

PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO NOVO REGULAMENTO DA LEI ANTICORRUPÇÃO

Rafael Carvalho Rezende Oliveira

Visiting Scholar pela *Fordham University School of Law (New York)*. Doutor em Direito pela UVA/RJ. Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC/RJ. Especialista em Direito do Estado pela UERJ. Professor Titular de Direito Administrativo do IBMEC. Professor do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade Veiga de Almeida. Professor do Mestrado Acadêmico em Direito da Universidade Cândido Mendes. Professor de Direito Administrativo da EMERJ. Professor dos cursos de Pós-Graduação da FGV e Cândido Mendes. Membro do Instituto de Direito Administrativo do Estado do Rio de Janeiro (IDAERJ). Presidente do Conselho editorial interno da Revista Brasileira de *Alternative Dispute Resolution* (RBADR). Membro da lista de árbitros do Centro Brasileiro de Mediação e Arbitragem (CBMA). Procurador do Município do Rio de Janeiro. Advogado, árbitro e consultor jurídico. Sócio fundador do escritório Rafael Oliveira Advogados Associados.

Thiago Gomes do Carmo

Doutorando em Direito do Estado, Cidadania e Mundialização das Relações Jurídicas na Universidade Veiga de Almeida (UVA). Mestre em Direito, Estado e Cidadania pela Universidade Gama Filho (UGF). *Master of Laws* (LLM.) em Direito Corporativo pelo IBMEC. Pós-Graduado em Direito do Estado e da Regulação pela Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio). Certificado pelo Instituto de Certificação Institucional e dos Profissionais de Seguridade Social – ICSS. Advogado.

A Lei nº 12.846/2013 (“Lei Anticorrupção” ou “LAC”) passou a ser regulamentada pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, em decorrência da revogação do Decreto nº 8.420/2015.

É importante registrar que a LAC e o respectivo Decreto regulamentador integram o denominado “sistema brasileiro de combate à corrupção”¹ ou “sistema legal de defesa da moralidade”².

Em síntese, o Decreto nº 11.129/2022 aborda a “responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”, entrando em vigor em 18 de julho de 2022.

¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa: direito material e processual*, 8. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 16.

² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Verás de. A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 14, n. 156, p. 9-20, fev., 2014.

De acordo com o art. 69 do Decreto nº 11.129/2022, as suas regras se aplicarão imediatamente aos processos em curso, mas, aqui, parece relevante pontuar uma ressalva: as normas que agravam sanções evidentemente não podem retroagir para alcançar os fatos ocorridos antes da sua vigência.

Atualmente, a visão funcional de eficiência da Administração Pública, fundada no emprego dos menores custos possíveis para alcançar os melhores resultados, precisa internalizar a responsabilidade ética como um fator cada vez mais exigido pela sociedade na era da pós-modernidade³. Não se espera que a Administração Pública esteja preocupada em produzir e entregar bons resultados para a sociedade à revelia do esperado padrão de integridade.

Neste contexto ganham ainda maior ênfase os Programas de Integridade⁴ (ou habitualmente denominados Programas de Conformidade ou *Compliance*⁵), constituindo conjunto de “diretrizes claras que devem nortear o agir dos agentes públicos inseridos nos múltiplos processos de trabalho desenvolvidos na instituição, firmando-se, dessa forma, uma verdadeira identidade ética do órgão.”⁶

Com o intuito de facilitar a compreensão das alterações promovidas especificamente em relação aos Programas de Integridade, apresentamos abaixo o quadro comparativo entre as disposições dos Decretos nº 8.420/2015 (regulamentação revogada) e nº 11.129/2022 (regulamentação atual).

<u>PROGRAMAS DE INTEGRIDADE</u> Regulamentação: LAC
--

³ CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

⁴ Sobre o tema ver: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; CARMO, Thiago Gomes do. Programas de Integridade nas relações público-privadas: a relação custo-benefício na sua implementação. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 21, n. 242, p. 59-75, fev. 2022.

⁵ Sobre o *Compliance* na Administração Pública, ver: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; ACOCELLA, Jéssica. Compliance na Administração Pública. Gen Jurídico. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2019/07/31/compliance-na-administracao-publica/>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

⁶ MENDONÇA, Gracie Maria Fernandes. Protocolos de compliance na administração pública e a necessária descorrupção. Consultor Jurídico (CONJUR) Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-20/grace-mendonca-protocolos-compliance-administracao-publica>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

DECRETO nº 8.420/2015 (regulamentação revogada)	DECRETO nº 11.129/2022 (regulamentação nova)
<p>Art. 5º No ato de instauração do PAR, a autoridade designará comissão, composta por dois ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará a pessoa jurídica para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretende produzir.</p> <p>§ 4º Caso a pessoa jurídica apresente em sua defesa informações e documentos referentes à existência e ao funcionamento de programa de integridade, a comissão processante deverá examiná-lo segundo os parâmetros indicados no Capítulo IV, para a dosimetria das sanções a serem aplicadas.</p>	<p>Art. 6º Instaurado o PAR, a comissão avaliará os fatos e as circunstâncias conhecidas e indicará e intimará a pessoa jurídica processada para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretenda produzir.</p> <p>§ 1º A intimação prevista no caput: (...) II - solicitará a apresentação de informações e documentos, nos termos estabelecidos pela Controladoria-Geral da União, que permitam a análise do programa de integridade da pessoa jurídica.</p> <p>Art. 8º Recebida a defesa escrita, a comissão avaliará a pertinência de produzir as provas eventualmente requeridas pela pessoa jurídica processada, podendo indeferir de forma motivada os pedidos de produção de provas que sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias, protelatórias ou intempestivas.</p> <p>§ 2º Caso a pessoa jurídica apresente em sua defesa informações e documentos referentes à existência e ao funcionamento de programa de integridade, a comissão processante deverá examiná-lo segundo os parâmetros indicados no Capítulo V, para a dosimetria das sanções a serem aplicadas.</p>
<p>Art. 18. Do resultado da soma dos fatores do art. 17 serão subtraídos os valores correspondentes aos seguintes percentuais do faturamento bruto da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos:</p> <p>V - um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV.</p>	<p>Art. 23. Do resultado da soma dos fatores previstos no art. 22 serão subtraídos os valores correspondentes aos seguintes percentuais da base de cálculo:</p> <p>V - até cinco por cento no caso de comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo V.</p> <p>Parágrafo único. Somente poderão ser atribuídos os percentuais máximos, quando observadas as seguintes condições: (...) III - na hipótese prevista no inciso V do caput, quando o plano de integridade for anterior à prática do ato lesivo.</p>
<p>.....//</p>	<p>Art. 32. O acordo de leniência é ato administrativo negocial decorrente do exercício do poder sancionador do Estado, que visa à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira.</p> <p>Parágrafo único. O acordo de leniência buscará, nos termos da lei: (...) III - o fomento da cultura de integridade no setor</p>

	privado.
<p>Art. 37. O acordo de leniência conerá, entre outras disposições, cláusulas que versem sobre: (...)</p> <p>IV - a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV.</p>	<p>Art. 45. O acordo de leniência conerá, entre outras disposições, cláusulas que versem sobre: (...)</p> <p>IV - a adoção, a aplicação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo V, bem como o prazo e as condições de monitoramento;</p>
<p>.....//</p>	<p>Art. 51. O monitoramento das obrigações de adoção, implementação e aperfeiçoamento do programa de integridade de que trata o inciso IV do caput do art. 45 será realizado, direta ou indiretamente, pela Controladoria-Geral da União, podendo ser dispensado, a depender das características do ato lesivo, das medidas de remediação adotadas pela pessoa jurídica e do interesse público.</p> <p>§ 1º O monitoramento a que se refere o caput será realizado, dentre outras formas, pela análise de relatórios, documentos e informações fornecidos pela pessoa jurídica, obtidos de forma independente ou por meio de reuniões, entrevistas, testes de sistemas e de conformidade com as políticas e visitas técnicas.</p> <p>§ 2º As informações relativas às etapas do processo de monitoramento serão publicadas em transparência ativa no sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União, respeitados os sigilos legais e o interesse das investigações.</p>
<p>Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.</p> <p>Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.</p>	<p>Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de:</p> <p>I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e</p> <p>II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.</p> <p>Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.</p>
<p>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:</p> <p>I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;</p>	<p>Art. 57. Para fins do disposto no inciso VIII do caput do art. 7º da Lei nº 12.846, de 2013, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:</p> <p>I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem</p>

<p>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;</p> <p>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;</p> <p>IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;</p> <p>V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;</p> <p>VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;</p> <p>VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;</p> <p>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;</p> <p>IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;</p> <p>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;</p> <p>XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;</p> <p>XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;</p> <p>XIII - diligências apropriadas para contratação e,</p>	<p>como pela destinação de recursos adequados;</p> <p>II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;</p> <p>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;</p> <p>IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;</p> <p>V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;</p> <p>VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;</p> <p>VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;</p> <p>VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;</p> <p>IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;</p> <p>X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciante de boa-fé;</p> <p>XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;</p> <p>XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;</p> <p>XIII - diligências apropriadas, baseadas em risco,</p>
---	---

<p>conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;</p> <p>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;</p> <p>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</p> <p>XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.</p> <p>§ 1º Na avaliação dos parâmetros de que trata este artigo, serão considerados o porte e especificidades da pessoa jurídica, tais como:</p> <p>I - a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;</p> <p>II - a complexidade da hierarquia interna e a quantidade de departamentos, diretorias ou setores;</p> <p>III - a utilização de agentes intermediários como consultores ou representantes comerciais;</p> <p>IV - o setor do mercado em que atua;</p> <p>V - os países em que atua, direta ou indiretamente;</p> <p>VI - o grau de interação com o setor público e a importância de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações;</p> <p>VII - a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico; e</p>	<p>para:</p> <p>a) contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários, despachantes, consultores, representantes comerciais e associados;</p> <p>b) contratação e, conforme o caso, supervisão de pessoas expostas politicamente, bem como de seus familiares, estreitos colaboradores e pessoas jurídicas de que participem; e</p> <p>c) realização e supervisão de patrocínios e doações;</p> <p>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; e</p> <p>XV - 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.</p> <p>§ 1º Na avaliação dos parâmetros de que trata o caput, serão considerados o porte e as especificidades da pessoa jurídica, por meio de aspectos como:</p> <p>I - a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;</p> <p>II - o faturamento, levando ainda em consideração o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte;</p> <p>III - a estrutura de governança corporativa e a complexidade de unidades internas, tais como departamentos, diretorias ou setores, ou da estruturação de grupo econômico;</p> <p>IV - a utilização de agentes intermediários, como consultores ou representantes comerciais;</p> <p>V - o setor do mercado em que atua;</p> <p>VI - os países em que atua, direta ou indiretamente;</p> <p>VII - o grau de interação com o setor público e a importância de contratações, investimentos e subsídios públicos, autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações; e</p>
--	--

<p>VIII - o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte.</p> <p>§ 2º A efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração será considerada para fins da avaliação de que trata o caput .</p> <p>§ 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 .</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 5º A redução dos parâmetros de avaliação para as microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o § 3º poderá ser objeto de regulamentação por ato conjunto do Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Micro e Pequena Empresa e do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.</p>	<p>VIII - a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico.</p> <p>§ 2º A efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração será considerada para fins da avaliação de que trata o caput.</p>
<p>.....//</p>	<p>Art. 67. Compete ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União editar orientações, normas e procedimentos complementares para a execução deste Decreto, notadamente no que diz respeito a:</p> <p>(...)</p> <p>III - avaliação do programa de integridade, inclusive sobre a forma de avaliação simplificada no caso de microempresas e empresas de pequeno porte;</p>

A partir do referido quadro comparativo, é possível destacar as principais alterações promovidas pela nova regulamentação a respeito dos Programas de Integridade: (1ª) fator de redução no cálculo de multa; (2ª) reforço quanto aos critérios para análise da efetividade dos Programas de Integridade; e (3ª) monitoramento dos Programas de Integridade por ocasião da celebração dos Acordos de Leniência.

A primeira alteração diz respeito ao aumento do limite de 4% – previsto na regulamentação revogada – para 5%, como fator de redução no cálculo de multa. De acordo com a nova regulamentação, a fixação do atual percentual máximo poderá ocorrer desde que, antes da prática do ato considerado lesivo, o Programa de Integridade já tenha sido criado e, naturalmente, aplicado com a devida consistência e robustez.

Cabe notar que a nova regulamentação não estipula percentual mínimo como fator de redução no cálculo da multa, a exemplo da regulamentação revogada que estabelecia 1%. A autoridade administrativa passa a ter ampla margem de liberdade na modulação da redução, que na prática poderá ser de qualquer valor.

A segunda alteração atinge os critérios a serem levados em consideração para o enquadramento da efetividade dos Programas de Integridade, sendo importante ressaltar: (i) a necessidade de evidenciar o comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, a ser constatado pelo apoio visível e inequívoco por meio da destinação adequada de recursos a tais Programas; (ii) maior rigor na gestão dos riscos inerentes às atividades desempenhadas pela pessoa jurídica, incluindo a realização de análises de riscos periódicos e alocação eficiente dos recursos; (iii) necessidade de diligências apropriadas para a contratação e supervisão de terceiros, com citação expressa a despachantes, consultores e representantes comerciais, assim como pessoas expostas politicamente (“PEP”), seus familiares, estreitos colaboradores e pessoas jurídicas de que participem; (iv) realização de diligências e monitoramento para doação e patrocínios.

De forma semelhante à previsão da regulamentação anterior, consta, ainda, a possibilidade da avaliação simplificada dos Programas de Integridade das microempresas e empresas de pequeno porte, ficando a regulamentação sob a responsabilidade do Ministro de Estado da CGU.

A terceira alteração se relaciona com o Acordo de Leniência, que, à luz da nova regulamentação, estabelece: (i) menção a este Acordo como medida voltada ao fomento da cultura de integridade no setor privado; (ii) monitoramento pela Controladoria-Geral da União dos Programas de Integridade⁷, considerando as obrigações de adoção, implementação e aperfeiçoamento assumidas por ocasião da celebração do referido Acordo.

O monitoramento poderá ser dispensado, dependendo das características do ato lesivo, das medidas de remediação adotadas pela pessoa jurídica e do interesse público.

A análise do tratamento destinado aos Programas de Integridade na nova regulamentação da LAC revela que não houve profundas e grandes inovações em relação à regulamentação anterior.

Por outro lado, é preciso reconhecer que as alterações realizadas reforçam, em linhas gerais, a necessidade de contínuo aperfeiçoamento, propiciam ganhos de

⁷ Sobre a obrigação de monitoramento dos Programas de Integridade, ver: Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017; e, Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019.

qualidade e incrementam ainda maior eficiência aos Programas de Integridade, que se constituem instrumentos de governança indispensáveis à garantia da hígidez do relacionamento público-privado.