana – diminuir tal imposto era uma manobra para aumentar os lucros da United Brands (Davis, 2019, p. 34-40).

Em todos esses casos, os envolvidos foram investigados pela imprensa americana e internacional. Vários escândalos eclodiram, trazendo sérios prejuízos às empresas envolvidas. A Lockheed, por exemplo, teve queda em suas ações; seus principais executivos, Daniel Haughton e Carl Kotchian, tiveram de renunciar aos seus cargos. Os políticos estrangeiros subornados pela Lockheed também tiveram sérios problemas. O príncipe Bernhard, da Holanda, foi severamente criticado pela opinião pública holandesa e pelo Parlamento Holandês, admitiu em público que havia recebido suborno, acabou proibido de trabalhar para a Força Aérea Holandesa e afastado de cargos que ocupava em instituições de caridade. Na Itália, o presidente Giovanni Leone renunciou devido ao escândalo envolvendo a compra de aviões da Lockheed. O Tribunal Constitucional Italiano julgou e condenou políticos de alto escalão por corrupção, ou seja, por terem recebido propina para favorecerem a aquisição de aviões

Lockheed C-130 Hércules pela Força Aérea Italiana. No caso do escândalo *Bananagate*, a empresa americana United Brands Company sofreu sérios prejuízos, após a descoberta das propinas pagas ao governo hondurenho. Eli M. Black, presidente da United Brands Company, se suicidou saltando de um prédio em Manhattan (Heissner, 2015, p. 16-18).

O caso Watergate e seus desdobramentos no exterior tiveram um papel fundamental para a adoção de práticas anticorrupção ao redor do mundo. Nos Estados Unidos, a opinião pública e os membros do Congresso exigiram a adoção de medidas para combater essas práticas de suborno. O resultado foi a promulgação, em 1977, da Lei de Práticas de Corrupção no Exterior (*Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA). Tal lei, pioneira no mundo, proíbe cidadãos e entidades dos EUA de subornar funcionários de governos estrangeiros para beneficiar seus interesses comerciais. A FCPA é aplicável em todo o mundo e se estende a vários funcionários das empresas americanas, incluindo executivos, diretores, funcionários, acionistas e agentes (Koehler, 2014, Biegelman, 2010, Deming, 2010).

A *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) é um marco histórico para a adoção de medidas de *compliance*. Essa lei americana foi o primeiro diploma legal no mundo a se debruçar no enfrentamento da corrupção entre corporações e agentes públicos estrangeiros. No Brasil, essa lei americana inspirou o processo de elaboração da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção - LAC). Também a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) foi inspirada, em menor grau, nessa legislação americana (Martins, 2021, p. 107-108).

Outra importante operação de combate à corrupção aconteceu na Itália: a Operação Mãos Limpas (em italiano: *Mani pulite*). A operação teve início na cidade de Milão, em 1992, revelando inúmeras licitações irregulares e descobrindo que empresários pagavam propinas a políticos para vencer licitações de construção de ferrovias, estradas, prédios públicos, estádios e obras.

A Operação Mãos Limpas começou com a prisão de Mario Chiesa, que ocupava a diretoria de uma instituição filantrópica e era acusado de receber propina de uma empresa de limpeza. Acoado, Chiesa começou a denunciar colegas. Dezenas de políticos, empresários e funcionários públicos foram obrigados a depor, e esses depoimentos revelaram, num efeito dominó, a existência de um enorme esquema de corrupção em toda Itália. Os suspeitos recebiam incentivos para colaborar com a Justiça, em um esquema semelhante a delação premiada. Ao longo das investigações, conduzidas especialmente pelo juiz Antonio Di Pietro, 2.993 mandados de prisão foram expedidos; 6.059 pessoas ficaram sob investigação, incluindo 872 empresários, 1.978 administradores locais e 438 parlamentares, dos quais quatro haviam sido primeiros-ministros. Cerca de um terço dos acusados foram condenados. A opinião pública

ficou horrorizada, tanto que os dois principais partidos políticos italianos – a Democracia Cristã (DC) e o Partido Socialista Italiano (PSI) – acabaram deixando de existir após perderem legitimidade e votos (Moro, 2004, p. 57).

A Operação Mãos Limpas revelou que a corrupção generalizada era praticada por funcionários públicos em conluio com empresários. Basicamente, políticos e burocratas cobravam propinas para que empresários vencessem licitações na área da construção civil, prestação de serviços etc. Muitos executivos e empresários cometeram suicídio após serem descobertos. Raul Gardini comandava a Montedison, uma das maiores indústrias químicas da Itália, e atirou contra a própria cabeça dentro de casa, ao ser investigado. Auditorias estimavam um rombo de até US\$ 450 milhões no orçamento da sua empresa, que era usada para pagar propina. Ex-presidente da estatal energética ENI, Gabriele Cagliari se matou em 20 de julho de 1993, quando estava em prisão preventiva por ser testemunha-chave e ter admitido o pagamento de propina a políticos. Giuseppe Magro, dono de uma empreiteira, pulou do sétimo andar de seu prédio. Magro subornava funcionários públicos para ser favorecido em licitações. A lista de empresas envolvidas é grande. A gigante automobilística FIAT admitiu que estava envolvida com corrupção. O megaempresário Silvio Berlusconi também esteve envolvido, pois houve acusações de que a Fininvest, a *holding* pertencente à família Berlusconi, havia corrompido fiscais da Receita Federal italiana (Barbacetto, Gomez, Travaglio, 2012).

A Operação Mãos Limpas foi uma das maiores ações judiciais da história. Talvez não se encontre paralelo de ação judicial com efeitos tão incisivos na vida institucional de um país. A Mãos Limpas mostrou a importância da existência de um Poder Judiciário independente; a importância de provas (por exemplo, áudios e escutas telefônicas) para a condenação de corruptos; a importância de uma imprensa livre e do apoio da opinião pública nas ações de combate à corrupção (Pinotti, 2018). No Brasil, a Operação Mãos Limpas teve influência direta na Operação Lava Jato. Os principais articuladores da Operação Lava Jato, entre eles o juiz Sergio Moro e os procuradores Deltan Dallagnol e Roberson Pozzobon, foram estudiosos da Mãos Limpas e escreveram diversos textos sobre o assunto, com destaque para o livro *Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas*, organizado por Maria Cristina Pinotti, que faz um paralelo entre os dois casos (Pinotti, 2019).

No Brasil, vários casos de corrupção chocaram a opinião pública e foram cobertos pelo jornalismo: o caso “Vampiros da Saúde”, que desviou R\$ 2,4 bilhões no Ministério da Saúde; o Banco Marka provocou um prejuízo de R\$ 1,8 bilhão aos cofres do Banco Central em 1999; as fraudes feitas pela advogada Jorgina de Freitas, que desviou R\$ 880 milhões do INSS; desvio de R\$ 923 milhões entre 1992 e 1999 no Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo,

envolvendo o juiz “Lalau”. Fraudes em licitações, superfaturamento, lavagem de dinheiro, evasão de divisas, propinas e outros crimes estão por trás desses escândalos, sendo que houve a prisão de muitos deputados, senadores e governadores. Havia corrupção no Brasil na época da ditadura militar (1964-1985) e escândalos de corrupção eclodiram nos governos de todos os presidentes que governaram durante a vigência da Constituição de 1988: José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Roussef, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Desses presidentes, dois sofreram *impeachment* e foram afastados do poder por acusações de ilegalidades: Fernando Collor, em 1992, e Dilma Roussef em 2016 (Rodrigues, Jung, Murtinho, 2020, 102-104).

Em 2005, eclodiu o famoso escândalo do “Mensalão”, quando o deputado Roberto Jefferson denunciou que o governo Lula pagava, todos os meses, propinas de 30 mil reais para deputados federais votarem projetos de interesse do Planalto. Embora o partido PT tenha sido apontado como o principal beneficiário, o Mensalão contava com a participação de deputados de outras legendas, como PMDB, PTB, PP e PL. A opinião pública ficou chocada com o fato de deputados federais estarem recebendo propinas para votarem a favor do governo. Em 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF) acatou a denúncia da Procuradoria Geral da República e abriu processo contra quarenta envolvidos no escândalo do Mensalão, pelos crimes de corrupção passiva e ativa, peculato, formação de quadrilha, lavagem de dinheiro, gestão fraudulenta e evasão de divisas. O julgamento do Mensalão foi o mais longo da história do STF, durando 53 sessões ao longo de 138 dias: o processo teve 69 mil páginas, sendo que somente o acórdão final teve 8.405 páginas, para condenar 24 réus (Pereira, 2013; Patarra, 2022).

Para pagar essa propina mensal aos deputados federais da base aliada, o governo Lula precisou desviar recursos de empresas estatais como Furnas, Eletronuclear e Petrobras. Também fundos de pensão de empresas estatais como Banco Central, Caixa e Banco do Brasil foram acusadas de terem sido usados para arrecadar dinheiro para o caixa 2 do Partido dos Trabalhadores (PT). No mais, várias empresas privadas foram acusadas de terem sido usadas para lavagem de dinheiro e para a contratação de pessoas ligadas ao esquema. As denúncias da época envolveram empresas como Brasil Telecom, Varig, Banco Rural, Banco BMG, além de empresas sediadas em Portugal, Uruguai e Estados Unidos.

As investigações do escândalo do Mensalão – conduzidas por órgãos como Polícia Federal, Ministério Público Federal e Congresso Nacional – revelaram que muitas empresas privadas tiveram um papel central nas atividades ilegais. Empresas de publicidade e de eventos foram usadas para lavagem de dinheiro; empresas de *trading*, *factoring* e de turismo foram usadas para transferir dólares vindos do exterior e para realizar pagamento de propinas; também

empresas de consultoria, assessoria, de consórcio, de informática e de coleta de lixo, entre outras, foram acusadas de estarem envolvidas na arrecadação e no pagamento do dinheiro da propina para os deputados corrompidos (Zampronha, 2021, p. 209-220).

O Mensalão foi um marco no combate à corrupção no Brasil. Ele influenciou diretamente a aprovação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), que visa a coibir as relações promíscuas entre empresas e órgãos públicos. Também a nova lei contra lavagem de dinheiro (lei 12.683/12) foi influenciada pelo escândalo. Outra novidade jurídica trazida pelo julgamento do Mensalão no STF foi a chamada Teoria do Domínio do Fato, segundo a qual empresários, executivos e acionistas de empresas respondem por atos cometidos por seus funcionários (Araruna, 2017, 196-202). Tudo isso teve impacto direto na adoção de medidas de *compliance* por parte das empresas. Nas instituições financeiras, bancos, empresas de previdência privada e fundos de investimentos, foram melhorados os departamentos de *compliance*, especialmente os setores jurídicos, pois vários advogados se especializaram na blindagem jurídica das empresas contra o envolvimento nesses escândalos (Santos, 2020).

O tema *compliance* constantemente foi examinado e debatido durante o julgamento do Mensalão no STF. Durante uma sessão no plenário, o ministro Joaquim Barbosa chegou a conceituar o tema: “O que é *compliance*? É, nada mais nada menos, do que a área incumbida de fazer com que se cumpram, dentro da instituição, as normas internas e externas, o ordenamento jurídico nacional pertinente àquela área, que no caso era a área bancária, financeira.” Apesar desse conceito ser simplificado e anacrônico, é notável o fato do ministro Barbosa ter debatido o tema com o ministro Lewandowski (Costa, Araújo, 2014, p. 220).

Os ministros Barbosa e Lewandowski tiveram esse debate ao julgarem o Banco Rural, envolvido no Mensalão. Descobriu-se que vários relatórios de *compliance* do Banco Rural haviam sido adulterados, especialmente no que tange à operações de empréstimos, e essa adulteração nos relatórios foi decisiva para a condenação dos dirigentes do Banco Rural por crime de gestão fraudulenta. Entre as leis usadas para condenar os dirigentes do Banco Rural, estão a Lei 7.492/86, sobre crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, e a Lei 9.613/98, referente à Lavagem de Dinheiro (Costa, Araújo, 2014, p. 217-221).

Em resumo, o escândalo do Mensalão foi importante para a difusão da *compliance* entre as empresas do Brasil. As empresas começaram a viver num ambiente de vigilância cada vez maior, pois agências reguladoras e promotores de Justiça ficaram cada vez mais empenhados em cumprir leis anticorrupção. Além disso, o escândalo do Mensalão incentivou a produção acadêmica de artigos e livros sobre o tema *compliance*.

Outro importante escândalo de corrupção foi o chamado “Petrolão”, que culminou na deflagração da Operação Lava Jato a partir de 2014. Descobriu-se um enorme esquema de corrupção na Petrobras envolvendo cobrança de propinas, lavagem de dinheiro, evasão de divisas e superfaturamentos de obras. Empreiteiras do ramo da construção civil (especialmente OAS e Odebrecht) pagavam altos valores de propina para funcionários da Petrobras, para vencerem licitações e executarem obras superfaturadas. Os contratos eram superfaturados, em média, em 3%. Numa obra de 1 bilhão de reais, por exemplo, 30 milhões de reais eram destinados a pagar propina para políticos e funcionários da estatal (Rodrigues, 2019; Patarra, 2022).

Para investigar e punir os culpados, a Justiça Federal e o Ministério Público Federal montaram uma enorme operação, inicialmente na Justiça Federal de Curitiba, depois em estados como Rio de Janeiro, São Paulo e no Distrito Federal. Vários órgãos atuaram no caso: Polícia Federal, Receita Federal, Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Controladoria Geral da União (CGU).

Todo esse aparato de investigação revelou o esquema que acontecia na Petrobras, a maior estatal do país. A Petrobras planejava obras em refinarias, complexos petroquímicos e terminais de gás, sendo que as licitações para executar tais obras bilionárias eram vencidas somente por empreiteiras corruptas que pagavam propina: Odebrecht, UTC, OAS, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Mendes Junior, Andrade Gutierrez Galvão Engenharia, Iesa, Engevix, Toyo Setal, Techint, Promon, MPE, Skanska e GDK S.A. Ao longo da operação, outras empresas também foram acusadas de estarem envolvidas noutros tipos de corrupção: JBS, Braskem, Gol, Hypermarchas, Oi, BTG Banco. As investigações da Operação Lava Jato tiveram um efeito avassalador sobre as empresas envolvidas. Executivos foram presos, sedes de empresas foram revistadas em ações de busca e apreensão, sendo que muitas dessas empresas tiveram prejuízos bilionários e acabaram entrando em falência, especialmente as empreiteiras da área da construção civil (Araújo, Rodrigues, Monte-Mor, Correia, 2018).

O professor Vicente Bagnoli, presidente da Comissão de Regulação Econômica da OAB-SP, destacou os efeitos jurídicos da Operação Lava Jato sob a perspectiva da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e da Lei de Concorrência (Lei 12.529/2011). Segundo ele, as empresas envolvidas nos escândalos violavam a livre concorrência, pois formavam cartéis. Um dos principais cartéis era formado por empreiteiras da construção civil (Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Odebrecht, OAS) que pagavam propinas para conseguir realizar as obras do governo federal, especialmente da Petrobras. As empresas pertencentes à tal cartel venceram a grande maioria das licitações, inviabilizando a participação de empresas concorrentes que não

pagavam propina para políticos e burocratas. Para combater essa violação sistemática da Lei de Concorrência, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal contaram com uma ajuda decisiva do CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) e do COAF (Conselho de Controle das Atividades Financeiras). A organização de carteis foi rigorosamente investigada e muitas provas foram reunidas, especialmente através de acordos de leniência: através desses acordos, empresas admitiram serem culpadas e entregaram provas sobre atos de corrupção, em troca da redução das penas (Bagnoli, 2019, p. 74).

A Lava Jato também foi revolucionária no sentido de difundir a *compliance* no Brasil. Os escândalos fizeram aumentar o número de empresas com programas de integridade, justamente para evitar o envolvimento nesse tipo de escândalos, tão danosos para a reputação das empresas. A operação Lava Jato foi o verdadeiro ponto de virada na cultura corporativa do Brasil, deixando a mensagem de que todas as empresas devem se adequar às leis de concorrência e anticorrupção.

1.4 – Os prejuízos causados pela corrupção e os benefícios de combatê-la

A corrupção afeta, primeiramente, a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado. A educação, a saúde e a segurança são diretamente afetadas pelo desvio de verbas e pela má-aplicação dos recursos. Em termos morais, a corrupção corrói a legitimidade política, enfraquece a crença nas instituições, cria populações com pouca crença nos governantes, corroendo assim a essência do Estado Democrático de Direito. Entre as pessoas, difunde-se a cultura da malandragem e da desonestidade, que cria insegurança jurídica nas relações entre governante e governado, entre patrão e empregado, entre fornecedor e consumidor. A longo prazo, tudo isso aumenta a desigualdade social, a violência e a exclusão, afetando a cidadania e consumação do princípio da dignidade humana. Em termos econômicos, a corrupção gera prejuízos para todos. Há desperdício de dinheiro público; empresários ficam com receio de investir e empreender, sabendo que a livre concorrência está viciada por subornos e propinas; diminui-se a fé na justiça e na ideia de progresso socioeconômico. Nos países que entram em crise devido à instabilidade política e devido à fraqueza das instituições, empresas fecham as portas; funcionários perdem empregos; aumenta a inflação e a dívida externa; os investidores internacionais se afastam. Para compensar os prejuízos, o Estado precisa aumentar os impostos e fazer empréstimos internacionais, sendo que, em casos extremos, alguns regimes são tão

corruptos e caóticos que acabam levando seus países para guerras civis e revoluções catastróficas (Lambsdorff, 2003; Bobbio, 1998; Transparência Internacional, 2023).

Estimativas do Fundo Monetário Internacional e da Organização das Nações Unidas estipulam que o custo da corrupção equivale à aproximadamente 5% do Produto Interno Bruto mundial, ou seja, cerca de 2,6 trilhões de dólares. Todos os anos, cerca de 1 trilhão de dólares é pago de subornos ao redor do mundo. Anualmente, aproximadamente 140.000 crianças morrem ao redor do mundo de fome e de doenças, devido ao desperdício de dinheiro causado por corrupção. Essas estatísticas não são unânimes, havendo muitas discussões sobre os métodos adotados por tais pesquisas, mas é indiscutível que a economia mundial tem muitos prejuízos devido à corrupção, especialmente na África, no Oriente Médio e na Ásia (Anti-corruption Resource Center, 2021, p. 4).

No Brasil, as estatísticas de corrupção são elaboradas especialmente por instituições como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal. Infelizmente, é difícil achar números precisos sobre os impactos da corrupção no Brasil. Com certeza, as cifras são muito altas, considerando que existem 214 milhões de brasileiros vivendo em 5.568 municípios. No prefácio do livro *Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas*, Luís Roberto Barroso, ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), destaca os custos astronômicos da corrupção brasileira:

Trata-se de um tipo de crime difícil de rastrear, porque subornos e propinas não vêm a público facilmente nem são lançados na contabilidade oficial. Nada obstante, noticiou-se que apenas na Petrobras e demais empresas estatais investigadas na Lava Jato — isto é, em uma única operação — os pagamentos de propinas chegaram a 20 bilhões de reais. No balanço da empresa de 2014, publicado com atraso em 2015, como assinalado no artigo de Sergio Moro, foram registradas perdas de 6 bilhões de reais, equivalentes, à época, a 2 bilhões de dólares. No início de 2018, a Petrobras fez acordo para o pagamento de cerca de 3 bilhões de dólares em Nova York em *class action* movida por investidores americanos, e de 853 milhões de dólares com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Os custos sociais também são elevadíssimos. A corrupção compromete a qualidade dos serviços públicos em áreas de grande relevância, como saúde, educação, segurança pública, estradas, transporte urbano etc. Da mesma forma, faz com que decisões relevantes acabem sendo tomadas com motivações e fins errados. Nos últimos anos, no rastro dos escândalos de corrupção, o PIB brasileiro caiu mais de 20%.

O pior, todavia, é provavelmente o custo moral, com a criação de uma cultura de desonestidade e esperteza que contamina a sociedade e dá incentivos errados aos cidadãos. Nesse ponto há uma visão equivocada na matéria, que pretende fazer uma distinção quando o dinheiro da corrupção vai para o bolso do agente público ou para uma campanha política. O problema, no entanto, é que o mais grave nesse contexto não é para onde o dinheiro vai: é de onde ele vem, o que se faz para obtê-lo. Não é difícil ilustrar que condutas são essas: superfaturam-se contratos; cobram-se propinas em empréstimos públicos; vendem-se benefícios fiscais em medidas legislativas; cobra-se pedágio de toda e qualquer pessoa que queira fazer negócio no Brasil (Barroso, 2018, p. 15, 16).

O ministro do STF Luís Roberto Barroso cita a operação Lava Jato para mostrar que a corrupção causou prejuízos bilionários às empresas estatais, como Petrobras e Eletrobras. Deve-se acrescentar que também as empresas privadas investigadas na Operação Lava Jato (JBS, Braskem, Gol, Hipermercados, Oi, BTG Banco) tiveram prejuízos bilionários por estarem envolvidas nas denúncias de corrupção. Economistas mostram que essas empresas privadas tiveram redução significativa no valor de suas ações na Bolsa de Valores. As mais afetadas pela Lava Jato foram as construtoras, que atuavam na área da construção civil e fraudaram licitações da Petrobras (OAS, Andrade Gutierrez, Odebrecht, entre outras). Como consequência dos escândalos, a construtora OAS decretou falência; a Andrade Gutierrez entrou em processo de recuperação extrajudicial; a Odebrecht perdeu muito valor de mercado, reduziu seu número de funcionários de 130 mil para 30 mil (Araújo, Rodrigues, Monte-Mor, Correia, 2018, p. 45-50).

As construtoras OAS, Andrade Gutierrez e Odebrecht tiveram esses prejuízos bilionários após se envolverem nos escândalos de corrupção. Como consequência, milhares de profissionais que trabalhavam para essas empresas (obreiros, engenheiros, arquitetos) perderam seus empregos. Obras ficaram paradas. Pequenos municípios deixaram de receber investimentos. Isso mostra como a corrupção é danosa mesmo quando descoberta e punida pelo Estado, pois desorganiza toda a economia, não abalando somente a Administração Pública.

Na Itália, nos anos 1990, houve a famosa Operação Mãos Limpas, considerada por muitos como a precursora da Operação Lava Jato. A Mãos Limpas é um bom indicador de como o combate à corrupção é benéfico para a economia de um país. Durante as investigações, os juízes e promotores italianos conseguiram dimensionar os prejuízos que a corrupção havia causado à Itália nos anos anteriores. Depois que políticos e empresários corruptos foram presos, os indicadores sociais e econômicos da Itália acabaram melhorando.

Giuseppe Turani, jornalista financeiro italiano, estimou que, na década de 1980-1990, a corrupção teria custado à Itália um trilhão de dólares. Utilizando uma análise estatística comparativa, foi possível constatar que, na Itália, os custos das obras públicas eram muito mais caros do que em outros países europeus onde havia menos corrupção. Por exemplo: a reestruturação do estádio San Siro, de Milão, custou 140 bilhões de liras, enquanto as obras no estádio olímpico de Barcelona custaram somente 45 bilhões e foram concluídas num tempo menor. Outro exemplo: a construção da linha número três da ferrovia metropolitana de Milão custou 129 bilhões de liras por quilômetro; já a linha subterrânea de Hamburgo, na Alemanha, custou 45 bilhões por quilômetro. No que se refere a contratos públicos em Milão, onde havia inúmeras denúncias de pagamento de propina, foi notado que a linha de metrô milanesa custaria 1000 bilhões de liras por quilômetro e levaria 12 anos para estar completa; em Zurique, na

Suíça, custaria 50 bilhões e sete anos. Outra comparação mostra que o Teatro Piccolo, localizado em Milão, custou muito mais dinheiro e demorou muito mais tempo para ficar pronto do que o teatro de Leeds, na Grã-Bretanha, que possui dimensões semelhantes (Moro, 2004, p. 60).

Esses dados imobiliários ilustram perfeitamente os malefícios causados pela corrupção na economia italiana. Empresários pagavam subornos bilionários para políticos e burocratas, para conseguirem vencer licitações e construir obras faraônicas, obras muitas vezes desnecessárias e mal planejadas, que custaram duas, três ou quatro vezes mais do que custariam em países como Alemanha ou Suíça. O custo do Estado Italiano com a gestão pública aumentou drasticamente. A dívida pública aumentou. O ano de 1992, que marcou o auge da Operação Mãos Limpas, foi dramático para a economia italiana. A taxa de inflação subiu para 6,9%, o déficit orçamentário foi de 11%, e a dívida total do país foi muito maior do que o PIB (Produto Interno Bruto). A agência Moody's rebaixou a classificação italiana para Aa2 devido à insegurança dos investimentos. O governo precisou aumentar os impostos e privatizar quatro importantes empresas públicas: Enel, Eni, INA e IRI. Além desses prejuízos econômicos, o escândalo de corrupção descoberto pela Operação Mãos Limpas causou um prejuízo incalculável na fé dos cidadãos italianos nas instituições públicas. Os dois principais partidos do país – a Democracia Cristã (DC) e o Partido Socialista Italiano (PSI) – simplesmente deixaram de existir, de tão desacreditados que ficaram perante a opinião pública. Muitos cidadãos deixaram de acreditar na democracia e nas instituições republicanas (Barbacetto, Gomez, Travaglio, 2012).

Como consequência positiva, o combate à corrupção conduzido pela Operação Mãos Limpas melhorou os indicadores orçamentários e fiscais da Itália, conforme mostra o professor e economista Alessandro Merli. As obras públicas se tornaram mais baratas e céleres. Após a operação, vários contratos públicos foram concedidos com preços 50% menores do que nos anos anteriores – ou seja, sem pagamentos de subornos e sem desvios de verbas, tais obras se tornaram mais baratas e foram concluídas num período menor de tempo. Os custos da construção do metrô de Milão caíram drasticamente, de 350 bilhões de liras por quilômetro, em 1991, para somente 97 bilhões de liras em 1995. Da mesma forma, o orçamento para a ampliação do aeroporto de Milão-Malpensa, inicialmente orçado em 4,2 bilhões de liras, caiu para 1,4 bilhão. A principal agência anticorrupção da Itália, a *Autorità Nazionale Anticorruzione* (ANAC), teve uma atuação cada vez mais ativa, com apoio do Poder Judiciário. Conseqüentemente, a Itália melhorou muito de posição no *ranking* de corrupção da Transparência Internacional. Em 2012, a Itália estava na 79ª colocação, mas em 2017, após

novos esforços anticorrupção, melhorou muito e ficou na 54ª colocação. Mas ainda há muito a ser feito. Cálculos feitos por economistas indicam que, se a Itália reduzisse seus níveis de corrupção para o mesmo patamar da Espanha, o crescimento econômico seria 0,6% maior. E se a Itália conseguisse reduzir ainda mais seus índices de corrupção, para os mesmos níveis da França, seu PIB *per capita* seria 5.000 euros maior. Ainda hoje, a corrupção custa para a Itália cerca de 60 bilhões de euros anualmente, o equivalente a 3,5 % do PIB (Merli, 2018, p. 343-345).

O economista alemão Johann Graf Lambsdorff verificou o impacto da corrupção sobre a produtividade de sessenta e nove países de todos continentes. Segundo ele, a redução da corrupção pode elevar significativamente a produtividade de determinado país, aumentando seu Produto Interno Bruto. A qualidade burocrática do funcionalismo público, a liberdade civil e a estabilidade do governo são fatores essenciais para o crescimento econômico sustentável de países com alto desenvolvimento, especialmente da Europa. Por outro lado, países onde o funcionalismo público é ineficiente e corrupto, tendem a ter baixas taxas de crescimento econômico, especialmente na África e no Oriente Médio (Lambsdorff, 2003, p. 457-463).

Os países melhores pontuados, em termos de eficiência institucional de governança pública, são Dinamarca, Finlândia, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Singapura, Suécia e Suíça. Tais países possuem economia de mercado, incentivam o empreendedorismo, respeitam as liberdades individuais dos cidadãos, punem empresários que praticam práticas comerciais e financeiras abusivas. Ou seja, possuem instituições públicas favoráveis ao desenvolvimento da iniciativa privada (Rodrigues, Gomes, Teixeira, 2020, 473-477).

A corrupção causa um efeito devastador na iniciativa privada. A empresa de consultoria Refinitiv, sediada em Nova York, publicou o *Global Risk and Compliance Report 2021* (“Relatório Global de Riscos e de Compliance”). Nesse relatório, consta que os executivos das empresas multinacionais precisam investir altos recursos para evitar crimes financeiros no interior de suas empresas, especialmente com o auxílio da tecnologia digital: 86% dos executivos responderam que utilizam tecnologias e softwares de inteligência artificial para ajudar na detecção de fraudes. Perguntados sobre quais crimes internos causam mais prejuízos às empresas, os executivos responderam: fraude (20%), lavagem de dinheiro (16%), roubos e furtos (14%), crimes virtuais e cibernéticos (14%), suborno e corrupção (14%), crimes ambientais (8%), escravidão e tráfico de pessoas (7%). Essa pesquisa foi feita com 2.920 empresários em mais de 30 países, inclusive no Brasil, todos eles envolvidos em práticas de *compliance* (Refinitiv, 2021, p. 6-15).

Os crimes digitais vêm ganhando destaque. Dos empresários entrevistados, 71% informaram que, após a pandemia de Covid-19, as empresas tiveram maiores dificuldades para prevenir e combater crime digitais de seus funcionários, já que cada vez mais funcionários passaram a trabalhar remotamente, em casa, somente pela internet. Outro tema atual é a proteção de dados pessoais dos clientes. Eis o assunto que mais preocupa os executivos atualmente: para 59% deles, proteger os dados pessoais dos clientes é uma “prioridade absoluta” e um assunto de “altíssimo risco” que deve receber o máximo de investimentos (Refinitiv, 2021, p. 6-10).

Questionados sobre os escândalos e processos judiciais envolvendo crimes financeiros, os entrevistados responderam que as piores consequências desses escândalos são: para a reputação das empresas (33%), para a confiança dos investidores (30%), para a relação com os clientes (29%), para a restrição de operações futuras devido a sanções legais (28%) e para o valor de mercado das empresas na Bolsa de Valores (27%) (Refinitiv, 2021, p. 18).

Todos os dados mostrados acima comprovam como a aplicação de medidas de *compliance* e a adoção de Programas de Integridade são benéficas para as empresas. O fato de uma empresa estar em conformidade com as leis tributárias e trabalhistas, com os princípios éticos e morais, com os regulamentos internos e externos, aumenta a solidez e a lucratividade da empresa a longo prazo, pois diminui os riscos de a empresa se envolver nesses escândalos e processos judiciais tão danosos para a reputação empresarial. Os benefícios trazidos pela *compliance* são variados: melhoria da reputação da empresa; fidelização de clientes; aumento da oportunidade de negócios; atração de funcionários talentosos; aumento da eficiência operacional; simplificação e padronização de processos produtivos. Em termos de combate à corrupção, a *compliance* prioriza inúmeras medidas: canais de denúncia contra funcionários acusados de fraudes; criação de códigos de conduta para funcionários; controles contábeis transparentes; procedimentos de auditoria e fiscalização; seminários e cursos de treinamento. Apesar dessas medidas gerarem custos orçamentários para as empresas, a adoção de Programas de Integridade traz muitos benefícios, a curto, médio e longo prazo, para empresas de pequeno, médio e grande porte, de modo que a relação custo/benefício é positiva, ou seja, investir em medidas de *compliance* aumenta o valor de mercado da empresa, a reputação da empresa e qualidade de vida dos funcionários (Zanon, Gerewolf, 2019; Placca, Zappellini, 2019).

Estatísticas comprovam os benefícios trazidos pela adoção da *compliance* por empresas ao redor do mundo. Nos Estados Unidos, por exemplo, pesquisadores fizeram entrevistas com executivos de 2.901 empresas a respeito dos benefícios trazidos pela Lei Sarbanes-Oxley, promulgada em 2002, que obriga as empresas a manterem práticas de gestão e relatórios

financeiros para evitar fraudes. A maioria desses empresários responderam que a Lei Sarbanes-Oxley trouxe benefícios para as empresas, apesar do custo necessário para a aplicação dessa lei ser visto como pesado. 73% dos empresários entrevistados reconheceram que a *compliance* melhorou a estrutura de controle interno das suas empresas; 48% mencionaram melhorias na gestão financeira das empresas; 47% dos empresários mencionaram melhorias na capacidade de detectar e prevenir fraudes (Alexander, Bauguess, Bernile, Lee, Marietta-Westberg, 2013, p. 268-272).

Em 2018, a empresa de auditoria Deloitte publicou a pesquisa *Integridade Corporativa no Brasil: Evolução do compliance e das boas práticas empresariais*. A pesquisa descobriu que 32% das empresas participantes experimentaram algum tipo de fraude e irregularidade entre 2012 e 2017. Os executivos entrevistados foram questionados sobre os retornos financeiros da *compliance*, ou seja, se esses investimentos haviam sido vantajosos. Para 42% dos entrevistados, a *compliance* “contribuiu muito” para o resultado financeiro das empresas; para 42% dos entrevistados, a *compliance* “contribuiu um pouco” para o aumento dos lucros (Deloitte, 2018, p. 12, 15).

Portanto, muitos empresários reconhecem que a adoção de medidas de *compliance* traz benefícios concretos: melhoria da reputação das empresas, segurança jurídica, atração de investimentos, fidelização de clientes. O ambiente de trabalho se torna mais saudável; diminuem os casos de assédio moral e sexual; há incentivos ao desempenho, à inovação, à digitalização e à padronização operacional. Num ambiente onde há respeito às leis e à ética, os funcionários sabem que serão investigados e punidos em caso de crimes, de modo que tais condutas são desencorajadas. Conseqüentemente, as empresas têm menos chance de serem atingidas por escândalos de corrupção como aqueles que afetaram empresas como Enron, Petrobras, Volkswagen. A cultura de honestidade adotada no ambiente de trabalho acaba se irradiando para fora da empresa, para as relações sociais e políticas ligadas à cidadania. Com menos corrupção, problemas como desemprego, inflação, desigualdade social e violência se enfraquecem. Noutras palavras, a adoção de Programas de Integridade por parte das empresas é uma medida importante para a sociedade brasileira alcançar o Estado Democrático de Direito preconizado pela Constituição Federal de 1988, que valoriza princípios como a dignidade humana, a cidadania, a valorização do trabalho e a livre iniciativa.

2 – COMPLIANCE E PROGRAMAS DE INTEGRIDADE: LEGISLAÇÃO, PRINCÍPIOS E PRÁTICAS

2.1 – O pioneirismo dos Estados Unidos e do Reino Unido na formação do *compliance*

A *compliance*, como entendida atualmente, começou a se desenvolver no início do século XX, especialmente nos Estados Unidos e na Europa. Essa evolução histórica contou com diversos eventos, dentre os quais merecem destaque, no plano internacional: a) a criação do Banco Central Americano, em 1912; b) a criação do Banco de Compensações Internacionais, em 1930, com o objetivo de buscar a cooperação entre os Bancos Centrais do mundo; c) a criação da Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos, em 1934, com o objetivo de regulamentar e controlar os mercados financeiros; d) a conferência de Bretton Woods em 1944, durante a qual foi criado o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); e) em 1960, a legislação federal americana passou a insistir a contratação de *compliance officers*, com o objetivo de instituir procedimentos de controle interno, treinar pessoas e monitorar áreas de negócios; f) em 1974, foi criado o Comitê de Basileia para a supervisão bancária entre bancos centrais de diversos países (Zanon, Gercwolf, 2019, p. 52, 53).

Portanto, a *compliance* surgiu na América do Norte e na Europa, em países democráticos que adotam economias de livre mercado. Um de seus principais objetivos é proporcionar segurança e transparência no mundo dos negócios.

Em 1973, eclodiu o famoso escândalo *Watergate* nos Estados Unidos, e nas investigações subsequentes descobriu-se que empresas privadas americanas estavam cometendo fraudes e pagando propinas para autoridades de países estrangeiros, com o objetivo de fraudar licitações e firmar negócios. Para evitar que esses escândalos se repetissem, foi promulgada, pelo Congresso dos Estados Unidos, a Lei de Práticas de Corrupção no Exterior (*Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA) de 1977, que tornou ainda mais rígidas as penas para empresas americanas envolvidas com corrupção no exterior.

A lei FCPA foi o primeiro diploma legal no mundo a se debruçar no enfrentamento da corrupção entre corporações e agentes públicos estrangeiros. A lei tem dois objetivos principais. O primeiro torna ilegal a prática de suborno a agente público estrangeiro, para obter ou manter

negócios em outros países. Já o segundo grupo de regras é voltado para a contabilidade de empresas, exigindo a manutenção de livros e registros que reflitam detalhadamente as transações e os ativos da companhia, sem qualquer tipo de falsificação, além de exigir a instalação de um sistema interno de controle contábil (Neto, 2020; Reis, 2021).

O § 78 dd-1 da lei traz uma série de práticas comerciais proibidas à empresas americanas no exterior. Fica proibido a “qualquer diretor, gerente, funcionário ou agente da empresa” utilizar correios ou outro meio de comunicação “para promover oferta, pagamento, promessa de pagamento ou autorização de pagamento de qualquer soma em dinheiro, oferta ou doação” para políticos estrangeiros ou partidos políticos estrangeiros (Estados Unidos, 2004, p. 2, 3, tradução nossa).

Giuseppe Giamundo Neto destaca que a lei obrigou as empresas americanas a seguirem diversas regras de contabilidade. As empresas ficaram obrigadas a manter livros e registros contábeis precisos, facilmente fiscalizáveis pela Receita; as empresas ficaram obrigadas a manter um sistema interno de controles contábeis, com forte participação da direção da empresa. Além disso, as empresas ficaram obrigadas a apresentar à Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos (*US Securities and Exchange Commission* – SEC) um relatório anual de suas demonstrações financeiras, auditado por empresa externa independente, em conformidade com os Princípios Contábeis Gerais dos Estados Unidos: *US GAAP – Generally Accepted Accounting Principles* (Neto, 2020, p. 453).

A lei FCPA estabelece sanções criminais e civis às companhias e indivíduos envolvidos em corrupção. As sanções criminais previstas são aplicadas pelo Departamento de Justiça (*Department of Justice*) dos Estados Unidos. O departamento pode aplicar multa contra empresas e contra indivíduos acusados de corrupção; tais indivíduos ainda podem ser sentenciados a 5 anos de prisão. Já as sanções civis previstas na lei são aplicadas pelo Comissão de Valores Mobiliários (SEC). Tais processos podem causar prejuízos bilionários às empresas. Em 2008, por exemplo, descobriu-se que a empresa alemã Siemens havia montado um imenso esquema de suborno internacional, que gerou investigações por parte de autoridades alemãs e americanas. Somente nos Estados Unidos, a Siemens foi condenada a pagar uma multa de 800 milhões de dólares (Biegelman, 2010, p. 23-39).

A lei *Foreign Corrupt Practices Act* foi pioneira no combate à corrupção nas instituições privadas e, por isso, serviu de inspiração para leis de outros países, como a *UK Bribery Act* do Reino Unido. No Brasil, a lei americana inspirou a inclusão, no Código Penal, de artigos que tratam da corrupção praticada por particular contra a Administração Pública Estrangeira; inspirou alterações na Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei 9.613/98, atual lei 12.683/12) e também

inspirou a criação da Lei Anticorrupção brasileira (Lei 12.846/2013). Aliás, muitas empresas brasileiras precisam atuar em conformidade com a lei americana. Isso se aplica às empresas brasileiras que possuem filiais nos Estados Unidos, mantêm parcerias com empresas americanas ou fazem grandes transações em dólar. As empresas brasileiras que possuem fábricas e revendas dentro do território americano (Taurus Armas, Braskem, Tigre, Bauduco, Embraer, Grendene, Tramontina, entre outras), concentradas especialmente no estado da Flórida, precisam obedecer à FCPA, por isso mantêm advogados e contadores especialistas em lidar com o assunto, para poderem continuar operando dentro do território americano (Apex Brasil, Ministério das Relações Exteriores, 2022; Martins, 2021).

Apesar de inovadora, a FCPA deixou algumas lacunas jurídicas, de modo que o Departamento de Justiça publicou, em 2020, uma atualização do manual com recomendações adicionais sobre a aplicação da lei: o *Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act*. Nesse manual, todas as empresas americanas são recomendadas a “implantar um programa efetivo de *compliance*” (*implementing an effective compliance program*). Cada empresa deve ter um Código de Conduta para os funcionários, código esse que deve ser específico e detalhado, considerando o tamanho da empresa e sua área de atuação. Uma empresa de distribuição e logística, por exemplo, deve possuir um Código de Conduta diferente do de uma empresa que trabalha com prestação de serviços na área da saúde. O programa de *compliance* deve ser “bem elaborado, efetivamente implementado, adequadamente financiado e firmemente cumprido” (*well-constructed, effectively implemented, appropriately resourced, and consistently enforced*). Os benefícios são proteger a reputação da empresa, garantir a confiança dos investimentos, reduzir a insegurança das transações comerciais e garantir os lucros da empresa (Departamento de Justiça dos Estados Unidos, 2020, p. 56-62).

Esse manual feito pelo Departamento de Justiça, em 2020, tem um capítulo específico sobre os conceitos que formam a *compliance*. O primeiro conceito-chave é o “Compromisso da Alta Administração” (*Commitment from Senior Management*): os proprietários e diretores da empresa devem estar comprometidos com a ética e devem servir de exemplo para todos os funcionários. Outro conceito-chave é a “Avaliação de Riscos” (*Risk Assessment*): a empresa deve avaliar quais setores estão mais sujeitos à crimes de corrupção e precisam receber prioridade. O conceito de “Fiscalização” (*Oversight*) defende que o programa de *compliance* deve ser constantemente vigiado e atualizado. A “Autonomia” (*Autonomy*) defende que os agentes responsáveis pela aplicação da *compliance* na empresa não podem sofrer interferências nem podem ter medo de sofrer retaliações, mesmo que precisem denunciar e investigar os proprietários e diretores da empresa. O “Treinamento” (*Training*) deve ser oferecido a todos os

funcionários através de cursos, oficinais e palestras contínuas. Os “Incentivos e medidas disciplinares” (*Incentives and Disciplinary Measures*) servem para estimular os bons funcionários através de elogios e benefícios e, ao mesmo tempo, para punir os transgressores com multas, rebaixamento de cargo e até com a demissão (Departamento de Justiça dos Estados Unidos, 2020, p. 56-62).

Tudo isso serve para criar uma “cultura de compliance” (*culture of compliance*) dentro da empresa, para que todos os colaboradores tenham um “comportamento ético e legal” (“*ethical and lawful behavior*”) e estejam comprometidos em “fazer a coisa certa” (“*doing the right thing*”).

O Departamento de Justiça ainda publica outros documentos. Merece destaque a *Evaluation of Corporate Compliance Programs* (“Avaliação dos programas Corporativos de Compliance”), cuja última atualização foi feita em março de 2023. Esse documento traz conceitos detalhados sobre a *compliance*, seus métodos e princípios, para que os funcionários do Departamento de Justiça possam avaliar os Programas de Integridade das empresas, quando estas são investigadas e julgadas por crimes federais. Alguns conceitos merecem destaque. O Programa de Integridade da empresa deve passar por um “Aprimoramento contínuo” (*Continuous Improvement*) e passar por “Testes periódicos” (*Periodic Testing*), para que seja atualizado constantemente e se adapte à mudanças, de modo que os erros do passado sejam evitados e sejam absorvidas as “Licções aprendidas” (*Lessons Learned*). As diretrizes de ética e integridade não podem ser apenas de fachada, meramente retóricas e protocolares, devendo ser colocadas em prática segundo o princípio da “Efetividade” (*Effectiveness*). Todos os colaboradores da empresa devem estar envolvidos, ou seja, deve haver um “Compromisso compartilhado” (*Shared Commitment*). Crimes não podem ser tolerados no ambiente empresarial. O setor da empresa responsável pelo *compliance* deve agir com “Independência e Empoderamento” (*Independence and Empowerment*), ou seja, não deve se sujeitar a pressões e ameaças de pessoas que estão sendo denunciadas. Deve haver canais de denúncias anônimas, através de *email* ou telefone. Deve haver investigação (*Investigation*) de todas transgressões denunciadas. O objetivo final de todas essas medidas é consumir o princípio que os norte-americanos chamam de *Accountability*, conceito este que não tem tradução literal para o português, mas que significa responsabilidade, fiscalização, ética e transparência (Divisão Criminal do Departamento de Justiça, 2023).

O Estado americano tem interesse em que os empresários do país respeitem a legislação federal, para que não haja casos de corrupção e, conseqüentemente, não haja prejuízos à economia nacional. Para incentivar o combate à corrupção, o Estado americano prevê

benefícios legais para as empresas que implantam Programas de Integridade. Entre esses benefícios previstos às empresas que colocam em prática a *compliance*, está a redução de penas e multas, nos casos de empresas cujos colaboradores se envolvem em crimes de corrupção sem consentimento de seus superiores.

Os juízes e promotores americanos, quando vão julgar empresas envolvidas em crimes financeiros, devem considerar “a adequação e a eficácia do programa de *compliance* da empresa no momento da infração”. Ou seja, se a empresa comprovar que implantou um Programa de Integridade, que treinou seus funcionários e investigou funcionários acusados de corrupção, tal empresa poderá ter suas penas diminuídas, caso algum escândalo de corrupção vier a ser descoberto. O Estado americano estimula o “autopoliciamento corporativo” (*corporate self-policing*), ou seja, estimula que as próprias empresas investiguem e denunciem seus funcionários corruptos para as autoridades. Durante as investigações de casos de corrupção, empresas que colaboram com a Justiça e se comprometem a melhorar têm redução das penas. Por outro lado, quando a empresa não implantou um programa efetivo de *compliance*, a redução de penas é improvável. Por exemplo: em 2008, quando eclodiu o escândalo da Siemens, as autoridades americanas concluíram que a alta diretoria da Siemens era conivente com as práticas de suborno, não investigava denúncias e não implantava o programa de conformidade, que era puramente protocolar. Como consequência, a Siemens recebeu uma multa de 800 milhões de dólares e teve funcionários de alto escalão presos (Tsao, Kahn, Soltes, 2022; Wilkinson, Oh, 2009).

A *U.S. Sentencing Commission* (Comissão de Sentenças dos Estados Unidos) é a agência do governo americano responsável por formular um documento jurisprudencial que serve como parâmetro para as sentenças dadas pelos juízes federais americanos em todos os tribunais: esse documento é a *Sentencing Guidelines* (Instruções para elaboração de sentenças), que deve ser considerado por todos juízes federais ao sentenciar crimes. O Capítulo 8 dispõe sobre a condenação de empresas, por crimes como suborno e lavagem de dinheiro, e determina as seguintes atenuantes de pena: “Os dois fatores que diminuem a pena contra uma empresa são: (i) a existência de um programa de *compliance* e ética que seja efetivo; (ii) autoacusação, colaboração e aceitação das responsabilidades”. Portanto, empresas americanas efetivamente comprometidas com a *compliance*, que colaboram com as investigações e reconhecem suas falhas, recebem multas menores quando algum diretor ou funcionário comete algum crime (Comissão de Sentenças dos Estados Unidos, 2021, p. 509).

Um fato interessante dessas *Instruções para a elaboração de sentenças* é que os juízes federais americanos, ao avaliarem os programas de *compliance* das empresas, deverão

considerar as diferenças entre empresas de grande porte e as de pequeno porte. As empresas de grande porte, por possuírem recursos, deverão redigir Manuais de Conduta personalizados e possuir departamentos especializados; já as empresas de pequeno porte poderão implantar suas medidas “com menos formalidade e com recursos menores”, através de mecanismos simples e informais de treinamento (Comissão de Sentenças dos Estados Unidos, 2021, p. 520).

Em resumo, os Estados Unidos foram o país pioneiro na adoção de programas de *compliance*. Em primeiro lugar, por causa do governo federal americano, que lançou leis e políticas inovadoras; em segundo lugar, por causa da iniciativa privada americana, que incorporou tais princípios ao cotidiano empresarial. Os empresários adotam a *compliance* para proteger suas empresas de escândalos de corrupção e, assim, proteger a reputação e a lucratividade da empresa. Existe, aí, um interesse econômico bem pragmático, que é garantir o lucro e a confiança dos investidores. Além do fator econômico, há o fator da blindagem jurídica: empresas que possuem programas de *compliance* recebem multas menores quando escândalos de corrupção são descobertos. Isso faz com que alguns executivos corruptos implantem programas de *compliance* em suas empresas de modo perverso, já pensando em, futuramente, receber penas menores por crimes premeditados (Tsao, Kahn, Soltes, 2022).

Além dos Estados Unidos, outro país que teve pioneirismo internacional foi o Reino Unido.

Em 2010, foi promulgada a Lei de Suborno do Reino Unido (*United Kingdom Bribery Act*). Também essa lei surgiu após denúncias de corrupção internacional, nesse caso, envolvendo a maior empresa de armas britânica, a BAE Systems, que havia subornado funcionários da Arábia Saudita para vender armas de modo fraudulento. Após a polêmica dessas denúncias, o Parlamento Britânico promulgou a Lei Britânica de Suborno, uma lei pioneira, muito mais ampla e detalhada do que a lei americana.

Dividida em vinte seções, a lei britânica estabelece quatro tipos de delitos: 1) oferecer, prometer ou dar uma vantagem indevida para outra pessoa (corrupção ativa de sujeitos públicos ou privados); 2) solicitar, concordar em receber ou aceitar uma vantagem indevida (corrupção passiva); 3) subornar agente público estrangeiro; 4) uma empresa falhar na prevenção da corrupção (Reino Unido, 2010).

É notável que a Lei de Suborno não especifica que as pessoas envolvidas sejam servidores públicos, ou seja, o ato de suborno pode ser realizado entre dois particulares. A corrupção pode ocorrer exclusivamente no âmbito da iniciativa privada, já ensejando a aplicação das penalidades previstas na lei. Embora novidade entre os brasileiros – considerando que o sistema jurídico brasileiro não pune expressamente a corrupção no setor privado –, a

noção de corrupção privada já era tipificada na Inglaterra desde 1906 e, em países como Alemanha e França, desde o início do século XX (Reis, 2021, p. 68; Transparência Internacional, 2018).

Inclusive, a lei britânica criou um crime amplo e inovador que se refere à responsabilização de empresas que falharem em prevenir atos de suborno, de modo que a prevenção do suborno através da *compliance* se torna praticamente obrigatória. O crime é de responsabilidade objetiva, não sendo necessária a comprovação de qualquer tipo de culpa, ou seja, a empresa será responsabilizada quando qualquer funcionário realiza o ato suborno ou de corrupção, em qualquer lugar do mundo, independentemente do um diretor ou do gerente estiver ciente do cometimento desse ato ilícito. É também uma responsabilidade indireta, pois a empresa será culpada se o crime for praticado por funcionário, agente, subsidiária e mesmo por um terceiro que estiver trabalhando para a empresa (Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison, 2010). Percebe-se que a lei é extremamente rigorosa, obrigando as empresas a manterem um controle permanente sobre as terceirizadas.

Porém, há uma forma de a empresa diminuir sua responsabilidade: “comprovar que possui procedimentos adequados para impedir que pessoas associadas à empresa cometam tais crimes” (Seção 7, inciso 2). Ou seja, caso a empresa comprove que possui uma estrutura adequada de *compliance*, sua responsabilidade criminal será diminuída. Várias legislações, ao redor do mundo, acabaram adotando esse princípio. A Lei Anticorrupção brasileira (Lei 12.846/2013) prevê, em seu artigo 7, VIII, que, na aplicação de sanções em pessoas jurídicas brasileiras, será levado em consideração “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”. Também na Itália e na Alemanha, estabeleceu-se que programas de *compliance* efetivos são fundamentais para a diminuição das penas aplicadas às empresas – em grande parte, devido à influência do *Bribery Act* britânico e da legislação norte-americana equivalente.

Apesar de inovador, o *Bribery Act* deixou alguns vácuos conceituais e teóricos, o que levou o Ministério da Justiça britânico a publicar, em 2011, um guia a ser seguido pelas companhias que visem à implementação desses procedimentos, guia esse que se baseia em seis princípios essenciais de *compliance*: Procedimentos Proporcionais (*Proportionate procedures*), Comprometimento do alto nível (*Top-level commitment*), Avaliação de risco (*Risk Assessment*), Diligência apropriada (*Due diligence*), Comunicação e treinamento (*Communication and training*) e, ainda, Monitoramento e revisão (*Monitoring and review*). Abaixo, as definições

desses seis princípios, conforme trazida pelo guia publicado pelo Ministério da Justiça britânico:

Princípio 1. Procedimentos proporcionais

Os procedimentos que uma organização comercial implementa para prevenir o suborno praticado por funcionários devem ser proporcionais aos riscos de suborno que a organização enfrenta e devem considerar a natureza, a escala e a complexidade das atividades dessa organização comercial. Esses procedimentos devem ser claros, práticos, acessíveis, efetivamente implementados e aplicados.

[...]

Princípio 2. Compromisso da alta direção

O mais alto nível de gestão de uma organização comercial (sejam os diretores, os proprietários ou qualquer órgão ou conselho equivalente) deve estar comprometido em prevenir o suborno cometido pelos funcionários. Os diretores incentivam na organização uma cultura segundo a qual o suborno nunca é aceitável.

[...]

Princípio 3. Avaliação de risco

A organização comercial avalia a natureza e a extensão de sua exposição a potenciais riscos, externos e internos, de suborno cometido por pessoas que trabalham em seu nome. A avaliação deve ser periódica, informada e bem documentada.

[...]

Princípio 4 – Diligência apropriada

A organização comercial aplica procedimentos de diligência adequados, adotando uma abordagem proporcional e baseada nos riscos, no que diz respeito aos indivíduos que prestam ou irão prestar serviços para a organização ou em nome dela, para que os riscos de suborno identificados sejam diminuídos.

[...]

Princípio 5. Comunicação (incluindo treinamento)

As organizações comerciais precisam garantir que suas políticas e procedimentos de combate ao suborno sejam compreendidas e incorporadas à organização, através de comunicação interna e externa, incluindo treinamento e formação, que serão proporcionais aos riscos.

[...]

Princípio 6. Monitoramento e revisão

A organização comercial monitora e revisa os procedimentos antissuborno e faz melhoras quando necessário (Ministério da Justiça do Reino Unido, 2011, p. 20-31, tradução nossa).

Esses seis princípios foram trazidos em uma publicação de 2011, feita pelo Ministério da Justiça britânico, que complementa o *Bribery Act* promulgado no ano anterior. Essa é mais uma prova de como o Estado britânico estimulou a adoção de medidas de *compliance* pelas empresas, adotando a teoria de que a corrupção não existe somente na Administração Pública, mas também se faz presente – e deve ser combatida – na iniciativa privada, seja em empresas de pequeno, médio ou grande porte (Pinheiro, Rocha, 2017, p. 231-234).

O *Bribery Act* é considerado uma das leis anticorrupção mais modernas no mundo, e possui uma amplitude ainda maior do que a FCPA americana. A grande novidade foi a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas por falha de prevenção à corrupção. Eis uma previsão totalmente inédita no contexto dos crimes de colarinho branco, não havendo nada semelhante na legislação anterior. A responsabilização objetiva das pessoas jurídicas nos casos

de corrupção, prevista no *Bribery Act*, serviu de inspiração para a Lei Anticorrupção brasileira (Lei 12.846/2013), que adota, em seus artigos 1º e 2º, a “responsabilização objetiva administrativa e civil” das pessoas jurídicas que violam a lei (Elias, Medeiros Neto, 2021).

2.2 – Legislações e convenções internacionais referentes à *compliance*

Além dos Estados Unidos e do Reino Unido, outros países também possuem legislações inovadoras de combate à corrupção.

O Chile, por exemplo, promulgou a lei nº 20.393/2009, que estabelece a “responsabilidade penal das pessoas jurídicas nos delitos de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e delitos de suborno”. A lei incentiva a adoção de medidas de *compliance*, prevendo que as empresas chilenas deverão prevenir crimes empresariais através de procedimentos de fiscalização, contabilidade, auditoria, sanções administrativas internas, canais de denúncias e investigação. A lei prevê: “Essas obrigações, proibições e sanções internas deverão constar nos estatutos da pessoa jurídica e deverão ser comunicadas a todos os trabalhadores. As normativas internas deverão ser incorporadas expressamente aos contratos de trabalho de todos os trabalhadores, inclusive dos executivos máximos da empresa” (Art. 4). Para as empresas chilenas que cometerem crimes de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e suborno, as penas previstas são a dissolução da pessoa jurídica, a proibição de contratar com a administração pública, a perda de benefícios fiscais, a multa, entre outros (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009, p. 2-5).

Assim como o Chile, a Turquia determina a responsabilização penal das pessoas jurídicas, proibindo a corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais. Na Itália, devem ser mencionados o decreto legislativo nº. 231/2001 e a Lei nº. 190/2012, que proíbem suborno e a corrupção de funcionários públicos nacionais e estrangeiros (Peppe, 2011).

Em 2016, a França publicou a lei nº. 1.691, referente “à transparência, à luta contra a corrupção e à modernização da vida econômica”, que prevê a formação de uma agência anticorrupção com amplos poderes de assessoria, fiscalização e investigação; ainda prevê a proteção de denunciadores que revelem ou denunciem crimes. O artigo 17.º da lei exige que empresas francesas, ou subsidiárias de estrangeiras localizadas na França, que tenham 500 (quinhentos) empregados ou faturamento superior a 100 milhões de euros, necessariamente implantem programas de *compliance*. As principais medidas de *compliance* exigidas das

empresas francesas são: códigos de conduta, canais de denúncias, controle contábil, mapeamento de riscos, auditoria e punição em casos de irregularidades (Deloitte, 2023).

Na Ásia, alguns países adotam os princípios ocidentais de *compliance*, especialmente Japão, Coreia do Sul e Israel: tais países fazem parte da OCDE e possuem economias de mercado e eleições democráticas. Na África, um país onde há intensos debates sobre corrupção é a África do Sul. A eclosão de escândalos recentes fez a sociedade sul-africana dar muita atenção para a ética na administração pública e para a *compliance* no setor privado, em grande parte, devido à pressões internacionais. Em outros países africanos, como Nigéria, Gana e Botsuana, muitas empresas buscam possuir Certificados de Compliance (*Certificates of Compliance*), emitidos por empresas de fiscalização europeias, para poderem comprovar que não utilizam trabalho escravo ou infantil, não poluem o meio ambiente e não financiam guerras ou terrorismo. Ao conseguirem tais Certificados de Compliance, as empresas africanas comprovam que são idôneas e assim conseguem autorização para exportarem para o mercado europeu e norte-americano (Wenyah, 2022; Ogunyemi, Adisa, Hinson, 2022).

Na Austrália, a aprovação da norma AS 3806:2006 foi revolucionária, por ter sido a primeira norma que padronizou a *compliance* dentro de um país. Essa norma foi amplamente aceita no contexto australiano e internacional, depois servindo de inspiração para a ISO 19600. A norma se baseia em 12 Princípios, dentro de quatro eixos principais: I – Compromisso, II – Implementação, III – Monitoramento e avaliação, IV - Aprimoramento constante:

I – COMPROMISSO

Princípio 1 – Compromisso por parte da liderança e da alta direção para efetivar as normas de *compliance* em toda a organização.

Princípio 2 – A política de *compliance* deve estar alinhada com as estratégias da organização e com os objetivos de negócio, e deve ser sancionada pela direção.

Princípio 3 – Recursos apropriados devem ser investidos para desenvolver, implementar, manter e aprimorar o programa de *compliance*.

Princípio 4 – Os objetivos e as estratégias do programa de *compliance* são sancionados pela alta direção da organização.

Princípio 5 – As obrigações decorrentes da *compliance* são identificadas e avaliadas.

II – IMPLEMENTAÇÃO

Princípio 6 – A responsabilidade de cada um para se alcançar as metas da *compliance* é claramente transmitida e atribuída;

Princípio 7 – Deve haver treinamentos para que os funcionários possam atingir suas obrigações de *compliance*.

Princípio 8 – Comportamentos que reforçam e apoiam a *compliance* são encorajados, enquanto comportamentos que comprometem e prejudicam a *compliance* não são tolerados.

Princípio 9 – Existem controles para identificar as obrigações de cada e atingir os comportamentos desejados.

III – MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Princípio 10 – A efetividade do programa de *compliance* é monitorada, avaliada e relatada.

Princípio 11 – A organização é capaz de demonstrar seu compromisso com a *compliance* através de documentação e também de atitudes práticas.

IV - APRIMORAMENTO CONSTANTE

Princípio 12 – O programa de *compliance* é constantemente revisado e melhorado (Australian Standard, 2006, p. 5-7, tradução nossa).

Essa norma australiana, publicada em 2006, foi um paradigma internacional. Ela sistematizou os princípios e as regras de *compliance* de um modo didático e objetivo, por isso inspirou leis de todo mundo, inclusive no Brasil: a lei australiana é muito compatível com os princípios trazidos no Decreto 11.129/22 e com a Portaria n. 909/2015, da Controladoria Geral da União, que “Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas” (Alves, 2018, p. 84-88).

Em 2005, o Comitê de Basiléia sobre Supervisão Bancária, com sede na Suíça, publicou um manual de *compliance* bancária, documento esse redigido com a colaboração de presidentes de Bancos Centrais de todo o mundo, inclusive do Brasil. A principal preocupação do documento é preservar a reputação das instituições bancárias, evitando escândalos que comprometam a relação com investidores, consumidores e empregados. Os *compliance risks* são os riscos que os bancos correm de sofrerem processos judiciais ou prejuízos, e para evitar esses riscos, os Conselhos Administrativos dos bancos deverão fazer avaliações constantes, pelo menos uma vez por ano. Os diretores do banco devem redigir um documento que determina, com “clareza e transparência”, as normas de conformidade. Qualquer falha deve ser “imediatamente relatada” (Basel Committee on Banking Supervision, 2005).

Esse manual, redigido pelo Comitê de Basiléia sobre Supervisão Bancária, também enfatiza muito a Independência do setor responsável pela *compliance*. Os colaboradores envolvidos nesse setor devem ter uma atuação independente, sem sofrerem pressões e sem se envolverem em conflitos de interesses, e devem ter acesso às informações necessárias para desempenhar suas funções – não podem sofrer retaliações, ameaças ou cortes de salário pelo fato de estarem investigando transgressões cometidas por colegas e mesmo pelos proprietários e diretores da instituição. Além disso, um ponto do manual merece destaque: a atuação transnacional dos bancos. Vários bancos atuam ao redor do mundo (Santander, HSBC, Deutsche Bank, Societé Générale, Citigroup, dentre outros), de modo que os departamentos de *compliance* desses bancos precisam lidar com as legislações dos respectivos países onde atuam. Os executivos do banco Santander, sediado na Espanha, e os executivos do HSBC, sediado em Londres, precisam conhecer a legislação brasileira ao abrirem filiais no Brasil, por exemplo (Basel Committee on Banking Supervision, 2005, p. 10-15).

Organizações internacionais como a União Africana e Organização dos Estados Americanos (OEA) também adotaram documentos anticorrupção aplicáveis a todo um conjunto de países. Em 1996, foi assinada em Caracas, Venezuela, a *Convenção Interamericana contra a Corrupção*, que foi o primeiro instrumento jurídico internacional referente ao combate supranacional à corrupção; válida para os Estados-membros da OEA, tal convenção foi ratificada pelo Brasil em 2002. Em 2003, a União Africana adotou em Maputo, Moçambique, a *Convenção da União Africana sobre a prevenção e o combate à corrupção*, cujo objetivo é combater a corrupção “nos setores público e privado”. Os Estados-membros da União Africana se comprometeram a “combater os actos de corrupção cometidos pelo sector privado e pelos funcionários deste sector”, punindo especialmente a concorrência desleal, o pagamento de subornos, fraudes à contratos e licitações (União Africana, 2003).

Em janeiro de 1999, foi celebrada em Estrasburgo, França, a *Convenção Penal sobre a Corrupção do Conselho da Europa*. Os países europeus signatários ficaram obrigados a adequar suas respectivas legislações penais, para tipificar os crimes de corrupção ativa e passiva na iniciativa privada. Em dezembro de 1998, em Bruxelas, Bélgica, foi promulgada a Ação Comum da União Europeia, um documento detalhado, referente exclusivamente à “corrupção no setor privado”. Os países europeus colocaram em prática tais documentos de modos diferentes. Historicamente, na Holanda e na França, a corrupção entre particulares foi abordada a partir da ótica do Direito do Trabalho, dando ênfase ao suborno de empregados. Na Alemanha e na Áustria, a ênfase foi mais dada à concorrência desleal. Em Portugal, a corrupção no setor privado é atualmente prevista como crime pela Lei n. 20/2008, que também regula a responsabilidade penal por crimes de corrupção no comércio internacional. A pena prevista para o trabalhador do setor privado que se corrompe é prisão de até oito anos. No Direito Italiano, a “corrupção praticada por funcionários privados” (*corruzione tra privati*) foi adotada e regulamentada por leis de 2002, 2012 e 2017, com muita ênfase dada à área empresarial e societária (Sanseverino, 2017).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional com 38 países-membros, sediada em Paris, França, com o objetivo de estimular o progresso econômico e o comércio mundial. O Brasil atualmente é candidato a ser aceito nessa organização. Em 1997, a OCDE adotou a *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais*, convenção essa que foi ratificada pelo Brasil em 2000. Essa convenção inovou ao prever a cooperação internacional, determinando que as partes signatárias devem prestar assistência jurídica umas às outras para fins de investigações e de processos criminais; ainda estipulou a possibilidade da

extradição dos agentes do crime de corrupção no comércio internacional (Pinheiro, Rocha, 2017, p. 234-238).

A OCDE enfatiza muito a importância da *accountability*, ou seja, um padrão universal de regras contábeis, tributárias e penais válidas a todos os países signatários, de modo a estimular uma cultura de responsabilidade, fiscalização, ética e transparência. Tais normas são recomendadas à todos países integrantes da OCDE: Estados Unidos, Canadá, México, países europeus como Reino Unido, França, Alemanha e Itália, além de Japão, Coreia do Sul, Israel, Austrália, Nova Zelândia, Chile, Colômbia e outros (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2020).

A Organização Internacional para Padronização (*International Organization for Standardization- ISO*) é uma organização não-governamental fundada em 1947, na Suíça, hoje presente em cerca de 162 países. Seu principal objetivo é padronizar as normas técnicas ao redor do mundo. No Brasil, a representante da ISO é a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). A ISO publicou importantes normas de gestão de *compliance*, com destaque para as normas 19.600, 37.001 e 37.301, que padronizam as normas internacionais mais relevantes sobre o tema (Coelho, 2022, p. 185-188).

A Organização das Nações Unidas (ONU) é a principal organização internacional, reúne quase todos os Estados do mundo, e se envolve ativamente no combate à corrupção, especialmente através do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Conforme mostrado no Capítulo 1, em 2003 a Assembleia Geral da ONU adotou a *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, que dá muito destaque para a corrupção no setor privado:

Artigo 12

Setor Privado

1. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas para prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria no setor privado, assim como, quando proceder, prever sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas em caso de não cumprimento dessas medidas.

[...]

3. A fim de prevenir a corrupção, cada estado parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com suas leis e regulamentos internos relativos à manutenção de livros e registros, à divulgação de estados financeiros e às normas de contabilidade e auditoria, para proibir os seguintes atos realizados com o fim de cometer quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção:

- a) O estabelecimento de contas não registradas em livros;
- b) A realização de operações não registradas em livros ou mal especificadas;
- c) O registro de gastos inexistentes;
- d) O juízo de gastos nos livros de contabilidade com indicação incorreta de seu objetivo;
- e) A utilização de documentos falsos; e

f) A destruição deliberada de documentos de contabilidade antes do prazo previsto em lei (Nações Unidas, 2023, p. 14-16).

Entre as condutas enquadradas como corrupção, estão o Suborno no setor privado (Artigo 21) e o Peculato no setor privado (Artigo 22). Para combater a corrupção, a convenção da ONU recomenda várias medidas de *compliance*, entre elas: criação de códigos de conduta para funcionários; promoção de boas práticas comerciais entre as empresas; controles contábeis transparentes; procedimentos de auditoria e certificação; restrições às atividades profissionais de ex-funcionários públicos (Nações Unidas, 2023, p. 14-16). Atualmente, 167 países fazem parte dessa convenção, inclusive o Brasil.

Para colocar em prática essa Convenção, a ONU promulgou vários documentos adicionais, que estão listados no *site* do UNODC. Entre esses documentos adicionais, dois merecem destaque por envolverem diretamente a iniciativa privada: o *Programa anticorrupção de ética e compliance para as empresas: Guia prático (An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide)* e o *Manual anticorrupção de ética e compliance para os negócios (Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business)*, elaborado pela UNODC em parceria com a OCDE e com o Banco Mundial.

A primeira medida recomendada pela ONU é a “avaliação de riscos” (*risk assessment*), ou seja, identificar potenciais focos de corrupção, considerando as características peculiares de cada empresa: tamanho, estrutura e tipo de operações. A alta direção da empresa deve estar comprometida e deve servir de exemplo para todos os funcionários. Esse “exemplo vindo do topo da empresa” (“*tone from the top*”) é essencial para a criação de uma cultura corporativa de integridade. As empresas devem mostrar publicamente que estão comprometidas no combate à corrupção, utilizando canais como redes sociais e veículos de jornalismo para divulgar suas iniciativas. O Programa de Integridade elaborado pela empresa deve ter uma linguagem simples, sem expressões técnicas, e deve ser traduzido para as filiais da empresa no estrangeiro. Se a empresa operar em mais de um país, deve obedecer às legislações dos respectivos países. Para identificar pagamentos de suborno, os departamentos de *compliance* e auditoria devem prestar atenção especial aos gastos ligados à eventos, brindes, shows, contribuições filantrópicas e patrocínios, que frequentemente são usados como disfarces para o pagamento de propina. Para evitar conflitos de interesses, a contratação de familiares e de funcionários públicos recém-aposentados é tida como não-recomendável. Os livros e registros contábeis da empresa devem ser precisos e completos. Os funcionários da empresa devem ter, a sua disposição, veículos de denúncia anônima, para denunciarem irregularidades, sem terem o medo de sofrerem retaliação. Os funcionários que cometem faltas devem ser penalizados: “As

sanções para os empregados podem incluir multas monetárias, a diminuição do salário, o bloqueio na promoção a cargos superiores, o rebaixamento a um cargo de nível inferior ou mesmo o encerramento do contrato de trabalho” (United Nations Office on Drugs and Crime, 2013).

Em resumo, o *Programa anticorrupção de compliance para as empresas*, da ONU, recomenda que as empresas de grande, médio e pequeno porte possuam Programas de Integridade para combater a corrupção. O Programa de Integridade determina as metas, as políticas e as punições da empresa, devendo possuir as seguintes características: a) “Consistência com todas as leis aplicáveis” (*Consistency with all applicable laws*), ou seja, deve estar de acordo com a legislação vigente; b) “Adaptação à necessidades específicas” (*Adaption to specific requirements*), ou seja, deve considerar as peculiaridades da empresa e as áreas específicas que merecem ser priorizadas; c) “Participação de todas as partes envolvidas” (*Participation of stakeholders*), ou seja, todos os setores da empresa devem participar da elaboração do documento e serem ouvidos; d) “Responsabilidade compartilhada” (*Shared responsibility*), teoria segundo a qual o Programa de Integridade se aplica a todos, sem distinções, de modo que diretores e funcionários ficam sujeitos às mesmas regras e punições; e) “Acessibilidade” (*Accessibility*), ou seja, as informações devem ser acessíveis e estar disponíveis em *sites*, panfletos, veículos de comunicação; f) “Leitura simples” (*Readability*): o conteúdo deve ser de fácil leitura, sem termos técnicos complexos; g) “Promoção de uma cultura institucional baseada na confiança” (*Promoting a trust-based internal culture*), ou seja, os funcionários devem confiar na empresa e adotar uma conduta ética voluntariamente; f) “Aplicabilidade” (*Applicability*), ou seja, o Programa de Integridade não é aplicável somente no interior da empresa, mas também é conhecido e respeitado por parceiros comerciais externos, por fornecedores e por servidores públicos; g) “Continuidade” (*Continuity*), ou seja, aplicar um Programa de Integridade é um projeto de longo prazo, que exige constantes avaliações e melhoramentos; h) “Eficiência” (*Efficiency*), ou seja, o Programa de Integridade da empresa deve usar adequadamente dos recursos disponíveis, com a meta de alcançar resultados concretos, não sendo um documento puramente retórico ou protocolar (United Nations Office on Drugs and Crime, 2013, p. 25-27).

Outro documento muito parecido é o *Manual anticorrupção de ética e compliance para os negócios*, publicado pela ONU em parceria com a OCDE e o Banco Mundial. O manual foi elaborado a partir do Plano Anticorrupção do G20 e parte do pressuposto de que “o setor privado tem um papel essencial no combate à corrupção, de modo que deve haver uma parceria maior

entre os setores público-privado nesse esforço”. Cada capítulo do manual aborda um princípio essencial da *compliance*:

- 1) Apoio e compromisso da direção da empresa na prevenção da corrupção (*Support and commitment from senior management for the prevention of corruption*)
- 2) Desenvolvimento do programa anti-corrupção (*Developing an anti-corruption programme*)
- 3) Fiscalização do programa anti-corrupção (*Oversight of the anti-corruption programme*)
- 4) Uma política clara, visível e acessível proibindo a corrupção (*Clear, visible, and accessible policy prohibiting corruption*)
- 5) Políticas detalhadas para áreas particulares de risco (*Detailed policies for particular risk areas*)
- 6) Aplicação do programa anti-corrupção para parceiros de negócios (*Application of the anti-corruption programme to business partners*)
- 7) Controles internos e manutenção de registros (*Internal controls and record keeping*)
- 8) Comunicação e treinamento (*Communication and training*)
- 9) Promovendo e incentivando ética e *compliance* (*Promoting and incentivising ethics and compliance*)
- 10) Buscando orientação – detectar e denunciar violações (*Seeking guidance – Detecting and reporting violations*)
- 11) Enfrentando violações (*Addressing violations*)
- 12) Revisões periódica e avaliações do programa anti-corrupção (*Periodic reviews and evaluations of the anti-corruption programme*) (Ocde, Unodc, Banco Mundial, 2013).

Cada um desses capítulos representa um princípio da *compliance* como entendida atualmente, inclusive no Brasil. Pode-se dizer que há uma tendência à uniformização e internacionalização dessas regras e princípios (Alves, 2018; Puglioli, Winter, 2021). A globalização é um fenômeno irreversível, ainda mais devido às tecnologias digitais, e o Brasil acompanha essa tendência global. O Brasil já ratificou três convenções internacionais de combate à corrupção: as convenções da OCDE, da OEA e da ONU (Meyer-Pflug, Oliveira, 2009; Lourenço, 2022). As empresas brasileiras precisam se adaptar à legislação internacional, inclusive para poderem exportar seus produtos para mercados que fazem exigências de conformidade, como a União Europeia e os Estados Unidos.

2.3 – Os programas de integridade como ferramentas de combate à corrupção no Brasil

2.3.1 – Programas de Integridade na iniciativa privada

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um marco que estimulou a criação de diversas leis e decretos referentes ao combate à corrupção. Órgãos de controle –

como a Controladoria-Geral da União e os Tribunais de Contas – passaram a ter uma atuação decisiva. Operações de investigação, conduzidas especialmente pelo Ministério Público e pela Polícia Federal, descobriram imensos escândalos de corrupção que ganharam destaque na mídia e chocaram a sociedade. Assim, o tema foi amplamente divulgado e estudado no mundo acadêmico, havendo uma farta bibliografia sobre o tema no Brasil. As empresas brasileiras tiveram uma grande contribuição, implantando programas de *compliance* e estimulando a ética e a integridade entre seus funcionários. Segundo pesquisa feita em 2022 pela consultoria Deloitte com empresas de grande porte, 88% das empresas entrevistadas têm um setor interno com a atribuição de comandar o *compliance*. Entre as empresas ouvidas, 89% consideraram que o *compliance* melhorou os resultados financeiros e 73% preveem ampliar investimentos nesse setor (Deloitte, 2022).

Mesmo antes da Constituição de 1988, foram publicadas no Brasil leis relevantes no combate à corrupção. Pode-se citar a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei 1079/1950), a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/1965) e o Decreto-lei que dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores (Decreto-lei nº 201/1967). Em 1998, o Banco Central do Brasil publicou a resolução nº 2.554, exigindo a implementação de controles internos e auditoria por parte de instituições financeiras. A Lei de Improbidade Administrativa (8.429/1992); a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993 e Lei 14.133/21); Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2012); a Lei do Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011); a Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011) e a Lei das Organizações Criminosas (Lei nº 2.850/2013) também merecem destaque.

Um marco essencial para a popularização do tema *compliance* no Brasil foi a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13). Tal lei prevê algumas questões a serem observadas para a dosimetria das sanções aplicadas à empresas acusadas de corrupção – empresas que possuem programas de integridade e códigos de ética serão punidas com menos severidade do que aquelas que não possuem, pelo fato dessas empresas terem tentado difundir uma postura ética entre seus funcionários, mesmo que o programa de integridade tenha sido violado (Spercel, 2021).

Em 2015, foi publicado o Decreto Federal nº 8.420/15, que regulamentou a Lei Anticorrupção e conceituou “Programa de Integridade” como o “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” (artigo 41, *caput*). Apesar de ter sido revogado em 2022, esse Decreto Federal nº 8.420/15 teve uma grande contribuição conceitual.

Além dessas leis e decretos, o governo federal confeccionou vários manuais e cartilhas, com o objetivo de orientar o público sobre a *compliance* na iniciativa privada. Tais documentos surgiram para orientar empresários, contadores, advogados e empreendedores sobre a conformidade com a legislação. Em 2015, a Controladoria-Geral da União (CGU) lançou a cartilha *Programas de Integridade: Diretrizes para empresas privadas*. Em 2016, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) lançou um *Guia para programas de compliance*, destinado a empresas e pessoas físicas. Tais documentos têm uma linguagem acessível e didática, de fácil leitura.

Para conceituar *compliance* segundo a legislação brasileira, o principal documento é o Decreto 11.129/22, que revogou o decreto nº 8.420/15. Tal decreto de 2022 apresenta o conceito de “programa de integridade” na iniciativa privada como um instrumento de combate à corrupção:

Art. 56. 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:

I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e

II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

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 a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

Esse conceito de “programa de integridade” apresentado no Decreto 11.129/22 acompanha documentos internacionais da ONU, da OCDE e da OEA. Tal decreto apresenta um conceito moderno e atualizado, aplicável à instituições privadas, inclusive à médias e pequenas empresas, com ênfase na efetividade prática do programa (Corralo, C. Santin, 2022, p. 52-57).

O artigo 57 do decreto especifica os elementos que compõem o programa de integridade de uma empresa, que assim podem ser resumidos: I – comprometimento da alta direção da pessoa jurídica; II – padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os funcionários da empresa; III – códigos de ética destinados a terceiros, tais como fornecedores e prestadores de serviço, quando houver necessidade; IV – treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade; V – gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica; VI – registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica; VII – controles internos,

ou seja, mecanismos de auditoria e fiscalização, que garantam a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras; VIII – procedimentos para prevenir fraudes e ilícitos na interação com o setor público, especialmente em licitações, contratos administrativos, pagamentos de tributos; IX – independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade; X – canais de denúncia de irregularidades, divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciante 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, baseadas em risco, para a contratação de terceiros, para a contratação de pessoas expostas politicamente e para a realização de patrocínios e doações; XIV – verificação de irregularidades durante processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias; XV – monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento.

Percebe-se que a legislação brasileira acolheu os princípios internacionais de *compliance* divulgados em documentos como convenções da ONU, da OCDE, da OEA; normas da ISO; manuais norte-americanos que regulam a FCPA, manuais britânicos que regulam o *Bribery Act* e outros. Portanto, o conceito de “programa de integridade” trazido no Decreto 11.129/22 é atualizado, apropriado e útil, acompanhando os documentos internacionais.

Segundo o decreto, o programa de integridade de cada empresa deverá ser desenvolvido e aplicado segundo as características particulares de cada empresa. Entre os fatores a serem considerados, está “a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores” e “o faturamento, levando ainda em consideração o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte” (artigo 57, § 1º, I e II). Assim, o Estado brasileiro reconhece que as empresas de pequeno porte não têm condições financeiras e gerenciais de implantar as medidas de *compliance* aplicadas pelas grandes empresas, especialmente pelas multinacionais, que conseguem aplicar muitos recursos humanos e materiais no setor (Machado, Scanduzzi, 2020; Belarmino, 2020).

Segundo o Decreto 11.129/22, uma empresa acusada de atentar contra a Administração Pública sofrerá Processo Administrativo de Responsabilização (PAR). Caso possuir um programa de integridade efetivo, tal empresa poderá ter desconto de até 5% nas multas que serão aplicadas como punição pela infração (art. 23, V). Em vez de sofrer Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), a empresa poderá tentar um acordo de leniência, quando estiver disposta a colaborar com as investigações e apresentar provas para a condenação dos demais culpados. Em caso de acordo de leniência, a empresa necessariamente fica obrigada

a criar ou aperfeiçoar o programa de integridade (Art. 45, IV), sendo que os compromissos relacionados ao programa de integridade serão monitorados pela Controladoria-Geral da União (Art. 51).

Tal decreto surgiu para regulamentar a Lei Anticorrupção de 2013, que prevê punição às empresas que cometem atos ilícitos contra a administração pública. Na hora de calcular a pena a ser aplicada a uma empresa, o artigo 7º da Lei Anticorrupção determina: a empresa que comprovar ter um programa de integridade efetivo será punida com menos severidade do que uma empresa que não o possuir. Ao prever esse tratamento diferenciado, o legislador quis beneficiar as empresas que exigem uma conduta ética de seus colaboradores – mesmo que o programa de integridade tenha sido violado por algum funcionário, ainda assim deve ser valorizado o esforço da empresa em estar em conformidade com a legislação (Ribeiro, Diniz, 2015, p. 97-102).

O art. 5º da Lei Anticorrupção tipifica quais são os crimes praticados contra a Administração Pública: I - prometer, oferecer ou dar vantagem indevida a agente público (corrupção ativa); II - financiar, custear, patrocinar ou subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos na lei; III - utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados; IV - fraudar licitações e contratos; V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação.

Janaína Rigo Santin e Anna Gabert Nascimento destacam que “a Lei Anticorrupção é um importante paradigma para a implementação dos sistemas de *compliance* nas empresas brasileiras, pois, além de trazer normativas em relação a punições aos corruptores, também traz atenuantes que incentivam a aplicação dos programas de integridade dentro das corporações” (J. Santin, Nascimento, 2021, p. 103).

Uma pesquisa feita no Brasil em 2016, com 180 executivos de grandes empresas, revelou que, para 61% dos entrevistados, a entrada em vigor da Lei Anticorrupção mudou a conscientização dos empresários sobre a importância de programas de integridade em suas empresas. Para 60% dos entrevistados, as ações anticorrupção decorrentes da Operação Lava Jato trouxeram impacto direto no aumento dos investimentos feitos pelas empresas em *compliance* (Zanon, Gercwolf, 2019, p. 57).

Outra norma relevante é a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). Tal lei torna obrigatória a implementação de programas de integridade por empresas que queiram participar de licitações de grande porte com União, Estados e Municípios. Toda empresa que é contratada pelo Poder Público para realizar obras, serviços e

fornecimentos “cujo valor estimado supera R\$ 200 milhões” necessariamente terá de implantar um programa de integridade (artigos 25, §4º e 6º, XXII).

A Lei de Licitações também traz previsões na esfera penal, para empresas acusadas de corrupção. A adoção de programas de integridade é um atenuante de pena em caso de infrações administrativas, ou seja, a empresa que possuir um programa de integridade terá sua pena reduzida, caso algum funcionário se envolver com corrupção (art. 156). Se uma empresa for condenada e não puder concorrer em licitações durante certo tempo, só poderá voltar a concorrer caso provar que implantou um programa de integridade para evitar a repetição das infrações do passado (art. 163).

A Lei de Licitações apenas exige programas de integridade em empresas que participam de licitações cujos valores ultrapassam R\$ 200 milhões. Há quem critique esse valor como excessivamente alto, afirmando que licitações de valor bem menor já deveriam obrigar uma empresa a possuir programa de integridade (Moro, Pio, Lobato, 2022). Por outro lado, a lei é elogiada por determinar a existência de programa de integridade como critério de desempate em licitações, como atenuante de sanção e como condição de reabilitação (Rainho, 2023).

Todas essas leis se aplicam à empresas privadas. No Brasil, a legislação recomenda a *compliance* para empresas de todos os tamanhos – inclusive micro e pequenas empresas, conforme será analisado no tópico 2.5.

2.3.2 – Programas de Integridade na Administração Pública

Assim como aconteceu na iniciativa privada, o Poder Público aderiu aos princípios de *compliance*. Órgãos públicos da União, dos Estados e Municípios criaram seus próprios programas de integridade, destinados a regulamentar a atuação de servidores públicos e punir casos de corrupção nos órgãos estatais.

A Controladoria-Geral da União (CGU) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) foram pioneiros ao adotarem programas inovadores para regulamentar, fiscalizar e punir seus servidores. Acompanhando essa tendência histórica, surgiram Programas de Integridade em outros órgãos federais: Exército Brasileiro, Banco do Brasil, Petrobras, Caixa Econômica Federal. Um estudo feito em 2021 avaliou a qualidade desses programas de integridade no setor público. Segundo o estudo, o programa com mais qualidade, ou seja, com maior aderência às práticas nacionais e internacionais, é o da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, que atende a 91% dos quesitos. Em seguida, os melhores programas são os da Controladoria-Geral da União, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da

República, apesar dessa qualidade teórica dos documentos nem sempre ser implantada na prática (Barreto, Vieira, 2021).

Também deve-se mencionar o Decreto nº 9.203/2017, que tornou obrigatória a implementação de programas de integridade nos órgãos da administração federal. Esses programas de integridade, adotados pelos órgãos federais, obedecerão aos seguintes princípios: I - comprometimento e apoio da alta administração; II - existência de unidade responsável pela implementação do programa no órgão; III - análise, avaliação e gestão dos riscos; e IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade (Corralo, 2023; Corralo, Baldo, 2019).

O estado do Paraná provavelmente foi o primeiro a tornar perene e obrigatória a implementação do Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública Estadual, com uma lei de 2019. Também Santa Catarina criou um programa estadual. Em 2021, o Rio Grande do Sul lançou o Programa Gaúcho de Governança e Integridade através do decreto nº 56.237/2021, com o objetivo de prevenir, detectar e punir práticas de corrupção e fraude entre os servidores públicos estaduais. Entre os órgãos estaduais gaúchos, merece destaque a CORSAN (Companhia Riograndense de Saneamento), que possui um Programa de Integridade de 34 páginas: um documento dinâmico, didático, elaborando para a fácil compreensão de todos os funcionários (Corsan, 2021).

Também municípios adotaram legislações semelhantes. Porto Alegre instituiu seu Programa de Integridade municipal através de decreto; no mês seguinte, o município de Rio Grande adotou seu programa. O mesmo aconteceu ou está acontecendo em municípios como São José (SC), Londrina (PR), Florianópolis (SC), João Pessoa (PA), Poços de Caldas (MG), Uberlândia (MG), Jundiá (SP), Jacupiranga (SP), Presidente Prudente (SP), Taubaté (SP), Jacundá (PA), Alegre (ES), Manaus (AM), Gurupi (TO), Deodapolis (MS), Marechal Thaumaturgo (AC), Tuntun (MA), Contendas do Sincorá (BA), entre outros.

Giovani Corralo destaca que essa adoção da *compliance* na Administração Pública é uma consequência direta do que aconteceu na iniciativa privada. Os órgãos públicos atualmente estão implantando os mecanismos que as empresas adotaram anos atrás. Como destaca Corralo, as políticas públicas de *compliance* “tiveram o seu impulso no mundo corporativo privado, seja para evitar lesões aos interesses dos sócios e acionistas, seja nas contratações com o setor público. Tais regras depois avançaram para o setor público” (Corralo, 2023, p. 48).

2.4 – A exigência de programas de integridade para empresas que contratam com o Poder Público

Em 2021, foi promulgada a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), que estimula a *compliance* entre as empresas que mantêm contratos com a administração pública. O artigo 25, § 4º dessa lei federal torna obrigatória a implementação de programas de integridade para empresas que queiram participar de licitações de grande porte com a União, Estados e Municípios. Quando duas empresas vencerem uma licitação, um dos critérios de desempate é a existência de programa de integridade, ou seja, a empresa que possui programa de integridade vencerá a licitação, derrotando a empresa que não o possuir (art. 60).

A Lei de Licitações se aplica, por exemplo, à empreiteiras que constroem rodovias e barragens para o governo federal e à indústrias farmacêuticas que forneceram máscaras e medicamentos contra o Covid-19. Tais empresas necessariamente precisam possuir programas de integridade, caso contratarem com o poder público em valores superiores à R\$ 200 milhões (Campos, 2021; Rainho, 2023).

Compete à União editar normas gerais de licitações e contratos, porém Estados e Municípios têm autorização para elaborar normas específicas que não contrariam a legislação federal – eis o posicionamento do STF. De fato, muitos Estados e Municípios possuem legislações similares, exigindo programas de integridade das empresas que contratam com o Poder Público.

Em 2017, o Rio de Janeiro promulgou a Lei estadual 7.753, que estabeleceu “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”. Tal exigência é estabelecida à empresas que recebam valores superiores à R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), no caso de realizarem obras e serviços de engenharia, e valores superiores à R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) no caso de compras e serviços – valor esse que aparece na redação da lei de 2017, mas que constantemente é atualizado.

A lei carioca define o que é programa de integridade, enfatizando que as empresas devem aplicar códigos de ética e de conduta; devem fazer treinamentos periódicos e análise constante de riscos; devem ter registros contábeis precisos, canais de denúncias e punições para funcionários corruptos. A elaboração do programa de integridade precisa considerar o tamanho, o faturamento e a área de atuação da empresa (Nohara, 2019, p. 27, 28; Oliveira, Acoccela, 2020).

O Distrito Federal, através da Lei 6.112/18, exige programas de integridade para empresas que executarem obras ou serviços públicos em valor igual ou superior a R\$ 5 milhões. Conforme o artigo 7º, § 4º, o programa de integridade que seja meramente formal e que se mostre absolutamente ineficaz para mitigar o risco de corrupção não é considerado válido (Passos, 2022; Formaió, 2021).

O Rio Grande do Sul promulgou a lei estadual nº 15.228/18, uma lei maior e mais detalhada do que as leis análogas do Rio de Janeiro e do Distrito Federal. O artigo 3º da lei gaúcha estabelece os crimes praticados por empresas contra a administração pública estadual. Em seguida, há disposições sobre a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), sobre acordos de leniência e sobre as penas aplicadas às empresas que cometem atos de corrupção, especialmente o pagamento de multa. Está prevista a desconsideração da personalidade jurídica de empresas corruptas. A lei exige programas de integridade à empresas que contratarem com o governo gaúcho em licitações “cujos limites em valor sejam superiores a R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) para obras e serviços de engenharia, e acima de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais) para compras e serviços” – valores esses estipulados em 2018, mas que atualmente são bem maiores (J. SANTIN, 2021, p. 108-110).

As três leis estaduais mencionadas acima – do Distrito Federal, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul – são muito semelhantes. Tais leis se aplicam à empresas de todos os tamanhos, sejam elas de grande, médio ou pequeno porte, até mesmo microempresas.

Outros Estados acabaram adotando legislações semelhantes. Merecem menção Amazonas, Goiás e Pernambuco. A lei pernambucana exige programas de integridade de empresas que participam de licitações com alto valor: 10 milhões de reais ou mais (Oliveira, Acoccela, 2020). Também Mato Grosso, Maranhão e Sergipe aprovaram leis similares. Projetos de lei semelhantes estão tramitando na Bahia, Tocantins, Roraima, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Espírito Santo, conforme se observa em um relatório publicado pela ONU sobre a Lei de Licitações e seus impactos nas legislações estaduais brasileiras (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2023).

Com o passar do tempo, tal exigência acabou sendo adotada inclusive por municípios. Porto Alegre, por exemplo, possui a Lei municipal nº 12.827/2021, que dispõe sobre a obrigatoriedade de programas de integridade nas empresas que contratarem com o Município (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2021). Também Goiânia (GO) tem um projeto de lei, o PL 236/18, com a mesma exigência às empresas que contratam com o Município.

Tais leis não são aceitas por todos. Alguns juristas e políticos se posicionaram contra tais leis: ingressaram com ações judiciais alegando a inconstitucionalidade delas. Em 2022, por exemplo, o prefeito de São José do Rio Preto (SP) entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a lei, promulgada pela Câmara de Vereadores do Município, que exige programa de *compliance* para as empresas fornecedoras de grandes obras e serviços públicos ao município. Porém, a ação foi julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, de modo que a lei municipal foi considerada constitucional e continuou em vigor (Tribunal de Justiça de São Paulo, 2022).

Apesar de algumas resistências, a exigência de programas de integridade em empresas que contratam com o poder público é uma tendência praticamente irreversível. Até municípios de médio porte, como São José do Rio Preto – que possui 464 mil habitantes – já fazem tal exigência.

O valor dessas licitações não é tão alto, ou seja, a realização de obras relativamente simples já é suficiente para obrigar uma empresa a possuir programa de integridade. É perfeitamente plausível que uma Empresa de Pequeno Porte (EPP) vença licitações nessa monta e execute obras dessa envergadura. Pela legislação brasileira, uma empresa de pequeno porte da área da construção civil pode ter o máximo de 99 funcionários e faturamento anual de R\$ 4,8 milhões (Sebrae, 2023) – condições suficientes para participar de licitações com envergadura considerável.

A título de exemplo, em 2022 o município de Rio Branco, Acre, abriu uma licitação destinada a construir uma nova sede para a Câmara Municipal de Vereadores. O valor da obra que consta no edital é de R\$ 14.274.008,05 (quatorze milhões, duzentos e setenta e quatro mil, oito reais e cinco centavos). O edital, em 10.1.5, especifica que pequenas empresas e até microempresas poderão participar da licitação e concorrer para realizarem a construção dessa obra de R\$ 14 milhões (Prefeitura Municipal de Rio Branco, 2022). Esse exemplo foi trazido aqui para confirmar que uma empresa de pequeno porte tem condições de participar de licitações cujos valores obrigarão tal empresa a implantar um programa de integridade, segundo algumas legislações estaduais e municipais.

2.5 – Legislação e publicações sobre *compliance* em pequenas e micro empresas

Em 2006, foi promulgado o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006), que surgiu para proporcionar um tratamento

diferenciado e favorecido à esse setor, conforme disposto no artigo 146, III, “d”, da Constituição Federal. O Estatuto surgiu para fomentar o desenvolvimento e a competitividade de micro e pequenas empresas como estratégia de geração de emprego, distribuição de renda, inclusão social, redução da informalidade e fortalecimento da economia. Conforme se mostrará no Capítulo 3, tal setor tem um papel fundamental na economia brasileira: as micro e pequenas empresas (MPEs) representam 93,8% das 21,8 milhões de empresas ativas no Brasil (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2023).

A legislação recomenda que micro e pequenas empresas adotem práticas de *compliance*. A Lei Anticorrupção é válida para todas as empresas, “independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado” (art. 1º da Lei nº 12.846/13) – ou seja, empresas que possuem pequeno faturamento e poucos funcionários também precisam estar em conformidade com a legislação.

Diante disso, a Controladoria-Geral da União atuou em conjunto com a Secretaria da Micro e Pequena Empresas, em 2015, na composição da Portaria Conjunta nº 2.279/2015. Tal portaria defende o seguinte: as pequenas e microempresas ficam autorizadas a implantar medidas de *compliance* mais simples e informais do que as tomadas pelas grandes empresas.

O Art. 1º, § 2º, dessa Portaria Conjunta autoriza as micro e pequenas empresas a executarem “medidas de integridade mais simples, com menor rigor formal, que demonstrem o comprometimento com a ética e a integridade na condução de suas atividades”. Para a avaliação das medidas de integridade, as MPEs deverão apresentar dois documentos: um “relatório de perfil” e um “relatório de conformidade”. No relatório de perfil, a empresa deverá informar sua área de atuação, a identidade de seus administradores, a quantia de empregados e seu relacionamento com o setor público (Art. 3º). Já no relatório de conformidade, a empresa deverá: “I - relacionar e demonstrar o funcionamento das medidas de integridade adotadas; e II - demonstrar como as medidas de integridade contribuíram para a prevenção, detecção e remediação do ato lesivo objeto da apuração” (Art. 4º).

Em anexo à portaria, estão os *Parâmetros de integridade da microempresa e empresa de pequeno porte*, com diversas recomendações. O objetivo é concretizar os parâmetros gerais de integridade, especialmente: comprometimento da alta direção da pessoa jurídica; códigos de ética; treinamentos periódicos; registros contábeis confiáveis; controles e relatórios internos; procedimentos para evitar fraudes em licitações; medidas disciplinares em caso de violações; transparência quanto à doações para candidatos e partidos políticos. Alguns trechos ilustram o conteúdo desses *Parâmetros de integridade das MPEs*:

A MPE deve reconhecer e promover valores, comportamentos e princípios de condutas necessários à integridade da empresa, tanto para funcionários quanto para a direção. [...] É importante que a MPE estabeleça regras sobre o contato de seus funcionários e diretores com agentes públicos; sobre a participação em licitações; o oferecimento de brindes e presentes a agentes públicos; e, a contratação de atuais e ex-agentes públicos. [...] A MPE deve deixar clara a sua posição quanto à doação eleitoral. As doações a candidatos e partidos políticos devem ser divulgadas. A MPE que não realiza doações também deve divulgar essa informação (Controladoria-Geral da União, 2015).

Essa portaria, publicada em 2015 pela Controladoria-Geral da União, foi um marco por recomendar práticas de integridade à empresas com pequeno faturamento e baixo número de funcionários. Assim, a adoção de programas de integridade é recomendada não somente às grandes empresas brasileiras ou às multinacionais que atuam no Brasil. Também micro e pequenas empresas devem estar comprometidas com a ética e a integridade, ajudando a consumir, no Brasil, os princípios de *compliance* consagrados no resto do mundo: *accountability*, *due diligence*, *tone from the top* e *risk assessment* (Coimbra, 2022; Saavedra, 2019; Franco, 2020).

Quando essa portaria foi publicada, o principal documento que regulamentava os programas de integridade no Brasil era o Decreto nº 8.420/2015, atualmente revogado. Esse decreto de 2015 previa que as micro e pequenas empresas envolvidas em processos judiciais deviam ter seus programas de integridade avaliados pelas autoridades federais com menos rigor e menos formalidade do que as grandes empresas. Tal Decreto nº 8.420/2015 foi revogado e substituído pelo decreto nº 11.129/2022, que trouxe praticamente a mesma disposição em seu artigo 57, § 1º, I e II:

§ 1º Na avaliação dos parâmetros de que trata o *caput*, serão considerados o porte e as especificidades da pessoa jurídica, por meio de aspectos como:
I - a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;
II - o faturamento, levando ainda em consideração o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte;

Portanto, o decreto nº 11.129/22 enfatiza que as MPEs podem estruturar programas de integridade mais simples, por possuírem menos recursos financeiros do que grandes empresas.

A título de exemplo, imagine-se uma fábrica com apenas 10 funcionários. Não é razoável que tal fábrica seja obrigada a manter um setor exclusivo de *compliance*, pois tal situação acarretaria grande impacto nas contas da empresa, possivelmente gerando prejuízo. Nessas pequenas empresas, as atividades de *compliance* poderão ser mais simples, inspiradas em experiências de outras instituições, porém, adaptadas às realidades dessas empresas específicas. Vários estudos comprovam que limitações orçamentárias dificultam a adoção de

políticas de integridade muito elaboradas, apesar da constatação de que a adoção de programas de integridade é altamente recomendável mesmo em empresas de pequeno porte (Dresch, 2022; Belarmino, 2020; Pinheiro, Carvalho, Pinto, Ferreira, 2018; Terra, Bianchi, 2018).

No *Guia: programas de compliance*, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) defendeu que “pequenas e médias empresas podem implementar programas de *compliance*, ainda que eles sejam mais modestos e contem com orçamentos muito reduzidos em face dos programas de grandes companhias.” O guia do CADE reconhece que, em pequenas empresas, é difícil montar um setor específico para implantar e fiscalizar o programa de integridade, devido aos custos orçamentários, sendo essa prática mais comum em grandes empresas, especialmente em multinacionais (Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2016, p. 6, 11, 19).

Em 2017, o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) lançou a cartilha *Integridade para pequenos negócios*, direcionado a pequenos empreendedores: “Investir em integridade é um bom negócio, que pode ser realizado com baixo custo e sem causar grandes mudanças no seu dia a dia”. A tarefa “é muito mais simples do que parece”, “não é algo necessariamente complexo ou caro”. Com uma linguagem didática e acessível, a cartilha explica como pequenos negócios podem criar programas de integridade que estejam “dentro de seus orçamentos”, ou seja, sem causar prejuízos (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2017).

Todos documentos mencionados acima preveem que as micro e pequenas empresas poderão ter programas de integridade mais simples e informais do que as grandes empresas. Tal regra, prevista na legislação brasileira, também é prevista noutros países, como os Estados Unidos, e é recomendada em cartilhas da ONU.

Nos Estados Unidos, o manual do Departamento de Justiça sobre a Lei de Práticas de Corrupção no Exterior (FCPA) prevê que a avaliação do programa de *compliance* de uma empresa americana deverá considerar vários fatores, especialmente o tamanho dessa empresa: “Empresas de tamanho pequeno e médio poderão ter programas de *compliance* diferentes daqueles possuídos por corporações multinacionais, um fato que o Departamento de Justiça e a Comissão de Valores Mobiliários levarão em consideração ao avaliar tais programas” (Departamento de Justiça dos Estados Unidos, 2020, p. 58). Assim, as *small and medium enterprises* – *SMEs* (“empresas pequenas e médias”) ficam autorizadas a investir menos recursos. Muito detalhado é o manual da *Sentencing Commission* (Comissão de Sentenças), que assim resume a avaliação de programas de integridade: “Uma empresa de grande porte geralmente precisará de operações mais formais e de recursos financeiros maiores do que uma

empresa pequena, para alcançar as exigências desse manual”. Portanto, uma empresa pequena poderá atuar “com menos formalidade e com menos recursos” (*with less formality and fewer resources*). Entre as condutas autorizadas às empresas pequenas, estão: I) o diretor ou executivo da empresa coordenar diretamente o setor de *compliance*, sem contratar um departamento específico; II) a redação de um código de conduta simples, inspirado em documentos adotados antes por empresas similares; III) reuniões informais para o treinamento de funcionários (Comissão de Sentenças dos Estados Unidos, 2021, p. 520).

Esses documentos, publicados recentemente nos Estados Unidos, trazem disposições muito similares às aquelas trazidas na legislação brasileira sobre o tema.

A Organização das Nações Unidas também tem publicações que merecem destaque, especialmente o *Programa anticorrupção de ética e compliance para as empresas (An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business)*. Cada capítulo aborda um princípio geral da *compliance*, trazendo recomendações para as pequenas e médias empresas colocarem tal princípio em prática. Apesar de ser relativamente antigo (pois foi publicado em 2013), esse manual permanece atual ainda hoje, sendo o documento oficial mais detalhado em termos de recomendações específicas para pequenas empresas.

O *Programa Anticorrupção*, da ONU, enfatiza que as pequenas empresas são mais vulneráveis à chantagens e subornos praticados por funcionários públicos e, por isso, temem retaliações vindas de funcionários públicos denunciados por corrupção. Pequenas empresas têm menos influência sobre seus parceiros de negócios e fornecedores, não tendo poder para exigir deles medidas de ética e transparência. Muitas pequenas empresas têm estrutura familiar, havendo constantes atritos entre pais, filhos e irmãos na disputa por cargos de gerência e por heranças, o que dificulta as atividades. Pequenas empresas possuem “recursos humanos e financeiros mais limitados” (*more limited human and financial resources*), por isso têm dificuldades para manter um bom controle contábil e para contratar profissionais especializados. “Empresas pequenas e médias poderão ter dificuldades em instalar um departamento específico ou em contratar um profissional de tempo integral para colocar em prática e monitorar o programa anticorrupção” (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2013, p. 13, 30, 41, 52, 61, 66, 83, 93).

Apesar dessas dificuldades, as empresas pequenas e médias possuem “a vantagem da menor complexidade interna” (*the advantage of lower internal complexity*). Possuem menor número de funcionários e de departamentos internos, o que pode facilitar na detecção de fraudes. O comprometimento da alta gestão pode ser representado por um único diretor ou proprietário, que mostrará sua liderança “de um modo mais direto e pessoal” (*more direct and*

personal way). Ao contrário das grandes empresas, as pequenas empresas possuem “um grau maior de interações interpessoais” (*stronger degree of interpersonal interactions*), um “nível maior de familiaridade e laços pessoais mais fortes” (*higher degree of familiarity and stronger personal bonds*) e um “nível maior de controle social” (*higher level of social control*), o que facilita a camaradagem e a gratidão na relação entre patrões e empregados. As empresas pequenas cumprem uma importante função social, especialmente em cidades pequenas, e “tendem a possuir um nível muito alto de solidariedade e integração com o ambiente local” (*higher degree of solidarity and integration with their local environment*).

O *Programa Anticorrupção*, da ONU, traz algumas recomendações para as pequenas empresas colocarem em prática suas políticas de integridade. As empresas podem utilizar *softwares* e plataformas gratuitos, disponibilizados por ONGs, e contar com a ajuda de associações comerciais, sindicatos e câmaras de comércio (no Brasil, tal função de assessoria é realizada especialmente pelo SEBRAE). Pequenas empresas que fazem parte de franquias ou de redes varejistas podem solicitar que as “empresas-mães” disponibilizem treinamentos e cursos. As pequenas empresas possuem “processos de negócios menos formalizados e documentados” (*less formalized and documented business processes*) e possuem “níveis menores de controles financeiros e menor burocracia” (*lower levels of financial controls and less bureaucracy*), perfil esse que deve ser observado no programa de integridade da pequena empresa, que terá um “nível menor de formalidade” (*lower degree of formality*) e será dinâmico, sem burocracias desnecessárias (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2013, p. 22, 30, 27, 36, 47, 61, 72, 78).

De todos os documentos oficiais consultados, esse manual da ONU é o mais detalhado no que tange à previsões para pequenas empresas. Apesar de publicado em 2013, ele permanece atual e continua disponível no *site* da ONU para consulta.

Antes disso, a ONU já havia lançado um documento pioneiro: o *Corruption prevention to foster small and medium-sized enterprise development* (*Prevenção de corrupção para fomentar o desenvolvimento de pequenas e médias empresas*), cujo primeiro volume foi lançado em 2007 e o segundo volume em 2012. Tal documento é direcionado especialmente para países subdesenvolvidos da América Latina, da África e da Ásia estimularem a ética e a transparência na iniciativa privada.

“Deve-se destacar que, das 75 milhões de empresas que existem no mundo, cerca de 90% delas são empresas de pequeno e médio porte”, afirma o documento de 2007, acrescentando que as pequenas empresas eram “especialmente vulneráveis” à corrupção. Segundo esse documento da ONU, mais de 70% dos empresários de pequeno e médio porte dos

países subdesenvolvidos encaravam a corrupção como entrave ao seu desenvolvimento pessoal. Uma pesquisa feita na Croácia revelou que 86% dos pequenos e médios empresários entrevistados já haviam presenciado corrupção pessoalmente, como vítimas ou como testemunhas; no México, 43% dos entrevistados admitiram já ter pago propina e subornos para funcionários públicos pelo menos uma vez na vida. Em todos os países pesquisados, pessoas que trabalhavam em empresas pequenas se sentiam mais cercadas por corrupção do que aquelas que trabalhavam em grandes companhias ou no setor público (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial; Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2007, p. 11, 12, 14, 15). Publicadas em 2007, tais estatísticas comprovam que o combate à corrupção em pequenas empresas não é uma novidade, já sendo recomendada pela ONU duas décadas atrás.

Segundo a ONU, cinco motivos explicam porque as pequenas empresas tendem a ser especialmente vulneráveis à corrupção:

Estrutura: o grau maior de informalidade e as relações pessoais próximas nas pequenas empresas pode criar uma cultura onde a corrupção é mais facilmente tolerada;

Perspectivas de curto prazo: já que as empresas de pequeno e médio porte tendem a pensar somente no presente, elas não tendem a pensar nos prejuízos de longo prazo trazidos pela corrupção;

Recursos financeiros limitados: a falta de capital e as margens de lucro apertadas significam que pequenos e médios empresários nem sempre podem recusar o pagamento de subornos e propinas, pois as retaliações advindas dessa falta de pagamento de subornos poderiam significar a falência do negócio;

Incapacidade de exercer influência sobre políticos e/ou instituições: pequenos empresários podem não possuir o poder de barganha e a influência necessária para negar o pagamento de subornos, já que eles geralmente não possuem contatos e conexões com burocratas e políticos do alto escalão;

Estrutura societária: grandes empresas frequentemente possuem o poder público como acionista e, por isso, ficam sujeitas à rigorosos controles nas bolsas de valores e são fiscalizadas pela opinião pública, mas essa não é a realidade das pequenas empresas (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial; Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2012, p. 2).

Para conter essa corrupção na iniciativa privada, o documento da ONU traz recomendações práticas de ação anticorrupção e fornece exemplos de iniciativas bem sucedidas acontecidas em países como Namíbia, Nepal, Uganda, Zâmbia, Índia, Rússia, Estados Unidos, Bósnia, Romênia, Macedônia e Marrocos. Na Colômbia, por exemplo, um programa inovador de integridade e transparência em pequenas empresas, chamado *Rumbo Pymes Integras y Transparentes*, estimulou essas pequenas empresas a firmarem parcerias comerciais com empresas maiores que já adotavam medidas de *compliance*; a partir da Colômbia, o programa foi lançado em El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá e Paraguai. Também no

Marrocos e no Quênia, foram lançados programas públicos que estimularam as empresas africanas a adotarem a *compliance* nas relações comerciais (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial; Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2012, p. 57-65).

Percebe-se que existe uma tendência global de combater a corrupção no setor privado, que inclui pequenas empresas, encaradas como mais vulneráveis às práticas de corrupção. Devido à suas peculiaridades, as pequenas empresas podem adotar medidas de *compliance* mais simples e informais do que aquelas tomadas por empresas de grande porte. As MPEs são fundamentais para a economia brasileira e devem estar comprometidas com a ética, a transparência e a cidadania.

3 – A ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE EM MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: O CASO DA EMPRESA TOPOMEN

3.1 – A realidade das micro e pequenas empresas no Brasil

Dados oficiais do governo federal apontam que existem 21.877.052 empresas ativas no Brasil. Dessas 21 milhões, 93,8% são microempresas ou empresas de pequeno porte.

Entre os pequenos e micro empresários ativos, estão 15 milhões de empresários individuais, incluídos 12,7 milhões de microempreendedores individuais (MEI). Os MEIs são responsáveis por 58,1% dos negócios ativos no país. As demais micro e pequenas empresas adotam o regime de sociedades empresárias limitadas (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2023, p. 1-12).

No segundo quadrimestre de 2023, foram abertas 1.382.708 novas empresas e fechadas 738.190 empresas. Das empresas abertas, 97,3% são microempresas ou empresas de pequeno porte. Tudo isso comprova que as micro e pequenas empresas desempenham uma função essencial dentro da economia brasileira, sendo responsáveis pela geração de renda e emprego em todo país, atuando nas mais diversas áreas (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2023, p. 4, 13, 14).

As pequenas e micro empresas estão cada vez mais atuantes em licitações e compras firmadas com o poder público. Dados do governo federal e do SEBRAE apontam que, em 2022, 67,7% dos fornecedores da Administração Pública Federal eram donos de pequenos negócios. Entre os principais serviços prestados pelas MPEs ao governo federal, estão reformas prediais e serviços de engenharia; os bens mais vendidos foram álcool etílico, fita adesiva e luva para procedimento não cirúrgico. O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte tem um papel decisivo nesse cenário, pois em seu artigo 48, I, obriga que processos licitatórios com valores de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) sejam destinados exclusivamente à microempresas e empresas de pequeno porte. Essa disposição legal estimula a diversificação da economia e enfraquece o poder dos cartéis e trustes, pois dá oportunidade a agricultores familiares e pequenos comerciantes. Dados disponíveis no sistema *Compras.gov.br* revelam que, em 2022, mais de 63 mil micro e pequenas empresas participaram de compras públicas, especialmente através das modalidades pregão e dispensa de licitação (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2022).

Apesar dessa fartura de dados oficiais, um assunto ainda é pouco explorado por estatísticas e pela produção acadêmica: a adoção de programas de integridade nas MPEs. A produção de livros e artigos acadêmicos sobre o assunto é limitada. Nos manuais do SEBRAE e da CGU, nada se fala sobre o número ou sobre o percentual de MPEs que adotam os princípios de conformidade. Deve-se acrescentar que muitas MPEs operam na informalidade, sem registros formais e transparentes, e tal informalidade dificulta a elaboração de estatísticas e pesquisas abrangentes sobre o assunto (Formaio, 2021, p. 160-164).

São poucos os livros e artigos acadêmicos sobre o assunto. Tais pesquisas geralmente possuem recortes geográficos bem específicos, limitados à realidades municipais ou regionais, utilizando, como fonte de pesquisa, entrevistas e questionários coletados de profissionais que lidam com contabilidade e administração de empresas. Quanto à estatísticas, a principal fonte encontrada foi a 5ª edição da *Pesquisa maturidade do compliance no Brasil*, publicada em 2021 pela empresa de consultoria KPMG.

Os pequenos e médios empresários ouvidos pela KPMG foram questionados sobre os principais riscos enfrentados pelas empresas, ou seja, os maiores perigos a serem prevenidos e combatidos por políticas de conformidade, e responderam:

- Gestão de terceiros/contratos (100% dos entrevistados)
- Fraude, combate à corrupção, lavagem de dinheiro (86% dos entrevistados)
- Leis e regulações emitidas por órgãos reguladores (86% dos entrevistados)
- Concorrencial, informação privilegiada, conflito de interesses (86% dos entrevistados)
- Tecnologia, transformação digital e propriedade intelectual (71% dos entrevistados)
- Políticas, processos e procedimentos, incluindo Código de Ética e de Conduta (71% dos entrevistados)
- Práticas contábeis nacionais e internacionais (71% dos entrevistados)
- Riscos nas áreas trabalhista, de segurança do trabalho, previdenciário e tributário (57% dos entrevistados)

Percebe-se que as relações comerciais com fornecedores e prestadores de serviços é o principal risco identificado. A Lei Anticorrupção consolidou a ideia de que uma empresa é responsável pelos atos de seus terceiros, e isso estimulou a adoção de práticas de monitoramento contínuo de fornecedores e parceiros, para evitar que eventuais crimes cometidos por terceiros acabem acarretando processos judiciais, inquéritos policiais e multas contra a empresa (Kpmg, 2021, p. 5, 19).

Os pequenos e médios empresários ouvidos pela KPMG também foram questionados sobre os principais treinamentos aplicados aos funcionários. Importantes treinamentos abordam a movimentação de dinheiro e valores: doações, patrocínios, brindes, despesas com viagens e pagamentos. Há, aqui, uma nítida preocupação em evitar casos de corrupção ativa e passiva,

evitar subornos a servidores públicos, além de evitar prejuízos causados por funcionários dispostos a furtar objetos da empresa e inventar despesas fictícias com viagens, diárias e combustíveis (Kpmg, 2021, p. 29).

Os canais de denúncias são importantes nas empresas, pois possibilitam que crimes sejam denunciados, geralmente de modo anônimo, contribuindo para a detecção de fraudes. Mas um ponto é importante: para quem são feitas tais denúncias? Em 43% das pequenas e médias empresas, as denúncias de irregularidades são investigadas pela diretoria da empresa; em 29%, pelo Conselho de Administração; em apenas 14%, pelo Comitê de Ética e Compliance – número baixo, que mostra como pequenas e médias empresas tendem a não possuir um departamento específico para lidar com a conformidade (Kpmg, 2021, p. 39, 40, 43, 44).

No mundo acadêmico, o assunto foi estudado em livros, artigos científicos e dissertações de mestrado. Apesar dessa produção acadêmica ser pequena e recente – em parte, por causa da atualidade do tema, que é inovador –, tais pesquisas indicam que a iniciativa privada brasileira está cada vez mais comprometida no combate à corrupção.

Leonardo Cosme Formaio (2021) escreveu uma dissertação de mestrado muito detalhada sobre programas de integridade nas MPEs. Já Gabriel Faleiro (2022) escreveu uma obra sobre *compliance em startups*, ou seja, em empresas de tecnologia em estágio de formação.

Duas obras merecem destaque por serem compilações de artigos escritos por diversos autores. A primeira é *Compliance para pequenas e médias empresas: aportes teóricos e práticos para gestores, docentes e discentes*, organizada por Cristiane Cola e Luana Lourenço (2021). Outra compilação de artigos é *Compliance para micro, pequenas e médias empresas*, organizada por Robson Luiz Ramos (2023).

Algumas pesquisas são relevantes por se focarem em recortes geográficos específicos, limitados a municípios ou regiões. Ana Paula Belarmino (2020) coletou dados de 98 micro e pequenos empresários da cidade de Joinville-SC. Entre os principais desafios relatados pelos entrevistados, estão a conformidade com a legislação tributária, governança relacionada à tecnologia da informação e falta de pessoal qualificado em contabilidade. Larissa Dresch (2022) apresentou um trabalho sobre *compliance tributário*, feito a partir de um questionário respondido por profissionais da área contábil e fiscal em cidades gaúchas como São Sebastião do Caí, Bom Princípio, Feliz e Montenegro. Já Donizete Terra e Eliane Bianchi (2018) fizeram o mesmo tipo de questionário com micro e pequenos empresários no interior do estado de São Paulo, especialmente na região de Jundiaí. As três pesquisas mencionadas acima são interessantes por utilizarem recortes geográficos específicos e por avaliarem a opinião pessoal de empresários e contadores.

Outras pesquisas abordam as licitações públicas vencidas por pequenas e microempresas. Existem pesquisas sobre licitações vencidas por microempresas da área da Tecnologia de Informação (Mendes, 2022); sobre licitações no município de Colatina, no Espírito Santo (Gomes, Cozer, 2021); sobre licitações realizadas pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (Campos, 2020); sobre as licitações públicas no estado de Goiás (Barzellay, 2022). Entre os principais fatores que dificultam a participação de pequenas empresas em licitações, estão a dificuldade em lidar com a burocracia; a complexidade dos editais; a falta de padronização entre os portais e cadastros públicos; desconhecimento sobre as leis e regulamentos. Essa dificuldade reforça a importância das pequenas e micro empresas adotarem programas de integridade e estarem em conformidade com a legislação, não somente para evitar complicações legais, mas para expandirem suas oportunidades de negócios.

Percebe-se que essas pesquisas têm recortes geográficos e temáticos bem específicos. Não existem estatísticas oficiais, a nível nacional, sobre o assunto. Nesse cenário, as pesquisas com recortes geográficos limitados à municípios ou regiões têm grande valor, pois a compreensão das realidades locais representa o pontapé inicial para uma futura compreensão do todo.

3.2 – O perfil da empresa TopoMen

Como caso prático, essa dissertação descreve a elaboração do programa de integridade em uma empresa sediada no município de Passo Fundo, Rio Grande do Sul. A empresa é a TopoMen Serviços de Topografia, Cartografia e Geodesia LTDA, enquadrada como Empresa de Pequeno Porte. Os principais serviços prestados pela TopoMen são levantamento topográfico, georreferenciamento, mapeamento aéreo e modelagem 3D de imóveis e territórios. Fundada em 2018 no município gaúcho de Passo Fundo, a empresa acabou se expandindo e abriu franquias em outros municípios: Barros Cassal, Boa Vista do Buricá, Ijuí, Marau, Três Passos, Arroio do Meio, Tucunduva e Palmeira das Missões, totalizando nove unidades, todas no Rio Grande do Sul.

Em 2021, a TopoMen começou a elaborar seu Programa de Integridade, com o objetivo de aprimorar a empresa, prepará-la para o mercado internacional e como pré-requisito para a participação em licitações públicas. Tal programa de integridade foi desenvolvido pelo mestrando Carlos Afonso Rigo Santin, o autor da presente dissertação.

A TopoMen é dirigida por dois sócios. Além desses dois sócios-diretores, a empresa possui 6 funcionários, 3 estagiários e um consultor terceirizado, que atua especialmente na área de vendas. Portanto, a equipe da empresa, na sede de Passo Fundo, é composta atualmente por 12 pessoas: uma equipe enxuta, concentrada em um único escritório. Apesar do escritório concentrar as atividades técnicas, os membros da equipe frequentemente precisam se deslocar até imóveis e propriedades rurais, onde acontecem as medições.

A TopoMen é uma empresa sediada em Passo Fundo que possui unidades franqueadas em várias cidades. Uma importante atividade da franquía é prestar serviços para o Poder Público, especialmente para Prefeituras Municipais. A empresa já participou de várias licitações públicas.

Segundo dados do portal LicitaCon, do Tribunal de Contas, a TopoMen venceu dezenas de licitações entre 2020 e 2023, licitações essas firmadas com as Prefeituras Municipais de Alpestre, Arroio do Meio, Boa Vista do Buricá, Estrela, Farroupilha, Frederico Westphalen, Getúlio Vargas, Nova Pádua, Palmeira das Missões, Panambi, Portão, Três Coroas, Tupandi, Venâncio Aires e Vila Flores. A maioria das licitações foi para a prestação de serviços de topografia, em outros casos, para a elaboração de laudos ambientais. Além dessas licitações mencionadas acima, a TopoMen firmou contratos com as prefeituras de Arroio do Tigre, Cotiporã, Coxilha, Doutor Maurício Cardoso, Harmonia, Paraí, Pareci Novo, Protásio Alves, Santa Cecília do Sul, Santa Tereza, São José do Ouro, São Vendelino, Tabaí, Três de Maio, Vista Alegre do Prata e Vista Gaúcha (Tribunal de Contas, 2023).

A lista de atividades desenvolvidas para esses municípios é diversificada, e inclui cálculos e descrição de áreas, demarcação de terras, estudo de bacias hidrográficas, mapeamento de rios e córregos, licenciamento ambiental, levantamento topográfico de terrenos destinados à construção de escolas, estradas e loteamentos, e vetorização de avenidas, ruas e praças. Tal mapeamento de áreas públicas e privadas é essencial para políticas de regularização fundiária. No caso de Coxilha, a atuação foi na área de mineração e geologia, envolvendo o projeto de licença ambiental de uma mina saibreira. Nos casos de Vista Alegre do Prata e São José do Ouro, foram feitos modelos digitais 3D de todo perímetro urbano desses municípios, uma tecnologia inovadora (Tribunal de Contas, 2023).

Como visto no Capítulo 2, muitas leis federais, estaduais e municipais exigem programas de integridade em empresas que contratam com o poder público, e essa exigência foi um dos motivos que fizeram a TopoMen investir na elaboração de seu Programa de Integridade. O projeto começou a ser colocado em prática em 2020, quando a empresa tomou conhecimento do edital CNPq 12/2020. Para participar desse edital, a empresa apresentou um

projeto que foi aprovado e transformado na bolsa CNPq que financia a atual dissertação. Ao ser aprovada, a empresa passou a elaborar seu Programa de Integridade, através de reuniões, avaliações, pesquisas, análise de riscos, redação de diretrizes e relatórios, depois treinamentos de colaboradores.

A TopoMen é uma franquia, adota o sistema de *franchising*. A sede (franqueadora) se localiza em Passo Fundo, mas ainda existem unidades franqueadas em outros municípios gaúchos: Barros Cassal, Boa Vista do Buricá, Ijuí, Marau, Três Passos, Arroio do Meio, Tucunduva e Palmeira das Missões. O atual Programa de Integridade é voltado especialmente para os colaboradores que atuam na sede de Passo Fundo, porém a relação com os franqueados recebe uma atenção especial. É fundamental que toda franquia obedeça aos mesmos princípios e objetivos, pois as franquias são modelos de negócios impositivos e padronizados, estabelecidos através de normas, circulares e manuais bem detalhados.

O Programa de Integridade da TopoMen possui cinco pilares essenciais, que foram escolhidos especificamente para a realidade da empresa:

- 1 - *Tone of the top*
- 2 - Matriz de riscos
- 3 - Empoderamento e independência
- 4 - Canais de comunicação, treinamento e normativas internas
- 5 - Atualização e revisão constantes (Topomen, 2023)

Tais pilares revelam um compromisso permanente em difundir uma cultura de integridade e ética que se aplica a colaboradores, terceiros e franqueados, combatendo todas as formas de corrupção, inclusive nas relações com o poder público. O objetivo é tornar o ambiente de negócios mais transparente, justo e equilibrado, trazer segurança jurídica e previsibilidade, melhorando assim a qualidade dos serviços prestados e o bem-estar dos profissionais (Topomen, 2023).

A TopoMen ainda possui outros documentos internos. Como qualquer franquia, a TopoMen possui uma Circular de Oferta de Franquia (COF), que traz uma descrição detalhada da marca e dos negócios desenvolvidos. A Missão da empresa é definida assim: “Transformar territórios urbanos, rurais e a vida das pessoas através da tecnologia, com produtos e serviços de alta qualidade e poder de aplicação”. Os Valores da empresa são: “Crença em Deus; Transparência e Agilidade; Honestidade e Trabalho; Inspiramos o melhor nas pessoas; Respeitamos a pluralidade de ideias; Promovemos a sustentabilidade.” Essa Circular de Oferta de Franquia (COF) estabelece que a TopoMen possui os seguintes princípios de atuação:

1. Manter a “Satisfação do Cliente sempre em Primeiro Lugar”, de modo a estabelecer e manter uma relação cordial;
2. Surpreender o Cliente com produtos e serviços de qualidade;
3. Aliar beleza e simplicidade nas peças técnicas apresentadas aos clientes;
4. Criar um ambiente de harmonia dentro da empresa franqueada, na filosofia de que ambientes harmoniosos são mais produtivos;
5. Solidificar nossa posição no mercado como uma oportunidade;
6. Exercitar a filosofia de que ‘não há negócio sem lucro’;
7. Trabalho em equipe com comprometimento e respeito;
8. Desenvolver e atualizar permanentemente nosso sistema de *Franchising*;
9. Ouvir, entender, compreender e visualizar toda a organização (Topomen, 2022a, p. 18).

A sede da franquia TopoMen está localizada em Passo Fundo, e essa “central” fornece o conhecimento técnico (*know how*) às franqueadas, localizadas noutros municípios. A partir de Passo Fundo, a franqueadora cuida de questões relativas à gestão de toda a rede, proporcionando diretrizes de marketing, processamento de dados de GNSS (*Global Navigation Satellite Systems*), confecção de peças técnicas, suporte de tecnologia da informação (TI) e, por fim, a licença de uso da marca.

Alguns documentos da empresa são técnicos, apresentam métodos cartográficos, matemáticos e informáticos utilizados nas atividades. O *Manual do Estagiário(a)*, por exemplo, é um documento detalhado, com 232 páginas, que ensina passo a passo como os novos colaboradores aprenderão a manusear *softwares*, preencher dados de GPS, inserir dados cartográficos em órgãos estatais como IBGE, INCRA e FEPAM (Topomen, 2022b). Já o *Manual de Procedimentos operacionais* é focado em questões comerciais e na prospecção de clientes, abordando assuntos como orçamentos, divulgação da marca e *marketing* (Topomen, 2020).

A franquia TopoMen dá muita importância para a tecnologia, pois praticamente todas as atividades são informatizadas e digitalizadas. A Gestão de Relacionamento com o Cliente (*Customer Relationship Management – CRM*) possui grande destaque, sendo que a franquia possui um *software* próprio nessa área, desenvolvido por uma empresa de Minas Gerais. A tecnologia da informação permite resultados revolucionários na gestão de dados, porém tudo isso exige algumas precauções, como a observância da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

A TopoMen oferece a seus clientes serviços como topografia, cartografia, engenharias, mapeamento aéreo e a geometria de territórios e imóveis. Tais serviços lidam com a organização dos espaços geográficos, fornecendo instrumentos para uma adequada gestão territorial rural e urbana. Através desses serviços, agricultores conseguem conhecer melhor suas propriedades e

aumentar a lucratividade; Prefeituras Municipais conseguem mapas detalhados de bairros e ruas; proprietários conseguem imagens detalhadas de seus imóveis.

Alguns serviços desenvolvidos pela TopoMen têm uma função social e cidadã, pois contribuem para o desenvolvimento sustentável de toda comunidade. Por exemplo: ao elaborar mapas de municípios para Prefeituras Municipais, a TopoMen contribui para o desenvolvimento urbanístico e ambiental; ao elaborar imagens 3D de edifícios como igrejas e escolas, a TopoMen contribui para a conservação do patrimônio histórico e do saber arquitetônico. A preservação do meio ambiente é essencial. Há uma forte atuação em relatórios de impacto ambiental, na gestão de recursos hídricos e saneamento básico, na elaboração de mapas e fotografias aéreas de florestas, rios e banhados. Em última instância, a meta é contribuir para um país cada vez mais sustentável e organizado, valorizando a beleza e a produtividade das paisagens geográficas.

3.3 – O Programa de Integridade da empresa TopoMen

A *compliance* é um conceito amplo e abrangente, formado por várias práticas – práticas ambientais, trabalhistas, tributárias, entre outras. Pode-se dizer que os Programas de Integridade são um gênero dentro da *compliance*, ou seja, uma variante de *compliance* direcionada especificamente para o combate à corrupção.

O Programa de Integridade precisa considerar as características específicas de cada empresa e precisa trazer regras de combate à corrupção, como punições, proibições e manuais de conduta. O Programa de Integridade é uma forma prática de se adaptar, para uma empresa específica, os princípios gerais de ética e transparência que formam a *compliance* (Corralo, C. Santin, 2022, p. 50-52).

No caso da TopoMen, o Programa de Integridade possui cinco pilares essenciais: 1) *Tone of the top*, ou seja, o “tom dado pelo topo da empresa”, que representa o exemplo e as diretrizes fornecidas pela direção da empresa; 2) Matriz de Riscos, que identifica os principais riscos que ameaçam a empresa; 3) Empoderamento e Independência, ou seja, garantir que as políticas de integridade sejam executadas com efetividade, sem sofrer interferências ligadas à interesses pessoais; 4) Canais de Comunicação, Treinamento e Normativas Internas, para garantir que todos tenham conhecimento do Programa de Integridade; 5) Atualização e Revisão Constantes, para garantir que o Programa de Integridade não fique desatualizado e acompanhe as mudanças da empresa (Topomen, 2023).

Esses cinco pilares revelam o compromisso da TopoMen em combater toda forma de corrupção no interior da empresa e nas relações com o Poder Público. Abaixo, analisa-se cada um desses pilares, com base nos principais manuais e documentos sobre o tema.

3.3.1 – *Tone from the top*

O conceito de *tone from the top* pode ser traduzido como o “tom dado pelo topo da empresa” ou “compromisso da direção”. Ele significa que os diretores, proprietários e gerentes, por serem os superiores hierárquicos, devem ser protagonistas na elaboração do Programa de Integridade, dando um exemplo positivo para que os demais colaboradores da empresa também adotem esse Programa (Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2016, p. 16).

No caso da TopoMen, a liderança é exercida pelos dois diretores, que também são os sócios-proprietários da empresa: Felipe Luiz Roman, presidente e diretor técnico, e Vinícius José Cantelli, diretor comercial. Esses dois diretores comandam as atividades no escritório da franqueadora, em Passo Fundo, e são os responsáveis por supervisionar as franquias localizadas noutros municípios.

No cotidiano da empresa, os diretores precisam fazer com que o *tone of the top* seja compreendido por toda equipe, através de treinamentos, estímulos e – quando necessário – através de advertências e punições. A diretoria da empresa assumiu um compromisso inabalável com a ética e a honestidade, de modo que qualquer colaborador disposto a permanecer ou ingressar na empresa deve aceitar tal compromisso. O colaborador denunciado por envolvimento com práticas de corrupção (suborno, fraudes contábeis, furto, prestação de informações falsas referentes à gastos, entre outras) será rigorosamente investigado pela direção da empresa, sendo então punido caso sua culpabilidade for comprovada. Tais denúncias de corrupção interna serão analisadas caso a caso, dando espaço para os investigados se defenderem segundo os princípios do contraditório e da ampla defesa. O colaborador que comprovadamente for culpado de atos de corrupção será punido (inclusive através da demissão, se for o caso) e poderá se tornar réu em ação judicial de responsabilidade civil, caso tiver causado algum prejuízo à TopoMen ou a qualquer um de seus contratantes.

O Programa de Integridade da TopoMen obedece ao que está determinado na Portaria Conjunta nº 2.279/2015, da Controladoria-Geral da União. Tal portaria determina que, nas pequenas e micro empresas, deve haver o “comprometimento da alta direção da pessoa jurídica” e a adoção das seguintes medidas:

Disponibilizar cursos, palestras, debates e exposições sobre a ética e integridade, bem como fomentar a participação de funcionários em tais atividades;
 Difundir a cultura de integridade por meio de e-mails, redes sociais, cartazes, entre outros, informando os funcionários sobre a importância e necessidade das medidas de integridade;
 Implementar as condutas definidas no código de ética e incentivar que seus funcionários façam o mesmo;
 Difundir posturas éticas e íntegras de funcionários;
 Promover e incentivar debates sobre comportamentos éticos e íntegros, inclusive por meio de estudos de casos; e
 Promover a conscientização de que a corrupção é prejudicial a todos e deve ser combatida (Controladoria-Geral da União, 2015).

Tais recomendações da Controladoria-Geral da União estão sendo rigorosamente observadas pela TopoMen. Os diretores da empresa constantemente fazem reuniões, seminários e *workshops* com a equipe de Passo Fundo e com os franqueados de outros municípios. Eventos já foram realizados em ambientes externos, como o centro de eventos Palazzo e a Gare Estação Gastronômica, possibilitando momentos de recreação e de confraternização. Nesses eventos, os diretores transmitem os resultados alcançados em cada ano e as metas para o ano seguinte, ainda divulgando as metas de integridade. Noutras ocasiões, os diretores fizeram postagens em redes sociais e plataformas digitais anunciando a adoção do Programa de Integridade, e ainda comunicaram tal iniciativa à parceiros comerciais e a gestões públicos com os quais mantém negócios, tornando o combate à corrupção uma meta pública e transparente.

Na TopoMen, os diretores Felipe e Vinícius se esforçam para manter uma postura franca de diálogo e de harmonia com a equipe. Apesar das constantes cobranças e dos eventuais desentendimentos, tenta-se manter um clima de parceria e bem-estar, para que todos possam trabalhar com dignidade e mantendo a saúde física e mental.

Dentro da empresa, não são toleradas “fofocas” relacionadas à vida íntima dos colegas. Também não são toleradas injúrias, calúnias ou difamações, ainda mais relacionadas à preconceitos de gênero, classe, religião ou orientação sexual. Assédio moral e sexual são rigorosamente proibidos. Os diretores fiscalizam tudo isso, exercendo sua liderança sem autoritarismo ou prepotência. A qualquer momento, qualquer membro da equipe pode comunicar aos diretores reclamações, críticas e sugestões; para denúncias mais delicadas, que requerem sigilo, existe um Canal de Denúncias anônimo, via *e-mail*, além do contato de um assessor terceirizado não pertencente à empresa.

Os membros da equipe TopoMen devem ter uma conduta adequada. É altamente recomendável que os membros da equipe evitem brigas políticas e confusões ligadas à eleições (ainda mais considerando que a franquia presta serviço para Prefeituras Municipais e possui franqueadas em pequenos municípios, onde as disputas políticas muitas vezes são acirradas).

Além disso, nenhum membro da equipe pode se envolver com práticas de corrupção. Em nenhuma hipótese, deve-se oferecer propina à autoridades, fraudar licitações, furtar bens da empresa, burlar dados contábeis, inventar despesas fictícias, sabotar o sistema da empresa na *internet*, divulgar dados secretos ou violar a Lei Geral de Proteção de Dados. Esses exemplos representam algumas das condutas que, mesmo não tipificadas na lei como crime, são altamente prejudiciais à empresa.

Os diretores Felipe e Vinícius assumem o compromisso de coordenar tais esforços, evitando que os colaboradores e franqueados tomem medidas equivocadas ou desnecessárias. Caso algum funcionário se envolver com algum problema relacionado ao trabalho (por exemplo, sofrer uma calúnia em uma rede social ou se envolver em um acidente de trânsito com um automóvel da empresa), tal funcionário não deverá reagir por conta própria nem buscar uma retaliação pessoal. Em vez disso, o funcionário deverá imediatamente comunicar a direção da empresa, que estudará o caso com apoio da assessoria jurídica e tomará as medidas adequadas, se necessário, acionando órgãos públicos como Polícia Civil e Poder Judiciário. A resposta contra desafios desse tipo deve ser juridicamente adequada, para evitar futuras complicações e para proteger a segurança de todos.

Essas disposições fazem parte do primeiro pilar do Programa de Integridade da TopoMen: o *tone of the top*. Qualquer empresa disposta a combater a corrupção precisa contar com o exemplo fornecido por diretores e proprietários, mas essa exigência é ainda maior nas pequenas e microempresas, onde a liderança é exercida de modo muito personalizado e direto, havendo forte convívio interpessoal e até relações familiares ou de amizade íntima na equipe – realidade esta muito bem explicada no *Programa anticorrupção*, da ONU (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2013).

3.3.2 – Matriz de riscos

A Matriz de Riscos é uma ferramenta de gestão cujo objetivo é identificar os principais riscos enfrentados por uma empresa em seu cotidiano. Tais riscos podem ser comerciais (como a inadimplência de clientes), riscos operacionais (como acidentes e erros de funcionários), entre outros. A partir da Lei Anticorrupção, as empresas começaram a prestar cada vez mais atenção à prevenção de riscos de integridade, relacionados à corrupção: pagamento de subornos, fraudes em licitações etc. Os riscos de integridade são especialmente delicados, por isso precisam ser prevenidos e fiscalizados com muito rigor (Sebrae, 2017, p. 29, 30).

Via de regra, a Matriz de Riscos é organizada em forma de tabela, identificando os principais riscos de uma empresa a partir de três variáveis: a) a probabilidade desse risco acontecer; b) o impacto que esse risco traz; c) a prioridade que deve ser dada na prevenção desse risco. Essas três dimensões – probabilidade, impacto e prioridade – são avaliadas através de três conceitos: “Alto”, “Médio”, “Baixo” (Cola, 2021; Lemos, 2021).

No caso da TopoMen, a Matriz de Riscos foi desenvolvida após intensa participação no cotidiano da empresa, pois houve reuniões e encontros nos quais a direção e os colaboradores relataram os principais desafios nas atividades. Os Riscos de Integridade receberam uma atenção especial, pois a empresa se comprometeu a combater todas as formas de corrupção. A TopoMen participa de muitas licitações públicas e, por isso, precisa manter uma postura ética e íntegra nas relações com os Municípios que contratam seus serviços, inclusive porque, no futuro, pretende-se aumentar sua participação em licitações com Estados e com a União, não somente com Municípios.

Na Matriz de Riscos da TopoMen, a interação com o Poder Público é um tema essencial que merece todo destaque. A probabilidade de acontecerem problemas nesse setor é “alta”; o eventual impacto desses problemas seria “alto”; a prioridade em prevenir tais riscos é igualmente “alta”. O Programa de Integridade determina várias precauções e medidas preventivas, destinadas a evitar que tais riscos potenciais se transformem em problemas reais, capazes de prejudicar a empresa.

Os membros da equipe TopoMen – incluindo os franqueados – precisam seguir rigorosos padrões de conduta ao interagirem com gestores públicos como prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais. Deve haver seriedade e profissionalismo em todas as condutas, evitando-se atitudes que possam ser interpretadas de modo equivocado. No Direito Administrativo, as licitações públicas precisam ser totalmente impessoais, técnicas, transparentes e isentas de suspeitas – o gestor público deve contratar empresas e serviços seguindo critérios racionais, não seguindo critérios de favoritismo político ou ideológico (Corralo, 2023; Di Pietro, 2018). Assim, o membro da equipe TopoMen que interage com gestores públicos precisa entender que não é um “amigo”, “compadre” ou “companheiro” desse gestor público, mas um profissional técnico, e essa separação deve ficar evidenciada em público. Todas precauções devem ser tomadas para evidenciar que não há qualquer favoritismo pessoal, político ou ideológico nas interações entre a TopoMen e o Poder Público – tanto nas esferas municipal, estadual ou federal.

Um bom exemplo são as reuniões e encontros com gestores públicos. É comum que prefeitos convidem empresários para reuniões, querendo conhecer produtos e serviços a serem

contratados – os membros da equipe TopoMen frequentemente são convidados para irem até Prefeituras Municipais, onde fornecem detalhes técnicos sobre os serviços de topografia e georreferenciamento. Nessas reuniões, pode haver cordialidade e camaradagem, porém com limites, pois a relação a ser estabelecida com os gestores públicos é estritamente profissional, não pessoal. O objetivo dessa precaução é blindar a empresa contra eventuais acusações de corrupção. Se o funcionário da TopoMen e o prefeito forem vistos dando risadas com certa intimidade, podem surgir boatos de que os dois são amigos pessoais, levando indivíduos mal intencionados a divulgarem *fake news* sobre favorecimento pessoal e fraudes em licitações.

Outro exemplo: deve-se evitar o oferecimento de “caronas”, ou seja, a utilização de automóveis da franquia por pessoas que não trabalham para a TopoMen. Se, num certo município, o membro da equipe TopoMen e uma autoridade local – o secretário de Obras, por exemplo – precisarem ir inspecionar um açude ou uma estrada, é recomendável que cada um vá em carros separados. O funcionário da TopoMen deve ir até o local no automóvel da empresa, adesivado e devidamente identificado, e o secretário de Obras deve ir até o local num automóvel do Município, também devidamente identificado. Para um terceiro que assiste à essa cena, deve ficar absolutamente claro que o funcionário da TopoMen e o secretário de Obras não são amigos pessoais e estão desempenhando uma atividade puramente profissional, sem qualquer vínculo pessoal, político ou ideológico.

No passado, era comum empresários fazerem festas e darem presentes para gestores públicos, mas hoje essas práticas personalistas são extremamente arriscadas, pois podem comprometer as licitações devido a suspeitas de parcialidade. O oferecimento e o recebimento de brindes devem ser vistos com muito cuidado, de preferência evitados, especialmente quando envolverem brindes de certo valor, pois isso poderia ser interpretado de modo equivocado e gerar suspeitas de corrupção, levando à investigação por parte de órgãos públicos como Tribunal de Contas, Ministério Público e até Polícia Civil. O eventual envolvimento da TopoMen em um escândalo de corrupção traria grandes prejuízos à reputação da franquia, que poderia ficar com seu nome sujo nos órgãos oficiais e ter dificuldades para participar de novas licitações públicas (Souza, 2022).

É por isso que, na Matriz de Riscos da TopoMen, a ética e a transparência nas relações com o Poder Público merecem tanto destaque. O objetivo é evitar que a empresa se envolva em escândalos de corrupção como aqueles vistos no Capítulo 1, que afetaram empresas como Enron, Volkswagen, Petrobras e Odebrecht. O fato de a TopoMen ser uma Empresa de Pequeno Porte não a torna invulnerável a tais escândalos de corrupção, pois o jornalismo gaúcho com frequência divulga notícias sobre operações realizadas pelo Ministério Público, pelo Tribunal

de Contas e pela Polícia Civil contra pequenas empresas envolvidas com fraudes em licitações públicas de áreas como educação, saúde, construção civil, pavimentação e recolhimento de lixo (Patarra, 2022; Corralo, 2019).

Os casos mais explícitos de corrupção envolvem pagamento de propinas, superfaturamento de obras e doação irregular de verbas para campanhas políticas. Além desses casos explícitos, os membros da TopoMen precisam ficar atentos à certas condutas que aparentemente são inofensivas, mas que tecnicamente estão equivocadas e podem gerar problemas. Por exemplo: informações técnicas precisam ser fornecidas aos órgãos públicos com exatidão e rigor, sem abreviações ou estimativas hipotéticas, caso contrário a participação em certa licitação pode ficar comprometida devido à imprecisões ou contradições nos números fornecidos pela empresa (Campos, 2021).

Muito cuidado deve ser dado ao envio de arquivos digitais via WhatsApp, Telegram, Skype e outros programas de comunicação. Não se deve, em hipótese alguma, enviar mensagens que evidenciem qualquer tipo de interferência em licitações públicas ou editais. Com boas intenções, um membro da franquia TopoMen poderia fornecer explicações ou enviar modelos de arquivos para um gestor público; apesar de bem intencionada, tal atitude poderia ser mal interpretada e usada como acusação de que a TopoMen está “induzindo” o gestor público a agir de modo parcial, fraudando a livre concorrência em prol de interesses particulares ou políticos-ideológicos (Barrilari, 2021; Petean, 2019; Spercel, 2021).

Os riscos mencionados acima mostram como uma empresa pode ser acusada de corrupção pelos mais variados motivos, às vezes, até, por pequenas atitudes sem qualquer má intenção. Para evitar tais riscos, as empresas – inclusive as micro e pequenas empresas – precisam abandonar condutas antiquadas e empregar condutas mais atualizadas, em conformidade com a legislação e com os princípios do Direito Administrativo.

Para se identificar esses Riscos de Integridade que estão no centro da Matriz de Riscos da TopoMen, também foi necessário analisar riscos de outras áreas. Tais riscos – tecnológicos, financeiros, operacionais, ambientais, entre outros – ameaçam a gestão empresarial da franquia, diminuindo as margens de lucro e dilapidando o patrimônio.

Em um artigo publicado no *XII Encontro Internacional do CONPEDI – Buenos Aires, Argentina*, o autor dessa dissertação já estudou os riscos não relacionados à corrupção que compõe uma Matriz de Riscos. Tal artigo foi publicado juntamente com o professor Giovani da Silva Corralo, orientador da atual dissertação (Corralo, C. Santin, 2023). A redação desse artigo foi inspirada nos desafios encontrados na TopoMen, cujo cotidiano envolve diversos desafios – inadimplência de clientes, problemas em *softwares* de topografia e georreferenciamento, riscos

de acidentes automobilísticos, entre outros. Abaixo, uma lista com os riscos mais relevantes que afetam a TopoMen, organizados por áreas:

- 1) Riscos Operacionais: a) erros na coleta, processamento ou interpretação de dados; b) atraso na entrega dos serviços contratados; c) falta de manutenção adequada dos equipamentos utilizados nos projetos; d) interrupção do fornecimento de energia ou comunicação durante a realização de levantamentos geodésicos.
- 2) Riscos de Saúde e Segurança Ocupacional: a) acidentes em campo durante a execução dos projetos e acidentes automobilísticos; b) exposição dos colaboradores a substâncias perigosas ou condições ambientais adversas; c) falta de capacitação em segurança para a equipe envolvida em projetos de campo; d) descumprimento das normas de segurança estabelecidas pelos órgãos competentes; e) utilização de Drones e equipamentos.
- 3) Riscos de Desastres Naturais: a) danos aos equipamentos e infraestrutura da empresa devido a eventos climáticos extremos; b) pandemias e outras emergências globais de saúde que afetem o mercado; c) impossibilidade de realizar projetos devido a eventos naturais como enchentes e tornados.
- 4) Riscos Financeiros: a) aumento inesperado nos custos dos projetos; b) inadimplência de clientes ou órgãos públicos contratantes; c) flutuações cambiais que impactem nos custos de aquisição de equipamentos importados; d) dificuldade de acesso a linhas de crédito para investimentos em novos projetos;
- 5) Riscos administrativos: a) confusão patrimonial entre pessoa física e jurídica e utilização de movimentação financeira não contabilizada; b) informalidade do setor comercial visando facilitar a realização de negócios;
- 6) Riscos de Reputação: a) divulgação inadequada de informações sobre os projetos, gerando desconfiança do público; b) envolvimento em escândalos ou processos judiciais de alta visibilidade; c) dificuldade em conquistar novos contratos devido à má reputação; d) insatisfação de clientes com os resultados dos serviços prestados; e) vazamento de informações sensíveis sobre projetos em andamento.
- 7) Riscos de Tecnologia da Informação: a) ataques cibernéticos que comprometam a segurança dos dados geodésicos; b) perda de informações importantes devido a falhas nos *backups*; c) uso de *softwares* não licenciados ou inadequados para a realização dos projetos; d) roubos ou danos aos equipamentos de tecnologia da informação da empresa; e) perda e/ou vazamento de dados sensíveis; f) violação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).
- 8) Riscos de Mudanças no Ambiente Regulatório: a) alterações na legislação de licitações que afetem a forma de participação da empresa; b) mudanças nas normas técnicas que exijam adaptações nos métodos utilizados; c) novas exigências de sustentabilidade que impactem a execução dos projetos;
- 9) Riscos de Concorrência: a) perda de contratos para empresas concorrentes com preços mais competitivos; b) concorrência desleal por parte de outras empresas; c) subcontratação de serviços para empresas sem idoneidade ou qualificação técnica; d) utilização de segredos e práticas da TopoMen por ex-funcionários que vão trabalhar em empresas concorrentes;
- 10) Riscos de Relações com Fornecedores e Parceiros: a) problemas com fornecedores que afetem a entrega de insumos necessários para os projetos; b) riscos de violação de Direitos Autorais ou Propriedade Intelectual; c) uso indevido de informações, dados ou *softwares* protegidos por direitos autorais de terceiros; d) reivindicações legais por violação de propriedade intelectual em produtos ou serviços entregues; e) não cumprimento de contratos e normas internas por parte de franquias; f) risco de conflitos entre interesses pessoais dos funcionários e os interesses da empresa.

A TopoMen atua na área de topografia e georreferenciamento, uma área que demanda altos investimentos em tecnologia e visitas frequentes à propriedades rurais afastadas, gerando

riscos em transporte e logística. Nos últimos anos, surgiram novos riscos ligados à *internet*, à Tecnologia da Informação (TI) e à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Algumas atividades desenvolvidas pela empresa estão sujeitas à fiscalização rigorosa por parte de órgãos públicos. Por exemplo: os *drones* utilizados para imagens aéreas só podem voar até uma altura máxima de 120 metros, e a utilização desses *drones* precisa ser autorizada pelo Ministério da Defesa, através do DECEA (Departamento de Controle do Espaço Aéreo). A obtenção dessas autorizações no Ministério da Defesa exige seriedade e profissionalismo, pois caso for negada a renovação dessas autorizações, todas atividades ligadas à *drones* serão comprometidas. Um *drone* voando acima da altura permitida que viesse a colidir com uma aeronave, causando um acidente aéreo, causaria um prejuízo humano e material incalculável, o que reforça a importância desse tema ser tratado com toda seriedade nas empresas de topografia e georreferenciamento (Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica, 2023; Porto, 2023).

Em resumo, a Matriz de Riscos é o segundo pilar que compõe o Programa de Integridade da TopoMen. Seu objetivo é identificar eventuais ameaças ao funcionamento da franquia, especialmente em assuntos ligados ao combate à corrupção. Importante lembrar que toda Matriz de Riscos deve ser analisada e atualizada periodicamente (Sebrae, 2017; Corralo, C. Santin, 2022). As informações acima foram colhidas em dezembro de 2023, mas é provável que tais avaliações mudem com o tempo, devido ao surgimento de novos desafios e devido a investimentos capazes de mitigar riscos.

3.3.3 – Empoderamento e Independência

Esse pilar determina que as medidas devem ser implantadas com efetividade, sem sofrer interferências ligadas à interesses pessoais e sem dependerem de autorizações prévias. Até mesmo os diretores e proprietários de uma empresa precisam prestar contas de seus atos caso foram denunciados por alguma irregularidade, e a influência hierárquica desses diretores e proprietários não deve impedir a apuração de responsabilidades por atos de corrupção (Formaio, 2021).

Nesse ponto, é necessário reconhecer que muitas micro e pequenas empresas não costumam investigar denúncias contra seus diretores. Afinal, nas MPEs os próprios diretores é que são responsáveis por investigar as denúncias – inclusive aquelas que existem contra eles mesmos –, o que prejudica o Empoderamento e a Independência desses Programas de Integridade: os diretores podem simplesmente ignorar as denúncias nas quais estão envolvidos, sem terem medo de serem punidos por uma instância superior. Segundo pesquisa publicada pela

consultoria KPMG, 43% das empresas pequenas e médias pesquisadas relataram sérias dificuldades em garantir a independência na área da *compliance* (Kpmg, 2021, p. 15, 21).

As micro e pequenas empresas são muito personalizadas, às vezes possuem organização familiar, e essa concentração de poder costuma favorecer a corrupção e a impunidade. Nesse ponto, as grandes empresas costumam ser mais sólidas, pois possuem setores internos que lidam exclusivamente com *compliance* e que têm mais autonomia em relação à direção. Em uma grande empresa com milhares de funcionários, é mais fácil manter o anonimato durante uma denúncia, o que costuma diminuir o constrangimento do denunciante. As pequenas empresas são mais frágeis nesse sentido, conforme reconhece o manual do CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2016, p. 19). Também o *Programa Anticorrupção*, da ONU, reconhece que as pequenas empresas “poderão ter dificuldades em instalar um departamento específico ou em contratar um profissional de tempo integral para colocar em prática e monitorar o programa anticorrupção” (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2013, p. 30).

Para compensar essas limitações, existem algumas soluções trazidas na cartilha do SEBRAE, *Integridade para pequenos negócios*. A primeira solução é a existência de canais de denúncias – como um *email* – para que pessoas de dentro e de fora da empresa possam denunciar irregularidades anonimamente. Outra solução é a existência de medidas disciplinares para punir condutas ilícitas. O membro da empresa que cometer irregularidades deverá ser investigado e punido, com punições que incluem advertência, suspensão, multa, não-promoção para cargo superior e demissão. Tais punições devem ser aplicadas de forma rápida e efetiva, e todo processo deve ser documentado, deixando claro que a corrupção não é tolerada. Outra solução recomendada pelo SEBRAE é instaurar procedimentos para prevenir irregularidades. Pode haver a contratação de uma empresa de consultoria ou auditoria, para inspecionar a empresa e treinar funcionários, ou a instauração de mecanismos mais rigorosos de vigilância e controle, para monitorar áreas delicadas onde já aconteceram fraudes (Sebrae, 2017, p. 53-59).

Tais sugestões, trazidas na cartilha do SEBRAE, foram muito valiosas para a elaboração do Programa de Integridade da TopoMen.

A franquia TopoMen possui um canal anônimo de denúncias, via *e-mail*, para que qualquer cidadão, de dentro ou de fora da empresa, possa denunciar quaisquer irregularidades, inclusive aquelas eventualmente cometidas por diretores, proprietários, gerentes ou franqueados. Os membros da equipe – inclusive os estagiários – podem comunicar denúncias, críticas e sugestões. Todos funcionários sabem que não precisam temer retaliações e vinganças caso sentirem necessidade de denunciar algum ilícito, mesmo se tal ilícito seja cometido por

um superior hierárquico. Não é necessário qualquer tipo de autorização ou aval para relatar situações reprováveis, seja corrupção, assédio moral ou furtos contra o patrimônio da empresa. Esse empoderamento representa uma grande mudança de mentalidade, pois garante proteção aos eventuais denunciadores, valorizando-os por possibilitarem a averiguação de irregularidades (Topomen, 2023).

3.3.4 – Canais de comunicação, treinamento e normativas internas

A Portaria Conjunta nº 2.279/2015, da Controladoria-Geral da União, recomenda que as pequenas e micro empresas realizem treinamentos e cursos sobre políticas anticorrupção. As normativas serão comunicadas à equipe através de Canais de Comunicação oficiais, que divulgarão o *tone from the top* vindo da direção da empresa.

A cartilha do SEBRAE, *Integridade para pequenos negócios*, prevê que os treinamentos devem ser registrados com fotografias, listas de presença e atas de reunião, para que a realização deles possa ser comprovada, em caso de necessidade; tais treinamentos também podem ser feitos em instituições externas, caso em que os funcionários treinados deverão receber certificados. As normas internas da empresa deverão priorizar as áreas mais vulneráveis à ocorrência de corrupção, conforme diagnosticado na Matriz de Riscos (Sebrae, 2017, p. 40-44).

O *Guia* do CADE explica que os treinamentos são essenciais para toda equipe conhecer os procedimentos internos. O treinamento deve ser, inicialmente, presencial, em reuniões orais, mas depois os arquivos devem ser registrados em meios eletrônicos e ficar disponíveis para consulta (Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2016, p. 21-24). A cartilha da CGU prevê que o Programa de Integridade deve ter uma linguagem clara e objetiva, sem mensagens dúbias, e deve estar disponível para acesso a qualquer momento. A empresa pode, por exemplo, solicitar que funcionários assinem documento atestando conhecimento do Programa de Integridade, e pode exigir a participação em treinamentos e em cursos como pré-requisito para a promoção de carreira (Controladoria-Geral da União, 2015, p. 20, 21).

Essas recomendações foram consideradas no caso da TopoMen. A TopoMen possui diversas normativas internas que regulamentam a franquia como um todo e a unidade central de Passo Fundo, sendo que o Programa de Integridade veio para solidificar ainda mais essa estrutura normativa. Os membros da equipe já passaram por treinamentos e receberão novos cursos, palestras e *workshops* ao longo de 2024.

Conforme visto antes, diversos documentos regulamentam as atividades da TopoMen, como a *Circular de Oferta de Franquia (COF)*, o *Manual de Identidade Visual* e o *Manual do*

Estagiário. Quando assuntos técnicos precisam ser padronizados em todas as unidades da franquia, a direção emite Circulares. Noutras ocasiões, são necessários Aditivos Contratuais, que disciplinam as relações cíveis entre a franqueadora e os franqueados.

Essa estrutura normativa, formada por vários documentos, se tornou ainda mais sólida com a adoção do Programa de Integridade TopoMen. A novidade trazida pelo Programa de Integridade foi divulgar o compromisso da empresa em combater todas as formas de corrupção:

A TOPOMEN acredita no inalienável compromisso de todo seu corpo corporativo e colaborativo em “fazer o que é certo”.

Esse compromisso se revela através de ações diárias da empresa e representa o sustentáculo de seu Programa de Integridade, cujo objetivo maior é ser agente ativo no combate à corrupção e fraudes de qualquer natureza, tanto dentro da empresa e em suas relações privadas, como também, nas relações com entes públicos e atendimento a exigências legais.

A TOPOMEN tem como compromisso institucional o dever com o agir ético, promovendo ações positivas de desenvolvimento sustentável e combatendo toda e qualquer forma de corrupção.

Todos os funcionários, colaboradores, parceiros e diretores da TOPOMEN são, antes de qualquer função, agentes das boas práticas e propagadores da visão e valores da empresa. São agentes de práticas positivas de atuação, e também, fiscais de eventuais práticas negativas que possam vir a ocorrer (TOPOMEN, 2023, p. 3).

Todos membros da equipe estão sendo treinados durante palestras e cursos. Os treinamentos darão prioridade à assuntos atuais – como a Lei Geral de Proteção de Dados – e às atividades específicas de cada colaborador. Os colaboradores que lidam com vendas, que fazem visitas à Prefeituras Municipais e atuam em licitações públicas receberão treinamentos adequados às suas respectivas funções.

Pelo menos uma vez por ano, haverá um encontro presencial, no qual toda equipe receberá um treinamento padrão. Além desses encontros conjuntos, haverá treinamentos específicos, direcionados para áreas técnicas, treinamentos esses que poderão ser feitos em empresas de consultoria, seminários e cursos externos, mediante fornecimento de certificados.

O Canal de Comunicação serve justamente para transmitir o *tone from the top*, ou seja, para comunicar como os Valores, a Missão e a Visão da empresa são traduzidos para a prática. Aquilo que não está no Canal de Comunicação oficial, não tem força normativa. É claro que aplicativos de mensagens, como WhatsApp e Telegram, continuarão sendo utilizados, mas para assuntos cotidianos e operacionais, não para registrarem a adoção de documentos institucionais oficiais. É para isso que existe o Canal de Comunicação. Nenhum membro da equipe poderá alegar desconhecimento dessas regras, pois todo esse processo ficará registrado e documentado, inclusive para uma eventual fiscalização por parte de autoridades públicas (Topomen, 2023).

3.3.5 – Revisão e atualização constantes

A CGU, o CADE e o SEBRAE recomendam que o Programa de Integridade deve ser constantemente revisado, para que os problemas sejam sanados e sugestões positivas sejam adotadas. As medidas anticorrupção devem ser continuamente aprimoradas através de diálogo, fiscalização e autoavaliação. Deve-se medir, por exemplo, se o percentual de colaboradores que se pretendia treinar foi realmente atingido. Entre as sugestões, estão a constante averiguação das denúncias e reclamações encaminhadas ao Canal de Denúncias e a contratação de empresas de consultoria e auditoria que farão entrevistas com os funcionários, a fim de descobrir o quanto eles conseguiram compreender os conceitos que lhes foram ensinados durante os treinamentos (Controladoria-Geral da União, 2015; Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2016; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2017).

Na TopoMen, essa atualização constante será feita de duas formas. Mensalmente, haverá reuniões com os colaboradores da unidade de Passo Fundo e com os diretores das unidades franqueadas. Nessas reuniões mensais, todos serão questionados a informar, oralmente, sobre como estão contribuindo, se existem dúvidas ou sugestões etc. O conteúdo desses relatos orais será anotado e utilizado num segundo processo: a atualização do Programa de Integridade, ou seja, a alteração desse documento escrito, que ocorrerá uma vez a cada ano.

Além desses dois mecanismos – as reuniões mensais (orais) e a atualização anual (por escrito) – a diretoria da TopoMen constantemente estará acompanhando o Canal de Denúncias. Toda denúncia será rigorosamente investigada. Nesse processo de atualização contínua, a TopoMen poderá utilizar vários tipos de dinâmicas e recursos. Por exemplo: a criação de um aplicativo de celular, onde os colaboradores possam fazer sugestões e críticas. Ou ainda, a assinatura de novas parcerias com universidades ou com entidades como SEBRAE, CDL e Prefeitura Municipal, destinadas a implantar projetos-piloto na área de *compliance*. É possível que surjam novas possibilidades, especialmente quando a franquia abrir novas filiais nos estados de Santa Catarina e Paraná.

3.4 – Desafios e dificuldades na prática: a realidade se impõe

Várias dificuldades afetam as empresas que pretendem adotar seus programas de integridade. A primeira delas é o custo econômico. A TopoMen teve o privilégio de ter seu Programa de Integridade financiado por uma bolsa acadêmica do CNPq, porém as outras

empresas geralmente precisam investir recursos próprios para tal. Não é tão simples contratar assessores e consultores terceirizados. Existem poucos profissionais especializados em *compliance*, ainda mais em cidades pequenas e médias afastadas das capitais.

A adoção de políticas de integridade também pode gerar problemas de relacionamento no interior das empresas. Algumas vezes, colaboradores não aceitam se adaptar às novas regras por não dominarem as novas tecnologias, por comodismo ou simplesmente porque não querem atuar de modo transparente e regulamentado. Também podem surgir conflitos entre os sócios e proprietários da empresa. Algumas empresas têm organização familiar, são administradas por pais e filhos, e as diferenças de mentalidade entre gerações podem atrapalhar a modernização da empresa.

Tais desafios podem ser ainda mais intensos nas micro e pequenas empresas. As MPes contam com poucos recursos, geralmente não conseguem montar um setor que lida exclusivamente com conformidade. Para uma empresa multinacional com faturamento bilionário, montar um Programa de Integridade é um investimento simples, mas para uma microempresa tal investimento pode ter um considerável impacto orçamentário.

Um grande desafio para os pequenos empresários é a interação com funcionários públicos e com agentes políticos, durante licitações com a Administração Pública. É possível que uma empresa preste serviços para um Município, mas, dentro da Prefeitura, esse serviço seja atrapalhado por um servidor público que não tem cordialidade ou preparo técnico, ou que sabota o trabalho por intrigas pessoais ou rivalidades políticas. Pode acontecer de uma autoridade local (um prefeito ou um secretário municipal) tratar o pequeno empresário com desdém e desprezo, ou ainda intimidá-lo com propostas indecentes de extorsão (Trevisan, Chizzotti, Ianhez, Verillo, 2003; Campos, 2021).

Em termos teóricos, uma dificuldade é a pouca disponibilidade de estatísticas, dados e informações sobre *compliance* em pequenas empresas. Existem poucos livros e pesquisas disponíveis sobre o assunto. Os artigos acadêmicos frequentemente são repetitivos, pouco originais, analisando temas que já foram abordados antes, sem considerarem a aplicação prática desses princípios. Também os documentos oficiais são falhos: as cartilhas do SEBRAE (2017) e do CADE (2016) não foram atualizadas e são omissas em vários pontos.

A própria legislação brasileira é superficial e omissa em vários pontos. Por exemplo: a Portaria Conjunta nº 2.279/2015, da CGU, é uma simples portaria interna, não uma lei. Ela pode ser revogada a qualquer momento. Para suprir essa omissão, o ideal seria que o Congresso Nacional promulgasse uma lei ordinária, disciplinando integridade nas MPes, lei essa que teria validade obrigatória para todos órgãos públicos. Outra solução seria incorporar tais disposições

no Estatuto Nacional das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123/2006). Um tema tão relevante não deveria ser abordado somente em decretos e portarias – como acontece atualmente – mas deveria ser disciplinado por lei, ganhando relevância e perenidade no ordenamento jurídico brasileiro.

Como visto no Capítulo 1, a adoção de medidas de *compliance* foi consequência de escândalos de corrupção famosos que envolveram grandes empresas como Enron e Petrobras. Nesse processo histórico, as micro e pequenas empresas tiveram pouquíssima influência. A realidade prática mostra que a adoção de medidas de *compliance* não é comum nas MPes brasileiras. Isso ocorre, em parte, porque o Estado brasileiro não fornece incentivos e investimentos adequados nesse setor. Percebe-se que os documentos oficiais da CGU, do CADE e do SEBRAE dão pouca ênfase para as micro e pequenas empresas brasileiras, priorizando as grandes empresas.

Todos esses temas são ainda mais relevantes quando se considera os níveis de corrupção existentes no Brasil. Dados da Transparência Internacional mostram que o Brasil é um país altamente corrupto, com indicadores piores do que aqueles encontrados em países africanos como Senegal e Gana e do que aqueles encontrados em ditaduras como China e Cuba (Transparência Internacional, 2023, p. 2, 3, 11-14). Nesse ambiente corrupto, é difícil implantar os princípios de *compliance* surgidos em países desenvolvidos onde a corrupção é bem menor.

Como visto no Capítulo 2, a *compliance* surgiu nos Estados Unidos e no Reino Unido – países desenvolvidos, com instituições democráticas de séculos, com baixas taxas de corrupção e impunidade. As principais leis anticorrupção surgidas nos Estados Unidos e no Reino Unido – a FCPA e o *Bribery Act*, respectivamente – serviram de inspiração para leis brasileiras, porém, na prática, a aplicação dessas leis é dificultada pelo fato de a cultura brasileira ser muito diferente daquela que existe nos países citados acima. O Brasil é um país altamente corrupto, com uma tradição histórica de coronelismo e autoritarismo, uma democracia tardia com taxas assustadoras de desigualdade social, com um sistema legal complexo que favorece a impunidade.

Autores como Sérgio Buarque de Holanda (2001), Raimundo Faoro (1996), José Murilo de Carvalho (1997), Victor Nunes Leal (2012) e Roberto Damatta (1997) descreveram bem como a cultura brasileira possui características favoráveis à manifestação de corrupção, o que afeta a estabilidade política e econômica do país. Nos Estados Unidos e no Reino Unido, a corrupção é muito menor segundo as estatísticas, e isso explica, em grande parte, porque os conceitos norte-americanos e britânicos de *compliance* só são implantados no Brasil com limitações.

A situação é ainda mais precária nas pequenas e micro empresas, onde a ocorrência de corrupção é facilitada por fatores como informalidade e relações familiares. Os documentos da ONU explicam que, no mundo todo, as pequenas empresas são vulneráveis à corrupção – uma realidade também presente no Brasil.

Muitas dessas dificuldades são enfrentadas pela TopoMen. A TopoMen é uma Empresa de Pequeno Porte: seu cotidiano está repleto de limitações orçamentárias e estruturais, por isso seu Programa de Integridade deve ser realista, prático, sem criar ilusões que só existiriam no papel. Será necessário tempo e esforço para a empresa alcançar suas metas, e nesse caminho surgirão desafios e problemas.

A sede da franquia TopoMen está localizada em Passo Fundo – cidade gaúcha onde, infelizmente, as práticas de *compliance* ainda não são muito populares. Essa pouca aceitação da *compliance* em Passo Fundo pode ser constatada, em primeiro lugar, no atraso da legislação municipal. Passo Fundo ainda não possui uma lei municipal exigindo que empresas participantes de licitações possuam programas de integridade. Da mesma forma, Passo Fundo ainda não possui um Programa Municipal de Governança e Integridade, com o objetivo de prevenir, detectar e punir atos de corrupção praticados por servidores públicos municipais. Nesse ponto, Passo Fundo está atrasada se comparada com municípios como Porto Alegre, Rio Grande e Florianópolis, que já possuem legislações avançadas em termos de *compliance*.

Também é possível afirmar que Passo Fundo precisa evoluir muito na difusão da *compliance* entre empresas privadas. É surpreendente que grandes instituições comerciais, industriais e hospitalares da cidade, algumas com mais de mil funcionários, ainda não possuam programas anticorrupção – uma realidade lastimável que deveria ser alterada, de preferência com incentivos do Poder Público. A Prefeitura de Passo Fundo, com apoio da Câmara de Vereadores e de instituições como CDL, ACISA, SEBRAE, SESC, SENAI, poderia tomar iniciativas para estimular a *compliance* entre as empresas da cidade. Felizmente, algumas iniciativas merecem destaque. Instituições de ensino como a Universidade de Passo Fundo já estão aprofundando o estudo acadêmico do tema, direcionando-o para a prática, e a atual dissertação é prova disso.

Nesse contexto, a iniciativa da TopoMen de adotar um Programa de Integridade deve ser valorizada. Outras pequenas e micro empresas da região deveriam seguir o exemplo da TopoMen, devido aos benefícios trazidos por tal investimento. Afinal, todos cidadãos se beneficiam em uma sociedade onde a corrupção é combatida. Difundir a ética é uma questão cultural, ligada à mentalidade da população, e a única solução é realizar um esforço para

conscientizar as pessoas, especialmente através da educação (Damatta, 1997; Barroso, 2018; J. Santin, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, verificou-se que as práticas de *compliance* são um importante instrumento de combate à corrupção, em vários países do mundo. No Brasil, a adoção dos princípios internacionais de *compliance* é realizada especialmente através da adoção de Programas de Integridade, por instituições do setor público e empresas da iniciativa privada.

A *compliance* é um conceito amplo e abrangente, formado por várias práticas – práticas ambientais, trabalhistas, tributárias, entre outras. Pode-se dizer que os Programas de Integridade são um gênero dentro da *compliance*, ou seja, são uma variante de *compliance* direcionada especificamente para o combate à corrupção.

O Programa de Integridade de uma empresa precisa considerar as características específicas dessa empresa e precisa trazer regras de combate à corrupção, como punições, proibições e manuais de conduta. O Programa de Integridade é uma forma prática de se adaptar, para uma empresa específica, os princípios gerais de ética e transparência que formam a *compliance*.

As empresas que possuem Programas de Integridade tendem a se envolver menos em escândalos referentes à fraudes, subornos e assédio. Os funcionários dessas empresas se sentem menos inclinados a cometer crimes, pois sabem que poderão ser investigados e punidos. Os servidores públicos e terceiros que interagem com essa empresa tendem a não exigir o pagamento de propinas em troca de vantagens irregulares, pois sabem que a empresa não aceitará práticas que violam a legislação.

Para confirmar essa hipótese inicial de que os Programas de Integridade são um instrumento efetivo de combate à corrupção, a dissertação utilizou o método dedutivo: primeiro analisou a realidade geral para depois se focar em casos particulares, focados em realidades locais e regionais. A nível internacional, documentos da ONU afirmam que as pequenas e micro empresas são fundamentais no combate à corrupção. Tal princípio acabou adotado no Brasil, em documentos como a Portaria Conjunta nº 2.279/2015 e o Decreto 11.129/22, além de manuais do SEBRAE e do CADE. Com o tempo, legislações estaduais e até municipais acabaram exigindo Programas de Integridade à empresas que participam de licitações com o Poder Público. Cada vez mais, as micro e pequenas empresas estão participando de licitações públicas e adotando mecanismos de *compliance* para poderem ficar adequadas à legislação.

A dissertação seguiu uma linha de pesquisa multidisciplinar, focada no Direito, mas com contribuições decisivas de outras áreas do conhecimento. Para o estudo do fenômeno da

corrupção, foram utilizados embasamentos teóricos de áreas como Sociologia e História. Muitas pesquisas relacionadas à pequenas e micro empresas vieram de áreas como Contabilidade, Administração de Empresas e Economia. Toda essa análise multidisciplinar foi empregada para confirmar a teoria de que os Programas de Integridade são um importante instrumento de combate à corrupção nas micro e pequenas empresas, que desempenham um papel fundamental dentro da economia brasileira.

Os manuais do SEBRAE e do CADE ensinam que as medidas de combate à corrupção – como o treinamento periódico de funcionários, manuais de conduta e canais anônimos de denúncias – não exigem altos investimentos, podendo ser adotadas por micro e pequenas empresas sem causar prejuízos. Tais medidas anticorrupção são vantajosas, pois trazem muitos benefícios para as empresas, como melhores resultados financeiros, mais eficiência na alocação de recursos, menor desperdício, fidelização de clientes, maior respeitabilidade e credibilidade. A diretoria da empresa passa a conhecer melhor a realidade da instituição. Como a *compliance* é uma prática comum em países desenvolvidos e bem vista pelo mercado internacional, a adoção dessas práticas abre possibilidades no mercado externo e facilita as exportações.

As ações de *compliance* adotadas em países desenvolvidos – como os Estados Unidos e o Reino Unido – nem sempre são viáveis na realidade brasileira, de modo que o bom senso e a razoabilidade devem prevalecer na elaboração dos programas de integridade, ainda mais das pequenas e micro empresas. A legislação brasileira reconhece que as MPEs estão autorizadas a adotarem medidas mais simples e informais, se comparadas à grandes empresas. O caso da TopoMen ilustra bem isso. Por ser uma empresa de pequeno porte, a TopoMen dificilmente terá recursos para implantar medidas como aquelas adotadas por multinacionais como Volkswagen, Siemens e Toyota.

O Programa de Integridade da TopoMen, apesar de ser simples e enxuto, determina expressamente que a empresa combaterá todas as formas de corrupção, inclusive em suas relações com o Poder Público. O Programa prevê treinamentos e canais de comunicação; atualização e revisão constantes; comprometimento inabalável da diretoria da empresa em consumir tais metas. O assunto que mais recebe atenção é a Matriz de Riscos. Durante reuniões, foram identificados os principais riscos que ameaçam o bom funcionamento da empresa – a meta é evitar que tais riscos potenciais se transformem em problemas reais, capazes de prejudicar a empresa.

O combate à corrupção é uma tendência histórica irreversível, no Brasil e no mundo, apesar desse problema ainda causar incontáveis prejuízos econômicos e sociais. Dados da ONU e da Transparência Internacional comprovam como a corrupção é prejudicial à economia

mundial. As grandes operações de combate à corrupção – como os desdobramentos do caso *Watergate*, nos Estados Unidos, e a Operação Mãos Limpas, na Itália – ajudaram a punir empresários corruptos, enfraquecendo a noção de impunidade e recuperando bilhões de dólares que haviam sido desviados em subornos e propinas. No Brasil, essa transição foi desempenhada principalmente por esforços legislativos como a Lei Anticorrupção, a Lei das Estatais, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Licitações. Também merece destaque a atuação institucional de órgãos como a Controladoria-Geral da União, Tribunais de Contas, Ministério Público e o próprio Congresso Nacional.

Devido a fatores como a globalização, o combate à corrupção cada vez mais é visto como um esforço transnacional, que envolve vários países. O Brasil acompanha essa tendência, pois ratificou convenções internacionais de combate à corrupção promulgadas por três organizações: a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Crimes como lavagem de dinheiro e suborno ganham novos formatos, em um mundo cada vez mais conectado.

O Programa de Integridade da TopoMen foi desenvolvido nesse cenário de transformações e mudanças. Tais mudanças devem tornar o combate à corrupção cada vez mais intenso e abrangente, punindo práticas que talvez fossem consideradas aceitáveis tempos atrás. Importante agora é garantir que o Programa de Integridade da TopoMen não seja somente protocolar, mas sim um instrumento efetivo, conduzido pela direção da empresa e aceito pelos funcionários. Assim, a TopoMen – além de contribuir para seu próprio desenvolvimento institucional – estará contribuindo para criar um ambiente de negócios estável, equilibrado e seguro para investimentos internacionais, o que melhora a economia local e regional e contribui para um país socialmente responsável e sustentável.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, Cindy R.; BAUGUESS, Scott; BERNILE, Gennaro; LEE, Yoon-Ho; MARIETTA-WESTBERG, Jennifer. *Economic effects of SOX Section 404 compliance: A corporate insider perspective*. In: *Journal of Accounting and Economics* 56. Amsterdã: Elsevier, p. 267–290, 2013.
- ALVES, Gustavo Henrique Tardelli. *La Ley Anticorrupción y los parámetros de evaluación de los programas de integridad en Brasil*. Dissertação (Mestrado em Estratégias Anticorrupção e Políticas de Integridade) – Pós-Graduação: Estado de Direito e Boa Governança da Universidade de Salamanca. Salamanca, 151 páginas, 2018.
- ANDERSON, Dale. *Watergate: scandal in the White House*. Minneapolis: Compass Point Books, 2007.
- ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTER. *The credibility of corruption statistics: A critical review of ten global estimates*. Bergen, Noruega: Chr. Michelsen Institute (CMI), 2021.
- APEX BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Mapeamento de empresas brasileiras instaladas nos Estados Unidos: lições aprendidas e orientações para quem planeja instalar sua empresa no mercado norteamericano*. Brasília: 2022.
- ARARUNA, Rangel Bento. *A Teoria do Domínio do Fato e Sua Adoção no Brasil*. In: *Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará*, Nº I, Vol. 2. Fortaleza: p. 145-207, 2017.
- ARAÚJO, Eduardo Carvalho Correa de; RODRIGUES, Victor Rangel dos Santos; MONTE-MOR, Danilo Soares; CORREIA, Rogério Dias. *Corrupção e valor de mercado: os efeitos da Operação Lava Jato sobre o mercado de ações no Brasil*. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, ISSN 1808-3781 - eISSN 2237-7662, Florianópolis, SC, v. 17, n. 51, p. 41-58, 2018.
- AUSTRALIAN STANDARD. *Compliance programs*. Sydney: Council of Standards Australia, 2006.
- BARBACETTO, Gianni; GOMEZ, Peter; TRAVAGLIO, Marco. *Mani pulite*. La vera storia. Milão: Chiarelettere, 2012.
- BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. *Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios*. IN: *Cad. EBAPE.BR*, v. 19, nº 3. Rio de Janeiro, p. 442-463, 2021.
- BARRILARI, Claudia Cristina. *Crime Empresarial, Autorregulação e Compliance*. Rio de Janeiro: Thomson Reuters-Revista dos Tribunais, 2021.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Compliance and the compliance function in banks*. Basileia: Bank for International Settlements, 2005.

BELARMINO, Ana Paula. *O compliance na percepção de micro e pequenos empresários*. RMGC – Revista Metropolitana de Governança Corporativa. Volume 5, número 2. São Paulo, p. 65-87, 2020.

BIEGELMAN, Martin; BIEGELMAN, Daniel. *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2010.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal - v. 5: parte especial (arts. 312 a 359-H e Lei n. 10.028/2000): crimes contra a administração pública e crimes praticados por prefeitos*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política I*, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

CAMACHO, Gabriela. *The connections between corruption, autocracy and human rights in Latin America*. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer, 2022.

CAMPOS, Flávia. *Comentários à nova lei de licitações e contratos administrativos*. Indaiatuba: Editora Foco Jurídico, 2021.

CAMPOS, Leandro Alexandrino Pereira. *Baixa participação das microempresas e empresas de pequeno porte nos pregões eletrônicos realizados pela UNIVASF: descobrindo as causas e propondo plano de ação para CPS*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal do Vale do São Francisco. Juazeiro, 97 páginas, 2018. Disponível em: <https://portais.univasf.edu.br/profiap/dissertacaoleandro-alexandrino.pdf>

CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão intelectual*. Dados – Revista de Ciências Sociais, 40. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997, p. 229-250.

CARVALHOSA, Modesto. *Comentários sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas. Lei 12.846/2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

COELHO, Nuno M. M. S.; HERINGER, Helimara Moreira Lamounier. *Foreign Corrupt Practices Act: uma breve análise da lei que deu origem ao combate internacional da corrupção*. Revista jurídica da Unicuitiba, 01 (46). Curitiba, 2017, p. 164-187.

COELHO, Claudio Carneiro. *Gobierno ciudadano y cumplimente: análisis hermenêutico de la norma ISSO 37.301*. In: PIRES, Alex; ROSÁRIO, Pedro; BEHAMONDE, Ruben (Org.). *Governança, Ética e compliance*. Coimbra: Almedina, 2022, p. 177-192.

CÂMARA INTERNACIONAL DE COMÉRCIO. *ICC anti-corruption third party due diligence: a guide for small and medium size enterprises*. ICC Commission on Corporate Responsibility and Anti-corruption, 2015. Disponível em: <https://iccwbo.org/-publication/icc-anti-corruption-third-party-due-Diligence>.

COIMBRA, Elisa Mara. *Programas de integridade: o desafio de implementar programas efetivos*. In: *Direito e Liberdade*, Natal, v. 24, n. 3, p. 73-97, 2022.

COLA, Cristiane Petroseolo. *Pilares de um programa de compliance*. In: COLA, Cristiane; LOURENÇO, Luana (Coord.). *Compliance para pequenas e médias empresas: aportes teóricos e práticos para gestores, docentes e discentes*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 49-61.

COMISSÃO DE SENTENÇAS DOS ESTADOS UNIDOS. *United States Sentencing Commission – Guidelines Manual 2021*. Washington: 2021.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). *Guia – programas de compliance: Orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial*. Brasília: Ministério da Justiça Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas*. Brasília, 2015.

CORRALO, Giovani. *Compliance e boa governança nos municípios brasileiros: teoria e aplicação prática*. *Revista Argumentum – RA*, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 24, N. 1, p. 47-64, Jan.-Abr. 2023.

CORRALO, Giovani; BALDO, Vitória. *Governança pública municipal: reflexões teóricas e práticas a partir da política de governança na Administração Federal*. *Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, ano 21, n. 116, p. 175-192, jul./ago. 2019.

CORRALO, Giovani; SANTIN, Carlos. *Compliance e os programas de integridade no Brasil: aspectos conceituais*. In: CASTAGNA, Fabiano Pires; CORRALO, Giovani da Silva; TOMAZ, Roberto Epifanio (Coord.). *XXIX Congresso Nacional do CONPEDI*, Balneário Camboriú, 2022. *Direito empresarial*. Recurso eletrônico on-line. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/906terzx/dsew8yqe/usJitGgS8Fx8FFGO.pdf>

CORRALO, Giovani; SANTIN, Carlos. *Corrupção e compliance: a importância da matriz de riscos*. IN: BORBA, Rogerio; MONTAÑO, Beatriz Bugallo; PASSOS, Fernando (coord). *XII Encontro Internacional do CONPEDI*, Buenos Aires – Argentina. Florianópolis: CONPEDI, 2023, p. 67-83. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/w7dsqk3y/btx90pmt/x7u3I22vNz9mfAIg.pdf>

CORRALO, Giovani da Silva; ZANOTTO, Letícia Abati. *Combate à corrupção em nível municipal e a transparência*. In: FEITOSA; Raymundo Juliano; BARRETO JUNIOR; Irineu Francisco. (Org.). *Direito Administrativo e Gestão Pública II*. Florianópolis: CONPEDI, 2023, v. 1, p. 222-237.

CORSAN. *Programa de Integridade Corsan*. Porto Alegre: 2021.

COSTA, Helena Regina Lobo da; ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. *Compliance e o julgamento da APn 470*. In: ESTELLITA, Heloisa (Coord.). *Revista Brasileira de Ciências Criminais- RBCCrim*, Ano 22, 106. Rio de Janeiro: Thomson Reuters-Revista dos Tribunais, 2014, p. 215-230.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAVIS, Kevin. *Between Impunity and Imperialism: The Regulation of Transnational Bribery*. Nova York: Oxford University Press, 2019.

DELOITTE. *The Fight Against Corruption: The Sapin II Act, its pillars and their implementation*. Deloitte Conseil, 2023. Disponível em: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/fr/Documents/risk/Book_Loi_Sapin_II_UK_V3.pdf

DELOITTE; INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. *Integridade corporativa no Brasil – Evolução do compliance e das boas práticas empresariais nos últimos anos*. São Paulo: Deloitte, 2018.

DELOITTE; PACTO GLOBAL DA ONU. *Integridade Corporativa no Brasil - Evolução do compliance e das boas práticas empresariais nos últimos anos*. São Paulo: Deloitte, 2022.

DEMING, Stuart. *The Foreign Corrupt Practices Act and the New International Norms*. Chicago: American Bar Association, 2010.

DEMBINSKI, Paul H; LAGER, Carole; CORNFORD, Andrew; BONVIN, Jean-Michel. *Enron and world finance: a Case Study in Ethics*. Basingstoke e Nova York: Palgrave MacMilan, 2006.

DIVISÃO CRIMINAL DO DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA DOS ESTADOS UNIDOS. *Evaluation of Corporate Compliance Programs*. Washington, Departamento de Justiça, 2023. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DRESCH, Larissa. *Compliance tributário: a percepção de profissionais que atuam em empresas de serviços contábeis ou na área fiscal de outras empresas, em dez municípios*

gaúchos. Trabalho de conclusão de curso: Bacharelado em Ciências Contábeis – Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, 20 páginas, 2022.

DUARTE, Andréa da Silva. *A empresa como agente de humanização e os efeitos da globalização*. In: RAMOS, Robson Luiz (Org.). *Compliance para micro, pequenas e médias empresas*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023, p. 57-74.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. *An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*. Viena: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2013.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. *Estudo Técnico sobre a Promoção da Integridade com base em Risco conforme a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)*. Brasília, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) no Brasil, 2023.

ESTADOS UNIDOS. *Anti-Bribery and Books & Records Provisions of The Foreign Corrupt Practices Act*. Título 15: Commerce and trade, capítulo 2B – Securities Exchange, p. 2, 22 jul. 2004. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/-default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-english.pdf>.

FALEIRO, Gabriel. *Startups e compliance: resolvendo o problema dos incentivos*. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

FIGUEIREDO, Ailene de Oliveira; NETO, Elias Marques de Medeiros. *O Bribery Act, FCPA e a Lei brasileira anticorrupção: uma análise comparada e a implementação dos programas de compliance em empresas privadas*. Arquivo Jurídico – Revista Jurídica Eletrônica da Universidade Federal do Piauí, v. 8, n. 1. Teresina: 2021, p. 61-80.

FORMAIO, Leonardo Cosme. *O programa de integridade aplicado às microempresas e empresas de pequeno porte: realização da responsabilidade social empresarial*. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. Londrina, 221 páginas, 2021. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69606/1/Tese_Mestrado_2023.pdf

FRANCO, Isabel (Organizadora). *Guia prático de compliance*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

GETNET. *Jeito de zelar – Anticorrupção*. Disponível em: <https://site.getnet.com.br/wp-content/uploads/2020/10/20200814-cartilha-anticorruptao-getnet.pdf>

GOMES, Lorryne Gonçalves; COZER, Danielle Braun Calavotte. *A participação das micro e pequenas empresas em procedimentos licitatórios no município de Colatina/ES*. Trabalho de

- Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Administração do Instituto Federal do Espírito Santo – Campus Colatina. Colatina, 30 páginas, 2021. Disponível em: https://repositorio.ifes.edu.br/bitstream/handle/123456789/1392/-TCC_Gomes.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- HEISSNER, Stefan. *Managing Business Integrity: Prevent, Detect, and Investigate White-collar Crime and Corruption*. Heidelberg, Nova York, Londres: Springer, 2015.
- HUNTER, Sharifa G. *A comparative analysis of the Foreign Corrupt Practices Act and the U.K. Bribery Act, and the practical implications of both on international business*. ILSA Journal of International & Comparative Law, v.18, p. 89-113, 2011. Disponível em: <https://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1855&context=ilsajournal>.
- KOEHLER, Mike. *The Foreign Corrupt Practices Act in a New Era*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2014.
- KPMG. *Pesquisa Maturidade do Compliance no Brasil*. São Paulo: 2021. Disponível em: <https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/KPMG-pesquisa-maturidade-compliance-2021.pdf>
- LAMBSDORFF, Johann Graf. *How corruption affects productivity*. In: KYKLOS, v. 56, n. 4, p. 457–474.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LEMOS, Bernardo. *Gerenciamento de riscos e controle de integridade*. In: COLA, Cristiane; LOURENÇO, Luana (Coord.). *Compliance para pequenas e médias empresas: aportes teóricos e práticos para gestores, docentes e discentes*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 63-76.
- MACHADO, Lucas Gamaliel Fernandes; SCANDIUZZI, Ariadne Yurkin. *Compliance e sua aplicação às médias, pequenas e microempresas*. In: Rev. Episteme Transversalis, Volta Redonda-RJ, v.11, n.1, p.105-126, 2020.
- MARTINS, Tiago do Carmo. *O Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) e uma reflexão sobre o microsistema anticorrupção brasileiro*. In: Revista Digital de Direito Administrativo, v. 8, n. 2, p. 88-111, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/185311>. Acesso em: 29 set. 2023.
- MENDES, Marcio Lopes. *Processo licitatório como fonte de Oportunidade Empreendedora em micro e pequenas empresas de base tecnológica*. São Paulo: Editora Dialética, 2022.
- MERLI, Alessandro. *Lessons from Italy's Anti-Corruption Efforts*. In: SPILIMBERGO, Antonio; SRINIVASAN, Krishna (Editores). *Brazil: boom, bust, and the road to recovery*. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2018, p. 341-348) Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9781484339749.071>. Acesso em: 30 set. 2023.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. *O Brasil e o combate internacional à corrupção*. In: Senado Federal, Revista de informação legislativa, v. 46, n. 181, p. 187-194, jan./mar. 2009.

MINISTÉRIO DA DEFESA, COMANDO DA AERONÁUTICA. *ICA 100-40: aeronaves não tripuladas e o acesso ao espaço aéreo brasileiro*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.decea.mil.br/drone/docs/ICA%2010040%20%20Aeronaves%20n%C3%A3o%20Tripuladas%20e%20o%20Acesso%20ao%20Espa%C3%A7o%20A%C3%A9re%20Brasileiro%202023%20-%20BCA%20103%2006.06.23.pdf>

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. *Painel de Compras do Governo Federal, ano 2022*. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. *Mapa de empresas – boletim do 2º quadrimestre/2023*. Brasília: 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas>

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO REINO UNIDO. *The Bribery Act 2010: Guidance about procedures which relevant commercial organizations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010)*. Mar. 2011. Disponível em: <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>.

MORO, Sergio Fernando. *Considerações sobre a operação Mani Pulite*. IN: Revista CEJ, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004.

MORO, Sérgio Fernando; PIO, Diego; LOBATO, Isabella. *A nova Lei de Licitações e o estímulo aos programas de compliance*. JOTA. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-de-lei-de-licitacoes-e-o-estimulo-aos-programas-de-compliance-26052021>. Acesso em 05 de março de 2022.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra a corrupção*. Brasília: Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), 2023.

NETO, Giuseppe Giamundo. *Considerações sobre as leis anticorrupção dos Estados Unidos (Foreign Corrupt Practices Act - FCPA) e do Reino Unido (UK Bribery Act 2010)*. In: POZZO, Augusto Neves da; MARTINS, Ricardo Mardondes (Coord). *Compliance no Direito Administrativo*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 447-462.

NETO, João Pedro Gebran. *Operation Car Wash – The new paradigm to fight corruption*. In: POHLMANN, Markus; DANNECKER, Gerhard; VALARINI, Elizangela (Editores). *Bribery, Fraud, Cheating: How to Explain and to Avoid Organizational Wrongdoing*. Wiesbaden: Springer, p. 105-120, 2020.

- NOHARA, Irene Patrícia. *Lei anticorrupção empresarial e compliance: programa de compliance efetivo e cultura de integridade*. IN: In: NOHARA, Irene; PEREIRA, Flavio (Coord). *Governança, compliance e cidadania*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 21-34.
- NUR-TEGIN, Kanybek; CZAP, Hans. *Corruption: Democracy, Autocracy, and Political Stability*. *Economic Analysis & Policy*, Vol. 42, No. 1. Elsevier, 2012, p. 51-66.
- OGUNYEMI, Kemi; ADISA, Isaiah; HINSON, Robert. *Ethics And Accountable Governance in Africa: An Introduction*. In: OGUNYEMI, Kemi; ADISA, Isaiah; HINSON, Robert (Ed.). *Ethics and Accountable Governance in Africa's Public Sector, Volume I - Ethical Compliance and Institutional Performance*. Cham: Palgrave MacMillan, 2022, p. 3-18.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; ACOCELLA, Jéssica. *A exigência de compliance e programa de integridade nas contratações públicas: os Estados-membros na vanguarda*. In: POZZO, Augusto Neves da; MARTINS, Ricardo Mardondes (Coord). *Compliance no Direito Administrativo*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 129-150.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA PADRONIZAÇÃO. *ISO 37.001: Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use*. Genebra, 2016.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA PADRONIZAÇÃO. *ISO 37.301: Compliance management systems – Requirements with guidance for use*. Genebra, 2021.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Corporate Anti-Corruption Compliance Drivers, Mechanisms, and Ideas for Change*. Secretaria-Geral da OCDE, 2020.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME; BANCO MUNDIAL. *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business*. 2013. Disponível em: [https://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsCompliance Handbook.pdf](https://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsCompliance%20Handbook.pdf)
- PASSOS, Ricardo Da Silva Farias. *Programa de Integridade no contexto da Lei Distrital 6.112, de 02 de fevereiro de 2018 – aplicação de política pública anticorrupção para o fortalecimento da cidadania*. São Paulo: Editora Dialética, 2022.
- PATARRA, Ivo. *20 anos de corrupção: Os escândalos que marcaram Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro*. Rio de Janeiro: História Real, 2022.
- PAUL, WEISS, RIFKIND, WHARTON & GARRISON LLP. *The U.K. Bribery Act and Its Impact on U.S. and Multinational Businesses*. 2010. Disponível em: <https://www.paulweiss.com/media/110677/ukbriberyactr10withcover.pdf>.

- PEPPE, Leo. *A responsabilidade penal da pessoa jurídica: uma resenha de perspectivas e problemas*. Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (RESPGE - - SP), v. 2. São Paulo, 2011, p. 257-295. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistaespgesp/article/download/216/191/1579>
- PETEAN, Fabiano Augusto. *Lei Anticorrupção: sanções na defesa da livre concorrência*. Curitiba: Appris, 2019.
- PEREIRA, Merval. *Mensalão: O dia a dia do mais importante julgamento da história política do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2013.
- PINHEIRO, Coroline da Rosa; ROCHA, Raphael Vieira da Fonseca. *O compliance como mecanismo de combate à corrupção: fundamentos e implementação no Brasil*. Revista Populus, n. 3. Salvador: Revista do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2017, p. 221-248.
- PINHEIRO, Raul Gomes; CARVALHO, Laodiceia; PINTO, Catia; FERREIRA, Jefferson. *Compliance: Controle Interno nas Pequenas e Médias Empresas – Adoções e Restrições como ferramenta de gestão*. Redeca, Revista Eletrônica do Departamento de Ciências Contábeis; Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos, São Paulo, Brasil, v. 5, n. 1, p. 72–86, 2018. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/redeca/arti-cle/view/35787>.
- PINOTTI, Maria Cristina (Org.). *Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas*. São Paulo: Portfolio Peguin, 2019.
- PINOTTI, Maria Cristina. *Lava Jato, Mani Pulite, and the Role of Institutions*. In: SPILIMBERGO, Antonio; SRINIVASAN, Krishna (Editores). *Brazil: boom, bust, and the road to recovery*. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2018, p. 325-339) Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9781484339749.071>. Acesso em: 30 set. 2023.
- PLACCA, Caroline Lopes; ZAPPELINI, Thaís Duarte. *Cidadania e compliance na efetivação dos direitos humanos*. In: NOHARA, Irene; PEREIRA, Flavio (Coord). *Governança, compliance e cidadania*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 415-437.
- PORTO, Henrique Andrade. *Drones: regulação e direitos individuais*. Londrina: Troth, 2023.
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. *Orientações para elaboração do vídeo da tarefa especial – “Pequenas corrupções: diga Não!”*. Belo Horizonte, 2019. 6 p.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO. *Concorrência N° 001/2022*. Coordenadoria de Licitações, Comissão Permanente de Licitação 01 – CPL 01, 2022. Disponível em: <http://cpl.riobranco.ac.gov.br/notices/EDITAL%20%20CONCORR%C3%8ANCIA%20N%C2%BA%20001/2022%20%E2%80%93%20CPL%2001/PMRB.pdf>

- PUGLIOLI, Ana Caroline; WINTER, Luís Alexandre Carta. *A globalização, as transnacionais, o pacto global, o compliance e a pandemia do Covid-19 no Brasil*. INTER – Revista de direito internacional e direitos humanos da UFRJ. Vol. 4, nº 2, Julho a Dezembro - 2021. pp 8-35.
- RAINHO, Renata Vaz Marques Costa. *Compliance como instrumento de integridade e combate à corrupção nas contratações públicas: uma análise do tema à luz da Lei nº 14.133/2021*. In: Revista da CGU, v. 15, n. 27, 2023, p. 203-218. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/575.
- RATTALMA, Marco Frigessi di. *The Dieselgate: a Legal Perspective*. Gewerbestrasse: Springer, 2017.
- REFINITIV. *Global Risk and Compliance Report 2021 – How data, technology and collaboration are reshaping risk*. Nova York: Refinitiv, 2021. Disponível em: https://www.refinitiv.com/content/dam/marketing/en_us/documents/gated/reports/global-risk-and-compliance-report.pdf
- REINO UNIDO. *Bribery Act 2010*. An Act to make provision about offences relating to bribery; and for connected purposes. Reino Unido, capítulo 23. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf
- REIS, Marianne Yumi Sato Felix. *A Busca pela Eficiência Legislativa no Combate à Corrupção em Empresas: Análise da legislação anticorrupção brasileira, inglesa e norte-americana*. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, núcleo de Direito das Relações Econômicas Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 131 páginas, 2021.
- RIBEIRO, Marcia; DINIZ, Patrícia. *Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas*. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 205, p. 87-105, 2015.
- RODRIGUES, Fabiana Alves. *Operação Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça Criminal*. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 269 páginas, 2019.
- RODRIGUES, Ian Vinicius Farias; JUNG, Aline Tatiane Fank; MURTINHO, Max Nunes. *Corrupção e Economia: análise da influência do índice de percepção da corrupção sobre o crescimento econômico, a dívida pública e a taxa de desemprego*. In: Revista Desenvolvimento Socioeconômico em debate, v.6, n.2, 2020.
- RODRIGUES, Loredany Consule Crespo; GOMES, Adriano Provezano; TEIXEIRA, Evandro Camargos. *Efeito da corrupção sobre a eficiência institucional dos países*. In: Economia Aplicada, v. 24, n. 4, 2020, pp. 461-486.

- SAAVEDRA, Giovani Agostini. *Panorama do Compliance no Brasil: Avanços e novidades*. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio Leão Bastos (coord.). *Governança, Compliance e Cidadania*. 2.. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 35-49.
- SALINGER, Lawrence (Org.). *Encyclopedia of White-Collar & Corporate Crime*. Thousand Oaks, Londres, Nova Dehli: Sage Publications, 2005.
- SANSEVERINO, Enrico Rillo. *O crime de corrupção no setor privado e o seu tratamento numa perspectiva internacional face aos interesses tutelados*. Dissertação de Mestrado (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra). Coimbra, 118 páginas 2017.
- SANTIN, Janaína Rigo. *Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.
- SANTIN, Janaina Rigo; NASCIMENTO, Anna Gabert. *Compliance e programas de integridade na legislação do Rio Grande do Sul, Brasil*. In: IV Encontro virtual do CONPEDI - Direito Administrativo e Gestão Pública II. Florianópolis: CONPEDI, 2021, p. 94-114.
- SANTOS, Luiz Antonio. *Compliance como mecanismo de combate à corrupção: comparativo da legislação brasileira com a perspectiva internacional*. Dissertação de Mestrado (Instituto brasiliense de direito público) – curso de mestrado profissional em direito, justiça e desenvolvimento. Brasília, 100 páginas, 2020.
- SCALCON, Raquel Lima. *A condição de funcionário público no direito penal*. Florianópolis: Emais, 2021.
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. *Integridade para pequenos negócios: construa o país que desejamos a partir da sua empresa*. Brasília, 2017. Disponível em: <https://sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Integridade%20para%20pequenos%20neg%C3%B3cios.pdf>
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. *Proteja a sua empresa contra a corrupção: porque e como estruturar um programa de identidade*. Brasília, 2017. 28 p. Disponível em: <https://sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Proteja%20a%20sua%20empresa%20contra%20a%20corrup%C3%A7%C3%A3o.pdf>
- SILVA, Aline Cavalcante dos Reis. *O Suborno Transnacional e Lei Anticorrupção: perspectivas e principais desafios*. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/31030/12/Artigo_Suborno_Transnacional.pdf
- SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *Direito Penal Empresarial*. São Paulo: LiberArs, 2022.

- SPERCEL, Thiago. *Lei Anticorrupção e Direito Empresarial: Repressão à Corrupção em Grupos Empresariais*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.
- STRECK, Lenio; CARVALHO, Marco Aurelio de (Org.). *O livro das suspeições: o que fazer quando sabemos que sabemos que Moro era parcial e suspeito?* São Paulo: Grupo Prerrogativas, 2020.
- TERRA, D. M; BIANCHI, E. M. P. G. *Compliance nas micro e pequenas empresas: percepções de seus administradores*. Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, 7(3), 2018, 58-84. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/-5615/561559184004/561559184004.pdf>
- THIEL, Kristin. *Watergate and Investigative Journalism*. Nova Iorque: Cavendish Square, 2019.
- TOPOMEN. *Manual de identidade visual*. Passo Fundo, 2019.
- TOPOMEN. *Circular de Oferta de Franquia (COF)*. Passo Fundo, 2022.
- TOPOMEN. *Circular nº 03, de 23 de julho de 2021*. Passo Fundo, 2021.
- TOPOMEN. *Manual de Procedimentos operacionais*. Passo Fundo, 2020.
- TOPOMEN. *Manual do estagiário – Tarefas da Central TopoMen*. Passo Fundo, 2022.
- TOPOMEN. *Política Comercial de Aerofotogrametria*. Manual. Passo Fundo, 2022.
- TOPOMEN. *Programa de Integridade TopoMen*. Passo Fundo, 2023.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index 2023*. 2023
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Regulating Private Sector Corruption*. Transparência Internacional, 2018.
- TREVISAN, Antoninho; CHIZZOTTI, Antonio; IANHEZ, João Alberto; CHIZZOTTI, José; VERILLO, Josmar. *O combate à corrupção nas Prefeituras do Brasil*. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.
- TRIBUNAL DE CONTAS. *LicitaCon Cidadão*. Busca de Contratos; Busca de Licitações. CNPJ 30546511000174. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:28:::NO:::>
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. *Acórdão 2022.0000606109, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2048161-41.2022.8.26.0000*. São Paulo: 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/programa-compliance-municipal.pdf>
- TSAO, Leo R; KAHN, Daniel; SOLTES, Eugene. *Corporate Criminal Investigations and Prosecutions*. Aspen: Aspen Publishing, 2022.
- UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO. *Código de Ética e de conduta da Universidade de Passo Fundo*. Passo Fundo: UPF Editora, 2018.

UNIÃO AFRICANA. *Convenção da União Africana sobre a prevenção e o combate à corrupção*. Maputo, Moçambique, 2003. Disponível em: https://au.int/sites/default/files-/treaties/36382-treaty-0028__african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_p.pdf

VOLKSWAGEN DO BRASIL. *Cartilha Anticorrupção*. São Paulo, 2020. 19 p. Disponível em: https://www.vw.com.br/idhub/content/dam/onehub_pkw/importers/br/volkswagen/governancacorporativa/Cartilha_Anticorruptao_PT-BR_V4.pdf

WENYAH, Samuel. *Anti-corruption Initiatives in Africa's Public Sector*. In: In: OGUNYEMI, Kemi; ADISA, Isaiah; HINSON, Robert (Ed.). *Ethics and Accountable Governance in Africa's Public Sector, Volume I - Ethical Compliance and Institutional Performance*. Cham: Palgrave McMillan, 2022, p. 131-153.

WILKINSON, Beth A.; OH, Alex Young. *The Principles of Federal Prosecution of Business Organizations: A Ten-Year Anniversary Perspective*. In: Inside, New York State Bar Association, Vol. 27, No. 2. Nova York, NYSBA, 2009, p. 8-11.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Fundamentos de História do Direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ZANON, Patricie Barricelli; GERCWOLF, Susana. *Programas de Compliance e incentivos no combate à corrupção no Brasil*. In: NOHARA, Irene; PEREIRA, Flavio (Coord). *Governança, compliance e cidadania*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 49-69.

ZAMPRONHA, Luís Flávio. *O Caso Mensalão e a lavagem de dinheiro: uma análise crítica*. In: RESCHKE, Cristiano, WENDT, Emerson (Org.). *Investigação de lavagem de dinheiro e enfrentamento à corrupção no Brasil*. Rio de Janeiro, Brasport, 2021, p. 207-227.