

A LEI ANTICORRUPÇÃO EXPLICADA AOS MICROEMPREENDEDORES: UMA ABORDAGEM SIMPLES SOBRE A IMPORTÂNCIA DO DIPLOMA LEGAL DE PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE

THE BRAZILIAN ANTI-CORRUPTION LAW EXPLAINED TO MICRO ENTREPRENEURS: A SIMPLE APPROACH ON THE IMPORTANCE OF LAW IN PROMOTING INTEGRITY

Ciliane Carla Sella de Almeida¹

artigos
acadêmicos

RESUMO

A Lei Anticorrupção protege o interesse público e os valores da sociedade, ao mesmo tempo em que promove a integridade como padrão de conduta das organizações. O presente artigo resume, primeiramente, os principais pontos desse diploma legal, evidenciando os parâmetros de um programa de integridade e os critérios de análise empregados pela Controladoria Geral da União. Em seguida, apresenta os tipos de organizações que foram sancionadas decorrentes da aplicação dos processos administrativos de responsabilização (PAR) nos cinco anos de vigência da Lei Anticorrupção, a fim de defender mais divulgação e incentivo junto às microempresas e às empresas de pequeno porte, por conta da importância que representam no setor da economia.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade social. Relação público-privada. Microempreendedores.

ABSTRACT

The Brazilian Anti-Corruption Law (Law No. 12,846) protects the public interest and the values of society while promoting integrity as a standard of conduct in organizations. First, this article summarizes the main points of this legal statute highlighting the parameters of an integrity program and the analysis criteria used by the Government Accountability Office. Finally, the article presents the legal forms of constitution of organizations that have been sanctioned as a result of the application of administrative accountability proceedings (AAP) in the five (5) years of the Anti-Corruption Law in order to advocate for more disclosure and incentive to micro and small businesses due to the importance they represent to the economy sector.

KEYWORDS: Social responsibility. Private and Public Relationship. Microentrepreneurs.

1. INTRODUÇÃO

O movimento global de busca por ambientes íntegros de negócios, a exemplo do Pacto Global da Organização das Nações Unidas, das Convenções da OCDE², do Pacto

¹ Advogada, Especialista em Direito Empresarial pelo Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos (INBRAPE) e OAB/Subseção Londrina (PR), Especialista em Governança, Riscos e Compliance pela Faculdade CEDIN (Centro de Estudos de Direito e Negócios) e Mestra em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Estadual de Londrina (UEL).

² OCDE é a sigla da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e tem por missão promover e proteger a democracia e a economia de mercado, solucionar problemas comuns e coordenar políticas internacionais.

Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção do Instituto Ethos, em parceria com a Controladoria Geral da União (CGU), da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e do clamor dos movimentos nacionais de rua contra a corrupção³, obteve como resposta do Estado, em 2013, a publicação da Lei Anticorrupção, também conhecida por Lei da Empresa Limpa.

Assim, o Estado confirma seu papel regulador dos ambientes de negócios e incentivador da responsabilidade social das organizações, especificamente no combate aos atos lesivos contra a administração pública, incluindo a corrupção, e estabelece mecanismos de maior transparência, prestação de contas, gestão de riscos, conformidades legal e regulatória e controles internos das pessoas jurídicas por meio de Programas de Integridade.

A sociedade brasileira, beneficiária direta desse novo diploma que incentiva a cultura de integridade das organizações, com e sem fins econômicos, sobretudo, na relação público-privada, tem seus interesses e seus valores promovidos e protegidos de forma mais eficaz pelo Estado.

Se, de um lado, a administração pública passa a contar com um mecanismo célere de apuração e de punição dos atos lesivos contra ela praticados, atuando em prol do interesse público, por outro lado, as organizações devem assumir sua responsabilidade social, adotando comportamentos íntegros e éticos e exercendo boas práticas de gestão e de governança na condução de seus negócios, com vistas à redução dos danos sociais, ambientais e econômicos, decorrentes de atos de corrupção e lesivos contra o Estado, guardião dos interesses sociais.

Este artigo destina-se especificamente à sociedade e aos microempreendedores, apresentando de forma simples os principais pontos da Lei Anticorrupção e ressaltando a inovação que representa em nosso sistema jurídico e os resultados de sua aplicação após cinco anos de vigência.

Por fim, é defendida a necessidade de maior divulgação dessa lei, sobretudo dos Programas de Integridade e seus benefícios junto aos microempreendedores, considerados os microempresários individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, tendo em vista a importância desse setor da economia nas compras governamentais e no desenvolvimento do país.

2. A LEI ANTICORRUPÇÃO

A Lei Anticorrupção⁴ (LAC), também conhecida como Lei da Empresa Limpa ou Lei da Improbidade Empresarial, trata da responsabilidade objetiva, no âmbito civil e administrativo, das pessoas jurídicas que cometerem os atos lesivos, ali tipificados, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra os princípios

3 O movimento *Vem pra Rua*, fundado com o objetivo de lutar contra a corrupção generalizada, foi responsável por grandes manifestações em várias cidades brasileiras contra a corrupção e a favor da Operação Lava Jato.

4 Lei nº12.846, 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.

da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º da Lei 12.846/2013).

Esse diploma, vigente desde 29 de janeiro de 2014, é o resultado de vários tratados internacionais multilaterais firmados pelo Brasil e incorporados ao direito pátrio⁵, de instituições públicas e privadas, na promoção da integridade e da ética empresarial⁶ e do clamor da sociedade brasileira, manifestado nos movimentos de rua ocorridos em 2013, cujas reivindicações incluíam, entre outras coisas, a luta contra a corrupção⁷.

A LAC preenche um vazio jurídico até então existente, visto que nenhum dispositivo legal previa sanções no âmbito administrativo e civil contra as pessoas jurídicas pelo cometimento de atos lesivos contra a administração pública.

Certo é que as empresas privadas, em nível nacional e internacional, são as que mais se envolvem em escândalos de corrupção e de fraudes. Assim, a LAC destina-se a todas as formas societárias, personificadas ou não, bem como as entidades sem fins econômicos, de natureza fundacional ou associativa, e as sociedades estrangeiras, com sede, filial ou representação no território brasileiro, de fato ou de direito.

Nesse sentido, o estudo técnico nº 01/2017 - 5ª CCR⁸ ressalta a importância desse diploma no microsistema de anticorrupção brasileiro:

“[...] no plano da responsabilização civil e administrativa das pessoas jurídicas, exemplar é o novo texto legal, muito embora nele não se esgotem os mecanismos internos de responsabilização de atos de corrupção e atentatórios à moralidade pública e ao erário. É que, como dito, este diploma insere-se no microsistema jurídico dedicado à defesa da integridade pública, da moralidade e da probidade administrativa-ou, como também denominado, no microsistema anticorrupção brasileiro- do qual se destacam, dentre outras, disposições do Código Penal, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA, Lei nº8.429/1992), a Lei de Licitações (Lei nº8.666/1993) e mesmo a legislação de Defesa da Concorrência (Lei nº12.529/2011).

Segundo o relevante trabalho publicado pela CGU e pelo Instituto Ethos de Empresas (2009), o crescimento econômico do país tem relação com a integridade dos ambientes corporativos.

“[a] redução dos níveis de corrupção no Brasil é uma questão fundamental tanto para fortalecer as instituições democráticas quanto para viabilizar o crescimento econômico do país. Nesse cenário, torna-se

5 As seguintes convenções foram firmadas pelo Brasil: Convenção de Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais firmada com a OCDE; Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional; Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

6 A ENCCLA, Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, é uma rede de articulação para o arranjo e as discussões em conjunto ao setor público para formulação de políticas públicas, visando ao combate desses crimes. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa é considerado a primeira iniciativa brasileira para a promoção da integridade e para a governança corporativa.

7 Conforme notícias divulgadas por vários jornais. Ver <<http://www.abc.com.br/noticias/brasil/2013/06/quase-2-milhoes-de-brasileiros-participaram-de-manifestacoes-em-438-cidades>>; <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/protestos-pelo-pais-reunem-mais-de-250-mil-pessoas.html>>; <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/nao-foi-pelos-20-centavos-05072017>>. Acesso 01 dez. 2019

8 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. [Estudo Técnico da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR)] 2017. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/comissao-leniencia-colaboracao-premiada/docs/Estudo%20Tecnico%2001-2017.pdf>>. Acesso em 27 dez. 2019

imperativa a condução de suas atividades pautadas por valores éticos e íntegros. Tal responsabilidade depende de um esforço permanente de cada empresa⁹.

O Estado, ao regular os ambientes de negócios por meio da LAC, insere a conduta íntegra como parte da responsabilidade social corporativa, a qual é definida como a “necessidade de lidar com as expectativas dos *stakeholders* atuais e futuros, na visão mais radical de sociedade sustentável” (ASHLEY, 2019, p. 89).

Resta muito claro que a expectativa dos *stakeholders*¹⁰, partes interessadas no âmbito da LAC, é a proteção dos valores sociais, o interesse coletivo. O que se espera de ambas, administração pública e organizações privadas, é que conduzam suas atividades, entregando seus produtos e seus serviços de forma efetiva e eficaz: a primeira, protegendo o interesse público (patrimônio, princípios e compromissos da administração pública); e a segunda, adotando conduta íntegra, responsável nos negócios, considerando o impacto de suas atividades e decisões sobre o conjunto da sociedade, atendendo às leis e às regulações incidentes sobre seus negócios, e propiciando e estimulando ambientes éticos e de controles internos efetivos.

A integridade, força motriz da LAC, uma vez ofendida, aviltada, deverá ser rigorosamente reintegrada para a sociedade, por meio de sanções que podem culminar com a dissolução das organizações.

Resumidamente, os pontos que merecem destaque nesse diploma referem-se:

a. à responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas

Uma das inovações trazidas pela LAC foi a responsabilização objetiva, nos âmbitos administrativo e civil, das pessoas jurídicas por atos lesivos nela tipificados.

Isso implica dizer que a prova da existência do ato lesivo já será suficiente para que os órgãos e as entidades públicas imponham às pessoas jurídicas a responsabilidade pelo ato praticado, se cometido pelo empregado ou por terceiro agindo no interesse da organização e independentemente de ter tido benefícios ou não com o ato.

Por outro lado, no âmbito da responsabilidade subjetiva e de forma individual, os dirigentes, os administradores ou qualquer outra pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito, poderão ser também responsabilizados na medida de sua culpabilidade.

A responsabilidade objetiva na esfera administrativa não afastará a possibilidade da responsabilização das pessoas jurídicas na esfera judicial.

9 CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO; INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Grupo de Trabalho pelo Pacto Empresarial Pela Integridade Contra a Corrupção**. Junho, 2009.

10 A definição de stakeholders dada pela ISO 19.600:2016, Sistema de Gestão de Compliance, “pessoas ou organizações que podem afetar, serem afetadas ou se perceberem afetadas por uma decisão ou atividade”.

b. aos tipos de ilícitos

A LAC divide os ilícitos em três tipos: (i) os atos que atentem contra o patrimônio público; (ii) os atos que atentem contra os princípios da administração pública; (iii) os atos que atentem contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (caput do art. 5º). Após identificar tais ilícitos, a lei enumera as condutas que os tipificam¹¹.

c. às sanções

No âmbito administrativo, as sanções aplicadas são a publicação extraordinária da condenação e/ou o pagamento de multa compreendida entre 0,1% e 20% do faturamento bruto do exercício financeiro anterior à abertura do processo administração de responsabilização (PAR), excluídos os tributos.

No caso de infrações administrativas decorrentes da Lei nº 8666/93, as pessoas jurídicas estão sujeitas a restrições ao direito de participar em licitações ou a celebrar contratos com a Administração Pública¹².

d. à dosimetria das sanções

Alguns elementos estabelecidos no art. 7º, incisos I a IX¹³ serão considerados para a dosimetria das sanções à pessoa jurídica infratora. Entre eles, destacam-se a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações, que pode resultar nos acordos de leniência, e a existência de mecanismos e de procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, que consistem nos programas de integridade.

d.1. aos acordos de leniência

O acordo de leniência, espécie de colaboração premiada, é negócio jurídico consensual que poderá ser firmado entre a autoridade máxima do órgão público sancionador e a pessoa jurídica infratora, que, espontânea e voluntariamente, decide

11 Art. 5º. Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei; III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados; IV - no tocante a licitações e contratos: a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública; V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

12 CORREGEDORIA GERAL DA UNIÃO. **Perguntas frequentes**. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/perguntas-frequentes#sancoes>>. Acesso em: 14 dez. 2019

13 Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: I - a gravidade da infração; II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; III - a consumação ou não da infração; IV - o grau de lesão ou perigo de lesão; V - o efeito negativo produzido pela infração; VI - a situação econômica do infrator; VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados.

colaborar com as investigações fornecendo informações e provas sobre o ato ilícito, o que visa a uma possível diminuição das sanções.

O acordo de leniência será celebrado mediante condições e requisitos estabelecidos tanto na LAC quanto em seu decreto regulamentador nº 8420/2015 e da análise de conveniência por parte do órgão sancionador¹⁴.

Para a administração pública, é necessário que dessa colaboração resulte: a identificação dos demais envolvidos na infração e a obtenção célere de informações e de documentos que comprovem o ilícito sob apuração (incisos I e II do art. 16 da LAC). E, ainda como condição, que seja a pessoa jurídica a primeira a manifestar-se sobre seu interesse em cooperar na apuração do ilícito; que esta cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data da propositura do acordo (incisos I e II do §1º do art.16); que admita sua participação na infração administrativa; que coopere plena e permanentemente com as investigações e com o processo administrativo, comparecendo a todos os atos processuais; e que forneça informações, documentos e elementos que comprovem a infração administrativa (incisos III, IV e V do art. 30 do Decreto nº 8420/2015).

Importante contribuição traz o TCU ao lembrar que a celebração de um acordo de leniência deve ser analisada sob o prisma do interesse público¹⁵, ou seja, a partir da análise dos benefícios que a sociedade terá na adoção desse instrumento, com a obtenção de informações e de documentos que levarão mais rapidamente à elucidação de fatos e dos envolvidos, para a apuração e a punição seguras das pessoas jurídicas e físicas infratoras.

A pessoa jurídica infratora, após o cumprimento do acordo de leniência, poderá ter os seguintes benefícios: isenções da publicação extraordinária da decisão sancionadora e da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicos e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo Poder Público; isenção ou atenuação das sanções administrativas previstas nos arts. 86 a 88 da Lei nº 8666/2013 ou de outras normas de licitações e contratos.

d.2. ao programa de integridade

O programa de integridade, estabelecido no art.41 do Decreto nº 8420/215, consiste

“[...]no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL,)

A estruturação, a aplicação e a atualização de um programa de integridade devem atender às características e aos riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica. O

14 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **Acórdão 824/2015** - Plenário. Processo 003.166/2015-5. Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/316620155.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/sinonimos%253Dfalse>>. Acesso em 29 dez. 2019

15 Idem nota 12

que se pretende é a implementação, de forma efetiva e monitorada, de mecanismos de controle internos e externos das atividades desenvolvidas pelas organizações, levando-se em conta o grau de risco que oferecem as expectativas das partes interessadas, a sociedade.

Os parâmetros de um programa de integridade, alguns presentes nas leis antissuborno estadunidense¹⁶ e britânica¹⁷, estabelecidos nos incisos I a XV do caput do art. 42 e I a VIII do §1º do art. 42 do referido Decreto, reforçam a relação entre responsabilidade social e governança corporativa ao preverem mecanismos para o desenvolvimento de ambientes e de culturas corporativas íntegras, que possam, de forma preventiva, atuar para a eliminação ou para a diminuição de riscos relacionados ao cometimento dos ilícitos ali previstos contra a administração pública.

Vale ressaltar que os programas de integridade previstos na LAC não são mandatórios. Porém, em caso de cometimento dos atos ilícitos nela previstos, estes podem diminuir significativamente as sanções, o que pode ser um incentivo para as organizações, conforme ressalta GIOVANINI¹⁸.

Nesse caso, o órgão ou a entidade pública responsável pela apuração da responsabilidade da pessoa jurídica infratora fará a análise e a avaliação do programa de integridade apresentado em sede de defesa no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), o que poderá resultar na gradação da multa. Segundo a tabela adotada pela Controladoria Geral da União (CGU), a multa poderá sofrer uma diminuição que varia de 1% a 4%. Outros fatores também serão considerados como atenuantes, tais como a não consumação da infração (1%), o ressarcimento dos danos causados (1,5%), o grau de colaboração da empresa (1 a 1,5%) e a comunicação espontânea (2%)¹⁹.

O conjunto dos parâmetros de um programa de integridade e a forma como são analisados pela Controladoria Geral da União (CGU) por meio da metodologia estabelecida no Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade²⁰ podem servir de referência, tanto dos elementos que o programa deve conter como a governança adequada para atender a implementação e a gestão do sistema de integridade.

O quadro abaixo (quadro 1) apresenta os parâmetros do programa de integridade estabelecidos no art. 42 do Decreto 8420/2015, agrupados nos blocos de Cultura Organizacional de Integridade (COI), Mecanismos, Políticas e Procedimentos de

16 A *Foreign Corrupt Practice Act*, lei antissuborno americana promulgada em 1977 após inúmeros escândalos do governo envolvendo atos de suborno de oficiais estrangeiros e corporativos; A *Sarbanes-Oxley*, lei americana promulgada em 2002 após escândalos corporativos envolvendo Enron, WorldCom, Citigroup, entre outros. De forma geral, estabelecem sistemas de controles internos, de auditoria e de programas de Ética e de Compliance como incentivo a ambientes de negócios éticos e íntegros. A existência de programas de Ética e de Compliance pode ser apresentada na defesa das infratoras para diminuição das sanções.

17 *UK Bribery Act 2010*, lei britânica antissuborno, que incentiva as pessoas jurídicas a serem éticas e íntegras e, a exemplo da FCPA, a existência de programas de Ética e de Compliance efetivos pode significar redução das sanções.

18 GIOVANINI, Wagner. Lei Anticorrupção promove a disseminação da cultura ética. *Capital Aberto*, 2019. Disponível em <<https://capitalaberto.com.br/temas/legislacao-e-regulamentacao/lei-anticorrupcao-promove-a-disseminacao-da-cultura-da-etica/>>. Acesso em 12 dez. 2019

19 CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Perguntas frequentes**. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/sancoes>>. Acesso em 10 dez. 2019

20 A metodologia utilizada para avaliação dos Programas de Integridade divide os parâmetros em três blocos: Cultura Organizacional de Integridade, Mecanismos Organizacionais de Integridade e Atuação da Pessoa Jurídica em relação ao ato lesivo.

Integridade (MPI) e Atuação da pessoa jurídica em relação ao ato lesivo (APJ) e itens avaliados conforme o citado manual.

Alguns desses parâmetros, precisamente os de número 4, 6, 7, 11, 13, 14 e 15 da tabela abaixo, não serão exigidos das microempresas e empresas de pequeno porte.

Quadro1 – Parâmetros do Programa de Integridade agrupados nos blocos e nos itens analisados pela Controladoria Geral da União²¹

Parâmetros do Programa de Integridade estabelecidos no art. 42 do Decreto 8420/2015	Itens avaliados segundo a metodologia e a planilha do Ministério da Transparência e da Controladoria Geral da União
<p>1. Complexidade da hierarquia interna e a quantidade de departamentos, diretorias ou setores (inciso II do §1º)</p> <p>2. Comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa (inciso I)</p> <p>3. Padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou da função exercidos (inciso II)</p> <p>4. 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 (inciso III)</p> <p>5. Treinamentos periódicos sobre o Programa de Integridade (inciso IV)</p> <p>6. Independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e de fiscalização de seu cumprimento (inciso IX)</p>	<p>Estrutura organizacional</p> <p>Identificação dos responsáveis pela tomada das principais decisões</p> <p>Comprometimento e apoio da alta direção da pessoa jurídica ao Programa de Integridade</p> <p>Código de Ética e Conduta ou outro documento formalizado que estabelece os padrões de conduta e ética esperados de todos os empregados e administradores da pessoa jurídica</p> <p>Código de Ética e Conduta ou documento equivalente aplicado a terceiros, como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados</p> <p>Estrutura para realização de treinamentos relacionados ao Programa de Integridade</p> <p>Instância interna responsável pelo Programa de Integridade</p> <p>Transparência</p>
Bloco Mecanismos, Políticas e Procedimentos de Integridade (MPI)	
<p>7. Análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade (inciso V)</p> <p>8. Registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica (inciso VI)</p> <p>9. Controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e de demonstrações financeiros da pessoa jurídica (inciso VII)</p>	<p>Realização de análise de riscos para a elaboração e/ou aperfeiçoamento do Programa de Integridade</p> <p>Prevenção de fraudes e ilícitos nas interações da pessoa jurídica com a Administração Pública</p> <p>Políticas e procedimentos específicos para prevenção de fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios e na execução de contratos administrativos</p>

²¹ A autora utilizou os parâmetros do Programa de Integridade estabelecidos no Decreto 8420/2015 e os relacionou de acordo com os agrupamentos e os itens analisados pela Controladoria Geral da União, segundo o Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade.

Bloco Mecanismos, Políticas e Procedimentos de Integridade (MPI)

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

11. Canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e a terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé (inciso X)

12. Medidas disciplinares em caso de violação do Programa de Integridade (inciso XI)

13. Diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados (inciso XIII)

14. Verificação, durante os processos de fusões, de aquisições e de reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas (inciso XIV)

15. Monitoramento contínuo do Programa de Integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013 (inciso XV)

Mecanismos e controles para assegurar a precisão e a clareza dos registros contábeis, bem como a confiabilidade dos relatórios e das demonstrações financeiras produzidas

Diligências para contratação e supervisão de terceiros

Realização de diligências prévias a processos de fusões, aquisições a fim de verificar o cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas nessas operações

Canais de denúncia de irregularidades

Bloco Atuação da pessoa jurídica em relação ao ato lesivo (APJ)

16. Procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados (inciso XII)

Atuação do Programa de Integridade para a prevenção, detecção ou remediação do ato lesivo objeto do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).

e. Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)

O PAR é o instrumento administrativo pelo qual a autoridade máxima do órgão, em face do qual fora praticado o ato ilícito, apurará a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica para a qual deverão ser garantidos os princípios constitucionais da ampla defesa e contraditório, a exemplo dos demais processos administrativos.

As etapas a serem observadas pelo órgão ou pela entidade pública estão estabelecidas nos arts. 2º a 13 do Decreto nº 8420/2015, as quais, resumidamente, contemplam:

Instauração: a partir da ciência de suposto cometimento de ato ilícito contra a

administração pública, a autoridade competente poderá, por decisão fundamentada, proceder à abertura de investigação preliminar, instaurar o PAR ou arquivar a matéria.

Apuração e análise: uma vez finalizada a investigação preliminar por comissão nomeada, o relatório conclusivo acerca da existência de indícios de autoria e de materialidade de atos lesivos será remetido à autoridade que decidirá sobre a instauração do PAR.

Designada a comissão para condução desse processo, a pessoa jurídica será intimada para apresentar a defesa escrita e para especificar as provas que pretende produzir. Se, nessa oportunidade, a pessoa jurídica informar e apresentar seu Programa de Integridade, a comissão o examinará segundo os parâmetros estabelecidos no Decreto nº 8420/2015, identificados no quadro 1 acima, para a dosimetria das sanções a serem aplicadas.

Conclusão: a comissão elaborará o relatório final sobre os fatos apurados e a eventual responsabilidade administrativa da pessoa jurídica e, de forma motivada, sugerirá as sanções a serem aplicadas, a dosimetria da multa ou o arquivamento do processo e remeterá à autoridade competente para julgamento.

Julgamento: o julgamento deverá ser precedido de manifestação jurídica, que poderá ser contrária ao relatório da comissão ou recomendar, dependendo dos fatos apurados e ilícitos cometidos, o envio do relatório da comissão para outros órgãos competentes para devida averiguação dos ilícitos. Caso receba manifestação favorável do relatório final da comissão, a autoridade competente preferirá a decisão administrativa e a publicará no Diário Oficial do órgão ou da entidade sancionadora.

Pedido de reconsideração: a pessoa jurídica poderá apresentar pedido de reconsideração da decisão administrativa sancionadora. Uma vez mantida a decisão, a pessoa jurídica deverá atender à sanção no prazo ali estabelecido.

f. responsabilização judicial

Os órgãos públicos, por meio de suas advocacias públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público poderão ajuizar ações para aplicação das sanções estabelecidas no art. 19 da LAC²². Entre as sanções, estão a suspensão ou a interdição parcial da atividade, a proibição de receber subsídios, incentivos, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou de entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo Estado e, nos casos mais graves, a dissolução da pessoa jurídica.

g. Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP)

O Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) é um banco de informações

²² Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras: I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III - dissolução compulsória da pessoa jurídica; IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

disponibilizado no Portal da Transparência do Governo Federal, contendo a relação de pessoas jurídicas punidas com base na LAC.

Todos os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo são obrigados a manter atualizado o CNEP. Com isso, pretende-se atender ao princípio administrativo da publicidade e, assim, possibilitar fonte de pesquisa sobre a integridade das pessoas jurídicas.

3. A APLICAÇÃO DE SANÇÕES ÀS PESSOAS JURÍDICAS APÓS CINCO ANOS DE VIGÊNCIA DA LAC

No período compreendido entre 29 de janeiro de 2015, data de início de vigência da LAC, e 3 de janeiro de 2020, data de término deste artigo, o CNEP no Portal da Transparência²³ informava a aplicação de 134 (cento e trinta e quatro) multas, 52 (cinquenta e duas) publicações extraordinárias, 1 (uma) suspensão/interdição das atividades, 1 (uma) proibição e celebrados 11 (onze) acordos de leniência com a Controladoria Geral da União (CGU) resultantes do PAR nas esferas da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

Desse total, 70 (setenta) pessoas jurídicas constituídas nos regimes de microempresário individual (MEI), de microempresa (ME) e de empresa de pequeno porte (EPP) responderam por 74 (setenta e quatro) multas e 24 (vinte e quatro) publicações extraordinárias; 8 (oito) pessoas jurídicas constituídas como empresa individual de responsabilidade limitada (EIRLI) responderam por 8 (oito) multas e 4 (quatro) publicações extraordinárias; 35 (trinta e cinco) pessoas jurídicas constituídas como de responsabilidade limitada responderam por 37 (trinta e sete) multas e 12 (doze) publicações extraordinárias; 1 (uma) pessoa jurídica constituída como sociedade anônima respondeu por 1 (uma) multa; 1 (uma) pessoa jurídica constituída como sociedade de advogados respondeu por 1 (uma) multa e 1 (uma) publicação extraordinária; 1 (uma) empresa estrangeira respondeu por 1 (uma) publicação extraordinária; 10 (dez) pessoas físicas, na qualidade de dirigentes ou de administradores das pessoas jurídicas punidas, responderam, nos termos do art. 3º da LAC²⁴, a 13 (treze) multas, 10 (dez) publicações extraordinárias, 1 (uma) suspensão e 1 (uma) proibição.

Foram celebrados 11 (onze) acordos de leniência com 7 (sete) pessoas jurídicas constituídas como sociedade anônima, 3 (três) como responsabilidade limitada e 1 (uma) empresa estrangeira²⁵.

23 CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**. Detalhamento da Penalidade-Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP). Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes>> Acesso em 3 jan. 2020

24 Art 3º da Lei 12.846/2013 A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

25 CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**. Detalhamento da Penalidade-Acordos de leniência. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/acordos-leniencia?ordenarPor=dataInicioAcordo&direcao=asc>>. Acesso em 3 jan. 2020

4. CONCLUSÃO

Promover a integridade na sociedade por meio do incentivo do Estado como objetiva a LAC, é um passo para mudança mais célere de cultura nos ambientes organizacionais, públicos, privados, com e sem fins lucrativos e um instrumento para se alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável.

Em nosso país, as organizações constituídas sob a forma de microempresas e empresas de pequeno porte representam, atualmente, 99% do total de empresas privadas, respondem por 27% do Produto Interno Bruto (PIB) e geram 52% do total de empregos formais existentes, segundo a Agência Sebrae de Notícias²⁶. Em 2019, foram responsáveis por 67,30% das compras governamentais²⁷.

Por outro lado, foram essas formas jurídicas que maior número de multas e publicações extraordinárias receberam decorrentes da aplicação da LAC nesse período de cinco anos, após início de sua vigência.

Por essas razões, defende-se maior divulgação da LAC e dos Programas de Integridade pelas entidades de apoio aos microempreendedores e ao desenvolvimento local e estímulo da administração pública, principalmente estadual e municipal, para que esse diploma de promoção da integridade e de proteção do interesse público se torne um efetivo instrumento de mudança na forma de conduzir os negócios e as atividades e um potente mecanismo de proteção da sociedade.

REFERÊNCIAS

ASHLEY, P. A. Responsabilidade social corporativa: histórico, limites e possibilidades. In: _____. (org.). **Ética, Responsabilidade Social e Sustentabilidade nos Negócios (des)construindo limites e possibilidades**. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 89-130

BARCAT, G. Um programa de integridade não é um programa de conformidade. In: LESSA BRANDÃO, C.; FONTES, J.; MURITIBA, S. (org.). **Governança Corporativa e Integridade Empresarial**. Dilemas e Desafios. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017. p.49-57.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº12.846, 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. Brasília, DF, 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm>. Acesso em 15 dez. 2019. Publicado no Diário Oficial da União em: 2 ago. 2013

_____. **Decreto nº 8420, de 18 de março 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. Brasília, DF, 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em 15 dez. 2019. Publicado no Diário Oficial da União em 19 mar. 2015

26 SEBRAE. Com ações durante todo o mês de outubro, Sebrae comemora o Dia Nacional da Micro e Pequena Empresa, 2019. **Agência Sebrae de Notícias**. Disponível em <<http://www.go.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/GO/com-aco-es-durante-todo-o-mes-de-outubro-sebrae-comemora-o-dia-nacional-da-micro-e-pequena-empresa.b0e23e929488d610VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em 3 jan. 2020.

27 GOVERNO FEDERAL. **Painel de compras**. Disponível em <<http://paineldecopras.planejamento.gov.br/QvAJAZfc/opedoc.htm?document=paineldecopras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvsaiasprd04&anonymous=true>>. Acesso em 6 jan. 2020