

.....

IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA E PROGRAMAS DE *COMPLIANCE* NA LEI 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO) E NA LEI 14.133/2021 (LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS)

.....

*IMPLEMENTATION AND EVALUATION OF CORPORATE
GOVERNANCE MECHANISMS AND COMPLIANCE
PROGRAMS UNDER LAW 12.846/2013 (ANTI-CORRUPTION
LAW) AND LAW 14.133/2021 (PUBLIC PROCUREMENT AND
ADMINISTRATIVE CONTRACTS LAW)*

Farlei Martins Riccio de Oliveira¹
Hellen Gaier²

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Os princípios da governança corporativa e os programas de *compliance*; 3 A estruturação dos programas de *compliance* na lei anticorrupção; 4 A estruturação dos programas de *compliance* na lei de licitações e contratos administrativos; 5 Conclusão; 6 Referências.

¹ Pós-Doutor em Administração Pública pela Universidade Ca' Foscari de Veneza - Itália. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio. Professor Titular de Direito Administrativo do Centro Universitário IBMEC - Rio. Membro fundador do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro - IDARI. Advogado da União em exercício na Procuradoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro. E-mail: farlei.oliveira@uol.com.br

² Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Governança Pública e Integridade (CNPq/Ibmec). Advogada. E-mail: hellenggaier@gmail.com



RESUMO: A adoção pelas empresas de mecanismos da governança corporativa, especialmente a estruturação de programas de *compliance*, tem sido incentivada por diversas normas jurídicas, especialmente pela Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013 e Decreto n. 11.129/2022) e pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021 e Decreto n. 12.304/2024). A partir de uma metodologia comparada e baseada na pesquisa bibliográfica e normativa, pretende-se com o presente trabalho examinar os principais critérios utilizados pelo legislador para a avaliação dos programas de governança corporativa e *compliance anticorrupção*, de modo a evidenciar o grau de impacto e importância desse modelo para o estabelecimento de uma cultura empresarial de prevenção e repressão à corrupção.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Corporativa. *Compliance*. Corrupção. Lei Anticorrupção. Lei de Licitações e Contratações Públicas.

ABSTRACT: *The adoption by companies of corporate governance mechanisms, especially the structuring of compliance programs, has been encouraged by various legal norms, especially the Anti-Corruption Law (Law n. 12.846/2013 and Decree n. 11.129/2022) and the Public Procurement and Administrative Contracts Law (Law n. 14.133/2021 and Decree n. 12.304/2024). Using a comparative methodology based on bibliographic and regulatory research, this study aims to examine the main criteria used by legislators to evaluate corporate governance and anti-corruption compliance programs, in order to highlight the degree of impact and importance of this model for establishing a corporate culture of prevention and repression of corruption.*

KEYWORDS: *Corporate Governance. Compliance. Corruption. Anti-Corruption Law. Public Procurement and Contracting Law.*

1 INTRODUÇÃO

A prática da corrupção, entendida como a ação ou omissão pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, tem múltiplas causas e vem sendo tratada por diversos campos do conhecimento (ciência política, direito, antropologia, história, economia) e desde distintas abordagens teóricas (utilitarismo clássico, teorias da escolha racional, cultura política etc.) (Leal, 2012).

Independentemente de suas causas, a corrupção tem profundas raízes históricas no Brasil, podendo ser considerada um dos principais motivos de degradação social, política e econômica (Holanda, 2016 e Faoro, 2000).

Por força da ratificação de diversos tratados e convenções internacionais, o Brasil passou a incorporar em seu ordenamento jurídico uma série de políticas anticorrupção a serem observadas pelo setor privado. Ou seja, não apenas o setor público e seus agentes são responsáveis por prevenir, apurar e punir os delitos. As empresas também devem participar do esforço de atuar no combate à corrupção, instituindo mecanismos de governança corporativa e programas de *compliance* destinados a promover o adequado cumprimento das normas por parte de seus órgãos, empregados e partes interessadas.

Pode-se citar, a exemplo dessa política anticorrupção adotada pelo Brasil, a promulgação da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013 e Decreto n. 11.129/2022), com vistas a permitir a responsabilização das pessoas jurídicas por atos lesivos cometidos contra a Administração Pública nacional e estrangeira. De acordo com a lei, serão levadas em consideração, na aplicação das sanções administrativas, a existência de mecanismos e procedimentos internos de governança corporativa e integridade no âmbito das empresas. De igual modo, com o advento da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021 e Decreto n. 12.304/2024), o legislador fez incorporar no ordenamento jurídico a obrigatoriedade da observância pelas empresas de diretrizes de governança, gestão de risco e integridade nas contratações públicas de grande vulto.

Por força dos incentivos legais, os programas de *compliance* anticorrupção ganharam relevo na governança corporativa e passaram a ser instituídos nas empresas como medida de prevenção para a prática da corrupção e atenuação das eventuais responsabilidades, especialmente nas relações destas com o poder público.

Assim sendo, a partir de uma metodologia comparada, baseada na pesquisa bibliográfica e normativa, pretende-se com o presente trabalho examinar os principais critérios utilizados pelo legislador para a avaliação dos programas de governança corporativa e *compliance* anticorrupção, especialmente aqueles indicados na Lei n. 12.846/2013 e na Lei n. 14.133/2021, bem como nas respectivas regulamentações, de modo a evidenciar o grau de impacto e importância desse modelo para o estabelecimento de uma cultura empresarial de prevenção e repressão à corrupção.

Para tanto, serão examinados primeiramente os principais aspectos teóricos e práticos da governança corporativa, sobretudo aqueles relacionados à estruturação dos programas de *compliance*, e, em seguida, os critérios utilizados pelo legislador brasileiro para avaliação desses programas para os fins estabelecidos nas referidas normas jurídicas.

2 OS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA E OS PROGRAMAS DE COMPLIANCE

A governança corporativa é o sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, com vistas à geração de valor sustentável para a organização, para seus sócios e para a sociedade em geral. Esse sistema baliza a atuação dos agentes de governança e demais indivíduos de uma organização na busca pelo equilíbrio entre os interesses de todas as partes, contribuindo positivamente para a sociedade e para o meio ambiente (IBGC, 2023, p. 17).

Trata-se de mecanismo introduzido, inicialmente, na gestão e controle das grandes corporações como forma de atenuar o chamado conflito agente-principal (ou conflito de agência), que ocorre quando os interesses daqueles que têm direitos (principal, proprietários ou acionistas) não são adequadamente atendidos pelos agentes incumbidos de respeitá-los e atendê-los (gestores). Em outras palavras, os mecanismos introduzidos pela governança corporativa tendem a evitar que os gestores ajam preferencialmente em prol de seus próprios interesses (maximizando seus salários e benefícios), o que prejudicaria os interesses da empresa, seus acionistas e partes interessadas (*stakeholders*).

Mais recentemente, o foco da governança corporativa vem sendo ampliado de modo a viabilizar mecanismos de gestão de riscos de vários tipos, como aqueles decorrentes de crises financeiras mundiais, ameaças cibernéticas, sustentabilidade, corrupção, fraude, abusos nos incentivos de curto prazo para executivos e investidores, ética nos negócios e reputação (IBGC, 2017, p. 11).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2023, p. 18), os princípios básicos de governança corporativa os quais devem orientar todo o processo são: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

A transparência consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse, e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

A equidade caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

A prestação de Contas (*accountability*) estabelece que os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

A responsabilidade corporativa enuncia que os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos.

Em geral, a estrutura de governança de uma empresa é representada pelos sócios e proprietários, Conselho de Administração, Comitês de Assessoramento, Presidência, Diretorias e Órgãos de Fiscalização e Controle.

Nesse cenário ganham destaque os programas de *compliance*, como um dos pilares da governança corporativa.

O termo *compliance*, derivado do verbo inglês *to comply*, que significa cumprir, estar em conformidade, pode ser definido como um conjunto de processos interdependentes que contribuem para a efetividade do sistema de governança e que permeiam a organização, norteados pelas iniciativas e as ações dos agentes de governança no desempenho de suas funções (IBGC, 2017, p. 11).

É de se notar que há diversas razões para que uma empresa implemente um programa de *compliance* com vistas ao cumprimento de diferentes normas e regulações (trabalhistas, ambientais, sanitárias), à prevenção de ilícitos (lavagem de dinheiro, suborno e financiamento do terrorismo). Além disso, importam as questões institucionais, que agem como uma forma de reforçar a imagem da empresa no mercado. Também poderá ser uma resposta às exigências dos parceiros de negócios, pois eles próprios exigem a adoção de medidas de integridade daqueles com os quais têm relações comerciais (Veríssimo, 2017, p. 271).

3 A ESTRUTURAÇÃO DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE NA LEI ANTICORRUPÇÃO

O *compliance* com as normas anticorrupção teve origem nos Estados Unidos e, ao longo do tempo, foi adotado por várias nações, com o objetivo de garantir que a organização, seus funcionários e colaboradores atuem de maneira ética.

Nos Estados Unidos, após o escândalo de *Watergate*, a *Securities Exchange Commission - SEC* descobriu que empresas norte-americanas haviam pagado milhões de dólares em subornos, para corromper funcionários públicos estrangeiros. A SEC reportou que dinheiro de “caixa 2” de empresas estava sendo usado para fazer contribuições de campanha ilegais e para o pagamento de propinas no exterior. Além disso, as empresas estavam falsificando seus registros contábeis para ocultar esses pagamentos. Em resposta a esse escândalo, o Congresso norte-americano elaborou, em 1977, o *Foreign Corrupt Practices Act - FCPA* (Lei de Práticas de Corrupção no Exterior). O objetivo da FCPA é especialmente coibir duas práticas empresariais ilícitas: o suborno e a adulteração de contabilidade.

Em relação ao suborno, a norma proíbe pagamentos feitos com intenção corrupta para obter ou manter negócios com funcionários de governos estrangeiros, a serviço do Estado. A norma alcança pessoas e empresas americanas; empresas públicas estrangeiras listadas em bolsa de valores nos Estados Unidos; e indivíduos e empresas estrangeiras que cometam atos de suborno e corrupção no território dos Estados Unidos.

Em essência, as disposições anticorrupção refletem-se em crime para qualquer indivíduo, entidade comercial ou funcionário norte-americano de qualquer entidade comercial dos Estados Unidos que oferecer ou fornecer, direta ou indiretamente, qualquer coisa de valor para funcionário de governo estrangeiro com a intenção corrupta de influenciar na continuação de negócios ou para obter uma vantagem injusta (Ferreira; Rosa, 2018, p. 17).



Dessa forma, a referida norma trouxe duas grandes inovações: a preocupação em sancionar apenas o lado da oferta da corrupção (as empresas) e sua aplicação extraterritorial, marcando um importante passo no enfrentamento da corrupção comercial transnacional e criando os incentivos necessários para que programas de *compliance* anticorrupção fossem implantados em empresas ao redor do mundo.

No Brasil, o marco legal do *compliance* anticorrupção começou a ser delineado a partir da Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n. 9.613/1998), que exigiu a implementação de controles internos e programas de prevenção a crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores.

Contudo, foi com o advento da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013, regulamentada pelo Decreto n. 11.129/2022), que os programas de integridade no ambiente corporativo ganharam relevância, ao estimular a elaboração de políticas de *compliance* anticorrupção mais robustas, a fim de prevenir atos ilícitos e garantir a responsabilização de pessoas jurídicas.

Cabe recordar que a Lei Anticorrupção surgiu em um contexto de compromissos internacionais os quais o Brasil assumiu para estabelecer mecanismos que responsabilizassem administrativa e civilmente entidades jurídicas por atos prejudiciais à Administração Pública, tais como: Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais (Decreto n. 3.678/2000); Convenção Interamericana Contra a Corrupção (Decreto n. 4.410/2002); e Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Decreto n. 5.687/2006).

Sem embargo, convém pontuar que o legislador constituinte brasileiro, antes mesmo da incorporação das referidas convenções ao ordenamento jurídico, já havia positivado norma com vistas à responsabilização das pessoas jurídicas em relação aos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular. É o que se infere do art. 173 § 5º da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que a lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

A Lei Anticorrupção brasileira sistematizou e codificou em um único documento um conjunto amplo de regras, com o objetivo de combater a corrupção no país.

A norma expressamente adota a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, quando comprovado o nexo causal que relaciona o dano causado e a infração em questão, ao demonstrar um grau mínimo de reprovabilidade da conduta. Desse modo, a empresa pode ser penalizada independentemente de dolo ou da culpa da sua direção pelos atos ilícitos cometidos por seus colaboradores. Assim, o comum argumento de defesa de que o colaborador agiu em nome próprio, isentando a empresa, torna-se irrelevante. Não há necessidade de comprovação de culpa para imputar responsabilização à pessoa jurídica, restando a comprovação de que o ato foi praticado por um colaborador em benefício da empresa (arts. 1º a 4º).

O diploma legislativo estabeleceu um rol taxativo de ilícitos, especialmente relacionados a licitações e a contratos administrativos (art. 5º).

Como consequência da conduta indevida, a lei impôs sanções de natureza administrativa como multas e publicação extraordinária da sentença condenatória, que são implementadas mediante procedimento administrativo de responsabilização - PAR (arts. 5º, 6º e 8º a 15), bem como sanções

de natureza civil, que serão impostas judicialmente, como perdimento dos bens, direitos ou valores; suspensão ou interdição parcial de atividades; dissolução compulsória da pessoa jurídica; proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público (arts. 18 a 21).

De acordo com a lei, as sanções estabelecidas após a identificação do delito devem ser dosadas conforme as circunstâncias agravantes e atenuantes listadas no art. 7º. Dentre os critérios utilizados para a dosimetria, destacam-se a gravidade da infração, a vantagem obtida ou pretendida, a consumação do ato, o dano causado, a situação econômica do infrator e a existência de contratos com a instituição pública lesada. Cabe ressaltar que a lei indica como uma das atenuantes 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 (inciso VIII).

Ademais, outros elementos atenuantes estão, direta ou indiretamente, ligados à preservação de um programa de integridade eficaz, como a comunicação espontânea do ilícito e a capacidade de prevenir a reincidência de condutas infratoras.

Além disso, a existência de um programa de integridade pode diminuir em até 5% o montante da multa imposto (art. 23, inciso V do Decreto 11.129/2022).

Dentre os parâmetros de avaliação dos programas de integridade quanto à sua existência e aplicação, previstas no art. 57 do Decreto 11.129/2022, é oportuno destacar os seguintes: comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados (inciso I); padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida e estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados (incisos II e III); gestão adequada de riscos (inc. V); procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros (inciso VIII); independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento (inciso IX); canais de denúncia de irregularidades (inciso X); medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade (inciso XI); procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados (inciso XII); monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei n. 12.846/2013 (inciso XV).

Note-se que o referido decreto estabelece apenas as estruturas fundamentais do programa de integridade, sob a influência dos padrões estabelecidos por organismos internacionais, tais como as *Guidelines for Multinational Enterprises*, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, e Normas Técnicas ISO 37001 e 19600, seguindo a lógica de autorregulação regulada ou natureza público-privada da governança corporativa. Este modelo regulatório visa dividir a responsabilidade entre o governo e as empresas no que diz respeito à prevenção de fraudes e corrupção.

Por sua vez, o art. 16 da Lei Anticorrupção prevê a possibilidade da autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos ilícitos, previstos nesta Lei, os quais colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo.

Por meio do acordo de leniência a autoridade máxima, concede a extinção ou o abrandamento da penalidade aplicável ao agente, recebendo em troca provas e a colaboração material e processual ao longo das investigações. Para as pessoas jurídicas, além da redução da multa e da isenção de penalidades, a celebração de acordo de leniência viabiliza a conclusão ágil do processo administrativo de responsabilização, com a consequente contenção da insegurança jurídica a ele atrelada.

De acordo com a norma, a Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira, cabendo também a participação da Advocacia-Geral da União - AGU, por força do Decreto n. 11.129/2022).

Segundo dados divulgados pela CGU em sua *home page* (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia>), já foram celebrados 34 Acordos de Leniência, sendo que 18 negociações encontram-se em andamento, tendo sido acordado o pagamento de 20 Bilhões de reais.

Considerando a atuação da CGU na condução de processos administrativos de responsabilização e acordos de leniência, grande parte dos fatos que ensejaram aplicação das sanções, previstas na Lei Anticorrupção, estão o pagamento de propinas vultosas para a celebração de contratos e conluio entre empresas para fraudar processos licitatórios (CGU, 2024, p. 20).

No entanto, a negociação de acordos de leniência enfrenta alguns obstáculos.

Segundo pesquisa realizada por Felipe de Paula, Amanda Moreira Kraft e Betina Le Grazie (2022, p. 39), o instituto não está sendo utilizado de forma significativa para além do ambiente federal – tanto em termos de frequência quanto de valores. Em pesquisa realizada nas 26 capitais e Distrito Federal, apenas dois acordos de leniência celebrados em âmbito municipal foram identificados: um pela Prefeitura de São Paulo e outro pela Prefeitura de Maceió em parceria com o Ministério Público do Estado de Alagoas.

Por sua vez, Victor Aguiar de Carvalho (2024, p. 110) identifica problemas nos acordos de leniência decorrentes da competência da autoridade para a negociação.

De todo modo, pelo que se infere dos dispositivos da Lei n. 12.846/2013, regulamentada pelo Decreto n. 11.129/2022, os programas de integridade não apenas minimizam a presença de ilicitudes, como também representam uma estratégia eficaz em demonstrar que a empresa não concorreu com as infrações, evitando possíveis sanções.

4 A ESTRUTURAÇÃO DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE NA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Historicamente, a quantia de recursos geridos pelo Estado favorece a atuação de agentes que buscam influenciar decisões em seu benefício em detrimento do interesse público, abrindo espaço para a corrupção.

Por outro lado, não se pode ignorar a percepção predominante na sociedade de que as negociações com o Poder Público muitas vezes implicam atos de corrupção, o que enfatiza a importância de aprimorar os mecanismos de transparência e controle nos processos licitatórios³.

Por essa razão, o dever de licitar imposto pelo legislador constituinte na hipótese de contratações realizadas pelo poder público (art. 37, XXI) tem por objetivo assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, em igualdade de participação entre os interessados, bem como a proteção do interesse público e dos recursos públicos.

A antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666/1993) adotou uma perspectiva formalista e ritualística nos processos de licitação, acreditando que um controle estrito e um detalhamento minucioso poderiam minimizar desvios de conduta. No entanto, a experiência administrativa revelou que a burocracia excessiva apenas não eliminou a corrupção, mas também abriu novos caminhos para sua manifestação, especialmente ao estabelecer requisitos de habilitação restritivos para favorecer um concorrente específico em licitações.

Com a promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021), houve uma tentativa de romper com o formalismo exacerbado, introduzindo maior flexibilidade e modernização nos processos de contratação pública. Entre as inovações, destaca-se o dever da alta administração do órgão ou entidade implementar processos e estruturas de governança pública para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações. É o que se infere do art. 11, parágrafo único da nova Lei:

Art. 11. [...] Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

No âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, em total harmonia com o disposto na Lei n. 14.133/2021, a Portaria n. 8.678/2021, do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia - SEGES/ME, estabeleceu entre as diretrizes da governança nas contratações públicas a promoção de ambiente negocial íntegro e confiável, significando a necessidade da implementação de um programa de integridade pelas empresas participantes de uma licitação pública⁴.

³ Pesquisa realizada em 2024 pela Transparência Internacional evidenciou que o Brasil registrou a pior nota e pior posição da série histórica do índice de percepção da corrupção. O país ficou na 107ª posição entre os 180 países avaliados. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/brasil-registra-pior-nota-e-pior-posicao-da-serie-historica-do-indice-de-percepcao-da-corrupcao>.

⁴ No âmbito do Poder Judiciário, a política de governança das contratações públicas foi estabelecida na Resolução CNJ n. 347/2020.

Nessa linha de exigência, o Decreto n. 12.304/2024 passou a dispor sobre os parâmetros e a avaliação dos programas de integridade, nas hipóteses de contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, de desempate de propostas, e de reabilitação de licitante ou contratado, no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Obras, serviços e fornecimentos de grande vulto são aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), conforme estabelecido no art. 6º, inciso XXII da Lei 14.133/2021.

A importância dessa regulamentação reside no fato de que passou a ser exigido das empresas padrões mais elevados de integridade.

O Decreto 12.304/2024 conceitua programa de integridade como o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e à aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta e outras políticas e diretrizes de integridade e prevenção a atos de corrupção, com objetivo de: I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos lesivos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; II - mitigar os riscos sociais e ambientais decorrentes das atividades da organização, de modo a zelar pela proteção dos direitos humanos; e III - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional. (art. 2º)

Atento às peculiaridades da atuação de cada agente econômico, a norma estabelece que o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos relevantes das atividades de cada pessoa jurídica, a qual procederá ao constante aperfeiçoamento e adaptação de seu programa, a fim de assegurar sua efetividade. (art. 2º, parágrafo único).

Em seguida, o Decreto estabelece que o programa de integridade será avaliado, quanto a sua implantação, seu desenvolvimento ou a seu aperfeiçoamento a partir de parâmetros alinhados às melhores práticas nacionais e internacionais de governança corporativa. São parâmetros a serem avaliados (art. 3º):

I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa e pela destinação de recursos adequados;

II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;

V - gestão adequada de riscos, incluída sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e para a alocação eficiente de recursos;

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

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

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

IX - mecanismos específicos para assegurar o respeito aos direitos humanos e trabalhistas e a preservação do meio ambiente;

X - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;

XI - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciantes de boa-fé;

XII - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

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

XIV - diligências apropriadas, baseadas em risco, para: a) contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários, despachantes, consultores, representantes comerciais e associados; b) contratação e, conforme o caso, supervisão de pessoas expostas politicamente e de seus familiares, colaboradores e pessoas jurídicas de que participem; e c) realização e supervisão de patrocínios e doações;

XV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XVI - transparência e responsabilidade socioambiental da pessoa jurídica; e

XVII - monitoramento contínuo do programa de integridade com vistas ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência de fraudes, de irregularidades, de atos lesivos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e de condutas que atentem contra os direitos humanos e trabalhistas e o meio ambiente.

Note-se que as diretrizes e parâmetros estabelecidos no art. 3º do Decreto n. 12.304/2024 guardam correspondência com os parâmetros estabelecidos no art. 57 do Decreto n. 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção.

Em seguida, o decreto estabelece que, na avaliação do programa de integridade, serão considerados o porte e as especificidades da pessoa jurídica, por meio de aspectos como (art. 3º § 1º):

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;

III - a estrutura de governança corporativa e a complexidade de unidades internas, como departamentos, diretorias ou setores, considerada eventual estruturação de grupo econômico;

IV - a utilização de agentes intermediários, como consultores ou representantes comerciais;

V - o setor do mercado em que atua;

VI - os países em que atua, direta ou indiretamente;

VII - o grau de interação com o setor público e a importância de contratações, investimentos e subsídios públicos, autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações; e

VIII - a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico.

Por fim, o decreto regulamentou e reforçou o papel da Controladoria-Geral da União no controle preventivo e repressivo dos programas de integridade (art. 9º a 21).

Diante de tais inovações legislativas, pode-se afirmar que os programas de integridade no âmbito das contratações públicas passam a ter uma estruturação padronizada e mais elevada para a prevenção, detecção e mitigação de riscos relacionados à corrupção, fraudes e outras irregularidades.

5 CONCLUSÃO

A análise da Lei Anticorrupção e da Lei de Licitações e Contratos Administrativos evidenciou que a não conformidade com as exigências legais pode resultar em graves consequências e penalidades, de natureza administrativa e civil, para as empresas.

Portanto, a implementação de mecanismos de governança corporativa com foco na prevenção à corrupção e adoção de instrumentos, por exemplo códigos de ética, canais de denúncia, auditorias internas e programas de integridade, mostram-se fundamentais para garantir a conformidade nas contratações públicas e evitar a prática de atos de corrupção.

Ademais, os incentivos legais estabelecidos para a prevenção e repressão à corrupção demonstram a importância da construção de uma cultura de integridade no âmbito organizacional, sendo fundamental que os acionistas e os controladores, bem como todos os gestores e colaboradores da empresa estejam engajados com as práticas de integridade.

Esse comprometimento vai além da adesão formal às normas, exigindo um esforço contínuo de conscientização quanto à importância da transparência, da ética e da responsabilidade, bem como a construção de valores que devem ser compartilhados por toda a organização.

Nesse sentido, a implantação de programas de *compliance* anticorrupção torna-se não só uma exigência legal, mas, sobretudo, a demonstração de comprometimento e responsabilidade do empresário e da empresa com a ética nos negócios, favorecendo, em última instância, a competitividade, transparência e sustentabilidade do mercado nacional.

6 REFERÊNCIAS

CARVALHO, Victor Aguiar de. O futuro da Lei no 12.846/2013: três questões a serem aprimoradas nos próximos 10 anos. **Revista da CGU**. Volume 16. N. 29. Jan-Jun 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Programa de Integridade**: diretrizes para empresas privadas. Vol. II. Brasília, 2024.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; ROSA, André Luís Cateli. Compliance: contribuição ao desenvolvimento social por meio da Foreign Corrupt Practices Act. **Revista de Direito Empresarial – RDEmp**. Belo Horizonte, ano 15, n. 2, p. 13-31, maio/ago. 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 6ª Ed. São Paulo: IBGC, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Compliance à luz da governança corporativa**. São Paulo: IBGC, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e estratégia**. São Paulo: IBGC, 2017.

LEAL, Rogério Gesta. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais – Causas, consequências e tratamentos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 74, p. 31-57, jul./ago. 2012.

PAULA, Felipe; KRAFT, Amanda Moreira; LE GRAZIE, Betina. Acordos de leniência municipais: desafios e perspectivas. **Revista da CGU**. Volume 16. N. 29. Jan-Jun 2024.

PEDROSO, Lucas Aluísio Scatimburgo. Desafios na Exigência de Programas de Integridade em Licitações. DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.). **Aspectos controversos do compliance na Administração Pública**. Fórum. 2020.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance**: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

