

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO EM DIREITO, JUSTIÇA E DESENVOLVIMENTO

FERNANDO GUSTAVO FERRO GUIMARÃES

“POR QUE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE FALHAM?”
UM DIAGNÓSTICO DA EFICÁCIA DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

SÃO PAULO

2020

FERNANDO GUSTAVO FERRO GUIMARÃES

“POR QUE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE FALHAM?”
UM DIAGNÓSTICO DA EFICÁCIA DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Dissertação de Mestrado, desenvolvida sob a orientação do professor Dr. Gustavo Justino de Oliveira e apresentada para obtenção do Título de Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento.

SÃO PAULO

2020

FERNANDO GUSTAVO FERRO GUIMARÃES

“POR QUE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE FALHAM?”

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

09/12/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira
USP – Universidade de São Paulo

Prof. Dr. André Castro Carvalho
Ibmec - SP

Prof.^a. Dr.^a. Laura Amando de Barros
Insper - SP

AGRADECIMENTOS

À Anna Paula, minha esposa, que me incentivou a iniciar o Mestrado e que acompanhou de perto toda a dedicação necessária para que este trabalho se realizasse. Foram cerca de dois anos e meio com muitas noites e fins de semana inteiros dedicados a este projeto, sobrando para ela a missão de cuidar, sozinha, da casa, dos três filhos e de mim, antes de cuidar de si própria. Só nós sabemos o quanto sacrificamos para que este momento se tornasse realidade.

Aos meus filhos Gustavo, Antônio e Guilherme, para quem nesse período fui muito menos presente do que gostaria. Espero que um dia, no futuro, possam compreender que a atenção que deixei de lhes oferecer nesse tempo era, na verdade, um ato de abnegação, buscando construir um futuro melhor para a nossa família.

À Michela e ao Cícero, pela ajuda, principalmente nos momentos finais do trabalho, quando todas as peças precisam se encaixar no formato adequado.

Ao Professor Doutor Gustavo Justino de Oliveira, que desde o início acreditou no projeto e o incentivou. Suas orientações foram fundamentais para que o recorte da pesquisa fosse preciso e para que eu tivesse a confiança necessária para vencer os momentos de dúvida e inquietação.

À Coordenação do IDP, por ter reunido um corpo docente do mais alto nível, que nos provocava e nos instigava a ir além em cada disciplina.

Aos colegas da primeira turma do Mestrado do IDP-SP, uma turma brilhante e talhada para o sucesso.

RESUMO

As medidas de combate à corrupção vêm ganhando cada vez mais destaque e atenção no mundo. Ao passo que cada vez mais países vêm adotando normas anticorrupção e criando estruturas voltadas para o combate à corrupção, as empresas trabalham para se adequarem a essas normas, através da implementação e do aperfeiçoamento de programas de *Compliance* anticorrupção, ou Programas de Integridade. No Brasil observa-se o mesmo movimento, principalmente a partir da entrada em vigor da Lei nº. 8.420/2013, a Lei Anticorrupção brasileira, que coincidiu cronologicamente com o início da Operação Lava Jato, a maior operação de combate à corrupção já realizada no País. No entanto, ter um Programa de Integridade não assegura que uma empresa esteja livre da prática de atos de corrupção por seus prepostos ou representantes. Algumas das empresas envolvidas em escândalos recentes de corrupção tinham Programas de Integridade operante e, mesmo assim, foram incapazes de prevenir a sua ocorrência. Onde, então, Programas de Integridade falham? Este trabalho de pesquisa bibliográfico-documental realizou um diagnóstico da eficácia de Programas de Integridade, a partir da análise dos atos e fatos relatados nas sentenças condenatórias pelo crime de corrupção ativa proferidas pela 13ª. Vara Federal de Curitiba-PR, no âmbito da Operação Lava Jato, que poderiam ter sido evitados se houvesse nas empresas corruptoras um Programa de Integridade efetivo. Após o diagnóstico, foram formuladas propostas e sugestões para melhoria dos Programas de Integridade, de forma que eles sejam não apenas efetivos, mas também e principalmente eficazes.

Palavras-chave: Corrupção. *Compliance*. Integridade. Operação Lava Jato.

ABSTRACT:

Anti-corruption measures have gained more and more attention in the world. As many countries have adopted anti-corruption standards and created structures to combat corruption, companies have tried to adapt to these standards, through the implementation and improvement of anti-corruption Compliance programs, or Integrity Programs. In Brazil, the same movement has been observed, mainly after the entry into force of Law n. 8,420 / 2013, the Brazilian Anti-Corruption Law, which chronologically coincided with the deflagration of Operation Carwash, the largest anti-corruption operation ever carried out in the country. However, having an Integrity Program does not ensure that a company is free from acts of corruption being practiced by their representatives. Some of the companies involved in recent corruption scandals had Integrity Programs in place and, even so, were unable to prevent their occurrence. So, where do Integrity Programs fail? This bibliographic-documental research made a diagnosis of the effectiveness of Integrity Programs, based on the analysis of the acts and facts reported in the sentences condemning the crime of active corruption handed down by the 13th. Federal Court of Curitiba-PR, within the scope of Operation Carwash, which could have been avoided if there had been an effective Integrity Program in those corrupt companies. After the diagnosis, proposals and suggestions were made to the improvement of Integrity Programs, in order to make them effective.

Keywords: Corruption; Compliance; Integrity Program; Operation Carwash.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Ações de enforcement da SEC e DoJ por ano, no período entre 1977 e 2019	15
Figura 2. Número de esquemas de suborno punidos, por país	15
Figura 3. Os cinco pilares norteadores do Programa de Integridade.....	32
Figura 4. Principais áreas e departamentos onde são executadas as funções de compliance..	38
Figura 5. Matriz de riscos de impacto versus probabilidade	41
Figura 6. Detecção inicial de fraudes ocupacionais	50
Figura 7. Impacto das “hotlines”	50
Figura 8. Fonte das “tips”, ou dicas, em percentuais	52
Figura 9. Média das denúncias anônimas apuradas.....	53

LISTA DE ACRÔNIMOS

ACFE	<i>Association of Certified Fraud Examiners</i>
ADR	<i>American Depositary Receipts</i>
BANESTADO	Banco do Estado do Paraná
CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Idôneas e Suspensas
CGU	Controladoria Geral da União
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CVM	Comissão de Valores Imobiliários
DoJ	<i>Department of Justice</i>
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i>
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
FCPAC	<i>Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse</i>
ISO	<i>International Organization of Standardization</i>
KPI	<i>Key Performance Indicator</i>
Mercosul	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
NYSE	<i>New York Stock Exchange</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Procedimento Administrativo de Responsabilização
PIB	Produto Interno Bruto
SAC	Serviço de Atendimento ao Cliente
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
UA	União Africana
UE	União Europeia
VPL	Valor Presente Líquido

SUMÁRIO

NOTA METODOLÓGICA	10
INTRODUÇÃO	11
1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LEIS ANTICORRUPÇÃO	13
1.1 FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT	13
1.1.1 O <i>enforcement</i> nos Estados Unidos da América	14
1.1.1.1 A atuação do DoJ	17
1.1.1.2 A atuação da SEC	18
1.1.1.3 A atuação conjunta entre o DoJ e a SEC	18
1.2 CONVENÇÕES INTERNACIONAIS - CONVENÇÃO DA OCDE SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS	19
1.3 <i>UK BRIBERY ACT</i>	20
1.4 A LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA	21
1.5 O PAPEL DA CGU	25
1.6 CERTIFICAÇÕES E TENDÊNCIA NORMATIVAS	27
1.7 A OPERAÇÃO LAVA JATO	29
2 OS PILARES E O FORMATO DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE ATUAIS ..	32
2.1 COMPROMETIMENTO E APOIO DA ALTA DIREÇÃO	33
2.2 INSTÂNCIA RESPONSÁVEL	35
2.3 ANÁLISE DE PERFIL E RISCOS	39
2.4 REGRAS E INSTRUMENTOS	43
2.4.1 Código de Ética e Conduta	43
2.4.2 Políticas internas	44
2.4.2.1 Política Anticorrupção	44
2.4.2.2 Política de relacionamento com o setor público	45
2.4.2.3 Política referente ao oferecimento de brindes, hospitalidade e entretenimento	45
2.4.2.4 Política relativa a registros e controles contábeis	46
2.4.2.5 Política de contratação de terceiros	47
2.4.2.6 Política sobre fusões, aquisições e reestruturação societária	48
2.4.2.7 Política sobre patrocínios e doações	48
2.4.3 Comunicação e treinamento	48
2.4.4 Canal de Denúncias	49

2.4.5 Proteção ao <i>whistleblower</i>	52
2.4.6 Ações de remediação	54
2.5 MONITORAMENTO CONTÍNUO.....	54
3 POR QUE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE FALHAM?	56
3.1 IDENTIFICAÇÃO DAS PRINCIPAIS CAUSAS.....	56
3.1.1 Programas de Integridade “de fachada”	56
3.1.2 Terceirização: cegueira deliberada	60
3.1.3 Falta de cooperação com a Justiça e com os entes fiscalizadores	62
3.1.4 <i>Compliance</i> sem autonomia	64
3.1.5 Ausência ou inadequação do mapeamento de riscos.....	65
3.1.6 Falhas nas regras e instrumentos	67
3.1.6.1 Falhas nos mecanismos de governança corporativa	68
3.1.6.1.1 <i>Comprometimento de órgãos de controle interno com a prática de atos ilícitos</i>	68
3.1.6.1.2 <i>Má distribuição/delegação de poderes</i>	69
3.1.6.1.3 <i>Omissão diante do conhecimento de irregularidades no processo da empresa contratante</i>	71
3.1.6.1.4 <i>Burla aos procedimentos de concorrência pública</i>	72
3.1.6.1.5 <i>Pagamentos através de empresas e contas offshore</i>	73
3.1.6.1.6 <i>Pagamentos em espécie</i>	74
3.1.6.1.7 <i>Pagamentos fracionados</i>	75
3.1.6.1.8 <i>Falta de medição dos serviços contratados</i>	76
3.1.6.2 Falhas nas regras e instrumentos do Programa de Integridade.....	79
3.1.6.2.1 <i>Falta de background check</i>	80
3.1.6.2.2 <i>Doações a campanhas eleitorais, partidos e agentes políticos</i>	81
3.1.7 Falhas no monitoramento contínuo	83
3.2 PROPOSTAS E SUGESTÕES	85
3.2.1 Avaliações por métricas qualitativas	87
3.2.2 Auditoria e testes de eficácia.....	88
3.2.3 Inovação – “Engenharia de <i>Compliance</i> ”	90
CONCLUSÃO	91
REFERÊNCIAS	95
APÊNDICE 1	103

NOTA METODOLÓGICA

Para buscar as respostas para a pergunta-problema deste trabalho – “Por que Programas de Integridade falham?” – O primeiro desafio foi delimitar o objeto e a abrangência da pesquisa que o norteia. Era necessário identificar atos realmente praticados, e não supostos, que tivessem sido reconhecidos ou declarados como atos de corrupção e que poderiam ter sido prevenidos, mitigados ou remediados no âmbito de um Programa de Integridade efetivo. Assim seria possível identificar e apontar falhas em Programas de Integridade, para analisar suas causas e elaborar propostas para prevenir a sua ocorrência.

A Operação Lava Jato, deflagrada em fevereiro de 2014, pode ser considerada um marco histórico para o combate à corrupção no Brasil. Sua importância, seu alcance e os resultados expressivos alcançados justificam, por si só, o interesse em tê-la como objeto de estudo relacionado à corrupção no Brasil.

Inicialmente, foi ponderado se a limitação da pesquisa aos casos da Operação Lava Jato não resultaria em um trabalho “monocromático”, ou uma espécie de “samba-de-uma-nota-só”, onde os exemplos de falhas seriam sempre inerentes ao primeiro dos cinco pilares mencionados pela Controladoria-Geral da União (CGU), qual seja, o do “Comprometimento e Apoio da Alta Direção”. Afinal, em todos os casos da Operação Lava Jato havia o envolvimento direto ou, no mínimo, a anuência de diretores das empresas que estavam no polo ativo do ato de corrupção.

Porém, sem entrar no mérito quanto à sua justiça ou correção, é fato que as sentenças proferidas pela 13ª. Vara Federal de Curitiba-PR, juízo competente para o julgamento das ações penais decorrentes da Operação Lava Jato que não envolviam pessoas com foro por prerrogativa de função, possuem um conteúdo riquíssimo para o estudo inerente ao *Compliance*. Afinal, não existe “recibo” para ato de corrupção. Para que o cometimento do crime de corrupção ativa ou passiva fique caracterizado de forma inequívoca, é necessário fazer uma correlação entre uma série de atos e fatos que, concatenados, sejam convergentes e levem a uma conclusão acima de qualquer dúvida razoável de que realmente fora praticado o ato ilícito. E esse trabalho, independentemente de qualquer avaliação subjetiva de justiça ou de correção das decisões, e deixando de lado também qualquer questão processual, merece destaque na atuação dos Juízes da 13ª. Vara Federal de Curitiba - PR.

Pesou, ainda, o interesse do autor em realizar um estudo voltado para uma realidade mais próxima das empresas que atuam no Brasil, de maneira a contribuir com o desenvolvimento e o fortalecimento de Programas de Integridade no âmbito nacional.

Portanto, o objeto da pesquisa limitou-se às 27 sentenças proferidas pela 13ª. Vara Federal de Curitiba no âmbito da Operação Lava Jato até 14 de junho de 2020, que continham, entre os crimes julgados, condenação por corrupção ativa. Buscou-se identificar, nas sentenças, atos que poderiam ter sido prevenidos, mitigados ou remediados caso existisse um Programa de Integridade eficiente nas empresas corruptoras. Para isso, foram tomados como parâmetro os cinco pilares dos Programas de Integridade, descritos no guia “Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas”, publicado pela CGU. Inicialmente, as falhas identificadas com base no conteúdo das sentenças foram correlacionadas com os cinco pilares, conforme a planilha constante no Apêndice 1. A partir daí, foram formuladas alternativas para a prevenção, mitigação ou remediação de tais atos, muitas delas já recomendadas pela própria CGU no âmbito das suas diretrizes para implementação de Programas de Integridade em empresas privadas.

Casos de corrupção ocorridos em outros países também serão mencionados ao longo deste trabalho, mas com a intenção apenas de enriquecer exemplos e facilitar o entendimento de análises ou de alternativas propostas, sem fazerem parte da pesquisa realizada ou alterarem o seu escopo.

INTRODUÇÃO

Estudos realizados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam que os custos com a corrupção no mundo correspondem a 5% do Produto Interno Bruto (PIB) global e chegam a mais de 2,6 trilhões de dólares por ano. São valores muito significativos, que poderiam fazer uma enorme diferença para o desenvolvimento econômico e social de diversos países do mundo, principalmente dos países mais pobres ou em desenvolvimento.

O Brasil, embora seja a nona maior economia do mundo, está em 106º. lugar entre 180 países presentes no Índice de Percepção da Corrupção 2019, divulgado pela Transparência Internacional (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2019). É importante ressaltar que esse índice mede a percepção de corrupção, e não o volume efetivo de atos de corrupção praticados. Logo, o recrudescimento da fiscalização e a repercussão decorrente de ações de *enforcement* podem levar a um aumento da percepção de corrupção pela população, sem que o número de ocorrências tenha de fato aumentado. É possível, também, que um determinado país tenha adquirido por diversas razões uma “pecha” de “país corrupto” e que seja difícil vencer esse estigma, por mais que suas instituições evoluam. Mesmo assim, a 106ª

posição do Brasil no índice divulgado pela Transparência Internacional é preocupante. Por exemplo, a percepção de corrupção no Brasil é maior que em países como Kosovo e Bósnia e Herzegovina, que saíram recentemente de sangrentas guerras pela sua independência, e maior também que em São Tomé e Príncipe, 183^a. economia do mundo.

Mudanças legislativas importantes, como a sanção da Lei nº. 12.846/2013 (“Lei Anticorrupção”), regulamentada pelo Decreto nº. 8.420/2015, propiciaram a responsabilização das pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção e aumentaram a importância de se ter, nas empresas, um Programa de Integridade efetivo.

Escândalos como os revelados pela Operação Lava Jato, ao mesmo tempo em que aumentam a percepção de corrupção, por tornarem públicos esquemas montados com essa finalidade, por outro lado, também levam ao recrudescimento do combate à corrupção, que, por sua vez, serve como incentivo à adoção de Programas de Integridade pelas empresas. Nota-se, a partir do início desta década, um esforço das empresas brasileiras para implementar tais programas, não apenas com o objetivo de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de atos de corrupção, mas também para ter direito à atenuação de uma eventual penalidade na hipótese de condenação por alguma eventual infração à Lei Anticorrupção.

Muito tem sido escrito e debatido sobre a estruturação de Programas de Integridade e sobre o que tais programas devem conter. Diversos livros, manuais e artigos têm sido publicados, assim como congressos, seminários e workshops têm sido realizados. A proposta deste trabalho, porém, é discutir sobre a eficácia de tais programas.

Algumas das empresas envolvidas nos recentes escândalos de corrupção revelados no Brasil mantinham um Programa de Integridade operante. Por que, então, tais programas não foram capazes de prevenir a ocorrência de atos de corrupção? Onde estão as principais causas para a falha dos Programas de Integridade? Que lições podem ser extraídas dos casos de corrupção apurados na Operação Lava Jato para o aperfeiçoamento de Programas de Integridade, de forma a serem mais eficazes?

Este trabalho de pesquisa bibliográfico-documental, a partir da análise das sentenças proferidas pela 13^a. Vara Federal de Curitiba - PR no âmbito da Operação Lava Jato e da bibliografia atinente ao tema do *Compliance* anticorrupção, buscará diagnosticar as principais falhas dos Programas de Integridade e proporá alternativas para sua melhoria, de forma que os Programas de Integridade possam não apenas ser efetivos, mas também eficazes.

1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LEIS ANTICORRUPÇÃO

Para que se possa avaliar a conduta das empresas e compreender o momento atual do *Compliance* no Brasil, é importante que se entenda a evolução histórica da legislação anticorrupção. E, como a Lei Anticorrupção brasileira começou a vigorar somente em 2014, ou seja, é deveras recente em termos históricos, ganha importância o conhecimento da evolução da legislação estrangeira, principalmente no tocante à regulação, ao *enforcement* e ao ambiente que influenciou a criação de tais normas.

A atuação dos legisladores é, em regra, motivada ou influenciada por fatores jurídicos, que na definição de Nader (2001, p. 52-58), são elementos que condicionam os fenômenos sociais e, em consequência, induzem transformações no Direito. O direito acompanha as mudanças e as exigências da sociedade, adequando-se para refletir seus anseios. Fatores geográficos, econômicos, morais e ideológicos, por exemplo, levam agentes políticos, grupos organizados e a própria opinião pública a influenciar os legisladores, que, então, elaboram ou modificam as normas. Assim, conhecer os fatores jurídicos que influenciaram as principais normas anticorrupção ajuda a compreender a forma como o mundo vem enxergando a corrupção ao longo das últimas décadas.

1.1 FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT

A primeira lei anticorrupção empresarial e extraterritorial do mundo entrou em vigor em 1977, nos Estados Unidos: o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA). O estopim para a criação do FCPA foi o Caso Watergate, escândalo político que veio à tona em 1974 e que culminou com a renúncia do então presidente Richard Nixon.

As investigações conduzidas pelo Congresso norte-americano no Caso Watergate descobriram a existência de um esquema de financiamento de organizações políticas nos Estados Unidos, como, por exemplo, o financiamento da campanha que levou à reeleição de Richard Nixon, além de um grande esquema de corrupção de agentes públicos estrangeiros por empresas norte-americanas.

O inquérito conduzido na época pela *Securities and Exchange Commission* (SEC) apurou que mais de duzentas empresas norte-americanas haviam feito pagamento de propinas a agentes públicos em outros países, dentre as quais 117 empresas listadas na Fortune 500 entre as maiores e melhores do país. Um exemplo emblemático é empresa norte-americana Lockheed, que na época era uma das maiores fabricantes mundiais de aeronaves e armamentos militares,

e que havia pagado propinas no valor aproximado de US\$200 milhões a agentes públicos em diversos países, incluindo o Primeiro-Ministro do Japão e o Príncipe Bernhard, da Holanda, para a obtenção de contratos nesses países (MONTEIRO, 2018, p. 24-25).

Assim, como resultado do clamor provocado pelo Caso Watergate, surgiu o FCPA, tendo dois principais objetivos:

I. A exigência de que as empresas mantenham registros contábeis precisos e implementem um sistema de controle contábil;

II. A proibição do pagamento de propinas a agentes públicos estrangeiros.

Em ambos os casos, a principal novidade trazida pelo FCPA foi a sua extraterritorialidade, uma vez que a lei é aplicável não apenas às empresas com sede nos Estados Unidos, mas a todas as subsidiárias de empresas norte-americanas em outros países e a todas as empresas que tenham ações listadas em bolsa nos Estados Unidos e que estejam, portanto, submetidas à regulação da SEC.

Um exemplo marcante da extraterritorialidade do FCPA é o procedimento instaurado pela SEC em face da Telefónica Brasil S.A. em 05 de setembro de 2019, devido ao programa de hospitalidade promovido por essa empresa durante a Copa das Confederações e a Copa do Mundo, realizadas no Brasil, em 2013 e 2014, respectivamente. No bojo desse programa de hospitalidade, a Telefónica Brasil forneceu ingressos e hospitalidade a agentes governamentais que poderiam influenciar ou que estavam envolvidos em atos legislativos, aprovações regulatórias e negócios envolvendo a empresa (STANFORD LAW SCHOOL, 2019a). Embora a Telefónica Brasil fosse uma subsidiária brasileira de uma empresa espanhola, embora os eventos tenham ocorrido no Brasil e embora os agentes públicos envolvidos fossem brasileiros, mesmo assim, o *enforcement* do FCPA alcançou a Telefónica Brasil, pelo fato de ela ter *American Depositary Receipts* (ADR) negociados na Bolsa de Valores de Nova York (*New York Stock Exchange* - NYSE) e, portanto, estar sob a regulação da SEC.

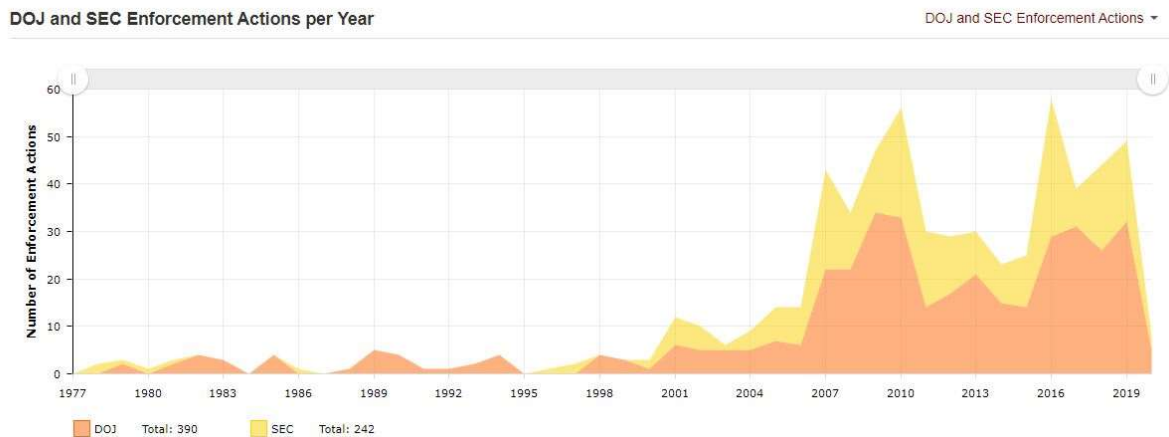
1.1.1 O *enforcement* nos Estados Unidos da América

O *enforcement* do FCPA nos Estados Unidos cabe a duas instituições: a SEC no tocante à precisão dos livros e registros contábeis; e o *Department of Justice* (DoJ) no tocante aos crimes relacionados à corrupção e ao pagamento de propina.

No início da vigência do FCPA, porém, nenhuma das duas entidades estava suficientemente preparada para processar grandes empresas, tanto do ponto de vista de recursos quanto de capacidade técnica para tanto (MONTEIRO, 2018, p. 33). O gráfico na Figura 1

demonstra que, desde o início da vigência do FCPA, em 1977, até 2006, a quantidade de casos instaurados pelo DoJ e pela SEC foi pouco significativa (STANFORD LAW SCHOOL, 2019b).

Figura 1. Ações de enforcement da SEC e DoJ por ano, no período entre 1977 e 2019

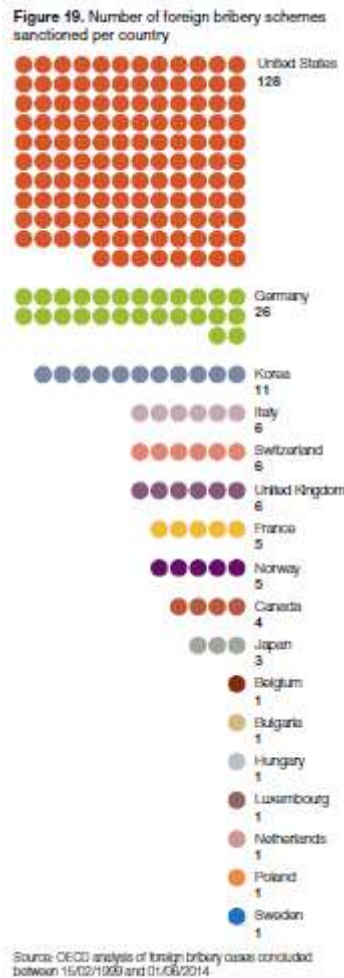


Fonte: (STANFORD LAW SCHOOL, 2019b)

Nota-se que, do início da vigência do FCPA, em dezembro de 1977, até o final de 2006, o DoJ abriu apenas 72 processos – uma média inferior a 3 novos processos por ano. Já de 2007 a 2019, foram iniciados 367 novos processos, em uma média superior a 28 novos processos por ano. Ou seja, nos últimos 13 anos foram iniciados aproximadamente 5 vezes mais processos que nos primeiros 29 anos de vigência do FCPA (THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2020a).

De acordo com o relatório OECD Foreign Bribery Report, publicado pela OCDE em 2014, até aquele ano, os Estados Unidos eram o país com o maior número de sanções aplicadas a pessoas físicas e jurídicas que praticaram atos de corrupção em outros países, com um total de 128 sanções, tendo em segundo lugar a Alemanha, com 26 sanções (OECD, 2014). A Figura 2 apresenta o infográfico com o número de esquemas de suborno punidos, por país.

Figura 2. Número de esquemas de suborno punidos, por país



Fonte: (OECD, 2014, p. 31)

Observa-se, também, que, até 2014 – ano da publicação do referido relatório e primeiro ano da Operação Lava Jato --, ainda não havia sido aplicada no Brasil qualquer tipo de sanção por corrupção de agentes públicos estrangeiros.

Outra pesquisa, realizada pela Thomson Reuters com executivos de empresas de 9 países, cujos resultados foram revelados no relatório *Third Party Risk: Exposing the Gaps from a U.S. Point of View*, publicado em 2016 (THOMSON REUTERS, 2016, p. 9), revelou que 61% dos entrevistados nos Estados Unidos concordaram com a afirmação de que existe uma percepção de que seria pouco provável que eles fossem processados em caso de violação das normas. Ou seja, mesmo com o notável aumento nas medidas de *enforcement* desde 2007, a percepção de impunidade ainda funciona como um incentivo para que executivos pratiquem atos ilícitos no exercício da sua atividade.

1.1.1.1 A atuação do DoJ

O DoJ é o departamento executivo federal norte-americano responsável por: (i) aplicar a lei e defender os interesses dos Estados Unidos conforme a lei; (ii) assegurar a segurança pública contra ameaças estrangeiras e domésticas; (iii) contribuir para a liderança do Governo Federal na prevenção e no controle do crime; (iv) buscar a justa punição dos culpados por comportamento contrário à lei; e (v) assegurar justa e imparcial administração da Justiça para todos os norte-americanos (THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2020b).

Quanto a buscar a justa punição dos culpados por comportamento contrário a lei, o DoJ cumpre papel que, em comparação com o sistema legal brasileiro, seria equivalente ao do Ministério Público Federal.

Para orientar o trabalho dos promotores de justiça, o DoJ publicou e vem atualizando de tempos em tempos o *Evaluation of Corporate Compliance Programs – Guidance Document*, tendo a última atualização sido publicada em junho de 2020. A finalidade precípua desse documento é servir como um guia de referência para os promotores de justiça ao tomarem decisões sobre se e em que medida o Programa de Integridade de determinada empresa foi/é efetivo, com o propósito de determinar: (i) a melhor forma de solucionar o caso; (ii) a pena pecuniária (multa), quando aplicável; e (iii) obrigações relacionadas a *Compliance* a serem propostas.

O guia auxilia os promotores a responder três perguntas: (i) o Programa de Integridade existente é adequado para aquela determinada empresa? (ii) o Programa de Integridade tem sido aplicado de forma efetiva? (iii) o Programa de Integridade funciona na prática?

Ao orientar como os promotores devem buscar tais respostas durante a avaliação de um Programa de Integridade, o guia serve também como referência para as empresas. Ao saberem como o seu Programa de Integridade seria avaliado pelo DoJ e conhecerem quais são as melhores práticas no entendimento desse órgão, as empresas passam a ter parâmetros para a elaboração ou aperfeiçoamento do seu respectivo Programa de Integridade, de forma que seja adequado, efetivo e eficaz. Assim, além de buscar a persecução penal, o DoJ realiza também a sua missão de prevenir a ocorrência de crimes.

O DoJ atua também de forma consultiva, através do DoJ *Opinion Procedure*, um procedimento através do qual uma pessoa física ou jurídica submete uma informação ou um questionamento ao DoJ, para que este emita um parecer esclarecendo se a conduta resultaria ou não em uma medida de *enforcement*. Todos os pareceres são públicos e estão disponíveis online para consulta (THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2020c).

1.1.1.2 A atuação da SEC

A SEC é a agência federal norte-americana que tem como objetivo regular o mercado de capitais dos Estados Unidos. Sua missão é proteger investidores, manter um justo, ordenado e eficiente mercado de capitais e facilitar a formação de capitais (U. S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2020a). Comparando com a realidade brasileira, tem atribuições semelhantes às da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Suas responsabilidades são: (i) elaborar, alterar, interpretar e aplicar as normas federais de valores mobiliários; (ii) supervisionar a inspeção de empresas de valores mobiliários, corretoras, consultores de investimentos e agências de classificação de risco; (iii) supervisionar organizações privadas reguladoras nos setores de valores mobiliários, contabilidade e auditoria; e (iv) coordenar a regulação norte-americana de valores mobiliários com autoridades estaduais, federais e estrangeiras (U. S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2020a).

No tocante à aplicação das normas, a SEC conta com uma Divisão de *Enforcement*, responsável por recomendar a abertura de investigações por violações às leis de valores mobiliários e o início de ações civis e/ou processos administrativos, conduzidos sob a titularidade da própria SEC.

A SEC mantém, também, um programa de denúncias próprio – o *Whistleblower Program* (U. S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2020b) – que prevê prêmios para os denunciantes, em determinados critérios e circunstâncias. Apesar de funcionar de forma independente dos Programas de Integridade de cada empresa, as regras do *Whistleblower Program* da SEC recomendam que a denúncia não deixe de ser feita também pelos canais disponibilizados pela própria empresa onde trabalha o denunciante.

1.1.1.3 A atuação conjunta entre o DoJ e a SEC

Considerando a dificuldade no rastreamento e na coleta de provas dos atos de corrupção e considerando ainda que os mesmos esquemas de corrupção podem provocar a atuação tanto do DoJ e da SEC, esses órgãos compartilham informações e agem de forma coordenada, contando também com a atuação do *Federal Bureau of Investigation* (FBI) para a realização de investigações e diligências.

Um exemplo de cooperação entre esses órgãos é a publicação do guia FCPA - *A Resource Guide to the Foreign Corrupt Practices Act* (THE UNITED STATES

DEPARTMENT OF JUSTICE, 2020d), elaborado conjuntamente pela Divisão de *Enforcement* da SEC e pela Divisão Criminal do DoJ. Publicado pela primeira vez em 2011 e atualizado em 2015, esse guia tem o objetivo de fornecer informações e orientações a respeito do FCPA. Com diversos exemplos práticos, é um guia de grande utilidade não apenas para que se entenda como atuam esses órgãos no *enforcement* do FCPA, mas também para que as empresas o utilizem como referência quando da elaboração ou revisão do seu Programa de Integridade.

1.2 CONVENÇÕES INTERNACIONAIS - CONVENÇÃO DA OCDE SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS

A partir de 1977, as empresas sob o alcance do FCPA, notadamente as empresas norte-americanas ou com ações negociadas em bolsa nos Estados Unidos, viram-se obrigadas a pautar a conduta dos seus agentes dentro de regras estritas no tocante à prevenção da corrupção, ficando sujeitas a pesadas penalidades na hipótese de transgressão, tanto sob o ponto de vista civil quanto administrativo.

Até meados da década de 1990, porém, a realidade no restante do mundo era bem diferente da enfrentada pelas empresas sujeitas ao FCPA. Na Alemanha, por exemplo, a legislação admitia o pagamento de propinas a agentes estrangeiros como facilitação para a obtenção de negócios e ainda permitia que o valor pago em propinas fosse deduzido do imposto de renda devido.

Uma característica marcante da década de 1990 foi o avanço da globalização. Com a queda do Muro de Berlim na Alemanha, a dissolução da União Soviética e o fim da Guerra Fria, acabou a polarização entre capitalismo e comunismo que caracterizou a geopolítica mundial nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial. Ganhou força a formação de blocos econômicos, como, por exemplo, a União Europeia (UE), o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

A competição entre as empresas no mercado internacional se intensificou. Com isso, aumentou a pressão das empresas sujeitas ao FCPA para que os demais países adotassem regras semelhantes, punindo a corrupção de agentes públicos estrangeiros e exigindo registros contábeis precisos e transparentes. A questão não se limitava ao aspecto ético, embora este também estivesse presente. O objetivo era evitar uma concorrência desleal; nivelar o campo de jogo para que as empresas pudessem competir em igualdade de condições, de forma que prevalecessem aquelas com melhor eficiência, qualidade e preço.

Um passo importante foi dado em março de 1996, com a adoção da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, assinada pela quase-totalidade dos Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Esse foi o primeiro de uma série de instrumentos multilaterais a reconhecer a corrupção como um fenômeno transnacional e a estabelecer um compromisso de cooperação entre os Estados signatários.

Destaque maior merece a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais da OCDE, de 1997. Nessa Convenção, os 41 países signatários, que incluem algumas das principais economias do mundo, comprometeram-se a: i) estabelecer como crime em seu respectivo sistema legal a corrupção de agentes públicos estrangeiros; ii) combater efetivamente essa prática; e iii) cooperarem uns com os outros nas investigações e no *enforcement* de tais normas. O Brasil foi um dos signatários da referida Convenção, vindo a ratificá-la posteriormente através do Decreto nº. 3.678 de 2000.

Diversos outros convênios e convenções foram realizados ao redor do mundo entre 1997 e 2003, reforçando a importância do combate à corrupção, inclusive no âmbito da União Europeia (UE) e da União Africana (UA).

O tema também não passou ao largo da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2003, ela já havia realizado a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Internacional. Quatro anos depois, em 2007, realizou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNITED NATIONS, 2007), com a finalidade de:

- a) promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;
- b) promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; e
- c) promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e bens públicos.

1.3 UK BRIBERY ACT

Outro marco na legislação voltada para o combate à corrupção foi a aprovação, em 2010, do UK *Bribery Act*, a lei anticorrupção do Reino Unido. Até então, as bases legais para o combate à corrupção no Reino Unido eram os precedentes jurisprudenciais, dentro do sistema do Direito Consuetudinário, e os *Prevention of Corruption Acts*, de 1889 a 1916. De acordo com Rodrigo de Pinho Bertocelli (CARVALHO et al. 2019, p. 47), tratava-se de um sistema antiquado, disperso, que não acompanhava a realidade contemporânea do comércio mundial.

Diversos fracassos de processos investigativos de corrupção levaram a OCDE a, publicamente, criticar o Reino Unido por sua legislação ultrapassada e não-condizente com os compromissos internacionais assumidos em tratados e convenções.

Eram bases legais, portanto, obsoletas para prevenir a ocorrência e reprimir um crime realizado através de esquemas internacionais cada vez mais sofisticados, muitas vezes envolvendo empresas de fachada, prestações de serviços fictícias, paraísos fiscais e uma série de intermediários e operadores. Apesar de o sistema legal britânico ser tradicionalmente uma referência mundial, principalmente para a solução de controvérsias envolvendo o comércio internacional, não era condizente com a dinâmica atual dos esquemas internacionais de corrupção.

Resultado de um grande esforço e de um longo período de discussões, o UK *Bribery Act* também adotou a extraterritorialidade que caracteriza o FCPA, mas trouxe ainda duas novidades em relação à lei norte-americana: a responsabilidade criminal de pessoas jurídicas e a criminalização dos atos de corrupção praticados entre entes privados. Assim, em alguns aspectos significativos o UK *Bribery Act* pode ser considerado uma norma mais severa que o próprio FCPA (CARVALHO et al., 2019, p. 47-48).

1.4 A LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

Apesar de o Brasil ter sido um dos signatários da Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996), da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais (1997) e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2007), até o início da década de 2010 ainda não havia promulgado uma lei específica para promover o combate à corrupção.

O primeiro impulso para que fosse elaborada uma legislação específica – mais eficiente e restritiva – veio como resposta ao escândalo do Mensalão, um esquema de corrupção através do qual o partido, ao qual era filiado o então Presidente da República, comprou o apoio de dezenas de parlamentares de partidos da base aliada. O Supremo Tribunal Federal (STF), neste caso que foi o mais longo e complexo apreciado por si até então, sob a relatoria do Min. Joaquim Barbosa, julgou 37 réus, tendo condenado 24 deles. Pode-se considerar este caso emblemático, por ter, pela primeira vez na história do país, condenado por corrupção um número significativo de políticos de renome e de grande popularidade. Foi, de alguma forma, um golpe certo no estigma de impunidade que envolvia os crimes-de-colarinho-branco, considerando o baixo número de condenações por crimes dessa natureza no Brasil até então.

Posteriormente, em junho de 2013, uma onda de manifestações se espalhou pelo Brasil, principalmente no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Brasília. Havia uma influência da Primavera Árabe, uma série de manifestações e protestos revolucionários que ocorreram no Oriente Médio e no Norte da África entre 2010 e 2012, que causou mudanças significativas no comando dos países onde se desenvolveu, como, por exemplo, a queda dos ditadores Muammar Khaddafi, na Líbia, e Hosni Mubarak, no Egito.

Os protestos ocorridos no Brasil em 2013 começaram por causa do aumento da tarifa dos transportes públicos em São Paulo. Porém, logo se alastraram pelo País e ganharam uma pauta mais abrangente, incluindo a insatisfação popular com a corrupção e com a má qualidade dos serviços públicos. Isso aconteceu às vésperas da Copa das Confederações de 2013 e a um ano da Copa do Mundo de 2014, ambas realizadas no Brasil.

Como resposta às manifestações, o Governo Federal lançou um pacote de medidas que incluía, entre outros tópicos, investimentos em transportes públicos, investimentos na área da saúde e a destinação de royalties do petróleo para a educação. Mas, entre várias medidas propostas – nem todas realizadas --, os atos de maior relevância decorrentes da reação do Governo às manifestações de junho de 2013 foram duas novas leis sancionadas: a Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa (Lei nº. 12.846 de 1º de agosto de 2013), regulamentada posteriormente pelo Decreto nº. 8.420/2015, e a Lei das Organizações Criminosas (Lei nº. 12.850 de 02 de agosto de 2013). Essas duas leis, somadas à Lei nº. 12.683/2012, que tornou mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro, foram fundamentais para que fosse deflagrada e posteriormente ganhasse força a principal operação de combate à corrupção da história do Brasil, a Operação Lava Jato, iniciada em março de 2014.

A Lei Anticorrupção brasileira trata da responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira. É aplicável às organizações brasileiras ou estrangeiras que tenham sede, filial ou representação no Brasil. Assim como o FCPA e o UK *Bribery Act*, contém a regra da extraterritorialidade, sendo aplicável aos atos lesivos praticados por pessoa jurídica brasileira contra a administração pública estrangeira, ainda que cometidos no exterior.

A exemplo da legislação ambiental e do Código de Defesa do Consumidor, a Lei Anticorrupção estabelece a responsabilidade objetiva do autor de atos lesivos à administração pública. Ou seja, não há necessidade de se comprovar a culpa ou o dolo para a responsabilização do autor, bastando a comprovação de causalidade entre a ação ou omissão e o resultado.

Além de elencar as infrações, estipular as sanções administrativas e judiciais e disciplinar o funcionamento do Processo Administrativo de Responsabilização, a Lei traz as seguintes novidades:

I) prevê a possibilidade da celebração de acordos de leniência e estabelece as suas condições;

II) designa a CGU como o órgão competente para celebrar acordos de leniência em âmbito federal e nos casos de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira;

III) cria o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e estabelece a obrigação de atualização do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), para fins de publicidade das sanções administrativas que impliquem em restrição ao direito de participar de licitações ou de celebrar contratos com a administração pública. O funcionamento do CNEP e do CEIS é regulamentado pelo Decreto nº. 8.420/2015, mais especificamente no seu Capítulo V.

O Art. 7º, VIII da Lei Anticorrupção, combinado com o Art. 18, V do Decreto nº. 8.420/2015, estabelece que, na aplicação das sanções, serão levados em consideração, entre outros elementos, 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 conduta no âmbito da pessoa jurídica. Ou seja, a existência de um Programa de Integridade efetivo é considerada um atenuante para fins de aplicação das sanções previstas na Lei Anticorrupção. Resta, então, saber o que um Programa de Integridade deve conter ou como um Programa de Integridade deve ser para que seja considerado efetivo.

Coube ao Capítulo IV do Decreto nº. 8.420/2015 conceituar, para os fins do disposto na Lei Anticorrupção, em que consiste um Programa de Integridade, além de indicar como ele deve ser estruturado, aplicado e atualizado e quais os parâmetros a serem considerados para a sua avaliação.

Um Programa de Integridade, conforme a definição do Art. 41 do Decreto nº. 8.420/2015, é:

Um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Conforme o Parágrafo Único do mesmo artigo, o Programa de Integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

A seguir, no Art. 42, o Decreto nº. 8.420/2015 relaciona dezesseis parâmetros segundo os quais os Programas de Integridade serão avaliados no âmbito de um Procedimento Administrativo de Responsabilização (PAR)¹. Tais parâmetros serão abordados de melhor forma ao longo do Capítulo 2, sem necessidade de relacioná-los ou esmiuçá-los neste ponto do trabalho.

O legislador considerou também o fato de que, para um Programa de Integridade ser efetivo, deve ser adequado ao porte e às especificidades da respectiva pessoa jurídica. Um Programa de Integridade “de prateleira”, criado como um padrão para ser utilizado indistintamente em qualquer empresa, dificilmente seria efetivo. Na elaboração de um Programa de Integridade para uma determinada pessoa jurídica, devem ser levados em consideração, entre outros dados, o número de funcionários, a estrutura societária, as características da sua operação e do mercado em que atua, o seu grau de interação com o setor público e a sua estratégia. Não faz sentido que uma empresa de pequeno porte e com uma estrutura societária familiar adote um Programa de Integridade semelhante ao de uma sociedade anônima de grande porte e de capital aberto, como a Petrobras, por exemplo. O Programa de

¹ Decreto nº 8.420/2015:

Art. 42. Para fins do disposto no §4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

- I – comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
- II – padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
- III – padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- IV – treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;
- V – análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
- VI – registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII – controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;
- VIII – procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX – independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização do seu cumprimento;
- X – canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados 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 para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- XIV – verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;
- XV – monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e
- XVI – transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

Integridade deve ser “feito sob medida”, e não aplicado a todas as empresas indistintamente, no estilo “*one size fits all*”. Do contrário, além do grande risco de o Programa ser ineficaz, haveria uma grande chance de o Programa ser considerado inefetivo em um PAR, sem com isso, fazer jus à atenuação de uma eventual sanção.

Nesse sentido, o próprio Decreto nº. 8.420/2015, no §3º. do art. 42, prevê expressamente que, na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, serão relativizados os parâmetros relacionados no *caput*, deixando de ser exigíveis sete dos dezesseis parâmetros. Portanto, é esperado que as microempresas e empresas de pequeno porte tenham um Programa de Integridade mais simples, adequado ao seu porte, à sua estrutura organizacional e à sua operação, e é exigido que o órgão fiscalizador considere tais circunstâncias na sua avaliação.

1.5 O PAPEL DA CGU

O Art. 8º. da Lei Anticorrupção atribuiu à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a competência para instaurar e julgar os PAR. Porém, no âmbito do Poder Executivo, atribuiu competência concorrente à CGU para a mesma finalidade. Ainda, concedeu à CGU competência para avocar os processos para exame da sua regularidade ou para lhes corrigir o andamento, podendo inclusive aplicar a penalidade cabível. Assim, mesmo que a CGU não esteja à frente de um processo referente a uma infração à Lei Anticorrupção, ela detém o poder de fiscalização, podendo chamar para si o processamento e o julgamento caso encontre alguma irregularidade, ou observe alguma das circunstâncias previstas no art. 13, §1º. do Decreto nº. 8.420/2015:

- I. caracterização de omissão da autoridade originariamente competente;
- II. inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;
- III. complexidade, repercussão e relevância da matéria;
- IV. valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade atingida; ou
- V. apuração que envolva atos e fatos relacionados as mais de um órgão ou entidade da administração pública federal.

A CGU possui, ainda, competência exclusiva para a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos praticados contra a administração pública estrangeira². Já no tocante

² Lei nº. 12.846/2013:

Art. 9º. Competem à Corregedoria-Geral da União – CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos nesta Lei, praticados contra a administração pública estrangeira [...].

aos acordos de leniência, cabe à CGU celebrá-los no âmbito do Poder Executivo Federal e nos casos de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira³.

A Instrução Normativa nº. 13 da CGU detalha o procedimento do PAR, que se divide em quatro fases distintas, quais sejam, a do juízo de admissibilidade, a da investigação preliminar, a de instrução e julgamento e a do pedido de reconsideração.

Tais atribuições fazem da CGU o mais relevante órgão do Brasil no tocante ao *enforcement* da Lei Anticorrupção.

No entanto, a atuação da CGU não se limita ao aspecto fiscalizatório ou coercitivo da Lei Anticorrupção. Assim como observamos no item 1.1.1.1 quanto à atuação do DoJ norte-americano, a CGU também possui atuação orientativa, recomendando às empresas boas práticas no sentido de implementar e manter um Programa de Integridade efetivo, conforme atribuição prevista no art. 42, §4º. do Decreto nº. 8.420/2015⁴.

Nesse sentido, podemos destacar a publicação da Coleção Programa de Integridade, que são ao todo doze obras, entre elas manuais, guias e cartilhas, que, ao mesmo tempo em que balizam a atuação da CGU, funcionam também como parâmetros orientativos para entes públicos e privados. Com foco na eficácia dos Programas de Integridade, destacam-se nessa coleção duas obras: (i) Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas; e (ii) Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em Processo Administrativo de Responsabilização. A primeira tem o objetivo de orientar como elaborar e implementar um programa de integridade conforme a visão da CGU; e o último indica como acontece a avaliação da efetividade de um programa de integridade no âmbito de um PAR, contendo inclusive a planilha utilizada com essa finalidade. Isso permite que as empresas que mantêm um Programa de Integridade em funcionamento possam simular a avaliação que seria feita no âmbito de uma avaliação pela CGU e, assim, detectar os pontos onde há necessidade de aperfeiçoamento. O resultado do preenchimento simulado dessa planilha pode, inclusive, ser estabelecido como *Key Performance Indicator* (KPI) para o *Compliance Officer* da empresa, como métrica para a avaliação da sua atuação e, conseqüentemente, do Programa de Integridade da empresa.

A CGU é responsável ainda pela manutenção do CEIS e do CNEP. O CEIS contém informações referentes às sanções administrativas impostas a pessoas físicas ou jurídicas que

³ Lei nº 12.846/2013:

Art. 16, §10 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.

⁴ Decreto nº 8.420/2015, Art. 42, §4º:

§4º Caberá ao Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União expedir orientações, normas e procedimentos complementares referentes à avaliação do programa de integridade de que trata este Capítulo.

impliquem em restrição ao direito de participar de licitações ou de celebrar contrato com a administração pública de qualquer esfera federativa, ainda que não sejam de natureza administrativa. Já o CNEP conterà informações referentes a sanções impostas com fundamento na Lei Anticorrupção e ao descumprimento de acordo de leniência firmado com fundamento na mesma lei. Esses cadastros, porém, não podem ser considerados um repositório das sanções aplicadas e dos acordos de leniência descumpridos, porque, com o fim dos efeitos da sanção e com o cumprimento integral de todas as obrigações, deverá haver a exclusão dos dados e informações referentes àquela determinada pessoa e às suas respectivas infrações e sanções.

1.6 CERTIFICAÇÕES E TENDÊNCIA NORMATIVAS

A Organização Internacional de Normalização ou Organização Internacional para Padronização, mais conhecida como ISO (do inglês *International Organization for Standardization*), é uma organização não-governamental que congrega entidades dedicadas à padronização provenientes de 165 diferentes países. Trata-se de uma das mais reconhecidas entidades voltadas para a criação de padrões internacionais, os “Padrões ISO”.

O primeiro padrão criado pela ISO atinente ao tema do *Compliance* foi o padrão ISO 19600:2014, um guia para o estabelecimento, o desenvolvimento, a implementação, a avaliação, a manutenção e o aperfeiçoamento de um sistema de gestão de *Compliance* efetivo e responsivo, baseado nos princípios de boa governança, proporcionalidade, transparência e sustentabilidade (ISO, 2014). Trata-se de um padrão aplicável de forma ampla a sistemas de *Compliance*, o que abrange o *Compliance* antitruste/concorrencial, lavagem de dinheiro e outras atividades relacionadas a atos de corrupção. Porém, funciona apenas como uma referência, não sendo certificável o seu cumprimento.

No tocante especificamente ao combate ao suborno, foi publicado em 2016 o Padrão ISO 37001:2016. Esse padrão estabelece os requisitos e fornece a orientação para sistemas de gestão que têm como objetivo prevenir, detectar e responder a casos de suborno, de forma que as empresas que o adotem atuem em conformidade com as leis antissuborno. Não abrangem, portanto, fraudes, atos anticompetitivos, lavagem de dinheiro e outras atividades relacionadas a atos de corrupção, embora o escopo do sistema possa ser estendido para incluir esses atos (ISO, 2016). Ao contrário do padrão ISO 19600:2014, trata-se de um padrão certificável. Ou seja, ao final dos processos de implementação e de auditoria interna, a empresa deve submeter-se à avaliação por um organismo certificador, que verifica o funcionamento do sistema conforme os requisitos e orientações do Padrão e, ao final, recomenda ou não a certificação.

Outra iniciativa digna de registro com o objetivo de certificar Programas de Integridade é o Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (Empresa Pró-Ética). Criado em 2010 através de uma parceria entre a CGU e o Instituto Ethos, tem o objetivo de divulgar as empresas que adotam voluntariamente medidas necessárias para um ambiente de integridade e confiança nas relações entre o setor público e o setor privado. Para fazer parte do cadastro, que tem um ciclo bianual, a empresa precisa comprovar que possui uma série de ferramentas de prevenção à corrupção, tais como um código de conduta, políticas de auxílio ao poder público no combate à lavagem de dinheiro, sistemas de controle interno e auditoria (INSTITUTO ETHOS, 2020). No último ciclo, 2018-2019, 373 empresas manifestaram interesse em participar. Dessas, 152 cumpriram os requisitos de admissão e tiveram os seus Programas de Integridade avaliados. Ao final, apenas 26 empresas foram aprovadas e reconhecidas (CGU, 2019). Tanto o número de empresas interessadas na obtenção do “selo” Pró-Ética quanto o número de empresas aprovadas ainda é muito pequeno, considerando a quantidade de empresas que atuam no país.

É questionável se não haveria um conflito de interesses no fato de a CGU ser, ao mesmo tempo, um órgão dotado de competência para instaurar e julgar PAR, e uma espécie de certificadora de Programas de Integridade através do Cadastro Pró-Ética. Na hipótese de uma empresa pertencente ao Cadastro Pró-Ética ter praticado ato de corrupção, a avaliação do Programa de Integridade no âmbito do PAR poderia indicar falhas no Programa, em dissonância com uma avaliação realizada anteriormente pela própria CGU no âmbito do Pró-Ética. Estaria com isso comprometida a isenção da CGU nos casos em que o PAR poderia resultar na aplicação de sanções a uma empresa cujo Programa de Integridade havia sido avaliado e chancelado por ela? Independentemente da resposta, conclui-se que, não obstante, o nobre propósito de incentivar a adoção das melhores práticas pelas empresas no combate à corrupção, talvez não fosse adequado a CGU participar de uma iniciativa como o Cadastro Pró-Ética e suscitar um possível conflito de interesses que, ao menos aparentemente, pode causar embaraço à sua função precípua no tocante ao combate à corrupção.

O mercado tem cada vez mais reconhecido a importância de as empresas terem um Programa de Integridade efetivo. As corporações que implementam um Programa de Integridade passam a exigir não apenas que os seus funcionários atuem conforme o seu código de ética e conduta, mas também que os seus parceiros comerciais, fornecedores e prestadores de serviços ajam dentro dos mesmos princípios. Ou seja, quando uma empresa implementa um código de ética e conduta, estabelece limites de conduta para quem atua por essa empresa, com essa empresa e para essa empresa. Logo, a necessidade e o interesse pela criação e

implementação de um Programa de Integridade passa a se alastrar por cada vez mais e mais empresas. O que hoje ainda pode ser visto como um diferencial competitivo para a empresa tende a se tornar algo imprescindível, por exigência do próprio mercado.

Como se não bastasse o movimento do mercado, existe ainda uma tendência ao surgimento de leis que exijam das empresas a comprovação da existência de um Programa de Integridade efetivo para que elas possam contratar com a administração pública. É o caso, por exemplo, da Lei nº. 7.753/2017, do Estado do Rio de Janeiro, que torna obrigatória a adoção de um Programa de Integridade efetivo pela empresa privada nos casos em que, pela Lei nº. 8.666/1993, for exigida a contratação via concorrência pública. Caminho parecido seguiu o Distrito Federal, com a Lei Distrital nº. 6.112/2018, que passou a exigir, a partir de 01 de janeiro de 2020, que a empresa tenha implementado um Programa de Integridade para que possa celebrar com a administração pública do Distrito Federal qualquer contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privada com valor global igual ou superior a R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

Portanto, seja por um movimento do mercado, seja devido ao surgimento de novas leis, verifica-se uma tendência a que sejam cobradas de todas as empresas a implementação e a manutenção de um Programa de Integridade efetivo. Evidentemente, não se pode exigir de todas as empresas, de todos os portes e ramos de atividade, indistintamente, uma estrutura e um programa de Integridade com o mesmo rigor e as mesmas características. O próprio Decreto nº. 8.420/2015, no §3º. do art. 42, relativiza as formalidades e declara inexigíveis sete dos dezesseis incisos do *caput* do mesmo artigo para a avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte. Mas todas as empresas, em alguma medida e respeitando as especificidades do seu porte, da sua estrutura societária, do seu nível de interação com o poder público, da sua operação e da sua estratégia, respectivamente, já se beneficiariam hoje por ter um Programa de Integridade efetivo. E, no futuro próximo, passarão a ter cada vez mais dificuldade para fazer negócios caso não o tenham.

1.7 A OPERAÇÃO LAVA JATO

Em um momento praticamente concomitante ao início da vigência da Lei Anticorrupção, teve início uma força-tarefa composta pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal, que viria a ser a maior operação de combate à corrupção da história do Brasil.

Tudo começou com uma investigação no âmbito de um inquérito sobre lavagem de dinheiro, envolvendo recursos pertencentes ao ex-deputado José Janene, que havia sido

condenado no escândalo do Mensalão (Ação Penal 470). Havia uma suspeita de que um investimento realizado em uma empresa sediada em Londrina - PR teria sido feito, na verdade, com a finalidade de lavagem de dinheiro. O fato de a sede dessa empresa ser em Londrina-PR foi determinante para que o processo ficasse sob a competência da 13ª. Vara Federal de Curitiba - PR, especializada em crimes financeiros e de lavagem de dinheiro (DALLAGNOL, 2017, p. 82).

Com a evolução das investigações, quatro doleiros passaram a ser observados mais atentamente. Doleiros, na definição de Dallagnol (2017, p. 82), Procurador da República que durante anos atuou como coordenador da força-tarefa da Operação Lava Jato, são “operadores financeiros especializados em dar uma aparência ‘limpa’ ao dinheiro sujo”. Foi descoberto um conjunto de empresas, controladas por esses doleiros ou por laranjas seus, dedicadas à lavagem de dinheiro. Uma dessas empresas era um posto revendedor de combustíveis localizado em Brasília-DF. Daí o nome de Operação Lava Jato, em alusão a um dos serviços que costuma ser oferecido em um posto revendedor de combustíveis.

No início da operação, não se fazia ideia do gigantesco esquema criminoso que viria a ser descoberto. Com o aprofundamento das investigações, com o desdobramento da operação em várias fases – 77 fases realizadas até o dia 20 de outubro de 2020 – e com a utilização dos mecanismos do acordo de leniência e da colaboração premiada, descobriu-se um enorme “esquema criminoso de cartel, fraude, corrupção e lavagem de dinheiro no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020a).

Com o passar do tempo e com os sucessivos desdobramentos do caso, foi possível obter um conhecimento mais amplo e completo. Assim, na sentença proferida no Proc. nº. 5021365-32.2017.404.7000, a MMª. Juíza Gabriela Hardt detalhou de forma mais didática os quatro núcleos que compunham o esquema criminoso e seus respectivos papéis:

Reputo possível, em razão das diversas decisões já proferidas desde 2014, tomar como verdadeira a afirmação da denúncia acerca da seguinte divisão de núcleos entre os diversos envolvidos:

- i. núcleo político, formado principalmente por parlamentares, ex-parlamentares e integrantes de partidos políticos. Trata-se do núcleo responsável por indicar e dar suporte à permanência de funcionários corrompidos da PETROBRAS em seus altos cargos, em especial os Diretores, recebendo, em troca, vantagens indevidas pagas pelas empresas contratadas pela sociedade de economia mista. [...]
- ii. núcleo empresarial, integrado por administradores e agentes das maiores empreiteiras do Brasil, voltava-se à prática de crimes de cartel e licitatórios contra a PETROBRAS; de corrupção dos funcionários dessa e de representantes de partidos políticos que lhes davam sustentação; bem como à lavagem dos ativos havidos com a prática desses crimes. [...]
- iii. núcleo administrativo, integrado por PAULO ROBERTO COSTA, RENATO DUQUE, PEDRO BARUSCO, NESTOR CERVERÓ, JORGE ZELADA e outros empregados do alto escalão da Petrobras, foi corrompido pelos integrantes do núcleo empresarial, passando a auxiliá-lo na consecução dos delitos de cartel e licitatórios,

bem como a apoiá-lo para os mais diversos fins, facilitando a sua atuação na PETROBRAS;

iv. núcleo operacional, responsável por operacionalizar o pagamento de vantagens indevidas pelos integrantes do núcleo empresarial aos integrantes dos núcleos administrativo e político, assim como à lavagem dos ativos decorrentes dos crimes perpetrados por toda a organização criminosa.

O tempo de duração da Operação Lava Jato, por si só, já seria suficiente para colocá-la na história. Iniciada em março de 2014, ainda não encerrou suas atividades até a data da conclusão deste trabalho, em 24 de novembro de 2020. Mas o que realmente faz a Operação Lava Jato ser considerada a maior operação de combate à corrupção da história do Brasil e uma das maiores do mundo são os resultados obtidos, cujos números são muito expressivos: ao todo, foram recuperados para os cofres públicos mais de R\$4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) desviados em atos de corrupção. Além disso, mais de 550 pessoas foram denunciadas e mais de 290 prisões foram efetuadas, tendo sido preso inclusive um ex-Presidente da República (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020b).

Sem entrar no mérito da correção ou da justiça dos atos e decisões tomados no âmbito da operação, os números superlativos fazem com que a Operação Lava Jato não possa ser ignorada. Pelo contrário, deve ser considerada um marco na história do combate à corrupção no Brasil. Além disso, constitui uma fonte riquíssima de dados para estudos em várias vertentes científicas, sendo, portanto, de grande importância também para o mundo acadêmico.

2 OS PILARES E O FORMATO DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE ATUAIS

Antes de adentrar o tema central e atacar a pergunta-problema deste trabalho, que visa identificar causas para as falhas de Programas de Integridade, com base nas sentenças condenatórias por crime de corrupção ativa proferidas pela 13ª Vara Federal de Curitiba - PR no âmbito da Operação Lava Jato, é importante esclarecer como devem ser estruturados os Programas de Integridade. Do contrário, quando abordássemos as falhas, faltaria um parâmetro comparativo que possibilitasse a sua identificação e a sua análise.

Considerando o protagonismo que a legislação conferiu à CGU no *enforcement* da legislação anticorrupção no Brasil e considerando também o caráter orientativo assumido pela CGU, com destaque para a criação e publicação da Coleção Programa de Integridade, já mencionada no item 1.5, foi adotado como referência para este trabalho o modelo constante no documento Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas, com cinco pilares norteadores, Figura 3, que serão descritos e detalhados a seguir: i) comprometimento e apoio da alta administração; ii) instância responsável; iii) análise de perfil e riscos; iv) regras e instrumentos; e v) monitoramento contínuo (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015a, p. 7).

Figura 3. Os cinco pilares norteadores do Programa de Integridade



Fonte: (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015a, p. 7)

Esses cinco pilares são interligados e interdependentes. Devem ser enxergados como um conjunto de mecanismos que deve funcionar de forma harmônica e coordenada. A não-aplicação ou a falta de atenção a qualquer um deles põe em risco a efetividade do Programa de Integridade como um todo.

É fato que um Programa de Integridade jamais será capaz de assegurar com certeza que prevenirá totalmente a ocorrência de atos ilícitos, como os de corrupção. Desvios de conduta podem acontecer, de forma isolada, por mais completo que seja o Programa de Integridade. Um bom exemplo disso é o caso envolvendo o ex-funcionário Garth Peterson, do banco Morgan Stanley (SOLTES; CHEN, 2018, p. 3-4). Peterson recebeu nada menos que sete treinamentos de *Compliance* e trinta e cinco lembretes para que não praticasse exatamente o ato que praticou: subornar um agente público. Ou seja, nem mesmo com todo esse treinamento e toda essa comunicação, o Programa de Integridade foi capaz de prevenir a ocorrência do crime. Apesar de admitir a existência do Programa de Integridade, Peterson alega que ele não entra na cabeça, ou seja, não é absorvido pelos funcionários. O DoJ, porém, decidiu não denunciar o Morgan Stanley, por entender que o Programa de Integridade, que incluía sessões de treinamento, um canal de denúncias e certificações a respeito do Código de Conduta da empresa, era efetivo, mesmo não tendo sido eficaz nesse caso.

A existência de um Programa de Integridade, portanto, não é suficiente para assegurar a total prevenção de atos de corrupção. Mas certamente é um conjunto de mecanismos que, se for elaborado, implementado e mantido de forma estruturada, reduz significativamente as chances de acontecerem desvios de conduta. E, caso mesmo assim aconteçam, o Programa de Integridade proporcionará meios para a sua detecção e remediação. A estrutura recomendada pela CGU, tomada como referência para este trabalho, será detalhada nos tópicos a seguir.

2.1 COMPROMETIMENTO E APOIO DA ALTA DIREÇÃO

O primeiro pilar fundamental para a estruturação de um Programa de Integridade efetivo é o comprometimento e apoio da alta direção. É indispensável que o mais alto nível hierárquico da empresa – presidência, vice-presidências, diretorias e conselho de administração, por exemplo – apoie e dê todo o suporte necessário para o efetivo funcionamento do Programa, que compreende o atendimento também dos demais pilares.

O posicionamento da empresa contra a prática de atos de corrupção deve ser claro e deve vir do topo, conectando-se com a missão, a visão e os valores da empresa e sendo posto como uma diretriz inflexível, que não tolera relativizações. Este pilar é sintetizado pelo dito

“*tone from the top*”, ou “*tone at the top*”, ou seja, é do topo da corporação que deve vir o tom; é da alta direção da empresa que deve vir o exemplo.

E não basta apenas que o discurso seja exemplar. O exemplo deve ser dado, na prática, pela direção da empresa, no dia-a-dia das suas atividades. É o dito “*walk the talk*”, ou seja, agir conforme o discurso. É na conduta praticada no cotidiano, enxergada e percebida por todos os níveis da empresa, que a liderança por exemplo é posta em prática. Do contrário, por mais que a empresa tenha um código de ética e conduta bem elaborado, políticas adequadas, canal de denúncias, e atenda a todos os requisitos para a constituição formal de um Programa de Integridade, se a alta direção não assegurar que todos esses instrumentos sejam aplicados pelas instâncias responsáveis conforme sua finalidade precípua, todo o Programa de Integridade desmorona como um castelo de cartas. Nesses casos, o que se tem é um programa “de fachada”, existente meramente “no papel”.

É fundamental, portanto, que a alta direção proporcione os meios necessários para assegurar a efetividade do Programa de Integridade. Em primeiro lugar, é necessário que se sejam empregados os recursos humanos necessários para a realização dos trabalhos no âmbito do Programa. Nesse ponto, este pilar conecta-se com o segundo pilar, da Instância Responsável, a ser abordado no item 2.2. Considerando características como, por exemplo, o porte, a atividade, a estrutura societária da empresa e o grau de interação com a administração pública, caberá à alta direção destinar os recursos humanos adequados para o funcionamento efetivo do Programa de Integridade. Isso passa não apenas por assegurar a quantidade de pessoas que for necessária, mas também pela estruturação da(s) equipes(s), adequação da formação dos seus membros, especialização e treinamento, por exemplo.

A alta administração deve também assegurar que as instâncias responsáveis tenham instrumentos necessários para a realização do seu trabalho. O primeiro ponto sensível nesse assunto é a questão do orçamento. Embora seja indicado que as atividades do setor de *Compliance* não sofram restrições à sua atuação em razão de limites orçamentários definidos pela empresa, na realidade, é natural que a empresa defina um orçamento específico para esse setor e cobre do respectivo gestor o cumprimento. Seria inviável um planejamento financeiro e orçamentário que não previsse e de alguma forma limitasse os custos estimados para o funcionamento do Programa de Integridade, incluindo as diligências e investigações necessárias. Isso é esperado e perfeitamente razoável. O que não pode ocorrer é, diante de um volume de demandas acima do planejado originariamente e diante de casos atípicos – também não previstos anteriormente – a instância responsável pelo Programa de Integridade deixar de atuar de forma adequada ou simplesmente não agir. Portanto, quando se diz que a melhor prática

é que a empresa não tenha restrições orçamentárias para a atuação do setor de *Compliance*, não significa que esse setor deva ter um “cheque em branco”, ou que o seu orçamento deva ser ilimitado, tampouco que não deva prestar contas das suas despesas. A melhor interpretação, a nosso ver, é a de que, apesar das devidas previsões e estimativas orçamentárias, havendo um volume de casos acima do previsto e/ou a ocorrência de casos excepcionais que exijam que se extrapolem os gastos previstos no orçamento, não é razoável que as ações necessárias deixem de ser tomadas utilizando-se como justificativa uma restrição orçamentária.

Na mesma linha, devem ser assegurados para o setor de *Compliance* os instrumentos necessários para desempenhar o seu trabalho, tais como equipamentos, local e ambiente de trabalho condizentes com o sigilo das informações tratadas e acesso aos locais e às pessoas que forem necessários para o deslinde dos casos.

Por último, deve ser ressaltada a importância da comunicação interna da empresa. É indispensável que a mensagem - “*tone from the top*” - chegue a todos os cantos da empresa, descendo desde o mais alto escalão até o mais raso cargo da estrutura. As diretrizes e o exemplo dados pela alta direção devem permear toda a organização de forma clara e inequívoca e com regularidade ou curta periodicidade.

2.2 INSTÂNCIA RESPONSÁVEL

Este pilar consagra a necessidade de se criar, dentro da organização, uma estrutura que seja responsável por fazer o Programa de Integridade funcionar. Os cargos ou posições que compõem essa estrutura devem constar formalmente no organograma da empresa, observando-se, porém, as peculiaridades atinentes à natureza e à finalidade da atuação no âmbito do *Compliance*.

Habitualmente, o cargo responsável pelo Programa de Integridade é o de *Compliance Officer*. Estão entre as suas atribuições zelar pela disseminação do Código de Ética e Conduta e das demais políticas atinentes ao Programa de Integridade no âmbito da empresa; propor as medidas adequadas diante de desvios de conduta informados ou detectados; realizar ou conduzir a realização de diligências, incluindo investigações internas; além de monitorar a efetividade e a eficácia do Programa de Integridade.

Recomenda-se, também, a existência de um comitê para validar as propostas do *Compliance Officer* e tomar as decisões no âmbito do Programa de Integridade. Esse comitê pode ser chamado de diversas formas (Comitê de Ética, de Integridade, de Conformidade ou de *Compliance*, por exemplo), mas, para facilitar a referência e manter a uniformidade, será

chamado ao longo deste trabalho de Comitê de Ética. Consiste em um colegiado constituído para, a partir das indicações e recomendações do *Compliance Officer*, tomar decisões tais como: investigar ou não investigar um determinado caso; realizar uma investigação interna (utilizando a própria equipe da empresa) ou externa (mediante a contratação de terceiro); aplicar medidas disciplinares; ou revisar qualquer fluxo, documento ou instrumento do Programa de Integridade, por exemplo.

Ter um comitê estabelecido para tomar as principais decisões traz robustez para o Programa de Integridade, além de evitar que o Programa seja enxergado de forma personificada no *Compliance Officer*. Em situações como, por exemplo, a aplicação de uma medida disciplinar contra um funcionário, se a decisão coubesse a um único profissional especificamente – o *Compliance Officer* – poderia haver uma insatisfação em relação à sua decisão, com um risco maior de acusações de parcialidade, suspeição ou arbitrariedade na tomada de decisão. O *Compliance Officer* poderia ser enxergado praticamente como o “dono” do Programa de Integridade. Já com um colegiado tomando essa decisão, há uma sensação maior de solidez e de justiça.

Outro benefício de se ter um Comitê de Ética operante pode ser percebido na hipótese de haver uma denúncia ou suspeita em relação ao próprio *Compliance Officer*. Nessa hipótese, a denúncia poderá ser recebida e tratada diretamente pelo Comitê de Ética, sem a participação ou mesmo o conhecimento do *Compliance Officer*, evitando-se, assim, uma situação de conflito de interesses.

O Comitê de Ética deve ser formalmente constituído, com membros nomeados para exercer o respectivo mandato por prazo determinado e mediante compromisso de confidencialidade. Além disso, deverá haver um regimento interno, regulamento ou política que estabeleça como deverá funcionar todo o fluxo de comunicação e de interação entre o Comitê e o *Compliance Officer*, detalhando cada etapa e seu respectivo responsável, desde o recebimento de uma denúncia ou detecção de um desvio de conduta até o desfecho do caso.

É imprescindível que as instâncias responsáveis pelo Programa de Integridade tenham autonomia para realizar as suas atividades, sem restrições e sem qualquer interferência de qualquer outro membro ou instância dentro da organização, incluindo seus administradores, seu presidente e o seu conselho de administração. Não é razoável que o setor de *Compliance* precise obter autorização de qualquer outra instância da empresa para poder atuar. Na hipótese de existir qualquer embaraço à sua atuação, o *Compliance Officer* e o Comitê de Ética devem ter acesso direto ao órgão mais alto na estrutura da empresa, ou mesmo ao Conselho de Administração, ou aos sócios e acionistas, se for o caso.

A autonomia das instâncias responsáveis pressupõe também que o setor de *Compliance* terá os recursos necessários para o regular desempenho das suas atividades: recursos financeiros (orçamento); materiais (computadores, equipamentos, etc.); e humanos (pessoas em número suficiente, com formação adequada e treinamento apropriado). Deve ser garantido, também, o acesso da equipe de *Compliance* a todo e qualquer setor da empresa, para que possa proceder às verificações, investigações e análises inerentes à função.

A atuação na área de *Compliance* envolve aspectos de diversas áreas de formação científica: Direito, Administração, Engenharia e Contabilidade, principalmente. Por exemplo, no que diz respeito ao cumprimento das normas – especialmente das normas jurídicas – é natural que o profissional com formação em Direito tenha maior aptidão ou capacidade de atuação. Por outro lado, no que tange à verificação da fidedignidade e da precisão de registros contábeis, ou quanto à análise de riscos de um determinado processo ou fluxo interno, profissionais de outras áreas, como Contabilidade, Administração e Engenharia, podem ter uma facilidade maior para desempenhar tais atividades. O *Compliance* é, portanto, uma área de atuação multidisciplinar. Não há um único ramo tradicional da ciência que forme profissionais prontos para atuar com *Compliance* de forma completa. Ao mesmo tempo, o profissional de *Compliance* não deve ater-se à sua área de formação no seu desenvolvimento técnico para desempenho das suas atividades. A multidisciplinariedade do *Compliance* permite que profissionais de um amplo espectro de ramos da ciência desenvolvam carreira na área, mas, em paralelo, exige que esses profissionais se aperfeiçoem buscando conhecimentos típicos de outras carreiras. Por isso, há, de fato, muitos advogados atuando com o *Compliance*, mas há também um significativo número de engenheiros, administradores, economistas e profissionais de outras áreas desenvolvendo carreiras de sucesso no *Compliance*.

Dependendo do porte e da estrutura organizacional da empresa, pode ou não fazer sentido ter um setor específico de *Compliance*. Por exemplo, para uma empresa de pequeno porte, com poucas de dezenas de funcionários e faturamento modesto, não é razoável exigir que se tenha um ou mais profissionais com dedicação exclusiva para o *Compliance*. Como já apontamos anteriormente, o próprio Decreto nº. 8.420/2015, no seu Art. 42, §3º., estabelece que, na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, serão relativizados os parâmetros previstos para a análise da efetividade do Programa de Integridade⁵. Assim, em

⁵ Decreto nº 8.420/2015:

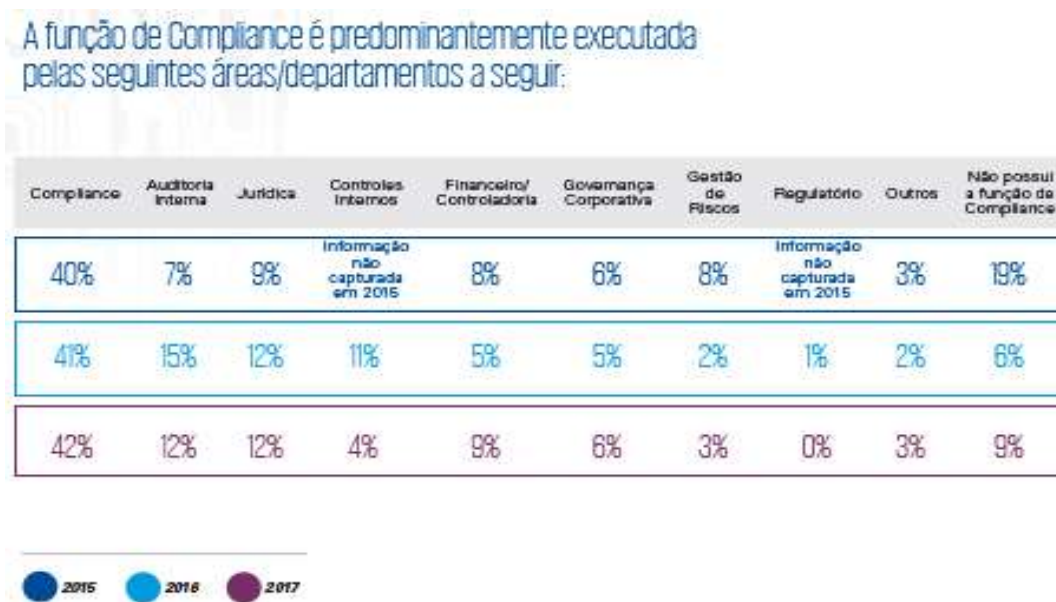
Art. 42

[...] §3º Na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, serão reduzidas as formalidades dos parâmetros previstos neste artigo, não se exigindo, especificamente, os incisos III, V, IX, X, XIII, XIV e XV do caput.

empresas de menor porte e com estrutura organizacional menos complexa, a função de *Compliance Officer* tende a ser assumida por um profissional que já tenha outras atribuições, além do *Compliance*.

Nesses casos, a solução mais frequente é que um profissional da área jurídica – normalmente um gestor jurídico – assuma cumulativamente a função de *Compliance Officer*. De acordo com a Pesquisa de Maturidade do *Compliance* no Brasil, realizada em 2017/2018 e publicada pela KPMG (KPMG, 2018, p. 13), quando não há na empresa uma área específica de *Compliance* ou de Auditoria Interna, o Jurídico é a área que mais comumente absorve a função de *Compliance*. A Figura 4 apresenta um breve panorama das principais áreas ou departamentos onde são executadas tais funções.

Figura 4. Principais áreas e departamentos onde são executadas as funções de compliance



Fonte: (KPMG, 2018)

O *Compliance* abrange necessariamente uma noção de conformidade com as normas, embora não se resuma a isso. Logo, é inegável que há uma afinidade entre o *Compliance* e a ciência do Direito, que facilita o caminho para que os profissionais da área jurídica atuem com o *Compliance*. Porém, quando um gestor jurídico acumula a função de *Compliance Officer*, aumenta o risco de situações conflitantes.

Um possível conflito reside no antagonismo entre o sigilo profissional do advogado e o dever de reportar do *Compliance Officer*. O compromisso de sigilo é inerente à atuação do advogado, independentemente do ambiente profissional: advocacia empresarial, forense,

pública, etc., estando consagrado no Art. 25 do Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 1995)⁶. São ressalvadas apenas as hipóteses de “grave ameaça ao direito à vida, à honra, ou quando o advogado se veja afrontado pelo próprio cliente e, em defesa própria, tenha que revelar segredo restrito ao interesse da causa”. As pessoas sentem-se à vontade para consultar e revelar atos e fatos para o advogado em razão do compromisso de sigilo inerente à sua função. Já o *Compliance Officer*, como responsável pelo Programa de Integridade, tomando conhecimento de um ato que possa ser considerado um desvio de conduta, ou uma violação a uma norma interna ou à legislação vigente, pode se ver obrigado a reportar determinado ato ou fato no âmbito do Programa de Integridade. Quando se tem as duas funções recaindo sobre a mesma pessoa, como resolver, então, esse aparente conflito?

Outra situação controversa pode ocorrer quando um profissional da empresa busca o aconselhamento do Gestor Jurídico/*Compliance Officer*, para encontrar o melhor formato jurídico para um determinado negócio. Vamos considerar a seguinte hipótese: Após consulta, o Gestor/*Compliance Officer* emite uma recomendação. O profissional que realizou a consulta, então, pratica o ato exatamente conforme a recomendação. Posteriormente, tal ato é considerado ilícito pelo órgão fiscalizador. A empresa então é investigada, julgada e punida em razão daquele ato que teve a chancela do Gestor Jurídico/*Compliance Officer*. Com que isenção o *Compliance Officer* avaliará e aplicará as medidas disciplinares cabíveis por um ato que ele mesmo, na qualidade de Gestor Jurídico, recomendou?

As questões acima não são insolúveis, havendo um possível caminho nos documentos que compõem o Programa de Integridade e que regulam o seu funcionamento (Código de Ética e Conduta, políticas, regimento do Comitê de Ética, etc.) e nos próprios mecanismos de governança corporativa, que vão regular como se relacionam os diversos *stakeholders*, internos e externos, da empresa. Os exemplos acima, porém, evidenciam a importância de se ter um setor de *Compliance* independente e com atuação exclusiva, para uma maior efetividade e com menor risco de conflitos de interesses.

2.3 ANÁLISE DE PERFIL E RISCOS

⁶ Código de Ética e Disciplina da OAB:

Art. 25. O sigilo profissional é inerente à profissão, impondo-se o seu respeito, salvo grave ameaça ao direito à vida, à honra, ou quando o advogado se veja afrontado pelo próprio cliente e, em defesa própria, tenha que revelar segredo restrito ao interesse da causa.

Um Programa de Integridade não é uma “obra pronta”, que a empresa adquire de um fornecedor e instala, com a garantia de que funcionará indistintamente, no estilo “one size fits all”. Programas “de prateleira” tendem a não ser efetivos, por não considerarem as particularidades daquela determinada organização. A elaboração de um Programa de Integridade é um trabalho a ser feito sob medida (“*tailor made*”), observando, entre outros, os seguintes aspectos:

I. O porte da empresa: O Programa de Integridade deve ser condizente com o porte da empresa. É natural que o Programa de Integridade de uma empresa de grande porte tenha uma robustez e uma complexidade incomparavelmente superiores às do Programa de Integridade de uma empresa de pequeno porte. Por exemplo, o Programa de Integridade do Google tende a ser inadequado para uma microempresa e vice-versa. O fato de um Programa de Integridade ser suficiente ou adequado para uma empresa de maior porte não significa que ele servirá também para uma empresa de menor porte. Merecem destaque a Portaria Conjunta CGU-SMPE nº. 2.279/2015 (CGU, 2015b), que estabelece em que termos serão avaliadas as medidas de integridade de microempresas e empresas de pequeno porte para os fins do Decreto nº. 8.420/2015, e os guias de *Compliance* para pequenos negócios da SEC (“Small Business Compliance Guides”), disponibilizados no portal da SEC na internet (U. S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2017);

II. A estrutura societária e organizacional: Quanto mais complexa for a estrutura societária e organizacional, mais complexas tendem a ser as relações e funções a serem mapeadas e avaliadas. Nessa linha, por exemplo, o Programa de Integridade da Petrobras, que possui dezenas de milhares de funcionários, divididos em diversas diretorias (PETROBRAS, 2020), tende a ser inadequado para uma empresa familiar de pequeno porte e vice-versa;

III. O nível de interação com a administração pública: Quanto maior o nível de interação com a administração pública, maior o risco de que se cometa um ato que infrinja a Lei Anticorrupção, lembrando ainda que, de acordo com a legislação brasileira, para que ocorra o crime de corrupção, deverá haver a participação de um agente público. Assim, por exemplo, uma empresa que desempenha uma atividade regulada e/ou que depende de uma série de licenças de natureza ambiental ou sanitária deve tomar cuidados no seu Programa de Integridade que outras empresas talvez não necessitem, em razão da intensa interação com entes e agentes da administração pública;

IV. O(s) mercado(s) em que a empresa atua: Em razão do seu histórico progresso, ou mesmo em razão de interações e relacionamentos próprios ao seu funcionamento, alguns mercados podem inspirar um maior cuidado no Programa de Integridade. Por exemplo, com a

deflagração da Operação Lava Jato, foi revelado um esquema de corrupção envolvendo algumas das maiores construtoras brasileiras que prestavam serviços à Petrobras. Logo, é natural que os órgãos fiscalizadores sejam mais atentos à fiscalização das empresas que atuam no mercado de construção civil, principalmente as que buscam a disputa de licitações como objetivo de contratar com a administração pública. É recomendável, portanto, que as empresas que atuam nesse mercado se dediquem a implementar um Programa de Integridade mais robusto que as empresas que atuam em mercados sem precedentes de grandes escândalos ou punições;

V. A estratégia da empresa: Quando se trata da conformidade com as normas jurídicas, tende a ser mais clara a distinção entre o certo e o errado. Afinal, as normas jurídicas são de conhecimento público e oponíveis *erga omnes*. Ou a empresa está cumprindo as normas, ou não está. Já no tocante às normas internas, a empresa tem a possibilidade e o dever de estabelecer os limites que ela considera razoáveis para a conduta dos seus funcionários, prepostos, prestadores de serviços e stakeholders diversos. Dentro dos limites da lei, é a empresa que vai definir quão arrojada ou conservadora ela pretende ser, nas mais diferentes relações e interações que manterá no desempenho das suas atividades. Portanto, empresas de porte semelhante, estrutura societária e organizacional também semelhante e que atuam no mesmo segmento de mercado podem ter Programas de Integridade bem diferentes, em razão da sua respectiva estratégia.

O Programa de Integridade, portanto, deve ser adequado ao perfil de cada determinada empresa, considerando os mais diversos aspectos seus e do mercado em que atua. Para identificação e análise desses aspectos, é recomendada a realização de um mapeamento de riscos, onde serão identificados todos os processos e atividades que possam representar algum risco de integridade e onde serão avaliados a probabilidade da sua ocorrência e o seu potencial impacto. O Guia Prático de Gestão de Riscos de Integridade, publicado pela CGU, recomenda a adoção da seguinte matriz de riscos (CGU, 2018, p. 33), figura 5.

Figura 5. Matriz de riscos de impacto versus probabilidade

Impacto → Probabilidade ↓	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto
Alta	Risco Moderado (4x1 = 4)	Risco Elevado (4x2 = 8)	Risco Elevado (4x3 = 12)	Risco Extremo (4x4 = 16)
Média	Risco Baixo (3x1 = 3)	Risco Moderado (3x2 = 6)	Risco Elevado (3x3 = 9)	Risco Elevado (4x3 = 12)
Baixa	Risco Baixo (2x1 = 2)	Risco Moderado (2x2 = 4)	Risco Moderado (2x3 = 6)	Risco Elevado (2x4 = 8)
Muito baixa	Risco Baixo (1x1 = 1)	Risco Baixo (1x2 = 2)	Risco Baixo (1x3 = 3)	Risco Moderado (1x4 = 4)

Fonte: (CGU, 2018, p. 33)

A partir da matriz de riscos, a empresa deve elaborar um plano de ação para implementar medidas que reduzam a probabilidade de ocorrência e/ou o potencial impacto dos processos e atividades que representem risco elevado ou extremo. Dependendo do grau de conservadorismo da empresa, ela pode também estabelecer planos de ação semelhantes para os processos e atividades que representem risco moderado.

A CGU aponta situações que podem facilitar ou disfarçar o oferecimento de vantagem indevida a agentes públicos, ou contribuir para a ocorrência de fraudes em licitações e contratos, ou seja, que representam um maior risco em relação à Lei Anticorrupção (CGU, 2015^a, p. 11-13):

- I. participação em licitações;
- II. necessidade de obtenção de licenças, autorizações e permissões;
- III. contato com agente público ao submeter-se a fiscalização;
- IV. contratação de agentes públicos;
- V. contratação de ex-agentes públicos;
- VI. oferecimento de hospitalidades, brindes e presentes a agentes públicos;
- VII. estabelecimento de metas inatingíveis e outras formas de pressão;
- VIII. oferecimento de patrocínios e doações;
- IX. contratação de terceiros;
- X. fusões, aquisições e reestruturações societárias.

É importante que cada uma dessas situações seja avaliada no âmbito do mapeamento de riscos e haja um plano de ação para a mitigação dos riscos, conforme o caso. O trabalho poderá ter maior segurança e fluidez se a empresa tiver em vigor uma Política de Gestão de Riscos, apontando exatamente os critérios e a forma de condução dos trabalhos de mapeamento de riscos, de elaboração do plano de ação e do monitoramento do seu cumprimento.

Por último, mas não menos importante, é fundamental que o trabalho de análise de perfil e de riscos seja revisto periodicamente, considerando o dinamismo da atividade empresarial e do ambiente (interno e externo). Além disso, o próprio funcionamento do Programa de Integridade levará à redução do impacto e da probabilidade de ocorrência de alguns riscos e à detecção de riscos novos ou do agravamento de outros riscos.

2.4 REGRAS E INSTRUMENTOS

O quarto pilar diz respeito às regras, ou seja, os limites e os padrões de conduta que a empresa espera ter de todos aqueles que atuam na empresa, com a empresa e pela empresa, e os instrumentos para fazer o Programa de Integridade funcionar.

2.4.1 Código de Ética e Conduta

O Código de Ética e Conduta é o principal documento do Programa de Integridade. Deve reforçar os valores da empresa e indicar como ela espera que se portem seus funcionários, administradores, conselheiros, prestadores de serviços, representantes, parceiros comerciais, etc., ou seja, todos aqueles que de alguma forma se relacionam com a empresa, independentemente de posição hierárquica ou do ramo de atuação.

É o Código de Ética e Conduta que estabelece os limites de conduta mais amplos que a empresa considera razoáveis e qual a conduta esperada perante seus próprios trabalhadores, a sociedade, o meio ambiente e o mercado em que atua. Tais limites passam pelo respeito às normas legais e regulatórias vigentes e aplicáveis, mas não se restringem a elas, já que a empresa pode definir normas internas até mais estritas que os próprios limites legais e regulatórios.

Por ser um documento entregue e apresentado a todas as pessoas abrangidas pelo Programa de Integridade, o Código de Ética e Conduta, além de ser o principal item do quarto pilar do Programa de Integridade, tem também o papel de reforçar todos os demais pilares. Assim, é importantíssimo que o Código de Ética e Conduta reitere o apoio e o comprometimento da alta direção com o Programa de Integridade - o que normalmente acontece logo na abertura do Código, com uma mensagem do presidente; que informe quais são as instâncias responsáveis pelo Programa de Integridade (*Compliance Officer* e Comitê de Ética, por exemplo) e divulgue como será a comunicação com essas instâncias; que seja condizente com a análise de perfil e de riscos realizada anteriormente e revisada periodicamente; e que, ao mesmo tempo, estimule e seja objeto de um monitoramento contínuo.

Também devem fazer parte do Código os meios de contato disponibilizados para o oferecimento de denúncias (canal de denúncias), como serão tratadas as denúncias no âmbito do Programa de Integridade e quais são as medidas disciplinares às quais estarão sujeitos aqueles que violarem as suas disposições.

É recomendável também que o Código de Ética e Conduta estabeleça e esclareça alguns limites em situações de risco de maior impacto ou de maior probabilidade de ocorrência, como, por exemplo, os critérios para o recebimento e a oferta de brindes, hospitalidade e entretenimento, ou os critérios para o recebimento e a oferta de doações e patrocínios. É recomendável também que o Código informe quais as medidas disciplinares aplicáveis aos funcionários da empresa nas hipóteses de violação das suas disposições, ainda que tais medidas sejam as mesmas previstas na legislação trabalhista em vigor.

A linguagem deve ser clara e compreensível para pessoas de todos os níveis sociais e intelectuais, assim como a comunicação do Código deve ser ostensiva. Recomenda-se que, além de ser distribuído para todos os funcionários e prestadores de serviços da empresa, o Código seja também disponibilizado em versão eletrônica na página principal da empresa na internet, em local de fácil visualização e de fácil acesso.

2.4.2 Políticas internas

Considerando que o Código de Ética e Conduta definirá os limites mais amplos do que a organização espera da conduta dos seus funcionários, prepostos, prestadores de serviços e parceiros comerciais, é necessário que existam outros documentos que o complementem, contendo um detalhamento maior de como determinadas situações deverão ser tratadas e do que pode e o que não pode ser feito nesses casos pelas pessoas envolvidas. Esses documentos são as políticas internas, que integram a rotina de trabalho da organização e contribuem com a mitigação de riscos relevantes. São exemplos de políticas internas que visam mitigar riscos relacionados à Lei Anticorrupção:

2.4.2.1 Política Anticorrupção

A Política Anticorrupção tem o objetivo de mitigar especificamente os riscos relativos a violações à Lei Anticorrupção. Dependendo do porte, do perfil, da operação e do mercado em que a empresa atua, pode ser que a empresa prefira, ao invés de ter uma Política Anticorrupção, dividir o que seria o seu conteúdo em diversas outras políticas mais específicas e complementares. É comum também que alguns aspectos dessa política sejam abordados no próprio Código de Ética e Conduta.

2.4.2.2 Política de relacionamento com o setor público

A depender do grau de interação com o setor público e considerando que dessa interação pode advir um maior risco no tocante a uma eventual infração à Lei Anticorrupção, pode ser conveniente para a empresa adotar uma política específica voltada para essas interações. Quaisquer riscos encontrados no mapeamento de riscos que envolvam o setor público poderão ser tratados nesta política, como, por exemplo, os riscos inerentes à participação em licitações e contratos administrativos; ao pagamento de tributos; à obtenção de licenças; às autorizações e permissões; às situações de fiscalização ou regulação; ou ainda à contratação de atuais e ex-agentes públicos, entre outros (CGU, 2015a).

Podem ainda ser definidos níveis de aprovação e limites de alçada para assuntos que estejam relacionados a alto risco de integridade envolvendo o setor público. Por exemplo, pode ser vedada a participação de um único representante da empresa, isoladamente, em reuniões ou eventos quaisquer com agentes públicos, devendo estar sempre acompanhado por, no mínimo, mais um representante; ou ainda podem ser criados níveis de aprovação para a validação de documentos relacionados à participação da empresa em licitações, ou à obtenção de licenças.

Podem ainda ser criados critérios técnicos objetivos preestabelecidos, que norteiem a atuação da empresa e reduzam a subjetividade em algumas tomadas de decisão, como, por exemplo, a criação de uma árvore de decisões para a estipulação de um preço a ser proposto em uma concorrência pública.

2.4.2.3 Política referente ao oferecimento de brindes, hospitalidade e entretenimento

Esse conteúdo em muitos casos já é disciplinado no próprio Código de Ética e Conduta, o que torna dispensável o seu tratamento em uma política específica, quando é o caso. Embora os maiores riscos, em tese, estejam relacionados à interação com agentes públicos, é importante que essa política não se limite a eles, devendo estabelecer qual a postura que a empresa considera razoável também em relação a todos os seus parceiros comerciais da iniciativa privada e *stakeholders* diversos.

É necessário observar também que a contraparte em qualquer interação ou tratativa negocial também poderá estar sujeita às suas próprias regras, ou melhor, às regras do ente público ou privado ao qual está vinculada. Por exemplo, os Ministros e Secretários de Estado e demais agentes públicos que ocupam cargos nomeados pelo Presidente da República sujeitam-se ao Código de Conduta da Alta Administração Federal (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA,

2000). É importante que a política estabeleça que, em casos como esse, havendo diferenças ou até mesmo um conflito entre as políticas aplicáveis às partes, será aplicável a regra mais restritiva.

Esta política, então, definirá em que critérios e sob que circunstâncias será aceitável ou inaceitável a oferta ou o recebimento de cortesias. Não é uma tarefa simples, considerando que brindes, hospitalidade e entretenimento oferecidos dentro de critérios e limites razoáveis, com o objetivo de dar visibilidade a um nome, uma marca, um trabalho técnico, produtos e serviços, podem ser não apenas aceitáveis, mas também necessários para a divulgação de um produto ou serviço. Por exemplo, é natural que o fabricante de um novo equipamento estimule a disseminação do seu uso através da capacitação dos profissionais do mercado. Nesta situação em si, em tese, não há qualquer problema se a empresa fabricante do equipamento fornecer, às suas custas, aos profissionais da área, o treinamento necessário para capacitação. O problema pode estar, porém, nas circunstâncias que envolvem tal oferta, ou na eventual expectativa de uma contrapartida, ou ainda na eventual existência de um conflito de interesses. É recomendável, portanto, que esta política estabeleça algumas diretrizes, tais como as seguintes:

- I. o oferecimento não pode estar de forma alguma atrelado a uma expectativa de contrapartida, recompensa, ou benefício, implícita ou explicitamente;
- II. antes de oferecer ou aceitar a cortesia, deverão ser cheçadas as normas locais e a legislação antissuborno internacional;
- III. os valores devem ser razoáveis e dentro dos limites estabelecidos pela legislação aplicável e pelas normas das empresas envolvidas;
- IV. não deverá haver frequência ou repetição da cortesia para o mesmo destinatário;
- V. deverá haver conexão com o negócio da empresa e com a atividade do destinatário da cortesia, de forma impessoal. Caso haja na organização uma outra pessoa mais indicada para ser a destinatária da cortesia, em razão da sua atividade profissional, o convite deverá ser redirecionado para ela, em substituição à destinatária originária.

2.4.2.4 Política relativa a registros e controles contábeis

Esta política deverá indicar quais medidas deverão ser adotadas pela organização para assegurar a confiabilidade e precisão dos seus registros contábeis, de forma a permitir o monitoramento das suas receitas e despesas e possibilitar a identificação de práticas ilícitas. Recomenda-se que os registros sejam analíticos e contenham um histórico que indique, por exemplo, o motivo para determinada contratação ou a justificativa para o pagamento de um

preço acima do preço habitual de mercado. Recomenda-se também que a política preveja situações em que o negócio deva ser submetido à avaliação e aprovação de uma pessoa ou área determinada, em situações onde houver uma maior chance de prática irregular. Em empresas de maior porte, também é recomendável que esta política preveja a realização de uma auditoria externa independente.

2.4.2.5 Política de contratação de terceiros

De acordo com o relatório OECD *Foreign Bribery Report* (OECD, 2014, p. 11), que analisou 427 casos de corrupção de agente público estrangeiro que tiveram ação de *enforcement* iniciada desde o início da vigência da Convenção da OCDE para Combate à Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais, até 01 de junho de 2014, 75% (setenta e cinco por cento) dos casos envolveram pagamento através de intermediários. Assim, fica evidente a importância desta política para reduzir o risco de a empresa se ver envolvida em um caso de corrupção devido à atuação de um terceiro por ela contratado, principalmente nos casos em que esse terceiro é contratado para interagir com agentes públicos. Recomenda-se que esta política estabeleça um critério para a identificação de contratações de alto risco, onde um cuidado maior deverá ser tomado, incluindo, por exemplo: a realização de um *background check*, ou seja, de uma verificação do histórico do(a) contratado(a); e a verificação se o(a) contratado(a) possui um Programa de Integridade efetivo e que esteja de acordo com os princípios éticos defendidos pelo(a) contratante. Também é recomendável que a política determine a inclusão, em todos os contratos, de cláusulas que protejam a empresa contratante, prevendo penalidades e até mesmo a rescisão do contrato na hipótese de envolvimento do terceiro em atos de corrupção, ainda que não estejam relacionados à execução do próprio contrato.

Esta política também deverá prever situações que sirvam de alerta para a possível prática de atos ilícitos, como, por exemplo, pagamentos em espécie, ou que tenham pessoas físicas ou jurídicas diversas da contratada como destinatárias, ou através de contas estabelecidas em países conhecidos como paraísos fiscais. Outro sinal de alerta pode ser a contratação de pagamentos *ad exitum*, uma vez que podem estimular a obtenção do êxito pelo(a) contratado(a) “a qualquer custo”, independentemente dos meios, e podem ainda servir para ocultar na contabilidade do(a) contratante e do(a) contratado(a) pagamentos de propina.

2.4.2.6 Política sobre fusões, aquisições e reestruturação societária

O objetivo desta política é prevenir que a empresa seja responsabilizada ou sofra danos em razão do envolvimento da empresa adquirida, antes da fusão ou aquisição, em infração à Lei Anticorrupção. Recomenda-se que esta política preveja a realização de uma *due diligence* anticorrupção e suborno, que inclua a realização de um *background check* para verificar a existência de algum histórico de ato de corrupção que envolva a empresa analisada, e indique situações que possam servir como alerta para a realização de investigações mais detalhadas. Deve ser prevista, também, a adesão da empresa adquirida ao Programa de Integridade da empresa adquirente, como uma medida para assegurar a continuidade do compromisso de integridade na condução dos negócios.

2.4.2.7 Política sobre patrocínios e doações

É fundamental que a empresa estabeleça os critérios e os limites para que seja admitido oferecer ou receber doações e patrocínios no âmbito das suas atividades. É comum que o próprio Código de Ética e Conduta já defina esses limites, mas, dependendo do porte e da estrutura da empresa, recomenda-se a adoção de uma política específica. Os limites dependerão do quão conservadora ou arrojada a empresa pretende ser. Embora não haja nas doações e patrocínios, por si só, qualquer ilícito, por outro lado, são situações que representam maior risco de infração à Lei Anticorrupção. Afinal, são situações que, se não forem tratadas com transparência, podem encobrir pagamentos de vantagens indevidas. Recomenda-se que a empresa determine de forma clara em que situações específicas não serão admitidos doações e patrocínios e que, nos demais casos, estabeleça um fluxo que indique os níveis delegantes com poderes para análise e aprovação. Nos casos em que houver risco significativo que represente um alerta, recomenda-se a realização de um *background check* da pessoa ou organização envolvida.

2.4.3 Comunicação e treinamento

Para que o Programa de Integridade seja efetivo, é indispensável que seja implementado um plano de comunicação e treinamento, que faça permear por toda a organização os seus compromissos no tocante ao cumprimento das normas e à conduta esperada de todos aqueles que de alguma forma se relacionam com ela. É fundamental que todos os

stakeholders internos e externos da empresa conheçam, portanto, o Código de Ética e Conduta, e as políticas que gravitam em torno dele.

O conteúdo do Código de Ética e Conduta e de todas as políticas que compõem o Programa de Integridade deverá ser difundido a todos os funcionários, prestadores de serviços e parceiros comerciais. Recomenda-se que o Código de Ética e Conduta seja publicado e entregue a todo o público referido acima e que os demais documentos fiquem disponíveis, junto com o Código de Ética e Conduta, em local de fácil acesso e consulta. Recomenda-se que estejam disponíveis na própria página da empresa na internet e na rede interna, se existir.

A linguagem deverá ser compreensível para pessoas de todos os níveis de escolaridade e de todas as camadas sociais e a comunicação deve ser ostensiva, através de campanhas corporativas, e-mails, cartazes, etc.

O treinamento deverá ser adequado ao porte e à atividade da empresa, além de considerar o mapeamento de riscos e as lições aprendidas através das próprias experiências do respectivo Programa de Integridade. Profissionais que desempenham funções mais expostas a risco de integridade deverão receber maior atenção, com treinamento específico e/ou em periodicidade com menores intervalos.

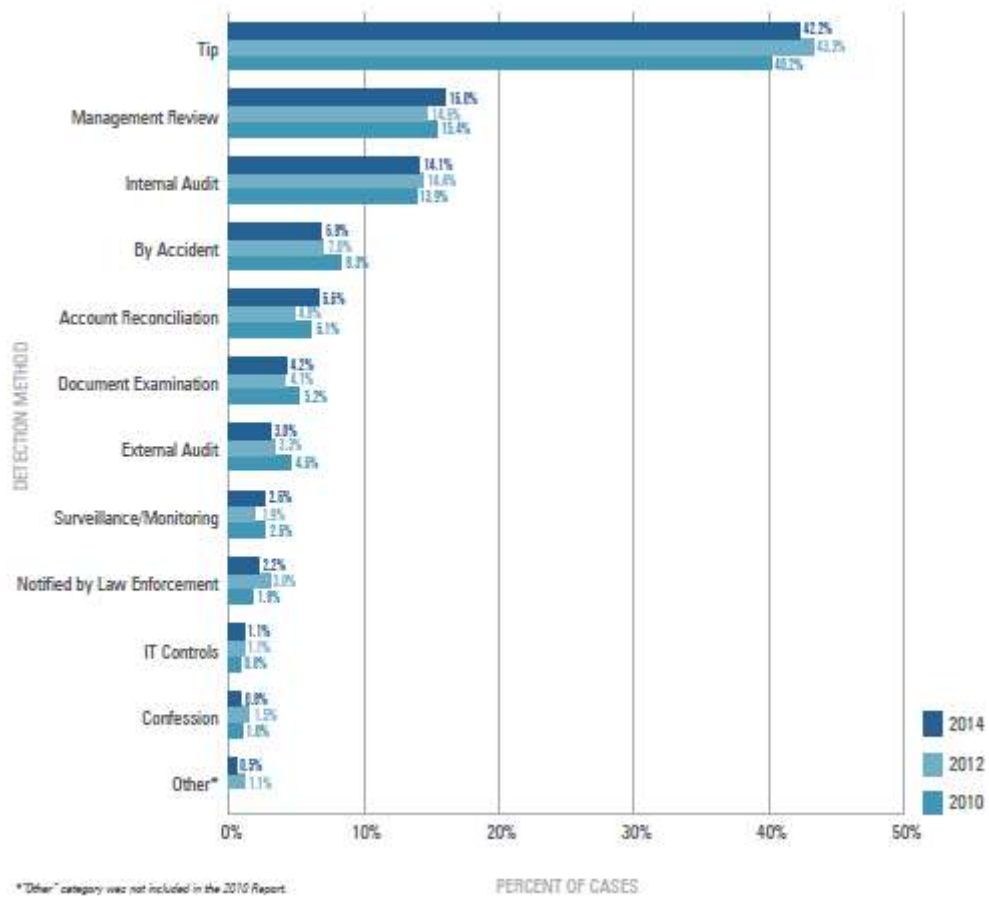
Deverá ser mantido um registro de quantos e quais funcionários receberam qual treinamento, não apenas por uma questão de controle interno, mas também para demonstrar às autoridades em caso de uma eventual investigação de responsabilidade por infração à Lei Anticorrupção. É imprescindível, também, que haja uma ampla comunicação a respeito dos canais disponíveis para o recebimento de denúncias de não-conformidades ou desvios de conduta.

2.4.4 Canal de Denúncias

De acordo com o relatório *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse*, publicado em 2014 pela ACFE, o recebimento de dicas (“*tip*”) é o meio mais comum de detecção de fraudes, por uma larga margem de diferença em relação à revisão gerencial e à auditoria interna, segundo e terceiro principais meios, respectivamente, como pode ser visto em Figura 6.

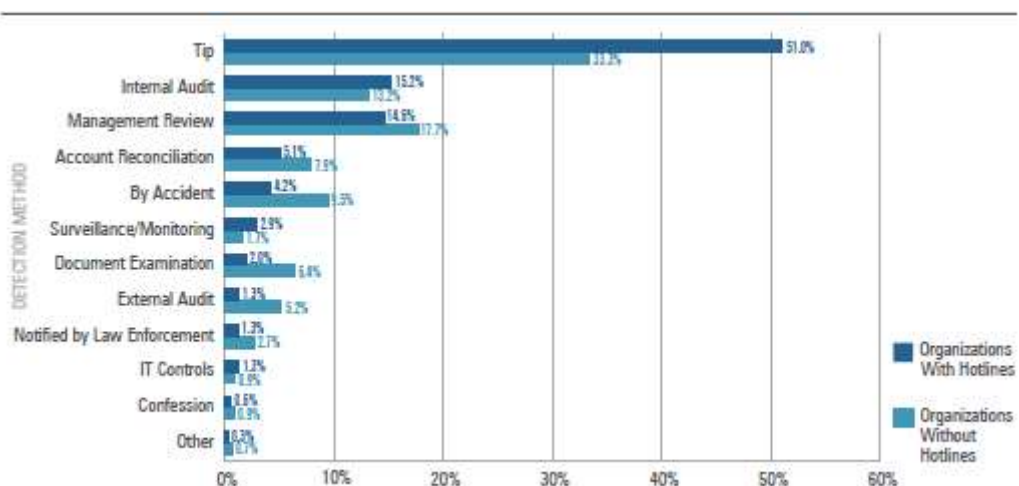
Nos casos em que a empresa mantém um “*hotline*”, ou seja, um canal disponível para o recebimento de denúncias, seja por telefone, portal na internet ou e-mail, o percentual de denúncias recebidas através de dicas é ainda maior (ACFE, 2014), figura 7.

Figura 6. Detecção inicial de fraudes ocupacionais



Fonte: (ACFE, 2014)

Figura 7. Impacto das “hotlines”



Fonte: (ACFE, 2014)

Ou seja, a existência de um canal de denúncias incentiva o uso do método mais eficiente para o descobrimento de fraudes praticadas no âmbito de uma organização. Essas estatísticas demonstram a importância de se ter um canal de denúncias operante, disponível não apenas para os próprios funcionários da empresa, mas para o público em geral, incluindo prestadores de serviços, fornecedores, parceiros comerciais, clientes e quaisquer membros da sociedade, sem restrições.

Recomenda-se que o canal de denúncias seja operado por um terceiro independente, preferencialmente uma empresa especializada na prestação desse serviço. Assim, além de se ter um atendimento especializado, é realizada também uma triagem no recebimento das denúncias, que possibilita a prevenção de eventuais conflitos de interesses. Afinal, o sujeito apontado na denúncia pode ser um profissional da área de *Compliance* da empresa, incluindo o próprio *Compliance Officer*, ou um membro do Comitê de Ética, por exemplo. Com a denúncia sendo recebida por um terceiro, independente, ele tem condições de endereçá-la à empresa de uma forma que evite conflitos de interesses e que preserve a imparcialidade na condução do caso, seguindo a forma prevista no regimento ou na política que regula o fluxo de comunicações e decisões no âmbito do Programa de Integridade. Por exemplo, no caso de uma denúncia que justifique uma investigação contra o *Compliance Officer*, é razoável que o caso seja endereçado diretamente e apenas aos membros do Comitê de Ética, sem que o *Compliance Officer* tome conhecimento. Nesse exemplo, caso o canal de denúncias fosse operado diretamente pela área de *Compliance* da empresa, internamente, talvez não tivesse independência e imparcialidade para o tratamento do caso e talvez a denúncia chegasse indevidamente ao conhecimento do *Compliance Officer*.

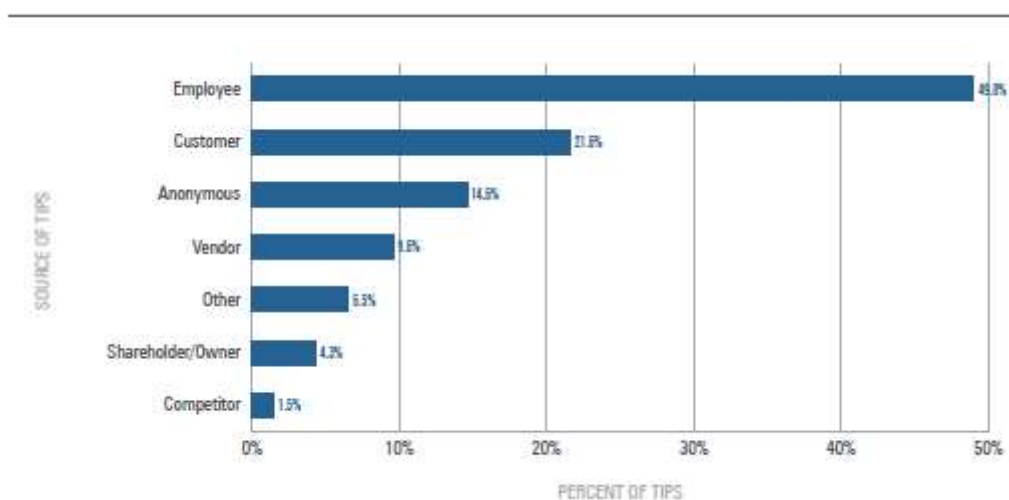
Em um canal de denúncias interno pode haver ainda o receio de um denunciante anônimo ser reconhecido pelo(a) colega de trabalho responsável pelo atendimento. Principalmente em empresas de menor porte, onde grande parte dos funcionários se conhece, é frágil a garantia do anonimato se o canal de denúncias for interno. Se o funcionário que tem a intenção de fazer uma denúncia for conhecido da pessoa responsável pelo atendimento, pode ficar constrangido e desistir de fazê-la, ainda mais se tiver uma voz, sotaque ou outra característica na comunicação oral que o distinga.

Todo o fluxo de comunicação e todo o trâmite interno para tratamento da denúncia, desde o seu recebimento até o seu arquivamento/encerramento, devem estar disciplinados no Código de Ética e Conduta ou em uma política ou regimento específico, para assegurar que o processamento aconteça de forma transparente e não-discriminatória.

2.4.5 Proteção ao *whistleblower*

Segundo o relatório *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse* (ACFE, 2014), 49% (quarenta e nove por cento) das dicas, que vimos no item 2.4.4, acima, que são a principal forma de a empresa tomar conhecimento de fraudes, são transmitidas por funcionários da própria empresa. A Figura 8 apresenta as dicas em função de sua fonte.

Figura 8. Fonte das “*tips*”, ou dicas, em percentuais



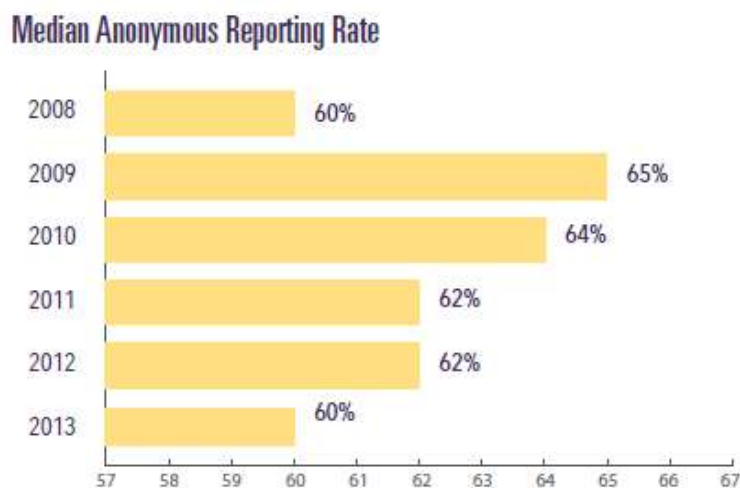
Fonte: (ACFE, 2014)

Ou seja, os próprios funcionários são a principal fonte de informações sobre desvios de conduta praticados por colegas seus ou com a participação deles. É importante, portanto, criar condições para que os funcionários possam fazer denúncias sem receio de sofrer retaliações.

Daniel Ribeiro Barcelos, em sua Dissertação de Mestrado intitulada “Incentivos ao *Whistleblowing*: a proteção do reportante na política de combate à corrupção no Brasil”, sob orientação do Prof. Gustavo Henrique Justino de Oliveira, defende que o anonimato e a confidencialidade são as proteções mais efetivas para o *whistleblower*, servindo como uma primeira barreira de proteção, e que as medidas protetivas antirretaliadoras seriam uma segunda barreira de proteção. Portanto, para que o Programa de Integridade incentive o recebimento de denúncias, é indispensável que assegure ao denunciante o anonimato (a não ser que o próprio denunciante, voluntária e espontaneamente, prefira identificar-se), a confidencialidade e uma proteção antirretaliação (BARCELOS, 2019, p. 95).

No relatório *The Ethics and Compliance Hotline Benchmark Report*, publicado em março de 2014, também mencionado por Barcelos (2019, p. 94), a média de denúncias anônimas apurada, em relação ao total de denúncias, é ainda maior, variando entre 60% e 65% entre os anos de 2008 e 2013, como pode ser visto na Figura 9.

Figura 9. Média das denúncias anônimas apuradas



Fonte: (BARCELOS, 2019, p. 94)

Fica evidente, portanto, a importância de se garantir o anonimato do denunciante, a não ser que o próprio denunciante abra mão desse direito.

A confidencialidade deve ser assegurada em relação a todos os dados da denúncia, como as partes envolvidas, os fatos narrados e as evidências fornecidas. Deve-se também assegurar a total confidencialidade a respeito da própria existência da denúncia, em si. O vazamento de informações referentes a denúncias pode prejudicar uma eventual investigação e pode ainda facilitar a prática de atos lesivos contra as partes envolvidas e contra terceiros.

Ainda que se garantam o anonimato e a confidencialidade, é fundamental que existam medidas para proteger o denunciante de retaliações. Afinal, ainda que o anonimato seja de fato preservado e, não seja possível identificar exatamente quem foi o denunciante, dependendo das circunstâncias, é possível, por dedução, chegar a um número restrito de possíveis denunciante. A partir daí, não se pode descartar a prática de atos de retaliação, sob as mais diversas formas. Portanto, é importante que a organização possua uma política de recebimento de denúncias e não-retaliação, que não apenas estabeleça a proteção aqui recomendada, mas que também reforce os compromissos de sigilo e anonimato acima referidos.

2.4.6 Ações de remediação

Como já havia sido abordado no item 2.2, é importante que se tenha um regimento interno ou uma política que defina os papéis e responsabilidades do *Compliance Officer*, dos membros do Comitê de Ética e dos demais atores do Programa de Integridade, se existirem. Esse documento deverá descrever o fluxo de comunicação e de aprovações no âmbito do Programa de Integridade, desde o recebimento de uma denúncia até o desfecho do caso. Afinal, uma série de decisões deverá ser tomada, dependendo da infração, das partes envolvidas, das circunstâncias e das evidências obtidas: Será prudente o afastamento do(s) suspeito(s) preventivamente? Caberá uma investigação? Em caso positivo, será mais adequada uma investigação interna, ou externa? Que setores da empresa deverão ser acionados? Como e quando deverá ser feita a comunicação interna a respeito do fato? Como se dará a comunicação e a colaboração com as autoridades competentes? Caberá a aplicação de medidas disciplinares? Quais as medidas disciplinares adequadas para o caso? Esses são alguns exemplos de decisões que serão facilitadas caso exista um regimento interno ou uma política disciplinando de forma clara quem terá qual atribuição/responsabilidade e qual o trâmite para o tratamento de cada caso.

2.5 MONITORAMENTO CONTÍNUO

O Programa de Integridade não é um trabalho que, uma vez elaborado e entregue, está finalizado. Na verdade, a entrega, ou seja, a implementação do Programa de Integridade, marca apenas o início do seu funcionamento. A partir daí, é indispensável que o Programa de Integridade seja permanentemente monitorado e aperfeiçoado. O quinto e último pilar, portanto, é o pilar que vai assegurar que todos os mecanismos que compõem o Programa de Integridade – inclusive os próprios mecanismos de monitoramento – estão no seu devido lugar e operando continuamente, conforme o planejado.

Operar conforme o planejado, porém, não significa simplesmente operar de acordo com o cenário identificado quando da elaboração do Programa de Integridade. O Programa deve se adequar constantemente, de forma a refletir as mudanças que vierem a ocorrer na própria empresa, nas suas atividades e no ambiente externo. Deve ainda ser aperfeiçoado levando-se em consideração as denúncias recebidas, as lições aprendidas e as falhas detectadas no próprio Programa. É um trabalho dinâmico, que se retroalimenta e leva ao aperfeiçoamento do Programa de Integridade.

Também para que o monitoramento seja eficaz é importante a existência de um planejamento, que busque a obtenção de informações (dados, estatísticas, etc.), crie rotinas e estabeleça critérios de medição. São boas práticas, por exemplo, a geração de relatórios sobre as rotinas do Programa de Integridade (treinamentos realizados, denúncias recebidas, investigações efetuadas, medidas disciplinares aplicadas, etc.), a verificação de tendências a partir das reclamações e dos feedbacks de stakeholders da empresa e a verificação se as políticas estão sendo aplicadas às principais áreas de risco, por exemplo.

Havendo na empresa uma gestão estruturada com objetivos e metas definidos periodicamente para cada área, é importante que o *Compliance Officer* tenha KPI's ("Key Performance Indicators") relacionados à verificação da efetividade do Programa de Integridade.

O próprio monitoramento deve ser checado. Deve contemplar todas as áreas da empresa e verificar se os resultados apontados anteriormente foram considerados e levaram à correção de falhas detectadas.

3 POR QUE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE FALHAM?

Neste capítulo serão identificadas, a partir da análise das sentenças condenatórias por corrupção ativa proferidas pela 13ª Vara Federal de Curitiba - PR, no âmbito da Operação Lava Jato, exemplos de falhas de um Programa de Integridade. Não serão avaliadas a correção ou incorreção das sentenças sob os pontos de vista do Direito Penal e do Direito Processual Penal, uma vez que essa análise não compõe o objeto deste trabalho. Também não serão avaliados os Programas de Integridade das empresas sobre as quais versam as sentenças estudadas, nem mesmo levaremos em consideração se tais empresas, de fato, mantinham Programas de Integridade. Este trabalho realizará, a partir das sentenças, um diagnóstico das situações que poderiam e deveriam ter sido prevenidas, detectadas e/ou remediadas, no âmbito de um Programa de Integridade efetivo, pelas empresas condenadas por corrupção ativa no âmbito da Operação Lava Jato. E esse mesmo diagnóstico, realizado com base nos pilares do Programa de Integridade conforme orientação da CGU, poderá ser de grande utilidade para a análise de qualquer Programa de Integridade que se pretenda que seja efetivo.

3.1 IDENTIFICAÇÃO DAS PRINCIPAIS CAUSAS

A partir da análise de cada uma das sentenças que compuseram o objeto da pesquisa, foi elaborada a matriz constante no Apêndice 1, identificando, com base nos pilares descritos no Capítulo 2, os atos e fatos narrados nas já referidas sentenças que poderiam ter sido prevenidos, detectados e/ou remediados por um Programa de Integridade efetivo. Trata-se de pontos de atenção úteis para a elaboração ou revisão de qualquer Programa de Integridade.

A resposta para a pergunta-problema deste trabalho, portanto, será dada ao longo dos próximos itens e subitens deste Capítulo.

3.1.1 Programas de Integridade “de fachada”

No item 2.1, este trabalho tratou do primeiro pilar do Programa de Integridade, qual seja, o comprometimento e apoio da alta direção da empresa. Foi destacada a importância de os principais líderes da empresa liderarem pelo exemplo (“*tone from/at the top*”), agirem conforme o discurso (“*walk the talk*”) e garantirem todos os meios necessários para que o Programa de Integridade seja, de fato, efetivo.

Quando a alta administração da empresa não está engajada para fazer funcionar o Programa de Integridade, tampouco pratica a conduta que é esperada de todos os colaboradores, o que se tem é um Programa de Integridade mais fraco, com a sua efetividade prejudicada. Tende a ser mais difícil exigir uma certa disciplina do corpo de funcionários se, no topo da estrutura hierárquica da empresa, há casos tratados como exceção ou é feita vista grossa para a prática de atos que não são tolerados quando praticados por funcionários de outros níveis da organização.

No âmbito da Operação Lava Jato, o que se descobriu é algo ainda mais grave:

Os atos de corrupção praticados por diversas empresas do setor da construção civil, com o objetivo de fraudar sistematicamente licitações da Petrobras, aconteceram com a participação direta de membros da cúpula dessas empresas. Conforme se depreende da planilha constante no Apêndice 1, das 59 (cinquenta e nove) condenações por corrupção ativa identificadas na pesquisa realizada neste trabalho, 51 (cinquenta e uma) tiveram como condenados profissionais que desempenhavam funções de presidência, vice-presidência, direção ou superintendência nas suas respectivas empresas. Ou seja, em 86% dos casos, o condenado foi um membro da alta administração da empresa. E não estão sendo considerados nesta contagem os profissionais que atuaram apenas como terceiros intermediários das empresas corruptoras, ainda que fossem administradores ou sócios/acionistas das suas respectivas empresas.

Não se observou, nas empresas que tiveram gestores condenados no âmbito da Operação Lava Jato, a tomada de qualquer providência concreta com os objetivos de investigar, fazer cessar as práticas ilícitas, afastar os profissionais envolvidos e/ou puni-los. Vejamos este trecho da sentença proferida no Proc. Nº 5083376-05.2014.404.7000, onde foram condenados José Aldemário e Agenor Medeiros, respectivamente Presidente e Diretor da Área Internacional da construtora OAS:

461. Os acusados José Aldemário e Agenor Medeiros tinham o dever, como dirigentes, de determinar, com seriedade, a apuração desses fatos.

462. A ausência de qualquer providência concreta e efetiva por parte da OAS, entre março e novembro de 2014, mesmo quando divulgado publicamente o envolvimento da OAS no esquema criminoso, é outra prova de seu envolvimento nos crimes em questão, corroborando também no ponto o depoimento dos acusados colaboradores.

463. Afinal, a falta de providências efetivas da OAS, em particular de seu Presidente, tem por única explicação o fato dele mesmo estar envolvidos nos crimes.

464. Não se trata de responsabilizá-los, os dirigentes, por omissão, mas de apontar que a omissão é mais uma prova indireta de seu envolvimento nos crimes.

Mais um exemplo semelhante, de envolvimento da cúpula da empresa, pode ser extraído da sentença proferida no Proc. Nº 5083258-29.2014.404.7000, envolvendo a construtora Camargo Corrêa. Nesse caso, houve o envolvimento inclusive de membros do Conselho de Administração da empresa. Embora desde maio de 2014 tivessem sido publicadas notícias relatando uma suposta participação da Camargo Corrêa no escândalo de corrupção apurado pela Operação Lava Jato (ISTOE, 2014), somente em novembro de 2014, após a prisão cautelar de três executivos da empresa, o Conselho de Administração determinou a realização de uma auditoria. Antes, o Conselho de Administração chegou a convocar Dalton Avancini, o Diretor-Presidente da empresa, para prestar esclarecimentos. Porém, nada foi feito, até mesmo porque o próprio presidente do Conselho de Administração, João Auler, tinha conhecimento e estava envolvido no crime de corrupção ativa:

454. O acusado João Auler tinha o dever, como Presidente do Conselho de Administração, de determinar, com seriedade, a apuração desses fatos.

455. Esse dever era mais acentuado pois tinha conhecimento específico dos fatos, já que, mesmo fiando-se em seu álibi inverossímil, ele mesmo admitiu ter sido procurado por José Janene e Alberto Youssef para tratar do pagamento de propina.

Pelo envolvimento direto com os atos de corrupção, João Auler, Presidente do Conselho de Administração da Camargo Corrêa, foi, de fato, condenado pelo crime de corrupção ativa.

Merece destaque, ainda, o envolvimento da cúpula da Odebrecht nos atos de corrupção desvendados pela Operação Lava Jato.

Na primeira sentença condenatória de executivos da Odebrecht avaliada neste trabalho, proferida em 08 de março de 2016, embora ainda houvesse limitado conhecimento sobre o envolvimento do grupo nos atos de corrupção investigados, já havia sido possível identificar a existência de um esquema sofisticado dentro da organização, que transcendia as empresas individualmente consideradas e levava à conclusão de que estava na Holding o controle da participação das empresas do grupo no esquema de corrupção. É o que se depreende deste trecho da sentença proferida no Proc. nº. 5036528-23.2015.404.7000, em alusão ao presidente da holding do Grupo Odebrecht, Marcelo Bahia Odebrecht:

849. Trata-se aqui de operações milionárias e estruturadas com requinte e que só poderiam ter sido realizadas de forma organizada, por pessoas com o controle sobre o Grupo empresarial e suas principais empresas.

850. Então esses elementos de prova revelam que o responsável maior pelos crimes é Marcelo Bahia Odebrecht, mandante de Rogério Santos de Araújo e Márcio Faria da Silva.

Mais tarde, com o prosseguimento das investigações conduzidas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e com a celebração de diversos acordos de leniência e de colaboração premiada, o entendimento do caso foi ficando mais amplo. Foi-se percebendo, então, que o requinte ao qual se referiu o MM Juiz Sergio Moro no trecho acima transcrito era ainda maior, chegando ao ponto de existir na Odebrecht um setor destinado ao pagamento não-contabilizado de propinas, denominado Setor de Operações Estruturadas.

A Odebrecht mantinha, também, uma planilha para controle de uma espécie de conta corrente mantida com o então Ministro da Casa Civil, Antônio Palocci: a planilha “Posição Programa Especial”.

O Setor de Operações Estruturadas era subordinado a ninguém menos que o Presidente do Grupo Odebrecht, Marcelo Bahia Odebrecht, a quem cabia também a gestão da Planilha “Posição Programa Especial”, conforme se depreende dos trechos abaixo, extraídos da sentença proferida no Proc. Nº 5054932-88.2016.404.7000, que a ele se referem:

520. Afinal, era ele quem, como Presidente da Construtora Norberto Odebrecht e sucessivamente como Presidente do Grupo Odebrecht, mantinha o contato com Antônio Palocci Filho e Branislav Kontic e era ele com definiu os pagamentos da planilha “Posição Programa Especial”. Além disso, o Setor de Operações Estruturadas estava subordinado a ele, embora tivessem os líderes empresariais certa liberdade para definir o pagamento de vantagem indevida a agentes públicos em seu âmbito de atuação.

521. Segundo Marcelo Bahia Odebrecht, o Setor de Operações Estruturadas era utilizado para a realização de pagamentos não-contabilizados no âmbito do Grupo Odebrecht.

[...]

677. Então, os créditos abertos e consignados na “Planilha Programa Especial Italiano” representavam acertos de corrupção pelo Grupo Odebrecht que visavam beneficiar ocupantes de cargos públicos federais de elevada hierarquia, quer estivessem presentes contrapartidas específicas e imediatas ou contrapartidas gerais e a longo prazo.

Do Grupo Odebrecht foram condenados Marcelo Bahia Odebrecht, Presidente da Holding, e outros 5 diretores, incluindo o Presidente da Construtora Norberto Odebrecht e o Presidente da Odebrecht Ambiental. O que se denota das sentenças é que não havia simplesmente uma questão de falta de comprometimento da alta administração com a integridade. Era mais que isso: Existia, sim, um comprometimento da alta administração, mas esse comprometimento era, na verdade, com a prática, a manutenção e o controle de atos de corrupção.

880. [...] há um conjunto de provas muito robusto que permite concluir, acima de qualquer dúvida razoável, que o pagamento das propinas pelo Grupo Odebrecht aos agentes da Petrobras, com destinação de parte dos valores a financiamento político, não foi um ato isolado, mas fazia parte da política corporativa do Grupo Odebrecht, e

que Marcelo Bahia Odebrecht foi o mandante dos crimes praticados mais diretamente pelos executivos Márcio Faria da Silva, Rogério dos Santos Araújo, Cesar Ramos Rocha e Alexandrino Alencar.”

Quando há tamanho grau de envolvimento do mais alto escalão da administração de uma empresa com atos de corrupção, resta prejudicada qualquer iniciativa de se implementar um Programa de Integridade efetivo. Daí concluímos que, sem o comprometimento e o apoio da alta administração, que consiste no primeiro pilar do Programa de Integridade, o que se tem é um Programa de Integridade “de fachada”, ou apenas “no papel”.

A inexistência do apoio e do comprometimento da alta direção com o Programa de Integridade faz ruir o Programa de Integridade como um todo. A conduta da liderança da empresa, nesse caso, não transmite uma mensagem de conformidade com as normas, muito menos inspira uma cultura de *Compliance*. Nesse ambiente, ainda que seja implementado pela empresa um Programa de Integridade, com todos os mecanismos recomendados, a revelação de um escândalo de proporção gigantesca como o da Operação Lava Jato gera para os funcionários da empresa e para todos os stakeholders a sensação de que os membros da cúpula da empresa são tratados de forma excepcional, à parte do Programa de Integridade, quando, ao invés disso, deveriam praticar o discurso, liderar pelo exemplo (“*walk the talk*”) e fazer permear por toda a organização uma cultura de *Compliance* (“*tone from the top*”).

Os exemplos citados foram das empresas OAS, Camargo Corrêa e Odebrecht, mas também poderíamos citar o Grupo Galvão, Engevix, Mendes Junior, Setal Óleo e Gás, UTC Engenharia, Andrade Gutierrez, Schahin, Construbase, Carioca Engenharia, Construcap, Decal Brasil e NM Engenharia – organizações que tiveram um ou mais gestores condenados pelo crime de corrupção ativa no âmbito da Operação Lava Jato.

3.1.2 Terceirização: cegueira deliberada

As demais empresas condenadas por corrupção ativa, que não foram citadas no item anterior, tiveram uma outra característica específica, em comum entre elas: a contratação de um terceiro para intermediar a relação com a Petrobras e seus agentes, que nos leva à segunda causa para a falha de Programas de Integridade a ser abordada neste trabalho: a cegueira deliberada (“*willful blindness*”).

Entre as empresas que foram alvo da Operação Lava Jato, quatro tiveram um representante seu condenado por corrupção ativa, mas esse representante não era um

funcionário ou diretor da empresa: era um terceiro contratado para intermediar a relação com a Petrobras.

O simples fato de uma empresa privada contratar um terceiro para atuar como lobista, por si só, não é ilícito. É comum e razoável que as empresas contratem um intermediário com o intuito de facilitar a participação em uma concorrência, tirando proveito da sua experiência, do seu conhecimento técnico e do seu *know-how*. Porém, quando a atuação desse intermediário vai além do simples lobby e inclui o pagamento de propina a agente público, fica caracterizado, então, o crime de corrupção. Assim explica o MM. Juiz Sergio Moro, na sentença proferida no Proc. nº. 5083838-59.2014.404.7000, envolvendo a Samsung Heavy Industries, que havia contratado Júlio Guerin de Almeida Camargo para intermediar a contratação com a Petrobras:

266. Júlio Camargo exerceu, na contratação do fornecimento dos Navios Sondas pela Samsung, o trabalho de lobista para a Samsung.

[...]

268. O lobby para intermediar contratos não é em si criminoso, mas, quando envolve também o pagamento dos dirigentes de empresa estatal ou outros agentes públicos, ultrapassa-se em muito a fronteira do lícito e legítimo.

Embora o exemplo acima diga respeito a um caso específico de contratação de um lobista, o mesmo raciocínio é aplicável para a contratação de qualquer prestador de serviços, máxime quando esse profissional interagirá com agentes públicos.

Outra situação digna de destaque foi a retratada na sentença proferida no Proc. nº. 5013405-59.2016.404-7000, envolvendo a Keppel Fels, que havia contratado Zwi Skornicki como intermediário para obter contratos com a Petrobras. Nestes trechos, o MM. Juiz Sergio Moro comenta sobre as declarações de Zwi Skornicki, transcrevendo algumas perguntas e respostas colhidas no depoimento deste.

193. Declarou, em síntese, que era o representante do Grupo Keppel Fels no Brasil.
[...]

194. Admitiu que teria intermediado propinas em contratos do Grupo Keppel Fels com a Petrobras. [...]

Juiz Federal: - E como isso foi desenvolvido, daí? Como prosseguiu?

Zwi Skornicki: - Aí foi desenvolvido com ele, acertamos com ele, quer dizer, eu acertei com ele um valor de comissão, de comissão não, de propina, e levei isso à Keppel, e a Keppel na época fez um consórcio com a Technip chamado FSTP, onde a Keppel tinha 75% e a Technip tinha 25%, aí eu levei ao CEO da Keppel do Brasil...
Juiz Federal: - Quem era essa pessoa?

Zwi Skornicki: - Tay Kim Hock. E levei também ao presidente da Technip no Brasil, que foi o senhor Frédéric Delormel, e levei já o valor que tinha sido proposto pelo senhor Raul Schmidt para a 52 e para a 51 porque era uma licitação única para as duas.

[...]

Juiz Federal: - E quando o senhor levou esses assuntos a esses dirigentes, o senhor também deixou claro que esses valores eram valores de propina?

Zwi Skornicki: - Deixei claro para a Keppel e para a Technip que seria uma propina a ser paga a funcionários da Petrobras, através do Raul Schmidt, e foi aceito.

195. Declarou que o Grupo Keppel Fels efetuou os pagamentos por entender que era necessário para obter o contrato.

Em outro trecho do seu depoimento, alusivo ao contrato referente a outra plataforma da Petrobras (P56), Zwi Skornicki torna a afirmar que os dirigentes da Keppel e da Technip tinham conhecimento do ato de corrupção:

Juiz Federal: - O senhor levou essa questão aos seus...

Zwi Skornicki: - Sempre, como representante eu não tinha autonomia de tomar nenhuma decisão desse porte.

Juiz Federal: - Para quem o senhor levou nesse caso?

Zwi Skornicki: - Levei, na época da 56, ainda para o Tay Kim Hock e o Frédéric Delormel, porque também ainda era o consórcio FSTP. [...]

Esses exemplos demonstram como a atuação de terceiros intermediando um negócio com agentes públicos oferece risco para a empresa contratante no tocante à possível prática de atos de corrupção. Os administradores da Keppel Fels e da Technip, aparentemente, tinham conhecimento da proposta de pagamento de propina através do terceiro contratado e, ainda que não tenham consentido expressamente, não impediram o ato de corrupção. Essa omissão consciente é o que caracteriza a cegueira deliberada, ou “*willful blindness*”.

Embora os fatos apurados na Operação Lava Jato não tenham trazido consequências na esfera criminal para os administradores da Samsung, da Keppel Fels e da Technip, mencionados acima, as três empresas celebraram acordos de leniência nos valores de R\$74,5 milhões (DW, 2019), R\$1,4 bilhão (ESTADÃO, 2017) e R\$1,1 bilhão (ESTADÃO, 2019), respectivamente. Ou seja, mesmo tendo um terceiro à frente dos atos de corrupção, as evidências de que os administradores da Keppel Fels e da Technip tinham ciência e, no mínimo, se omitiram, trouxeram consequências graves para essas empresas.

Nos exemplos trazidos acima, chama a atenção mais uma vez o envolvimento de membros do mais alto escalão das empresas corruptoras, o que compromete o primeiro pilar do Programa de Integridade, qual seja, o apoio e comprometimento da alta direção.

3.1.3 Falta de cooperação com a Justiça e com os entes fiscalizadores

Além de não tomarem medidas para apuração do envolvimento dos seus executivos no esquema de corrupção investigado pela Operação Lava Jato, algumas das empresas envolvidas, inicialmente, chegaram a negar a sua participação e ainda atacar as instituições responsáveis pela Operação, dificultando o deslinde dos fatos de forma completa, como denota, por exemplo, este trecho da sentença prolatada no Proc. nº. 5036518-79.2015.404.7000, que tem como réus os executivos da Andrade Gutierrez:

331. A empresa nada fez e ao contrário do esperado, logo após a efetivação das prisões preventivas em 19/06/2015 de alguns dos seus executivos, ainda publicou, em 24/06/2015, nos principais jornais do Brasil, o “Comunicado Andrade Gutierrez” no qual negou os crimes de cartel e corrupção e ainda atacou as ações da Polícia Federal, do Ministério Público Federal e da Justiça [...]

332. Muito depois, ao final de 2015, é que os executivos da Andrade e a própria Andrade passaram, louvadamente, a reconhecer as suas responsabilidades, chegando até mesmo a celebrar acordo de leniência, homologado por este Juízo em 05/05/2016 [...].

Outras empresas, como a Camargo Correa, chegaram a prestar informações falsas ao Ministério Público Federal:

451. [...] ao invés de ser tomada qualquer providência concreta para apurar o fato ou afastar os executivos, a Camargo Correa, na fase de investigação, ainda prestou deliberadamente informações falsas ao Ministério Público Federal quando especificamente indagada a respeito do contrato de consultoria celebrado com a empresa Costa Global Consultoria, de Paulo Roberto Costa.

A Odebrecht, de acordo com a sentença proferida no Proc. nº. 5036528-23.2015.404.7000, agiu de forma semelhante à da Camargo Correa, mas foi um pouco além:

856. Mesmo antes da revelação documental das contas, o Grupo Odebrecht fez, em 22/06/2012, publicar, nos principais jornais do País, nota de título “Comunicado Odebrecht” na qual atacou as instituições responsáveis pela assim denominada Operação Lava jato e faltou com a verdade explicitamente a respeito de fatos do processo, afirmando a inexistência do cartel e dos ajustes fraudulentos de licitação e principalmente negando qualquer relação ou pagamento a uma das contas mantidas no exterior, a *offshore* Constructora Internacional Del Sur.

857. O comportamento beligerante prosseguiu em todo o feito, em manifestações nos autos ou na imprensa [...].

Em relação a trechos de mensagens obtidas em um aparelho de telefone celular de uso pessoal de Marcelo Bahia Odebrecht que havia sido apreendido, foram feitos ainda os seguintes comentários pelo MM. Juiz Sergio Moro:

870. A expressão “vamos segurar até o fim” ainda é reveladora de que a Odebrecht, dirigida por Marcelo Bahia Odebrecht, daria toda a sustentação e apoio aos executivos mais diretamente envolvidos nos crimes, o que não é a postura normal caso a conduta deles contrariasse a política corporativa.

871. A referência a “higienizar apetrechos MF e RA” indica destruição de provas, com orientação para que os aparelhos eletrônicos utilizados por Márcio Faria da Silva e Rogério Santos de Araújo fossem limpos, ou seja, que fossem apagadas mensagens ou arquivos neles constantes eventualmente comprometedores.

A postura demonstrada nos exemplos acima denota uma falta de interesse dessas empresas em colaborar com as autoridades para a elucidação do caso. Um Programa de Integridade efetivo iria na direção contrária: além de utilizar-se de mecanismos para apurar os ilícitos praticados, levaria a empresa a colaborar e compartilhar informações com as autoridades, não apenas para que a empresa cumprisse o seu dever legal, mas também como uma forma de demonstrar a própria existência de um Programa de Integridade efetivo.

3.1.4 *Compliance* sem autonomia

Uma consequência natural de o mais alto escalão de uma organização estar envolvido na prática de atos ilícitos é o esvaziamento da instância responsável pelo *Compliance*, que ou foi conivente, ou foi totalmente ignorada pelos diretores, tornando-se uma figura meramente ilustrativa. A sentença prolatada no Proc. nº. 5083258-29.2014.404.7000, referente à Camargo Correa, mais uma vez ilustra bem essa situação. Vejamos o trecho abaixo do depoimento de Dalton Avancini, presidente da empresa:

Juiz Federal: - Depois que o senhor Alberto Youssef foi preso, em março de 2014, foi feita alguma coisa dentro da empresa, alguma iniciativa da empresa de apurar esses fatos, de elucidar o que tinha acontecido?

Dalton: - Eu era o presidente, né, quer dizer, então nós até tomamos algumas atitudes aí de compliance sobre isso aí, mas assim, não havia como também elucidar tudo porque seria eu mesmo o responsável. Vários desses atos foram por mim aprovados aí.

[...]

Juiz Federal: Ta, mas o senhor foi convocado ao Conselho de Administração?

Dalton: - Fui perguntado sobre isso e fui...

[...]

Juiz Federal: O senhor não falou que tinha pagamento de propina?

Dalton: - Não.

Juiz Federal: - O senhor não admitiu perante o Conselho de Administração que tinha esses pagamentos?

Dalton: - Não.

Juiz Federal: - E foi feita alguma apuração, alguma investigação interna pra...

Dalton: - Além dessa não.

Quando Dalton Avancini diz “Eu era o presidente, né, quer dizer, então nós até tomamos algumas atitudes aí de *Compliance* sobre isso aí, mas assim, não havia como também elucidar tudo porque seria eu mesmo o responsável”, deixa evidente que, por ele ser o presidente, a instância responsável pelo *Compliance* não teria autonomia suficiente para tomar as medidas aplicáveis, que seriam, minimamente, afastar das suas funções ele e os demais suspeitos de envolvimento nos atos de corrupção.

No caso da Camargo Corrêa, é importante salientar ainda que o próprio presidente do Conselho de Administração, João Ricardo Auler, estava envolvido diretamente no esquema de pagamento de propinas, como visto no item 3.1.1. Mesmo que a instância responsável pelo *Compliance* estivesse autorizada a escalar o assunto ao nível mais alto da empresa, ou seja, ao seu Conselho de Administração, encontraria na própria Presidência desse órgão uma pessoa diretamente envolvida no ato de corrupção. O fato de o Conselho de Administração ter tratado do assunto em uma reunião e não ter tomado qualquer providência visando à apuração do ocorrido denota que a instância responsável pelo *Compliance* da empresa não tinha qualquer respaldo da alta direção para atuar. O comprometimento que havia da alta direção da empresa era não com o Programa de Integridade, e sim com o esquema de pagamento de propinas desbaratado pela Operação Lava Jato.

A ausência de autonomia para a instância responsável pelo *Compliance*, portanto, abala o segundo pilar do Programa de Integridade e leva ao seu total esvaziamento, tornando a posição do *Compliance Officer* limitada ou até mesmo meramente figurativa.

3.1.5 Ausência ou inadequação do mapeamento de riscos

O terceiro pilar do Programa de Integridade, descrito no item 2.3, é o da análise de riscos. É através de um mapeamento de riscos que a empresa detectará as funções e os relacionamentos que mais estão expostos a riscos no tocante a uma eventual infração à Lei Anticorrupção. Graças à análise de riscos, a empresa terá informações suficientes para elaborar um Programa de Integridade moldado às suas características específicas, como a sua estrutura societária, sua operação, o mercado em que atua e o seu apetite para tomar riscos, entre outros fatores.

Caso a empresa não realize um mapeamento de riscos, ou não o realize de forma adequada, seu Programa de Integridade poderá não atentar para as situações de maior risco e, conseqüentemente, ainda que elabore e implemente os demais mecanismos típicos de um Programa de Integridade, poderá ter a sua eficácia comprometida.

Na pesquisa que alicerça este trabalho, podem-se extrair lições valiosas, que nos levam à conclusão de que uma má análise de riscos pode ser uma das principais causas para a falha de Programas de Integridade.

Qualquer empresa que tem entre as suas atividades uma forte interação com entes da administração pública direta ou indireta, incluindo empresas públicas e empresas de economia mista, deve identificar essas relações e os cargos que pressupõem interação com agentes públicos como atividades de risco elevado. Mais ainda no caso de empresas que têm como “core business”, ou seja, que têm entre as suas atividades principais a obtenção de contratos com entes públicos, em regra mediante contenda em concorrências públicas.

Como os principais objetivos imediatos do Programa de Integridade são prevenir, detectar e remediar atos que infrinjam a Lei Anticorrupção, a partir do que for identificado no mapeamento de riscos deverão ser moldados os mecanismos do Programa de Integridade. Ou seja, se há risco elevado para os profissionais que interagem com agentes públicos, esse risco deverá ser considerado na mensagem transmitida pela alta direção da empresa para o corpo de funcionários, nos treinamentos ministrados, no Código de Ética e Conduta e nas políticas aplicáveis e no monitoramento do Programa de Integridade, por exemplo.

Temos neste ponto, então, uma característica comum a todas as empresas que tiveram de alguma forma administradores ou representantes condenados pelo crime de corrupção ativa no âmbito da Operação Lava Jato: embora todas as referidas empresas tivessem alto grau de interação com a Petrobras - uma sociedade de economia mista - e precisassem disputar licitações para a obtenção de contratos com essa estatal, em nenhum momento foi mencionado ou reconhecido qualquer cuidado tomado ou qualquer medida preventiva implementada sob o aspecto de *Compliance* em razão do risco inerente a tal relação.

O mesmo deve ser dito quanto à contratação de terceiros para intermediar a contratação com agentes públicos. No item 3.1.2, vimos exemplos de empresas que se envolveram no esquema de corrupção investigado na Operação Lava Jato ao se utilizarem dos serviços de terceiros que pagaram propina para a obtenção de contratos junto à Petrobras. A contratação de terceiro para agir em nome da empresa exige cautela, especialmente em situações como as exemplificadas no item 3.1.2, em que esse terceiro tinha como objetivo relacionar-se com agentes públicos para obter um contrato com uma empresa estatal.

Risco ainda maior assume quem contrata, como representante, um ex-mandatário ou ex-ocupante de cargo público do Poder Executivo. Foi o caso da Engevix Engenharia, que contratou o ex-Ministro da Casa Civil José Dirceu “para a prospecção de negócios no Peru em decorrência do bom relacionamento que ele mantinha com autoridade daquele país”, como

descreve a sentença proferida no Proc. nº. 5045241-84.2015.404.7000, que assim discorre sobre os contratos firmados entre a construtora e o ex-Ministro:

545. Ocorre que, como visto no item 432, Milton Pascowitch declarou que apenas o primeiro contrato seria real, tendo de fato José Dirceu de Oliveira e Silva sido contratado pela Engevix Engenharia para obter negócios para a empreiteira no Peru, inclusive com a realização de viagem aquele país. Os demais, porém, teriam, segundo o acusado colaborador, servido apenas para repasses de valores a José Dirceu de Oliveira e Silva pela Engevix Engenharia, sem envolver prestação de serviços.

Se a interação com um agente público, por si só, já deve ser classificada como um evento de elevado risco em um mapeamento de riscos, maior ainda será o risco inerente à contratação de um ex-Ministro, com o objetivo de obter negócios em outro país, onde, aproveitando-se do bom relacionamento que mantinha com as autoridades locais, relacionar-se-ia com agentes públicos daquele país.

Os exemplos trazidos neste tópico reforçam a ideia de que, somente com a realização e atualização periódica de uma análise de riscos, pode-se ter um Programa de Integridade adequado às características e especificidades daquela respectiva organização. Os demais mecanismos do Programa de Integridade devem ser ajustados e calibrados de maneira coerente com os riscos identificados. Qualquer incongruência entre os riscos mapeados e os demais mecanismos do Programa de Integridade poderá significar uma fragilidade que reduza a capacidade do Programa de prevenir atos de corrupção.

3.1.6 Falhas nas regras e instrumentos

Neste item, serão tratadas as falhas relacionadas ao quarto pilar do Programa de Integridade, qual seja, o pilar das regras e instrumentos, a partir de exemplos extraídos das sentenças que fizeram parte da pesquisa objeto deste trabalho. Algumas dessas falhas estão ligadas mais a mecanismos de governança corporativa que ao próprio Programa de Integridade, em si. Porém, um Programa de Integridade efetivo tem como dever identificar tais falhas e funcionar como um catalisador para a sua correção. Os mecanismos que compõem o Programa de Integridade devem dispor de meios para detectar essas falhas, fazer cessar práticas irregulares, propor medidas de controle mais eficientes e acompanhar a sua implementação. Ou seja, um Programa de Integridade efetivo teria condições de detectar os pontos de atenção abordados a seguir e provocar medidas capazes de prevenir, fazer cessar e/ou remediar atos de corrupção.

3.1.6.1 Falhas nos mecanismos de governança corporativa

Toda empresa procura adotar uma estrutura organizacional que seja condizente com a sua missão, visão e valores e que permita buscar seus objetivos de forma eficiente e eficaz. Em qualquer que seja o modelo de estrutura organizacional, a empresa será dividida em diversos setores de atuação e desdobrada em níveis hierárquicos, cada qual com as suas atribuições e responsabilidades, sejam elas mais estratégicas, táticas ou operacionais, em sua respectiva área de atuação. E a atuação de cada um desses setores, em seus diferentes níveis hierárquicos, será disciplinada, em regra, por políticas, processos, protocolos e manuais. O conjunto desses documentos e normas internas, incluindo mecanismos de controle, compõe a governança corporativa da empresa, que, grosso modo, é a maneira como os seus *stakeholders* – internos e externos – se relacionam entre si.

Compliance e Governança Corporativa não se confundem, mas caminham de braços dados. A falha de um ou mais mecanismos de governança corporativa pode representar a falha de um controle e, assim, facilitar a ocorrência de um ato de corrupção. A seguir serão exploradas algumas dessas falhas verificadas na pesquisa que embasa o presente trabalho.

3.1.6.1.1 Comprometimento de órgãos de controle interno com a prática de atos ilícitos

Vimos no item 2.3 que, em um trabalho de análise de riscos, busca-se identificar a existência de barreiras de controle, que ajudam a proporcionar a prevenção e detecção de desvios de conduta. A inexistência e a fragilidade de controles deverão ser mapeadas e, a partir daí, deverão ser tomadas ações para mitigar ou eliminar os riscos decorrentes de tais falhas.

Quando um setor que desempenha importante papel de controle está, na verdade, comprometido com a prática de desvios de conduta, as consequências podem ser gravíssimas. É o caso, por exemplo, da Controladoria, setor com o qual se conta como guardião para que as operações financeiras sejam realizadas dentro das normas jurídicas e contábeis aplicáveis.

Na estrutura da OAS, porém, essa área era responsável por operacionalizar o pagamento de propinas mediante contratos fictícios. Vejamos um trecho do depoimento de Agenor Franklin Magalhães Medeiros, então Diretor da Área Internacional da OAS, extraído da sentença proferida no Proc. nº. 5021365-32.2017.404.7000, que trata do envolvimento da OAS, da Odebrecht e da Schahin na reforma do Sítio de Atibaia: “Agenor Franklin Magalhães Medeiros: - [...]. Eu não participava da operacionalização, nunca participei da

operacionalização da Controladoria. [...]. Essa fazia contratos fictícios, pagava fornecedores com contratos fictícios para gerar caixa dois”.

Mais à frente, na mesma sentença, José Aldemário Pinheiro Filho, Presidente da OAS, confirma que era a Controladoria que operacionalizava o pagamento das propinas:

José Aldemário Pinheiro Filho: - [...]. Eu pouco delegava isso pra, até por uma questão de ser um partido no poder; ser presidente, eu não queria [...]. Mas, tinha o pessoal da controladoria que operacionalizava. Vacari combinava comigo ou diretamente com essas pessoas e a gente fazia os pagamentos.

Trata-se de uma situação ainda pior que um simples controle ineficaz. Na verdade, um dos setores mais importantes para a prevenção e detecção de desvios de conduta estava comprometido com a operacionalização de atos ilícitos. O comprometimento da Controladoria com atos que ela deveria combater faz desmorar os processos que contavam com a sua atuação e pode colocar em risco os demais mecanismos de governança corporativa da organização.

3.1.6.1.2 Má distribuição/delegação de poderes

Um instrumento de governança corporativa, importantíssimo para estabelecer os limites de alçada de cada cargo ou função da empresa dentro do seu escopo de atuação é o Manual de Autoridades (ou Manual de Delegações). É ele que vai definir, para cada ato ou negócio inerente à atividade da empresa, qual o limite de delegação de cada função envolvida, criando-se assim uma cadeia de aprovações necessárias, a ser obtida para cada ato ou negócio. Ou seja, é esse documento que indica quem aprova o quê e até qual limite de valor.

Quanto maior o risco e quanto maior o valor envolvido, tende a ser mais alto o nível hierárquico com delegação para aprovar o negócio. Tende a ser maior, também, a importância de ser ter um verificador independente, ou seja, incluir na cadeia de aprovações um profissional de uma área que não tenha interesse direto no negócio. Assim, é fundamental que o Manual de Autoridades esteja calibrado e coerente com as atividades da empresa. Para que se tenha agilidade e eficiência, situações práticas do dia-a-dia ficam, comumente, sob a delegação dos níveis operacional e gerencial. Já aqueles atos e negócios que fujam do habitual – tanto no que diz respeito ao valor quanto aos riscos envolvidos – devem ser submetidos à aprovação de níveis mais altos, como Diretoria, Vice-Presidência, Presidência, ou até mesmo o Conselho de Administração.

Os casos de corrupção apurados no âmbito da Operação Lava Jato têm em comum o fato de envolverem contratações de valor multimilionário, às vezes até bilionário. Nesses casos,

é altamente recomendável que o negócio seja submetido à aprovação do mais alto escalão da empresa, o que inclui muitas vezes o seu Conselho de Administração.

Não foi o que se observou em alguns casos, como, por exemplo, no negócio ao qual se refere o Proc. nº. 5083401-18.2014.404.7000, envolvendo a empreiteira Mendes Junior, como se depreende deste trecho do depoimento de Alberto Youssef ao MM. Juiz Sergio Moro:

Juiz Federal: - Nas tratativas que o senhor teve com Sergio Cunha ou com Rogério Cunha de Oliveira, eles tinham autonomia, eles davam a última palavra ou alguma vez eles afirmaram ao senhor: “Olha, espera que eu vou ver se eu posso fazer isso ou não posso fazer isso”, “preciso de autorização, preciso ver com acionista, com outro presidente”... Ou eles tratavam isso com autonomia com o senhor?

Alberto Youssef: - Tratavam com autonomia.

Juiz Federal: - Nenhum deles reportou, por exemplo, a necessidade de consultar o presidente da empresa ou o Murilo Mendes?

Alberto Youssef: - Olha, normalmente o Rogério dizia a mim que ia tratar com o Sergio Mendes e também ia ver se a empresa tinha recurso pra que pudesse ser feito os pagamentos naquelas datas.

Sergio Cunha Mendes e Rogério Cunha de Oliveira, ambos condenados por corrupção ativa no processo em referência, eram Diretor Vice-Presidente Executivo e Diretor de Óleo e Gás, respectivamente. Nesse processo, foi investigado o pagamento de propina para fraudar licitações que levaram à assinatura de diversos contratos de valor vultoso, um deles chegando à impressionante quantia de R\$2.252.710.536,05 (dois bilhões, duzentos e cinquenta e dois milhões, setecentos e dez mil, quinhentos e trinta e seis reais e cinco centavos), isso sem considerar dez termos aditivos assinados posteriormente, que fizeram o valor do contrato ultrapassar a quantia de R\$2,8 bilhões de reais.

Aparentemente, a julgar pelo depoimento prestado por Alberto Youssef, dolo responsável por operacionalizar os pagamentos nesse esquema de corrupção, Sergio Cunha Mendes e Rogério Cunha Pereira tinham autonomia para tomar as decisões, apesar do valor bilionário envolvido no negócio. Daí o estranhamento do Juiz Federal, que questionou especificamente esse ponto.

Seria razoável e esperado que negócios de tamanho valor e tamanho risco fossem submetidos ao mais alto nível na estrutura da organização. No entanto, o que se observa neste caso é que, aparentemente, a deliberação sobre os pagamentos de propina não chegou a ter a participação do presidente da empresa nem do Conselho de Administração. A participação deles não chegaria a representar uma garantia de lisura ou uma certeza de que o pagamento de propina seria evitado, uma vez que no item 3.1.1 foram trazidos exemplos de envolvimento do mais alto

escalão de empresas como OAS e Odebrecht. No entanto, serviria como mais uma barreira de controle, que representaria mais uma possibilidade de se impedir a ocorrência do ato ilícito.

Raciocínio semelhante pode ser extraído do seguinte trecho do depoimento de Dalton Avancini, Presidente da Camargo Correa, ao MM. Juiz Sergio Moro, no Proc. nº. 5083258-29.2014.404.7000.

Com pagamentos de valor elevado sendo solicitados e aprovados pelos próprios profissionais responsáveis pelo projeto em voga, sem serem submetidos a uma instância com independência suficiente para avaliá-los e criticá-los de forma isenta, aumenta a chance de um pagamento irregular ser aprovado e realizado sem ser exposto.

Juiz Federal: - O quê resguardava o senhor de efetuar esses pagamentos e depois não ser, vamos dizer assim, individualmente responsabilizado?

Dalton: - Assim, até a empresa é bastante compartimentada né, quer dizer, e tem uma série de, então assim, vários desses pagamentos até eles eram feitos no próprio projeto, na própria obra fazia isso. E isso era colocado como a regra do jogo e a gente fazia né.

Há diversas situações que podem funcionar como um “*red flag*”, ou seja, um sinal de alerta para que se apure melhor o caso e para que exista uma maior cautela na aprovação do negócio. Se tais casos fossem investigados pela instância responsável pelo *Compliance* e/ou avaliados por uma instância superior dentro da organização, haveria uma maior chance de prevenção de um desvio de conduta.

Diversos são os exemplos de situações de risco, que devem servir como alertas, que podemos extrair das sentenças pesquisadas neste trabalho.

3.1.6.1.3 Omissão diante do conhecimento de irregularidades no processo da empresa contratante

As tomadas de decisão no âmbito de uma empresa, em regra, não acontecem de forma aleatória ou arbitrária. As decisões são tomadas conforme processos pré-definidos, que contém em algum momento e de alguma forma uma análise financeira, econômica e comercial, podendo ainda ser necessária a análise sob os pontos de vista jurídico, fiscal, ambiental e concorrencial, entre outros.

É natural que uma empresa evite fazer negócios que tenham para ela um Valor Presente Líquido (VPL) negativo. Afinal, isso significa que aquele negócio, trazido a valor presente por meio de cálculos de matemática financeira, representa um prejuízo. Logo, o fato de uma empresa não deixar de seguir com a celebração de um negócio mesmo sabendo que esse negócio

lhe traz prejuízo deveria ser considerado como um sinal de alerta, inclusive para a empresa que está contratando com ela - ainda mais no caso da Petrobras, que possui processos definidos para tal situação e que tem uma Comissão Interna de Apuração, responsável por realizar auditorias internas.

No Proc. nº. 5017409-71.2018.404.7000, por exemplo, envolvendo a Odebrecht, foi verificado que a diretoria da Odebrecht sabia que o negócio tinha para a Petrobras um VPL (Valor Presente Líquido) negativo. Ou seja, era um negócio que, segundo os cálculos da própria Petrobras, lhe traria prejuízo:

Márcio Faria da Silva reconheceu algumas irregularidades na execução dos contratos, declarando, por exemplo, que teria sido uma irresponsabilidade a Petrobras persistir em um projeto que tinha um VPL (valor presente líquido) negativo. Afirmou, ainda, que a aprovação dos aditivos ocorreu em um ritmo mais forte que o habitual, com prazos reduzidos.

A Comissão Interna de Apuração da Petrobras confirmou que houve irregularidade, mencionando que a sistemática em casos como esse, com VPL negativo, recomendava a reavaliação da análise técnica e econômica de todo o projeto – o que não aconteceu.

Ciente da irregularidade no procedimento da Petrobras, o Diretor da Odebrecht Márcio Faria da Silva poderia/deveria escalar o caso para a avaliação de um nível mais alto na hierarquia da sua organização. É verdade que isso não significaria necessariamente uma garantia de análise mais cautelosa no sentido de prevenir a prática de um ato de corrupção. Afinal, como já fora apontado neste trabalho, havia o envolvimento direto do próprio Presidente da *Holding*, Marcelo Bahia Odebrecht, em atos de corrupção. Mesmo assim, podemos considerar este caso um exemplo de sinal de alerta para a existência de irregularidades que, se fossem avaliadas com cuidado por executivos comprometidos com uma cultura de *Compliance*, poderiam resultar na prevenção de uma burla à Lei Anticorrupção.

3.1.6.1.4 Burla aos procedimentos de concorrência pública

Houve casos apurados pela Operação Lava Jato de burla ao procedimento padrão adotado pela Petrobras de contratação mediante concorrência pública. No Proc. nº. 5083838-59.2014.404.7000, por exemplo, envolvendo a *Samsung Heavy Industries*, o MM. Juiz Sergio Moro afirma, com base em relatório de auditoria da Petrobras:

281. Não houve um processo competitivo para seleção do construtor dos navios-sonda. A proposta de fornecimento partiu das empresas interessadas e não da própria Petrobras. [...]

[...]

282. Não houve a designação de uma comissão de negociação do preço, o que seria praxe na Petrobras.

[...]

290. Não é preciso, por exemplo, ser especialista em exploração de petróleo para constatar, na documentação, a inexistência de procedimento competitivo para a contratação, o que é bastante grave quando se trata de contratos com valores tão substanciais [...]

A contratação em referência teve o valor de US\$586.000.000,00 (quinhentos e oitenta e seis milhões de dólares). Não é razoável que uma estatal realize uma contratação desse vulto sem um procedimento de concorrência, ao arrepio das normas que vinculam a atuação dos seus agentes.

Assim, havia um claro sinal de alerta que deveria ter sido considerado pela *Samsung Heavy Industries*, representada neste caso por um terceiro intermediário. Ao mesmo tempo, limites mais claros e restritivos para a atuação do terceiro intermediário poderiam, em tese, ter levado também à prevenção dos atos ilícitos praticados.

3.1.6.1.5 Pagamentos através de empresas e contas offshore

Outra característica comum à grande maioria dos casos descobertos pela Operação Lava Jato é a utilização de empresas e contas *offshore*, ou seja, constituídas ou abertas no exterior, normalmente em territórios onde a tributação é menor e onde as instituições bancárias ignoram quem seja o real beneficiário dessas contas e sociedades, para a realização de pagamentos.

Embora possuir e utilizar-se dessas contas e empresas não signifique, por si só, o cometimento de um ato ilícito, trata-se de um mecanismo muito utilizado para a lavagem de dinheiro, por facilitar a dissimulação de pagamentos indevidos, dando-lhes uma aparência de legitimidade e dificultando a identificação do real beneficiário. Comumente, tais pagamentos envolvem um emaranhado complexo de empresas e contas abertas em paraísos fiscais, tornando ainda mais difícil o rastreamento e a identificação das partes originariamente envolvidas.

Como exemplo, extraímos este trecho da sentença prolatada no Proc. nº. 5000553-66.2017.404.7000, onde Paulo Roberto Costa, diretor da Petrobras, descreve como recebia as propinas pagas pela empresa Decal:

116. Paulo Roberto Costa também revelou que os pagamentos foram realizados entre 2011 e 2014, mediante depósitos no exterior, em conta em nome da off-shore OST Invest & Finance, mantida no Banco Lombard Odier, em Genebra, na Suíça.
[...]

117. Humberto Mesquita, genro do colaborador e atualmente falecido, era quem gerenciava a conta bancária, prestando contas ao Diretor da Petrobras.

Portanto, a solicitação de pagamentos mediante transferências internacionais utilizando-se de empresas e contas offshore, apesar de não constituir um ilícito em si, representa um alerta que não pode deixar de ser considerado nos mecanismos de controle e de governança corporativa de uma organização. A empresa que tiver políticas que efetivamente restrinjam pagamentos nesse formato terá uma maior robustez na prevenção de atos de corrupção e de lavagem de dinheiro.

3.1.6.1.6 Pagamentos em espécie

Outra situação identificada na pesquisa que deve ser enxergada como sinal de alerta é a realização de pagamentos em espécie. Em razão da evolução das transações bancárias e dos meios eletrônicos de pagamento, além do fato de as grandes corporações utilizarem sistemas de tecnologia da informação para gerenciar suas contas a pagar e suas contas a receber, como, por exemplo, sistemas ERP⁷, tornou-se desnecessário e cada vez mais incomum o pagamento de quantias em espécie – ainda mais quando os valores envolvidos são vultosos a ponto de exigir uma programação prévia na hipótese de saque em uma agência bancária. Em suma, dificilmente haverá motivo plausível e legítimo para que uma organização realize o pagamento em espécie de uma quantia significativa. O pagamento em espécie tem sido, na verdade, um mecanismo comumente utilizado para não contabilizar e dificultar a detecção de pagamentos relacionados a atividades ilícitas.

Como exemplo, podemos considerar o seguinte trecho da sentença proferida no Proc. Nº. 5035263-15.2017.404.7000, envolvendo a Odebrecht, onde o MM. Juiz Sergio Moro faz referência ao depoimento prestado por Hilberto Mascarenhas Alves da Silva Filho, responsável pelo Setor de Operações Estruturadas da organização:

198. Como adiantado, Hilberto Mascarenhas Alves da Silva Filho, que comandava o Setor de Operações Estruturadas da Odebrecht, foi ouvido em Juízo e descreveu o funcionamento do setor [...].

199. Reconheceu os documentos como próprios do Setor de Operações Estruturadas e descreveu o que os termos nele constantes significava. O Setor de Operações Estruturadas utilizava recursos da Odebrecht no exterior. Com contas secretas no exterior, o dinheiro era repassado às contas em nome de offshore utilizadas por operadores do mercado de câmbio negro que prestavam serviços à Odebrecht. Esses operadores realizavam a entrega do dinheiro em espécie para pessoas indicadas pela

⁷ ERP é a sigla em inglês para Enterprise Resource Planning, que, em tradução livre, seria o equivalente a Planejamento de Recursos Empresariais. É um sistema de informação que interliga todos os dados e processos de uma organização

Odebrecht. Conforme sua descrição, os dados constantes nos documentos acima significam que se tratava de um pagamento não-contabilizado solicitado pelo executivo da Odebrecht Fernando Luiz Ayres da Cunha Santos Reis e o custo respectivo seria debitado da Odebrecht Agroindustrial.

Merece nota também o trecho onde o MM. Juiz Sergio Moro trata do depoimento prestado por Álvaro José Galliez Novis, que prestava serviços ao Setor de Operações Estruturadas da Odebrecht realizando entregas de dinheiro em espécie:

200. [...] confirmou, em síntese, que prestava serviços ao Setor de Operações Estruturadas da Odebrecht para entrega de dinheiro em espécie. Afirmou que ganhava uma comissão de até 2,5% sobre o valor da entrega. [...]. Teria feito centenas de operações para o Setor de Operações Estruturadas da Odebrecht.

O pagamento em espécie, portanto, acontecia de forma rotineira, como um mecanismo de realizar pagamentos não-contabilizados. Embora pagamentos em espécie não representem, em si, a prática de um ato ilícito, podem, na verdade significar que as partes envolvidas não têm interesse em registrar contabilmente aquele pagamento, para dificultar que seja rastreado em uma eventual investigação. A princípio, atualmente, não há motivo razoável para as empresas realizarem pagamentos em espécie, a não ser pagamentos de baixo valor, suportados pelo caixa pequeno ou “caixinha”. É comum e recomendável que os pagamentos em espécie sejam vedados no Código de Ética e Conduta ou em política aplicável e que, caso ocorram, sejam apuradas as suas causas e circunstâncias.

3.1.6.1.7 Pagamentos fracionados

Outra prática que deve ser vista como um alerta para a possível ocorrência de fraude, corrupção e/ou lavagem de dinheiro é a realização de pagamentos de grandes quantias fracionadas em diversas prestações de menor valor. Esse artifício pode ser utilizado para burlar o Manual de Autoridades da empresa que faz o pagamento, uma vez que, se fosse considerado o valor total, talvez o negócio precisasse passar pela aprovação de outros níveis delegantes e/ou de auditoria dentro da empresa, e pode servir também para que tais transações deixem de ser alvo de fiscalização de entes como o Banco Central e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

Vejam os trechos abaixo, extraídos da sentença proferida no Proc. nº. 5054186-89.2017.404.7000, inerente à empresa NM Engenharia, parte integrante da pesquisa objeto deste trabalho:

110. O que chama a atenção é que vários desses depósitos foram fracionados em transações inferiores a dez mil reais.

111. O fato merece uma explicação.

112. A Lei nº 9.613/1998 e a Circular nº 3.461, de 24/07/2009, do Banco Central estabelecem parâmetros de prevenção à utilização de instituições financeiras para lavagem de dinheiro e critérios de controle.

113. A circular estabelece, por exemplo, que operações em espécie de depósito, saque e provisão de saque de valores iguais ou superiores a cinquenta mil reais devem ser comunicadas pelas instituições financeiras ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF (via Bacen), que é a unidade de inteligência financeira criada pela Lei nº 9.613/1998 para supervisionar ações de inteligência na prevenção e repressão da lavagem de dinheiro.

114. Também estabelece obrigações de comunicação de operações bancárias suspeitas de lavagem de dinheiro de valor igual ou superior a R\$10.000,00 (dez mil reais) (art. 13, I) [...]

115. Assim, caso realizada, na rede bancária, transação financeira de valor igual ou superior a dez mil reais, além das obrigações de registro, a instituição financeira deve comunicar o fato ao COAF quando houver suspeita de que ela envolve lavagem de dinheiro.

116. Recebendo a informação, o COAF, após processá-la e eventualmente agregar dados adicionais, deve encaminhá-la às autoridades policiais ou do Ministério Público para instauração de investigação e persecução.

117. Com a adoção desses parâmetros de prevenção e controle, não é incomum que criminosos, buscando ocultar transações com dinheiro de origem e natureza ilícita, utilizem expedientes para estruturar suas operações em valores fracionados para que fiquem abaixo do parâmetro de dez mil reais.

118. O objetivo seria evitar o sistema de prevenção e controle, ou seja, escapar do “radar” instituído legalmente e evitar que a transação seja identificada pela instituição financeira e por ela comunicada ao COAF e, sucessivamente, às autoridades policiais ou do Ministério Público.

O exemplo acima trata de uma série de repasses sucessivos de quantias de valor pouco inferior a dez mil reais, feitos por empresas interpostas, para os destinatários finais dos pagamentos de propinas. A mesma lógica pode ser aplicada a pagamentos que tenham como origem a empresa corruptora, pelas mesmas razões já expostas. Não podemos deixar de ressaltar, apenas, que, em 1º de julho de 2020, a Circular nº. 3.461/2009 do Banco Central foi revogada pela Circular nº. 3.978/2020, que alterou o valor de referência, de R\$10.000,00 (dez mil reais) para R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).

3.1.6.1.8 Falta de medição dos serviços contratados

Em regra, quem contrata a prestação de um serviço conta com o cumprimento do contrato pela contraparte, que consiste na realização de um objeto específico. É esperado que o contrato contenha um prazo, que pode ser indeterminado ou determinado, e é comum que o contrato contenha um detalhamento ou especificação do serviço a ser prestado. No caso de um

serviço mais complexo, como a realização de um projeto ou de uma obra, por exemplo, é recomendável que o contrato estabeleça de alguma forma o compromisso de se seguir um cronograma que indique as fases e os seus respectivos prazos e resultados esperados.

Chamamos de medição do contrato a verificação do cumprimento de tais obrigações dentro do prazo e das condições pactuadas. Incumbe ao tomador do serviço, ou seja, ao contratante, verificar e fiscalizar o cumprimento do contrato pelo prestador do serviço, ou seja, pelo contratado.

A medição do contrato por parte do contratante é uma medida de controle indispensável. Primeiramente, visa a assegurar que o contrato está sendo de fato cumprido pela contraparte. O descumprimento de obrigações e o não-implemento de condições contratuais têm efeitos jurídicos que vão desde a simples exigibilidade do cumprimento da obrigação, passando pela incidência de penalidades previstas no contrato, chegando até ao caso extremo da rescisão do contrato.

Na pesquisa que compõe o presente trabalho, foram identificados diversos casos em que contratos fictícios ou com o objeto demasiadamente amplo eram firmados com o objetivo de dar uma falsa aparência de legalidade e legitimidade para pagamentos escusos, decorrentes de relações sub-reptícias.

Exemplos interessantes podem ser extraídos da sentença proferida no Proc. nº. 5037800-18.2016.404.7000, envolvendo o consórcio de empresas responsável pela construção do Novo Cenpes, formado por Carioca Engenharia, Construbase, Schahin Engenharia e Construtora Ferreira Guedes, sob o controle da Construcap. Veja-se, primeiramente, este trecho do depoimento de Daniel Pereira de Oliveira, empregado da Construcap, que, na qualidade de Gerente de Administração Contratual, assinou dois termos de encerramento de contrato sem sequer saber se os serviços que compunham o objeto desses contratos haviam sido de fato prestados:

Juiz Federal: - Só um esclarecimento do Juízo, senhor Daniel, quando assinavam esses contratos não tinha nenhum controle para saber o que estava assinando, que tipo de contrato era esse, quem estava sendo pago, não tinha um controle dessa espécie?

Daniel Pereira: - Não, os termos, quando chegavam no final da obra, já estávamos caminhando para o final da obra, eles vinham num processo administrativo, a gerência administrativa... Não vinham sozinhos, vinham com um grupo de contratos, em 2012, 4 anos de obra, nós tinham diversos contratos que celebramos ao longo do contrato e nessa fase que tinha chegado ao final a obra estava concluindo, então a administração passava o relatório, “Olha, esses contratos já estão concluídos, estão quitados e precisam ser encerrados”, ela fazia essa gestão junto aos departamentos competentes, aí passava para os representantes apenas para poder fazer o distrato, o encerramento dos contratos. Assim que eles vinham, encaminhados pela administração.

Juiz Federal: - Mas eles vinham com instrução de alguma documentação, do que que era, do que não era, esses contratos?

Daniel Pereira: - Não, não, só vinham os termos, não vinham [...]. Eram contratos diversos, quando vinham, vinham contratos de todas as naturezas que caminham dentro da obra, não vinham isoladamente, não tinha nenhuma instrução específica para cada contrato.

Juiz Federal: - E o senhor não fazia nenhuma checagem desses contratos?

Daniel Pereira: - Não tinha, naquela etapa da obra entendia-se que a administração tinha feito essa gestão, já vinha assinado pela gerência da obra, pela gerência administrativa, os contratos pelo controle administrativo já estavam encerrados, eram diversos contratos, então a obra realmente estava acabando, de fato a obra estava concluindo, fazia sentido todos aqueles contratos precisarem de termo de encerramento, não era, estava oportunamente no final da obra, e pelo controle da gerência administrativa eles estavam encerrados, eu não tinha condição de verificar todos aqueles contratos que tinham no final da obra e que precisavam desses distratos, entendia-se que a administração tinha feito esse acompanhamento.

Não havia, portanto, um controle efetivo para verificação se o contrato fora realmente cumprido ou não. Aparentemente, confiava-se na informação prestada pela própria área interessada no projeto, sem verificação de outro setor, tampouco do responsável pela assinatura do Termo de Encerramento.

Na mesma sentença, convém observar também o trecho referente ao depoimento do advogado Alexandre Correa de Oliveira Romano, sócio da Oliveira Romano Sociedade de Advogados, que confessou ter assinado um contrato fictício com a Schahin Engenharia, como parte do esquema de corrupção e lavagem de dinheiro:

294. Sobre o contrato da Oliveira Romano com a Schahin Engenharia, declarou que foi todo simulado e que o valor foi repassado integralmente a Paulo Adalberto Alves Ferreira, tendo tratado com o acusado José Antônio Marsílio Schwarz.

Também é digno de destaque, na mesma sentença, o seguinte trecho, acerca dos depoimentos de Roberto Trombeta e Rodrigo Morales, cujas sociedades firmaram contratos fictícios com a OAS, apenas para gerar um fluxo de dinheiro em espécie não-contabilizado (caixa dois):

299. Admitiram que os contratos do Consórcio Novo CENPES com as empresas MRTR Gestão Empresarial e Morales e De Paula Advogados Associados foram simulados e celebrados a pedido da OAS. Faziam “caixa dois” para a OAS. Recebiam os depósitos decorrentes dos contratos simulados, sacavam os valores e devolviam à OAS em espécie. Cobravam 20% de comissão [...].

Poderíamos citar diversos outros casos em que contratos de prestação de serviços eram firmados com empresas de fachada, algumas delas sem ter sequer um único empregado registrado. Nesse sentido, trazemos como exemplo o seguinte trecho da sentença proferida no Proc. nº. 5012331-04.2015.404.7000, que envolve as empresas Setal, Mendes Júnior, MPE e OAS:

411. As provas são no sentido de que as empresas Legend Engenheiros Associados, Power to Ten Engenharia Ltda., Soterra Terraplanagem e SM Terraplanagem são meramente de fachada, sem existência real, sendo utilizadas apenas para emissão de contratos e notas fiscais fraudulentas e para repasse de numerário para terceiros. A única empresa real é a Rock Star Marketing Ltda., em torno da qual, as demais circundavam.

412. Os diversos contratos para locação de máquinas e equipamentos de construção são falsos. A investigação não logrou confirmar a existência dessas máquinas e tampouco as Defesa produziram prova de que existiriam, o que seria fácil se realmente existissem considerando até mesmo o volume dos contratos, que faz supor uma quantidade expressiva de maquinário.

413. O fato da Legend, Power to Toen, Soterra e SM não terem empregados, apesar do volume dos contratos, é também revelador da inexistência de fato.

É pouco crível que uma empresa que não tem um empregado sequer tenha condições de prestar serviços de valor milionário.

Outro caso digno de nota é o que envolve a Schahin Engenharia, em que houve uma dação em pagamento fictícia de embriões de gado bovino, para simular o pagamento de um empréstimo, conforme se depreende do seguinte trecho extraído da sentença prolatada no Proc. Nº. 5061578-51.2015.404.7000:

242. A prova oral revelou que a dação em pagamento dos embriões bovinos e que levou à quitação do empréstimo concedido ao Banco Schahin foi simulada, pois, de fato, não foram entregues quaisquer embriões.

[...]

247. Para resolver o problema em definitivo, Salim Taufic Schahin procurou, juntamente com Milton Taufic Schahin, João Vaccari Neto no ano de 2006 e solicitaram auxílio político para que o Grupo Schahin fosse contratado pela Petrobras para operar um navio-sonda que estaria sendo encomendado pela estatal. Posteriormente, a contratação do Grupo Schahin foi acertada com o acusado Nestor Cuñat Cerveró que lhes ofereceu a oportunidade de operar o Navio-sonda Vitória 10000. Em contrapartida, foi convencionado que a contratação da Schahin levaria à quitação do empréstimo. Para a quitação formal do empréstimo, foi simulada a dação em pagamento de “embriões de gado de elite” para Agropecuárias vinculadas ao Grupo Schahin no montante da dívida repactuada de doze milhões de reais. Os embriões não existiam de fato.

Pelo menos três testemunhas afirmaram que os embriões não foram entregues e que as fazendas do Grupo Schahin sequer tinham condições de armazenar embriões bovinos.

Em todos os exemplos relatados neste item, uma característica em comum é o fato de que, se houvesse nas empresas corruptoras uma efetiva medição dos serviços como mecanismo de controle, teria mais condições de detectar as fraudes e, assim, cessá-las e aperfeiçoar seus mecanismos de controle.

3.1.6.2 Falhas nas regras e instrumentos do Programa de Integridade

A seguir, serão abordadas as falhas ou pontos de atenção que dizem respeito ao próprio Programa de Integridade.

3.1.6.2.1 Falta de *background check*

No item 2.4.2, que trata das políticas internas recomendadas para o Programa de Integridade, foi recomendado que seja prevista em algumas dessas políticas a realização de um *background check*. É uma ferramenta importante, por exemplo, para as políticas de compras e de fusões e aquisições.

O *background check* consiste em uma pesquisa do histórico de uma pessoa física ou jurídica, com o objetivo de verificar se ela se envolveu em algum ato ilícito ou ato suspeito que possa representar risco significativo para quem com ela se relacionar. Deve limitar-se a repositórios de informações e bancos de dados de domínio público e de livre acesso, em respeito a preceitos constitucionais como o direito à privacidade e a leis como a Lei Geral de Proteção de Dados.

A realização do *background check* é recomendada tanto preventivamente, para que a empresa deixe de se envolver em um relacionamento que lhe traga riscos, quanto para verificar ao longo de um relacionamento já existente se o parceiro se mantém livre de atos que possam representar risco.

As políticas internas devem prever como a organização agirá nos casos em que o *background check* identificar pontos de atenção (“*red flags*”). É recomendável que, nesses casos, as decisões sejam tomadas por níveis mais altos dentro da empresa, podendo chegar inclusive ao Conselho de Administração.

Na pesquisa que compõe o presente trabalho foi possível identificar diversas situações em que a realização prévia de um *background check* poderia ter identificado uma relação de alto risco para a empresa. Podemos citar como exemplo o envolvimento de diversas empreiteiras com empresas controladas por Alberto Youssef, que já havia sido ligado a pelo menos um escândalo de corrupção amplamente noticiado na imprensa em todo o Brasil, o Caso BANESTADO.

Alberto Youssef já havia sido denunciado pelo Ministério Público Federal e preso em 2003, em consequência das evidências apuradas na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada para investigar um esquema de corrupção envolvendo o Banco do Estado do Paraná (BANESTADO). Para obter um abrandamento da pena nesse caso, Alberto Youssef celebrou um dos primeiros acordos de colaboração premiada do Brasil. Segundo Deltan Dallagnol (2017,

p. 64), Procurador da República que atuou tanto no Caso BANESTADO quanto na Operação Lava Jato, o acordo de colaboração premiada firmado com Alberto Youssef no primeiro caso “foi o primeiro acordo tipo contrato (com cláusulas detalhadas e escritas) da história do Brasil”.

Os desdobramentos do Caso BANESTADO foram amplamente divulgados pela imprensa, com repercussão em todo o Brasil (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014) (GAZETA DO POVO, 2014). Portanto, uma empresa que de alguma maneira se relacionasse com Alberto Youssef, ou que recebesse uma indicação de pagamento por ele, ou em favor de uma empresa controlada por ele, e realizasse um *background check*, perceberia pontos de atenção (“*red flags*”) que justificariam uma maior cautela e que poderiam ensejar a não-contratação e o não-estabelecimento de uma relação.

Afinal, para que um pagamento de valor significativo seja efetuado por uma empresa de grande porte, é necessário que se faça um cadastro do beneficiário do pagamento, que geralmente é uma pessoa jurídica fornecedora de bens e/ou serviços. Para que seja feito o cadastro, é razoável que sejam solicitados documentos básicos da empresa (CNPJ, contrato ou estatuto social registrado na Junta Comercial e comprovação da titularidade bancária, por exemplo) e dos seus sócios ou acionistas (RG, CPF e comprovante de residência, por exemplo). É razoável também que sejam exigidas certidões, como a Certidão de Regularidade Fiscal e certidões dos cartórios distribuidores, por exemplo.

A partir desses documentos e com a realização do *background check*, é possível identificar parceiros, situações e relações que indiquem um alto risco de envolvimento da empresa em atos de corrupção. Seria possível, por exemplo, identificar o alto risco de se realizar pagamentos a empresas ligadas a Alberto Youssef, ou ligadas a outros doleiros que tivessem um histórico de envolvimento em atos de corrupção e/ou lavagem de dinheiro, inclusive empresas de fachada mantidas com essas finalidades espúrias.

3.1.6.2.2 Doações a campanhas eleitorais, partidos e agentes políticos

Outra situação que implica em um alto risco para a empresa é a realização de doações a campanhas eleitorais, partidos e agentes políticos. O Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4650/DF, em 17 de setembro de 2015 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015), veio considerar inconstitucionais os dispositivos que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, mas teve aplicação apenas a partir das eleições municipais realizadas em 2016. Antes, não havia vedação legal a essa prática.

A realização de doações a partidos políticos, ainda que por meio oficial, era um artifício utilizado para o pagamento de propinas, como se depreende, por exemplo, do seguinte trecho da sentença prolatada no Proc. nº. 5012331-04.2015.404.7000, envolvendo as empresas Setal, Mendes Junior, MPE e OAS, onde o MM. Juiz Sergio Moro faz referência ao depoimento prestado por Augusto Mendonça, dirigente da Setal Óleo e Gás:

339. Augusto Mendonça também declarou que parte da propina dirigida à Diretoria de Serviços no Consórcio Interpar foi repassada, por solicitação de Renato Duque, em doações oficiais ao Partido dos Trabalhadores. Para tanto, teria procurado João Vaccari Neto e realizado as doações.

Ainda que as doações não tenham uma contrapartida específica e predeterminada, podem gerar uma expectativa de contrapartida em um momento futuro. Vejamos estes trechos extraídos da sentença proferida no Proc. nº. 5054932-88.2016.404.7000, envolvendo a Odebrecht e a sua relação com o ex-Ministro Antônio Palocci, consignada na planilha “Posição Programa Especial Italiano”:

654. Os demais créditos não teriam, segundo Marcelo Bahia Odebrecht, relação com contrapartidas específicas, mas teriam sido concedidos para, nas palavras dele, “abrir portas”, facilitar o recebimento de pagamentos pelo Grupo Odebrecht do Governo ou o atendimento de pleitos do Grupo Odebrecht junto ao Governo e até mesmo para evitar pedidos específicos de propina.

[...]

656. Em outras palavras, toda a relação da cúpula do Governo Federal e do Partido dos Trabalhadores estava englobada pela planilha e era objeto das tratativas entre Marcelo Bahia Odebrecht com Antônio Palocci Filho.

657. O tratamento global consistia em estratégia inteligente, embora criminoso, de Marcelo Bahia Odebrecht, também utilizado para evitar solicitações de propinas a cada projeto específico [...]

[...]

677. Então, os créditos abertos e consignados na planilha “Posição Programa Especial Italiano” representavam acertos de corrupção pelo Grupo Odebrecht que visavam beneficiar ocupantes de cargos públicos federais de elevada hierarquia, quer estivessem presentes contrapartidas específicas e imediatas, ou contrapartidas gerais e a longo prazo.

Embora os trechos acima se refiram a doações não-contabilizadas e efetuadas através de caixa dois, a lógica em comparação com as doações oficiais é a mesma: doações a partidos políticos não são necessariamente entendidas como um ato voluntário, espontâneo e unilateral. Podem ter como pano de fundo uma expectativa de contrapartida, ainda que esta não seja imediata e específica.

Por esse motivo, antes mesmo de o Supremo Tribunal Federal vetar essa prática, já era comum que muitas empresas a vedassem através do seu Código de Ética e Conduta e/ou através de uma Política Anticorrupção. E, atualmente, mesmo não havendo necessidade de uma norma

interna nesse sentido, continua sendo comum e recomendável essa vedação nas regras e instrumentos do Programa de Integridade, em alinhamento com o entendimento do STF.

É possível que a doação aconteça ainda por outros meios, sem envolver necessariamente pagamentos ou transferências bancárias em moeda corrente, ou em espécie. O conteúdo pecuniário pode existir de maneira indireta e dissimulada, bem como o beneficiário pode não ser necessariamente aquele apontado oficialmente como o titular do respectivo bem.

Por exemplo, o Juízo da 13^a. Vara Federal de Curitiba interpretou como atos de corrupção as reformas realizadas nos casos do apartamento do Guarujá (Proc. nº. 5046512-94.2016.404.7000) e do sítio de Atibaia (Proc. nº. 5021365-32.2017.404.7000), apontando como seu verdadeiro beneficiário o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, embora ele não fosse formalmente, no Registro de Imóveis, o proprietário desses imóveis.

Assim, é recomendável que o Programa de Integridade, em seu Código de Ética e Conduta ou em uma das suas políticas internas, defina qual será o tratamento dado às doações a campanhas eleitorais, partidos políticos, agentes políticos e organizações a eles ligadas. É recomendável que o Código ou política reforce as vedações legais e, quanto às demais ações, estabeleça de forma clara os limites e em que condições poderão ser admitidas. Caberá à organização definir quão arrojada ou conservadora ela pretende ser, considerando os riscos que tais relações trazem para ela e para os seus representantes.

3.1.7 Falhas no monitoramento contínuo

No tocante ao quinto e último pilar do Programa de Integridade, qual seja, o do monitoramento contínuo, é necessário destacar que ele fica totalmente prejudicado quando há falhas nos dois primeiros pilares: i) apoio e comprometimento da alta direção; e ii) instância responsável, respectivamente. Foi esse o caso identificado na pesquisa que originou o presente trabalho.

Como já fora explorado nos itens 3.1.1 e 3.1.4, foi identificado que, nos casos estudados no âmbito deste trabalho, a cúpula das empresas corruptoras estava envolvida nos atos de corrupção e as instâncias responsáveis pelo Programa de Integridade dessas empresas não tinham autonomia nem respaldo suficiente para atuar.

Logo, conclui-se que: a) não havia um órgão ou um profissional com a incumbência de monitorar verdadeiramente o Programa de Integridade; e/ou b) não havia o que ser monitorado, já que, na prática, o Programa de Integridade dessas empresas não era efetivo.

Inexistindo os mecanismos e instrumentos que compõem o primeiro e o segundo pilares, fica mesmo totalmente prejudicado o quinto pilar.

Ainda assim, há lições a serem extraídas da pesquisa que embasou este trabalho.

O exemplo da sentença da Camargo Correa, explorado anteriormente nos itens 3.1.1 e 3.1.4, nos dá uma boa medida da total inexistência de monitoramento do Programa de Integridade nessa empresa. Embora Alberto Youssef e Paulo Roberto Costa tivessem sido presos em março de 2014 e embora notícias do possível envolvimento da empresa nos atos de corrupção investigados na Operação Lava Jato tivessem sido amplamente divulgadas pelo menos desde maio do mesmo ano, nenhuma medida efetiva de Compliance foi tomada pela empresa antes da prisão de João Auler, Presidente do Conselho de Administração, ocorrida em 14 de novembro de 2014. Nem mesmo o afastamento preventivo dos suspeitos aconteceu.

Em um Programa de Integridade efetivo, o mínimo que a empresa deveria fazer seria afastar preventivamente os envolvidos -- não como medida disciplinar, e sim para que eles não prejudicassem a apuração dos fatos e não interferissem no dia-a-dia da empresa enquanto isso -- e investigar o caso. A gravidade dos fatos relatados e o envolvimento da cúpula da empresa justificariam, inclusive, a realização de uma investigação independente, ou seja, conduzida por terceiros sem qualquer vínculo com a empresa, a não ser o próprio contrato inerente à investigação. Mas nada disso aconteceu, como já fora comentado nos itens 3.1.1 e 3.1.4 deste trabalho, e, mesmo assim, não houve qualquer consequência para o Programa de Integridade ou para a(s) instância(s) por ele responsável(is).

Se houvesse um Programa de Integridade efetivo, a instância responsável tentaria agir e, não havendo respaldo, escalaria o assunto até a instância máxima da empresa -- o Conselho de Administração. Além disso, o insucesso do Programa de Integridade na prevenção, detecção e remediação dos atos de corrupção deveria ser motivo suficiente para que fosse provocada uma revisão do próprio Programa. Essa revisão levaria a empresa a, no mínimo, reformular e aperfeiçoar o Programa de Integridade existente. Porém, pelo que foi apurado e relatado na sentença, nada disso aconteceu.

Portanto, na pesquisa que embasa este trabalho não foi constatada falha no monitoramento contínuo dos Programas de Integridade, simplesmente porque não foram identificados Programas de Integridade com maturidade suficiente para isso. Nem sequer foram identificados indícios da existência de um monitoramento.

Ainda assim, considerando que a presente dissertação não tem como único propósito diagnosticar falhas em Programas de Integridade, mas também apontar propostas de aperfeiçoamento, não ficarão de fora deste trabalho sugestões de melhoria envolvendo o

monitoramento contínuo. Afinal, mesmo após a implementação de todos os mecanismos e mesmo após a correção de todas as falhas identificadas, o Programa de Integridade não será um trabalho pronto e finalizado. É o monitoramento contínuo que assegurará a manutenção da sua efetividade e a sua melhoria constante, de forma que ele não deixe de cumprir seus objetivos precípuos de prevenir, detectar e remediar atos de corrupção.

3.2 PROPOSTAS E SUGESTÕES

No Capítulo 2, foi indicado o que um Programa de Integridade deve conter para que seja efetivo. Utilizando como referência as orientações da CGU, foram descritos e detalhados os cinco pilares recomendados para a estruturação de um Programa de Integridade. Em seguida, neste Capítulo, foi feito um diagnóstico das principais falhas em um Programa de Integridade na prevenção de atos de corrupção, com base nas decisões condenatórias por corrupção ativa da 13ª Vara Federal de Curitiba - PR, relacionadas à Operação Lava Jato. Ao longo de todo o item 3.1 e seus subitens, foram apontadas falhas comuns em Programas de Integridade e suas respectivas causas, com diversos exemplos extraídos das referidas sentenças que fizeram parte da pesquisa.

Não é objetivo deste ponto do trabalho propor medidas que já façam parte do detalhamento dos cinco pilares descritos no Capítulo 2 ou dos comentários às falhas identificadas no item 3.1 e seus subitens. Também não se pretende aqui apresentar sugestões cuja aplicação seja inferida a partir de uma simples interpretação lógica, a *contrario sensu*, do disposto no Capítulo 2 e no item 3.1. Seria repetitivo e contraproducente voltar aos mesmos pontos já comentados, alterando apenas a forma de abordagem. Por exemplo, no item 3.1.5, foi apontada como uma possível falha a ausência ou inadequação do mapeamento de riscos. Logo, infere-se naturalmente que é recomendável que a empresa realize um mapeamento de riscos adequado para a sua realidade.

O principal objetivo deste item do trabalho é formular sugestões aplicáveis a todo e qualquer Programa de Integridade - mesmo àqueles que já podem ser considerados efetivos. São propostas que buscam assegurar a melhoria contínua do Programa e levá-lo a atingir mais que a simples efetividade: a eficácia.

Antes, porém, não se pode deixar de mencionar que, em sete das vinte e sete sentenças que fizeram parte da pesquisa que embasou este trabalho e de forma semelhante em todas elas, o próprio MM Juiz Sergio Moro fez recomendações às empresas envolvidas nos atos de corrupção.

Nas sentenças mencionadas, primeiramente o MM. Juiz recomendou que as empresas buscassem “acertar sua situação junto aos órgãos competentes, Ministério Público Federal, CADE, Petrobras e Controladoria Geral da União” e declarou que acordos de leniência talvez sejam “a melhor solução para as empresas considerando questões relativas a emprego, economia e renda”.

Em seguida, no mesmo parágrafo dessas sentenças, ele recomendou ações que, no seu entendimento, deveriam estar previstas nos acordos de leniência que ele próprio sugeriu:

[...] e deveriam incluir necessariamente, nessa ordem, o afastamento dos executivos envolvidos em atividade criminal (não necessariamente somente os ora condenados), a revelação irrestrita de todos os crimes, de todos os envolvidos e a disponibilização das provas existentes (não necessariamente somente os que foram objeto deste julgado), a adoção de sistemas internos mais rigorosos de compliance e a indenização completa dos prejuízos causados ao Poder Público (não necessariamente somente os que foram objeto deste julgado).

Os trechos acima foram extraídos do Proc. nº. 5083401-18.2014.404.7000, envolvendo a Mendes Junior, mas há outras seis sentenças com conteúdo semelhante, envolvendo as empresas OAS, Grupo Galvão, Engevix, Camargo Correa e Odebrecht.

Algumas das medidas sugeridas já foram abordadas de forma específica anteriormente neste trabalho, como, por exemplo, a importância do afastamento dos executivos envolvidos em atividade criminal, no item 3.1.1, supra. Já a recomendação para que fossem adotados sistemas internos mais rigorosos de *Compliance*, ao mesmo tempo em que está relacionada, de forma ampla, a todo o conteúdo deste trabalho, tem também uma conexão com os pontos que serão tratados a seguir.

Feita essa observação, passaremos então, a seguir, a formular recomendações e sugestões, com base principalmente em dois documentos:

I. o guia *Evaluation of Corporate Compliance Programs*, elaborado pelo DoJ, cuja última revisão data de junho de 2020; e

II. o artigo intitulado *Why Compliance Programs Fail – and How to Fix Them*, escrito por Hui Chen e Eugene Soltes, publicado em 2018 (SOLTES; CHEN, 2018).

As atribuições do DoJ e os objetivos do próprio guia *Evaluation of Corporate Compliance Programs* já foram abordados no item 1.1.1.1, razão pela qual se torna desnecessário voltar a descrevê-los. Já Hui Chen foi a primeira consultora especializada em *Compliance* para o DoJ, tendo assessorado os promotores na avaliação da efetividade de Programas de Integridade. Eugene Soltes, por sua vez, é um professor da *Harvard Business School*, que, entre outras atividades, estudou os obstáculos que profissionais das áreas jurídica e de *Compliance* enfrentam nas suas organizações.

As sugestões apresentadas doravante, se adotadas por uma organização, contribuirão para que o seu Programa de Integridade seja não apenas efetivo, mas eficaz e eficiente, obtendo melhores resultados, com um melhor aproveitamento do investimento realizado.

3.2.1 Avaliações por métricas qualitativas

Uma vez implementados todos os instrumentos e mecanismos que compõem o Programa de Integridade, é necessário manter um acompanhamento para verificar o seu funcionamento. Esse controle deve existir não apenas para assegurar que os mecanismos estejam operantes, mas também para comprovar a sua existência e a sua efetividade caso seja exigido pelas autoridades.

Por exemplo, é importante que exista um controle de quando, quantos e quais funcionários foram treinados acerca do Código de Ética e Conduta, das políticas internas e do Programa de Integridade como um todo. É importante que exista também um acompanhamento do canal de denúncias: Quantas denúncias são recebidas em média por mês? Quais as áreas que mais suscitam denúncias? Qual é o tempo de resposta da instância responsável? Poderíamos citar ainda outros exemplos de métricas que devem existir como parte do monitoramento contínuo, quinto pilar do Programa de Integridade.

Para que o Programa de Integridade seja realmente eficaz, porém, não deve se limitar a métricas quantitativas como as exemplificadas acima. Ainda com base nos exemplos acima, é possível fazer questionamentos quanto à qualidade do que foi implementado. Afinal, mesmo que a empresa comprove que todos os seus funcionários receberam treinamento, esse controle não necessariamente afere, por exemplo, a qualidade do conteúdo transmitido no treinamento, nem quanto desse treinamento é de fato absorvido pelos funcionários.

No exemplo referente ao canal de denúncias, controlar simplesmente o número de denúncias não é suficiente. Não se pode afastar a hipótese de um número significativo de denúncias ser relacionado a problemas na prestação do serviço, ou a questões relacionadas à qualidade do atendimento, ou do produto. Essas comunicações seriam mais adequadas para uma ouvidoria, ou um Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC). Ou seja, se um número significativo de comunicações dessa natureza estiver sendo feito através do canal de denúncias, haverá então um desvio que, se não for enxergado e tratado, poluirá as estatísticas feitas a partir da utilização do canal. Essa situação deverá servir, também, como um sinal de alerta de que pode haver uma falha no treinamento e/ou na comunicação do canal de denúncias para o corpo de funcionários.

Quanto ao exemplo da medição do tempo de resposta, vale a mesma lógica: Uma resposta rápida não significa necessariamente que o caso está sendo tratado da forma adequada. Não adianta um tempo de resposta ágil se os casos relatados não estiverem sendo solucionados de forma satisfatória. Assuntos não-resolvidos ou mal resolvidos tendem a gerar novas denúncias, gerar retrabalho e aumentar artificialmente a estatística do número de denúncias recebidas.

Não bastam, portanto, métricas quantitativas. Essas métricas podem ser consideradas suficientes pelas autoridades para comprovar que a empresa mantém um Programa de Integridade em funcionamento conforme as exigências da Lei Anticorrupção. Mas para que o Programa de Integridade seja não apenas efetivo, mas também eficaz, é imprescindível que as métricas quantitativas sejam acompanhadas de métricas qualitativas.

3.2.2 Auditoria e testes de eficácia

No item 2.4.4 deste trabalho, reproduzimos um gráfico que consta no relatório *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse* (ACFE, 2014) que aponta os principais meios de detecção de fraudes nas empresas. Entre os meios mais bem-sucedidos nessa missão, estão a auditoria interna e a auditoria externa. Somando os respectivos percentuais e tratando a auditoria como um único meio, seria o segundo meio mais eficiente para detecção de fraudes, atrás apenas das dicas (“*tips*”).

Portanto, além de ser um importante mecanismo de governança corporativa, a auditoria é também um dos mais eficientes meios para a detecção de desvios de conduta.

Mesmo que a real motivação seja o mero cumprimento de obrigações legais ou regulatórias, é comum as empresas submeterem suas demonstrações financeiras a uma auditoria externa, para checar e assegurar a sua confiabilidade. A auditoria verifica se os controles internos utilizados são adequados e suficientes para permitir a elaboração de demonstrações financeiras que não apresentem distorções relevantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA COOPORATIVA, 2015).

Da mesma forma, uma auditoria externa pode também desempenhar o papel de checar e assegurar a confiabilidade do Programa de Integridade. Seriam testados os controles de *Compliance* mais relevantes, a coleta e a análise de dados e o funcionamento dos mecanismos e ferramentas de *Compliance* que compõem - ou deveriam compor - o Programa de Integridade daquela organização.

Uma auditoria externa traria mais confiabilidade para o trabalho, em razão da sua independência. Não apenas por causa da inexistência de vínculo com as práticas sob análise, mas também porque quem está fora da organização tende a enxergar com mais facilidade e clareza um problema.

Testes de eficácia também podem ser um importante mecanismo de monitoramento. Para verificar, por exemplo, se um canal de denúncias está cumprindo o seu objetivo de detectar ou tomar conhecimento de desvios de conduta, testes como o do “usuário misterioso”, por exemplo, onde um membro do setor de *Compliance* utiliza o canal para simular o oferecimento de uma denúncia, pode ser útil para verificar se o processo está funcionando de forma adequada. Pesquisas entre os funcionários para averiguar o quão confortáveis eles se sentem para oferecer uma denúncia também podem oferecer informações relevantes (SOLTES; CHEN, 2018, p. 9).

Em muitos casos, porém, obter informações de forma isolada pode não ser suficiente, por não ser possível identificar a verdadeira causa para determinada situação. Por exemplo, um número baixo de relatos recebidos através do canal de denúncias pode significar que poucos problemas estejam acontecendo, mas também pode ser explicado por uma ausência de segurança para o denunciante, ou mesmo por uma má comunicação/divulgação do canal.

Para situações como essas, Soltes e Chen (2018, p. 10) recomendam que se faça uma análise por regressão. Esse modelo permite que o investigador examine o impacto de uma variável enquanto as outras são mantidas constantes. No exemplo acima, para verificar se o baixo número de denúncias decorre mesmo de um número pequeno de problemas, buscaríamos manter os outros fatores constantes: a disponibilidade do canal, a segurança dos denunciantes, as ações de divulgação do canal e o número de pessoas que pode acessar o canal.

Outro exemplo trazido por Soltes e Chen (2018, p. 10) diz respeito à avaliação da qualidade do treinamento. Para avaliar se o conteúdo do treinamento é bom, não basta aplicar um teste no seu término, para avaliar o nível de conhecimento das pessoas ao final dele. Um bom resultado nesse teste poderia ter como causa tanto a qualidade do treinamento quanto o nível de conhecimento prévio dos funcionários que se submeteram a ele. É preciso, então, testar o conhecimento dos funcionários antes e depois do treinamento. Se houver pouca mudança, então o treinamento surtiu pouco efeito. Nesse caso, ou o treinamento era desnecessário, ou precisa ser aperfeiçoado, para engajar os funcionários e tirar melhor proveito do tempo dedicado por eles ao treinamento.

Todas as recomendações acima evidenciam que a(s) instância(s) responsável(is) pelo *Compliance* de uma organização não deve(m) contentar-se em implementar um Programa de Integridade e simplesmente atuar a partir das denúncias recebidas. É necessário manter uma

atuação constante no sentido de testar e verificar a confiabilidade dos mecanismos e instrumentos, tendo como objetivo assegurar a eficácia do Programa de Integridade.

3.2.3 Inovação – “Engenharia de *Compliance*”

A expressão “Engenharia de *Compliance*” é utilizada por Chen e Soltes para resumir o que seria um trabalho de utilizar métricas eficientes para monitorar a eficácia dos instrumentos do Programa de *Compliance* e, a partir disso, planejar as ações corretivas e os futuros investimentos com maior precisão (SOLTES; CHEN, 2018, p. 11-12).

Embora muitas empresas tratem o *Compliance* como uma obrigação legal, é muito mais uma questão de ciência comportamental (SOLTES; CHEN, 2018, p. 11). Daí a importância de se testar o que está funcionando e o que não está funcionando no âmbito do Programa de Integridade. Não se deve enxergar os mecanismos de *Compliance* meramente como processos a serem implementados e seguidos. Esses mecanismos devem ser vistos como uma fonte de dados que, se forem coletados e analisados com inteligência, podem trazer informações valiosas não apenas para o aperfeiçoamento do próprio Programa de Integridade, mas também para que seja reforçada a cultura organizacional.

Testes, experimentações e melhores medições contribuem para que os gestores identifiquem iniciativas redundantes ou ineficientes que podem ser substituídas ou eliminadas. Podem, ainda, revelar oportunidades para tornar o Programa de Integridade mais eficaz. Assim, o orçamento pode ser elaborado com maior acurácia e o dinheiro pode ser destinado para aquelas ações com maior impacto positivo.

CONCLUSÃO

O tema do combate à corrupção vem conquistando cada vez mais destaque no Brasil nos últimos anos. O alto índice de percepção da corrupção no Brasil e as quantias bilionárias envolvidas nos esquemas de corrupção descobertos nos últimos anos justificam o interesse pelo tema em várias esferas, inclusive no ambiente acadêmico.

No início deste trabalho, percorremos a evolução histórica da legislação anticorrupção, destacando duas das principais normas anticorrupção no mundo: O FCPA e o UK Bribery Act. Uma atenção especial foi dada ao FCPA e ao *enforcement* anticorrupção nos Estados Unidos. Considerando o pioneirismo norte-americano ao promulgar uma lei anticorrupção e dotar órgãos de competência para atuar no combate à corrupção empresarial antes dos demais países desenvolvidos, os Estados Unidos são uma importante e necessária referência nesse tema.

Uma soma de fatores, entre eles a evolução da legislação anticorrupção ao redor do mundo, intensos movimentos sociais e as recorrentes revelações de escândalos de corrupção no Brasil, desaguaram na elaboração e sanção da Lei Anticorrupção brasileira, em vigor desde 2014, acompanhando uma tendência mundial que, mais cedo ou mais tarde, provavelmente chegaria mesmo ao Brasil. Abordamos, então, as principais características da nova legislação anticorrupção brasileira e destacamos o protagonismo conferido à CGU. Além de ser o principal órgão no combate à corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal, a CGU desenvolveu uma metodologia para avaliação da efetividade de Programas de Integridade e assumiu o papel de orientar as organizações quanto à estruturação desses programas.

Quase concomitantemente ao início da vigência da Lei Anticorrupção, uma força-tarefa composta pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal, criada para investigar, a princípio, um esquema de lavagem de dinheiro, culminou na maior operação de combate à corrupção da história do Brasil: a Operação Lava Jato. Os números superlativos da Operação Lava Jato evidenciam a sua importância, constituindo um marco para o combate à corrupção no Brasil.

A coincidência temporal da nova legislação anticorrupção brasileira com a Operação Lava Jato, somada à repercussão que o tema da corrupção passou a ter no País, levou as empresas brasileiras que ainda não estavam sob a égide de leis estrangeiras como o FCPA e o UK Bribery Act a criar e implementar Programas de Integridade.

Antes de atacar a pergunta-problema deste trabalho, para que pudéssemos identificar falhas em Programas de Integridade, era necessário estabelecer um parâmetro de como deve ser

estruturado um Programa de Integridade efetivo. Utilizamos como referência, então, os cinco pilares recomendados pela CGU, órgão protagonista no combate à corrupção no Brasil.

Para responder, enfim, à pergunta-problema deste trabalho, precisávamos realizar uma pesquisa que lograsse extrair exemplos a partir de casos práticos. O caminho encontrado foi concentrar a pesquisa nas sentenças condenatórias por crime de corrupção ativa proferidas pelo Juízo da 13ª. Vara Federal de Curitiba-PR, nos processos criminais decorrentes da Operação Lava Jato. Comparando os fatos e os problemas apontados nas sentenças pesquisadas com as orientações publicadas pela CGU, foi possível extrair um material riquíssimo para o estudo e o aperfeiçoamento do *Compliance* nas organizações. Ao longo do Capítulo 3, foram identificados diversos pontos de atenção que, se houvessem sido observados e tratados de forma adequada pelas empresas envolvidas nos atos de corrupção praticados no âmbito da Operação Lava Jato, talvez essas empresas tivessem prevenido ou detectado tais atos eficazmente.

Foram identificadas diversas falhas, que servem como pontos de atenção a serem considerados pelas empresas na estruturação e na revisão do seu Programa de Integridade. As indicações das falhas foram evidenciadas com um ou mais exemplos extraídos das sentenças que compuseram a pesquisa.

As falhas apontadas são inerentes a quatro dos cinco pilares recomendados pela CGU para a estruturação de um Programa de Integridade: i) apoio e comprometimento da alta direção; ii) instância responsável; iii) análise de perfil e riscos; e iv) regras e instrumentos.

A resposta para a pergunta-problema deste trabalho não é única. Diversas são as causas para que um Programa de Integridade falhe. As respostas estão pulverizadas ao longo de todo o item 3.1 e seus subitens, nos diversos pontos de atenção inferidos a partir das sentenças pesquisadas. E, embora a pesquisa seja restrita a um grupo de 27 sentenças, sem o propósito de esgotar todas as possibilidades de falhas, foi exitosa ao identificar um número significativo de pontos de atenção, cobrindo diversos aspectos que devem ser observados na estruturação e no funcionamento de um Programa de Integridade.

Dos cinco pilares recomendados pela CGU para a estruturação de um Programa de Integridade, apenas o quinto pilar, o do monitoramento contínuo, ficou prejudicado para os fins do item 3.1. Nos casos pesquisados, os Programas de Integridade das empresas envolvidas na Operação Lava Jato não contavam com o apoio e o comprometimento da alta direção dessas empresas e não tinham uma instância responsável com autonomia para fazer o Programa de Integridade funcionar como deveria. Assim, inexistindo os dois primeiros pilares, conseqüentemente ruiu também o quinto pilar.

Em seguida, apontamos propostas de aperfeiçoamento dos Programas de Integridade, objetivando não apenas que eles sejam efetivos, mas também eficazes. Nesse ponto, as sugestões formuladas não se limitam às empresas e às situações estudadas na pesquisa. O objetivo do item 3.2 é formular sugestões para o aperfeiçoamento de todo e qualquer Programa de Integridade efetivo.

A maior parte das recomendações aduzidas no 3.2 diz respeito justamente ao quinto pilar, prejudicado no item 3.1. Afinal, o monitoramento contínuo é a principal ferramenta para que sejam diagnosticadas as falhas e oportunidades de melhoria. Auditar o Programa de Integridade e utilizar indicadores que permitam extrair inteligência dos resultados encontrados estão entre as principais propostas, que culminam com a criação de uma “engenharia de *compliance*”, resultando em uma utilização mais eficiente dos recursos da empresa, com obtenção de melhores resultados.

Há muito a ser estudado, desenvolvido e aperfeiçoado no que diz respeito à efetividade e à eficácia dos Programas de Integridade. E toda a movimentação das empresas para a criação e adequação de Programas de Integridade ainda é muito recente em termos históricos. A Lei Anticorrupção brasileira nem sequer completou uma década de vigência. Logo, é natural que os Programas de Integridade das empresas brasileiras estejam em um grau de maturidade inferior, se forem comparados com os das empresas internacionais, que já atuam há décadas sob o alcance do FCPA, por exemplo. Da mesma forma, é natural que as instituições voltadas para o combate à corrupção nos Estados Unidos estejam também em um grau de maturidade superior em relação às brasileiras.

Mesmo assim, analisando o número histórico de processos instaurados pelo DoJ e pela SEC, constata-se que somente a partir de 2007 passou a haver um volume significativo, como visto no item 1.1.1. Ou seja, até mesmo nos Estados Unidos, país pioneiro na adoção de uma lei que pune no âmbito empresarial a corrupção de agentes públicos, o *recrudescimento do enforcement* aconteceu há cerca de apenas quatorze anos -- o que em termos históricos também é de veras recente.

Portanto, é compreensível que o foco dos estudos sobre *Compliance* continue, em grande medida, direcionado para a estruturação de Programas de Integridade efetivos. É ainda um campo fértil para experimentações e, em razão do crescente dinamismo das atividades empresariais, poderá receber frequentes inovações. É possível, inclusive, que se chegue à descoberta ou elaboração até mesmo de um formato melhor para a estruturação de um Programa de Integridade, comparando com o modelo atualmente difundido.

As atenções deste trabalho, porém, estão voltadas para a eficácia dos Programas de Integridade. Se existe um modelo de Programa de Integridade a ser seguido, por que esse modelo é incapaz de assegurar 100% (cem por cento) de eficácia na prevenção de atos de corrupção? Onde estão as falhas? Se um número significativo de empresas, inclusive e principalmente de empresas de grande porte, tem sido descoberto em atos de corrupção apesar de manter um Programa de Integridade operante, é preciso que se estude onde foi que essas empresas erraram, para que as lições aprendidas sejam aproveitadas para o aperfeiçoamento de Programas de Integridade. E isso vale não apenas para as empresas envolvidas, mas para as demais que têm ou almejam ter uma cultura de *Compliance*.

Este trabalho, então, realiza seu propósito de entregar um diagnóstico que proporciona um melhor entendimento sobre onde estão algumas das principais falhas e pontos de atenção a serem checados e corrigidos em um Programa de Integridade. E ainda formula propostas que, se aplicadas, contribuem para que um Programa de Integridade seja não apenas efetivo, mas também e principalmente eficaz.

REFERÊNCIAS

ACFE. **Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse**. 2014. Disponível em: <https://www.acfe.com/rtnn/docs/2014-report-to-nations.pdf>. Acesso em: 11 out. 2020.

A INTOCÁVEL Camargo Correa. *In: ISTOÉ*. 2014. Disponível em: https://istoe.com.br/364673_A+INTOCAVEL+CAMARGO+CORREA/. Acesso em: 24 out. 2020.

BARCELOS, D. R. **Incentivos ao whistleblowing: A proteção do reportante na política de combate à corrupção no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de agosto de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. 19 mar. 2015. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=8420&ano=2015&ato=e9dcXT610dZpWT35f#:~:text=REGULAMENTA%20A%20LEI%20N%C2%BA%2012.846,ESTRANGEIRA%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIA>. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 37**. Código de Conduta da Alta Administração Federal. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 08 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 11 out. 2020.

CARVALHO, A. C. et al. **Manual de Compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **CGU Divulga a lista das empresas aprovadas no Pró-Ética 2018-2019**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/12/cgu-divulga-lista-de-empresas-aprovadas-no-pro-etica-2018-2019>. Acesso em: 31 ago. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas**. Brasília: Controladoria-Geral da União. 2015a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria conjunta nº 2.279, de 9 de setembro de 2015**. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de microempresa e de empresa de pequeno porte. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30172275/do1-2015-09-10-portaria-conjunta-n-2-279-de-9-de-setembro-de-2015-30172271. Acesso em: 31 ago. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade**. Brasília: Controladoria-Geral da União. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2020.

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

EISINGER, Jesse. **The Chickenshit Club: Why the Justice Department fails to prosecute executives**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed., São Paulo: IBGC, 2015.

INSTITUTO ETHOS. **Empresa Pró-Ética**. 2020. Disponível em: https://www.ethos.org.br/conteudo/projetos/integridade/empresa_pro_etica/. Acesso em: 31 ago. 2020.

ISO 19600:2014. Compliance management systems – Guidelines. **In: ISO**. 2014. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/62342.html>. Acesso em: 31 ago 2020.

ISO 37001:2016. Anti-bribery management systems - Requirements with guidance for use. **In: ISO**. 2016. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/65034.html>. Acesso em: 31 ago. 2020.

KADANUS, Kelli. Youssef é condenado a quatro anos de prisão. **In: Gazeta do Povo**. 2014. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/youssef-e-condenado-a-quatro-anos-de-prisao-edr9wxy9coltj267cf3yu4q4u/>. Acesso em: 15 nov. 2020.

KPMG. **Pesquisa de Maturidade do Compliance no Brasil**. 3. ed., 2018. Disponível em: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/br/pdf/2018/06/br-pesquisa-maturidade-do-compliance-3ed-2018.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

LAVA Jato fecha acordo de R\$ 819 mi com Technip e Flexibras. **In: Estadão**. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lava-jato-fecha-acordo-de-r-819-mi-com-technip-e-flexibras/>. Acesso em: 01 nov. 2020.

MACEDO, Fausto; VASSALLO, Luiz. Lava Jato fecha acordo milionário com Keppel Fels. **In: Estadão**. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lava-jato-fecha-acordo-bilionario-com-keppel-fels/>. Acesso em: 01 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato: Conheça a Linha do Tempo**. 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/linha-do-tempo>. Acesso em: 24 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato: Ação Penal nº 5083376-05.2014.404.7000**. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Waldomiro de Oliveira, Paulo Roberto Costa, Mateus Coutinho de Sá Oliveira, José Ricardo Nogueira Breghiroli, José Adelmario Pinheiro Filho, Fernando Augusto Stremel Andrade, Agenor Franklin Magalhães Medeiros, João Alberto Lazzari, Alberto Youssef. Juiz:

Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 05 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes> . Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5083360-51.2014.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Waldomiro de Oliveira, Paulo Roberto Costa, Erton Medeiros Fonseca, Jean Alberto Luscher Castro, Eduardo de Queiroz Galvão, Dario de Queiroz Galvão Filho, Alberto Youssef. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 02 de dezembro de 2015. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5083351-89.2014.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Waldomiro de Oliveira, Paulo Roberto Costa, Newton Prado Junior, Luiz Roberto Pereira, Gerson de Mello Almada, Enivaldo Quadrado, Carlos Eduardo Strauch Albero, Carlos Alberto Pereira da Costa, Alberto Youssef. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 14 de dezembro de 2015. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes> . Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5083401-18.2014.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Waldomiro de Oliveira, Sergio Cunha Mendes, Rogerio Cunha de Oliveira, Ricardo Ribeiro Pessoa, Paulo Roberto Costa, Mario Lucio de Oliveira, João Procopio Junqueira Pacheco de Almeida Prado, Enivaldo Quadrado, Carlos Alberto Pereira da Costa, Angelo Alves Mendes, Alberto Elísio Vilaça Gomes, Sandra Raphael Guimarães, José Humberto Cruvinel Resende, João de Teive e Argollo, Antonio Carlos Brasil Fioravante Pieruccini, Alberto Youssef. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 03 de novembro de 2015. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5083258-29.2014.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Waldomiro de Oliveira, Ricardo Ribeiro Pessoa, Paulo Roberto Costa, Marcio Andrade Bonilho, João Ricardo Auler, Jayme Alves de Oliveira Filho, Eduardo Hermelino Leite, Dalton dos Santos Avancini, Adarico Negromonte Filho, Alberto Youssef. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 20 de julho de 2015. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5083838-59.2014.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Julio Guerin de Almeida Camargo, Alberto Youssef, Nestor Cuñat Cerveró, Fernando Antonio Falcão Soares. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 17 de agosto de 2015. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5012331-04.2015.404.7000. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Sonia Mariza Branco, Renato de Souza Duque, Pedro José Barusco Filho, Paulo Roberto Costa, Mário Frederico de Mendonça Goes, Julio Guerin de Almeida Camargo, José Humberto Cruvinel Resende, Francisco Claudio Santos Perdigão, Dario Teixeira Alves Junior, Augusto Ribeiro de Mendonça Neto, Alberto Youssef, Vicente Ribeiro de Carvalho, Renato Vinicius de Siqueira, Marcus Vinicius Holanda Teixeira, Luiz Ricardo Sampaio de Almeida, José Américo Diniz, João Vaccari Neto, Adir

Assad. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 21 de setembro de 2015. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5027422-37.2015.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Ricardo Ribeiro Pessoa, Paulo Roberto Costa, Marcio Andrade Bonilho, Alberto Youssef. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 23 de junho de 2016. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5036518-76.2015.404.7000. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Renato de Souza Duque, Fernando Antonio Falcão Soares, Mario Frederico de Mendonça Goes, Alberto Youssef, Paulo Roberto Costa, Antonio Pedro Campello de Souza Dias, Pedro José Barusco Filho, Elton Negrão de Azevedo Junior, Lucélio Roberto Von Lehsten Goes, Otavio Marques de Azevedo, Flavio Gomes Machado Filho, Paulo Roberto Dalmazzo, Armando Furlan Junior. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 21 de agosto de 2017. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5036528-23.2015.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Rogério Santos de Araújo, Renato de Souza Duque, Pedro José Barusco Filho, Paulo Roberto Costa, Marcio Faria da Silva, Marcelo Bahia Odebrecht, Eduardo de Oliveira Freitas Filho, Cesar Ramos Rocha, Celso Araripe D'Oliveira, Alexandrino de Salles Ramos de Alencar, Paulo Sergio Boghossian, Alberto Youssef. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 08 de março de 2016. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 2037093-84.2015.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Antonio Carlos Briganti Bernardi, João Antonio Bernardi Filho, Renato de Souza Duque, Christina Maria da Silva Jorge, Julio Guerin de Almeida Camargo. Juiza: Gabriela Hardt. Curitiba, 19 de novembro de 2018. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5039475-50.2015.404.7000. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Hamylton Pinheiro Padilha Junior, Eduardo Costa Vaz Musa, Jorge Luiz Zelada, João Augusto Rezende Henriques. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 01 de fevereiro de 2016. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5045241-84.2015.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Roberto Marques, Renato de Souza Duque, Pedro José Barusco Filho, Olavo Hourneaux de Moura Filho, Milton Pascowitch, Luiz Eduardo de Oliveira e Silva, Julio Guerin de Almeida Camargo, Julio Cesar dos Santos, José Antunes Sobrinho, José Adolfo Pascowitch, João Vaccari Neto, Gerson de Mello Almada, Daniela Leopoldo e Silva Facchini, Cristiano Kok, Camila Ramos de Oliveira e Silva, José Dirceu de Oliveira e Silva, Fernando Antonio Guimarães Hourneaux de Moura. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 17 de maio de 2016. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5061578-51.2016.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Nestor Cuñat Cerveró, Milton Taufic Schahin, Mauricio de Barros Bumlai, José Carlos Costa Marques Bumlai, João Vaccari Neto, Fernando Schahin, Fernando Antonio Falcão Soares, Eduardo Costa Vaz Musa, Cristiane Barbosa Dodero Bumlai, Salim Taufic Schahin, Jorge Luiz Zelada. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 15 de setembro de 2016. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5013405-59.2016.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Pedro José Barusco Filho, Eduardo Costa Vaz Musa, João Cerqueira de Santana Filho, Monica Regina Cunha Moura, Zwi Skornicki, João Carlos de Medeiros Ferraz, João Vaccari Neto. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 02 de fevereiro de 2017. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5022179-78.2016.404.7000. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Walmir Pinheiro Santana, Valerio Neves Campos, Roberto Zardi Ferreira, Ricardo Ribeiro Pessoa, Paulo Cesar Roxo Ramos, Marcelo Bahia Odebrecht, José Adelmario Pinheiro Filho, Jorge Afonso Argello, Jorge Afonso Argello Junior, Dilson de Cerqueira Paiva Filho, Claudio Melo Filho. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 13 de outubro de 2016. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5037800-18.2016.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Edison Freire Coutinho, Roberto Trombeta, Genesio Schiavinato Junior, José Antonio Marsilio Schwarz, Adir Assad, Renato de Souza Duque, Alexandre Correa de Oliveira Romano, Roberto Ribeiro Capobianco, Erasto Messias da Silva Junior, Rodrigo Morales, José Adelmario Pinheiro Filho, Paulo Adalberto Alves Ferreira, Agenor Franklin Magalhães Medeiros, Ricardo Pernambuco Backheuser. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 13 de maio de 2018. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5046512-94.2016.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Roberto Moreira Ferreira, Luiz Inacio Lula da Silva, Fabio Hori Yonamine, Marisa Leticia Lula da Silva, Paulo Tarciso Okamoto, Agenor Franklin Magalhães Medeiros, José Adelmario Pinheiro Filho, Paulo Roberto Valente Gordilho. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 12 de julho de 2017. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5054932-88.2016.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Rogerio Santos de Araújo, João Vaccari Neto, Antonio Palocci Filho, Marcelo Bahia Odebrecht, Eduardo Costa Vaz Musa, Monica Regina Cunha Moura, Hilberto Mascarenhas Alves da Silva Filho, Renato de Souza Duque, João Cerqueira de Santana Filho, Luiz Eduardo da Rocha Soares, Branislav Kontic, Marcelo Rodrigues, Fernando Migliaccio da Silva, Olivio Rodrigues Junior, João Carlos de Medeiros Ferraz. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 23 de junho de 2017. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5000553-66.2017.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Mariano Marcondes Ferraz. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 05 de março de 2018. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5015608-57.2017.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Walmir Pinheiro Santana, Marcio Faria da Silva, Rogerio Santos de Araujo, Roberto Gonçalves, Olivio Rodrigues Junior. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 25 de setembro de 2017. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5021365-32.2017.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Emilio Alves Odebrecht, Paulo Roberto Valente Gordilho, Luiz Inacio Lula da Silva, Rogerio Aurelio Pimentel, Alexandrino de Salles Ramos de Alencar, José Adelmario Pinheiro Filho, Carlos Armando Guedes Paschoal, Marcelo Bahia Odebrecht, Emyr Diniz Costa Junior, Roberto Teixeira, Agenor Franklin Magalhães Medeiros, Fernando Bittar, José Carlos Costa Marques Bumlai. Juiza: Gabriela Hardt. Curitiba, 06 de fevereiro de 2019. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5024266-70.2017.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Marivaldo do Rozario Escalfoni, Marcio de Almeida Ferreira, Paulo Roberto Gomes Fernandes, Edison Krummenauer, Luis Mario da Costa Mattoni. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 05 de fevereiro de 2018. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5035263-15.2017.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Antonio Carlos Vieira da Silva Junior, Marcelo Bahia Odebrecht, Aldemir Bendine, Alvaro José Galliez Noviz, Fernando Luiz Ayres da Cunha Santos Reis, André Gustavo Vieira da Silva. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 07 de março de 2018. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5054186-89.2017.404.7000. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Adriano Silva Correia, José Roberto Soares Vieira, José Antonio de Jesus, Luiz Fernando Nave Maramaldo. Juiz: Sérgio Fernando Moro. Curitiba, 25 de junho de 2018. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5017409-71.2018.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Mauricio de Oliveira Guedes, Rogerio Santos de Araujo, Paulo Cezar Amaro Aquino, Glauco Colepicolo Legatti, Marcio Faria da Silva, Olivio Rodrigues Junior, Djalma Rodrigues de Souza, Cesar Ramos Rocha, Isabel Isquierdo Mendiburo Degenring Botelho. Juiza: Gabriela Hardt. Curitiba, 30 de novembro de 2018. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato:** Ação Penal nº 5023942-46.2018.404.7000. Autores: Ministério Público Federal e Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Réus: Rodrigo Zambrotti Pinaud, Ulisses Sobral Calile, Angelo Tadeu Lauria, Marcio Faria da Silva, Olivio Rodrigues Junior, Rogerio Santos de Araujo, Aluisio Teles Ferreira Filho, Casar Ramos Rocha, Mario Ildeu de Miranda. Juiza: Gabriela Hardt. Curitiba, 19 de fevereiro de 2019. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato.** Resultados. 2020. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados> . Acesso em 24 nov. 2020.

MONTEIRO, David. **Kickback:** Exposing the global corporate bribery network. New York: Viking, 2018.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.

OECD. **OECD Foreign Bribery Report:** Na Analysis of Bribery of Foreign Public Officials. 2014. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264226616-en.pdf?expires=1610058232&id=id&acname=guest&checksum=9269322451ADF207BC34413526D511F9>. Acesso em: 01 ago. 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo Pragmático.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Código de Ética e Disciplina da OAB.** 1995. Disponível em: <http://oab.org.br/visualizador/19/codigo-de-etica-e-disciplina>. Acesso em: 30 nov. 2020.

PETROBRAS. **Quem somos?** Perfil. 2020. Disponível em: <https://petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/> . Acesso em: 20 set. 2020.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: causes, consequences and reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

SAMSUNG faz acordo judicial em caso de suborno com Petrobras. *In: DW Brasil.* 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/samsung-faz-acordo-judicial-em-caso-de-suborno-com-petrobras/a-51395417>. Acesso em: 01 nov. 2020.

SILVEIRA, Rose Ane. Relatório da CPI do Banestado pede 91 indiciamentos. *In: Folha De São Paulo.* 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u66258.shtml>. Acesso em: 15 nov. 2020.

SOLTES, Eugene. **Why they do it: inside the mind of white-collar criminal.** New York: Public Affairs, 2016.

SOLTES, Eugene; CHEN, Hui. Why Compliance Programs Fail: and How to Fix Them. *In: Harvard Business Review,* mar/abr 2018. Disponível em: <https://hbr.org/2018/03/why-compliance-programs-fail>. Acesso em: 15 nov. 2020.

STANFORD LAW SCHOOL. **Case Information**. In the Matter of Telefonica Brasil S. A. 2019a. Disponível em: <http://fcpa.stanford.edu/enforcement-action.html?id=747>. Acesso em: 25 mai. 2020.

STANFORD LAW SCHOOL. **DoJ and SEC Enforcement Actions Per Year**. 2019b. Disponível em: <http://fcpa.stanford.edu/statistics-analytics.html>. Acesso em: 25 mai. 2020.

STANFORD LAW SCHOOL. **The Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse (FCPAC)**. 2019c. Disponível em: <https://law.stanford.edu/foreign-corrupt-practices-act-clearinghouse-fcpac/>. Acesso em: 02 ago. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais**. 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>. Acesso em: 15 nov. 2020.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. **Chronological List**. 2020a. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/chronological-list>. Acesso em: 25 mai. 2020.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. **About DoJ**. 2020b. Disponível em: <https://www.justice.gov/about>. Acesso em: 26 jul. 2020.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. **Opinion Procedure Releases**. 2020c. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/opinion-procedure-releases>. Acesso em: 02 ago. 2020.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. **FCPA Resource Guide 2020**. 2020d. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/fcpa-resource-guide>. Acesso em: 02 ago. 2020.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. **Small Business Compliance Guides**. 2017. Disponível em: <https://www.sec.gov/info/smallbus/secg.shtml>. Acesso em: 12 out. 2020.

THOMSON REUTERS. **Third Party Risk: Exposing the Gaps from a U.S. Point of View**. 2016. Disponível em: https://ctmfile.com/assets/ugc/documents/RM_third-party-risk-exposing-the-gaps-from-a-us-point-of-view.pdf. Acesso em: 01 ago. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2019**. 2019. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/67:indice-de-percepcao-da-corrupcao-2019?stream=1>. Acesso em: 31 ago. 2020.

UNITED NATIONS. **United Nations Convention against Corruption**. 2007. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>. Acesso em: 02 ago. 2020.

U. S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. **What we do**. 2020a. Disponível em: <https://www.sec.gov/Article/whatwedo.html>. Acesso em: 26 jul. 2020.

U. S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. **Office of the Whistleblower**. 2020b. Disponível em: <https://www.sec.gov/whistleblower>. Acesso em: 02 ago. 2020.

APÊNDICE 1

			1º Pilar	2º Pilar	3º Pilar	4º Pilar	5º Pilar
Processo	Chave eletrônica	Empresas conexas	Comprometimento e apoio da alta direção	Instância responsável	Análise de perfil e riscos	Regras e Instrumentos	Monitoramento contínuo
5083376-05.2014.404.7000	330733364414	OAS	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes	Compliance sem autonomia	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Manual de Autoridades poderia estabelecer outras instâncias para aprovação * Background check talvez tivesse evitado relação com operadores do esquema e empresas de fachada.	* Não houve providência efetiva da empresa em divulgação do seu envolvimento do caso. * Compliance sem autonomia.
5083360-51.2014.404.7000	186763734614	Grupo Galvão	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes		Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Background check talvez tivesse evitado relação com operadores do esquema e empresas de fachada.	
5083351-89.2014.404.7000	624881216014	Engevix	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes		Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Pagamento sem medição de prestação de serviços. * Background check talvez tivesse evitado relação com operadores do esquema e empresas de fachada.	
5083401-18.2014.404.7000	409507355714	Mendes Junior	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes		Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Manual de Autoridades poderia estabelecer outras instâncias para aprovação; * Background check talvez tivesse evitado relação com operadores do esquema e empresas de fachada.	
5083258-29.2014.404.7000	248371556614	Camargo Correa	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes e contou com a vista grossa inclusive do Conselho de Administração, cujo Presidente nada fez, embora soubesse do pagamento de propina e dos contratos fictícios.	Compliance sem autonomia	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Pagamentos realizados pelos responsáveis pelo próprio projeto. Manual de Autoridades poderia estabelecer outras instâncias para aprovação. * Background check talvez tivesse evitado relação com operadores do esquema e empresas de fachada.	* Não houve providência efetiva da Câmara de Divulgação do seu envolvimento do caso comprovada foi a convocação do Presidente para prestar esclarecimentos perante o Conselho. Ele alegou que os contratos eram verdadeiros e pagamento de propina, e o Conselho se recusou a agir. Somente após a prisão de diretores da empresa foi realizada a auditoria. * Compliance sem autonomia.
5083838-59.2014.404.7000	812850623214	Samsung Heavy Industries			Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Foi burfada a regra de realização de concorrência. As propostas foram feitas diretamente pelas empresas interessadas e negociadas com o Diretor da Petrobras. * Pagamento de propina aconteceu através de representante (lobbyist), que por sua vez contratou intermediário para obter a contratação. * A contratação de Julio Camargo (operador/doleiro) talvez pudesse ser evitada mediante a prévia realização de pesquisa/background check.	Auditoria da Petrobras constatou irregularidades, por exemplo, processo competitivo para a aquisição de navios-sonda.
5012331-04.2015.404.7000	113217283115	Setal, Mendes Junior, MPE e OAS	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes		Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Manual de Autoridades poderia estabelecer outras instâncias para aprovação de pagamentos; * Pagamentos sem medição de serviços; * Background check talvez tivesse evitado relação com operadores do esquema e empresas de fachada; * Doações a partidos políticos.	
5027422-37.2015.404.7000	282578470315	UTC	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes		Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.		* Contratação direta com dispensa de licitação.
5036518-76.2015.404.7000	654946343615	Andrade Gutierrez	Política corporativa comprometida com práticas criminosas.		Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.		* Desde o início da operação até 2015, a empresa não apurou internamente os fatos (crimes).
5036528-23.2015.404.7000	528408672115	Odebrecht	* Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes, inclusive o Presidente da Holding; * Política corporativa comprometida com práticas criminosas.		Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.		* Desde o início da operação até 2015, a empresa não apurou internamente os fatos (crimes).
5037093-84.2015.404.7000	958914451515	Saipem	Cegueira deliberada		Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Corrupção cometida por advogado contratado para intermediar a relação com a Petrobras.	
5039475-50.2015.404.7000	418958640715	Vantage Drilling	Cegueira deliberada		Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.		* Contratação sem concorrência e sem critério.
5045241-84.2015.404.7000	216041273115	Engevix	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes.		* Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações. * Alto risco decorrente da contratação de ex-ministro para atuar como intermediário junto a agentes públicos estrangeiros	* Manual de Autoridades poderia estabelecer outras instâncias para aprovação * Background check talvez tivesse evitado relação com operadores do esquema e empresas de fachada. * Pagamento sem medição de prestação de serviços. * A contratação de um ex-ministro envolvido em um esquema anterior de corrupção poderia ter sido evitada/restringida. * O contrato frio tinha objeto amplo.	
5061578-51.2015.404.7000	37107998015	Schahin Engenharia	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes		Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	Contratação da Schahin foi para pagar/compensar dívida do PT. Quitação se deu através de dação em pagamento simulada.	

5013405-59.2016.404.7000	244264203716	Keppel Fels	Cegueira deliberada. Diretores da Keppel Fels sabiam do pagamento de propina e não o impediram.	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Contratação de intermediário para representação da empresa perante a Petrobras. * Background check talvez tivesse evitado esquema de corrupção. * Pagamento sem medição de prestação de serviços.	* Contratação sem concorrência.
502179-78.2016.404.7000	563272820516	UTC, OAS, Odebrecht, Toyo Setal	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* O Diretor Administrativo não tinha alçada para questionar a origem e/ou a finalidade dos pagamentos/doações.	
5037800-18.2016.404.7000	528680448916	OAS, Carioca, Schahin, Construbras e Construcap	Envolvimento direto nos crimes.	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* O pagamento de propina chegou ao conhecimento de uma gerente da Carioca Engenharia. * Pagamento sem medição de prestação de serviços. * Background check talvez tivesse evitado relação com o operador do esquema e pagamentos a empresas de fachada. * Termos de encerramento de contrato eram assinados sem chegarem se as obras realmente haviam terminado ou mesmo existido.	
5046512-94.2016.404.7000	162567218816	OAS	Envolvimento direto nos crimes.	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Foram realizadas obras em benefício do Ex-Presidente, com conhecimento do presidente, de diretores e de funcionários de diversos níveis. * Código de Conduta poderia proibir ou restringir contribuições a agentes ou ex-agentes públicos.	
5054932-88.2016.404.7000	111718380216	Odebrecht	* Envolvimento direto da Diretoria nos crimes, criando inclusive um setor específico para controle das propinas, denominado Setor de Operações Estruturadas, subordinado ao Presidente. * Até mesmo o presidente do Conselho de Administração do Grupo tinha conhecimento do pagamento de propinas e considerava normal.	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Background check talvez tivesse evitado relação com operadores do esquema e empresas de fachada. * Código de Conduta poderia proibir ou restringir doações a campanhas eleitorais. * O Setor de Operações Estruturadas, criado para realizar e controlar operações não-contabilizadas, tinha regras próprias para solicitação e aprovação de pagamentos e estava subordinado diretamente ao presidente.	
5000553-66.2017.404.7000	754010785817	Decal		Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Pagamentos através de offshore com contas em paraísos fiscais.	
5015608-57.2017.404.7000	306869232517	Odebrecht e UTC	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes, utilizando inclusive o Setor de Operações Estruturadas.	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Atuação do Setor de Operações Estruturadas; * Pagamentos envolvendo empresas offshore com contas em paraísos fiscais.	* Contratação direta, sem licitação; * Atuação do Setor de Operações Estruturadas; * Pagamentos envolvendo empresas offshore com contas em paraísos fiscais.
5021365-32.2017.404.7000	229125725317	Odebrecht e OAS	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes, utilizando inclusive o Setor de Operações Estruturadas.	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Atuação do Setor de Operações Estruturadas; * Pagamentos e doações a partidos políticos, com quem existia uma "conta corrente".	* Controladoria da OAS fazia os pagamentos de propina. * Atuação do Setor de Operações Estruturadas; * Pagamentos e doações a partidos políticos, com quem existia uma "conta corrente".
5024266-70.2017.404.7000	585485077217	Andrade Gutierrez	Cegueira deliberada	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Background check poderia ter evitado a relação com operadores do esquema e empresas de fachada.	* Existia uma tesouraria específica para pagamentos via caixa 2, que utilizava 2 sistemas (softwares) para controle. * Informações privilegiadas eram obtidas através de intermediários, que mantinham contratos de prestação de serviços fictícios.
5035263-15.2017.404.7000	792763474617	Odebrecht	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes, utilizando inclusive o Setor de Operações Estruturadas.	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Background check poderia ter evitado a relação com operadores do esquema e empresas de fachada. * Pagamentos em espécie a pessoas físicas poderiam ser proibidas no Código de Conduta. * Atuação do Setor de Operações Estruturadas.	* Atuação do Setor de Operações Estruturadas. * Pagamentos a empresas offshore com contas em paraísos fiscais. * Pagamentos em espécie a pessoas físicas.
5054186-89.2017.404.7000	304822236517	NM Engenharia	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes.	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Pagamentos fracionados, para ficar fora do radar do COAF e do BACEN.	
5017409-71.2018.404.7000	725663573218	Odebrecht	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes, utilizando inclusive o Setor de Operações Estruturadas.	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Background check poderia ter evitado a relação com operadores do esquema e empresas de fachada. * Escalar mais um degrau ou subir para a aprovação do Conselho de Administração poderia inibir a realização de um negócio como este, em que a empresa sabia que a o negócio, para a Petrobras, tinha VPL negativo. * Código de Conduta deve/deveria proibir brindes e presentes, como as gravuras de artistas famosos que foram dadas como presente e que geraram pedido em contrapartida (emprego para parentes). * Atuação do Setor de Operações Estruturadas.	* Atuação do Setor de Operações Estruturadas. * Pagamentos mediante empresas offshore com contas em paraísos fiscais. * Pagamentos em espécie a pessoas físicas. * O gerente financeiro tinha conhecimento do Setor de Operações Estruturadas e era o responsável por passar para esse setor as informações sobre os valores e contas. * O Gerente Financeiro da Odebrecht sabia que o negócio, para a Petrobras, tinha VPL negativo. * Odebrecht presenteou com gravuras de artistas famosos e houve pedido de contrapartida (emprego para parentes). * Atuação do Setor de Operações Estruturadas. * Pagamentos mediante empresas offshore com contas em paraísos fiscais.
5023942-46.2018.404.7000	630245646318	Odebrecht	Diretoria envolveu-se diretamente nos crimes, utilizando inclusive o Setor de Operações Estruturadas.	Alto risco decorrente da relação com o Poder Público e da participação em licitações.	* Background check poderia ter evitado a relação com operadores do esquema e empresas de fachada.	* Odebrecht recebia informações privilegiadas e participou da elaboração da carta convite para a licitação. * Auditoria da Petrobras encontrou uma série de não-conformidades, relacionadas à definição do escopo dos serviços, à composição dos custos do contrato e à condução do processo licitatório.