



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS – FACE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS**

PLÍNIO FERNANDES LABRICHOSA

**A EXIGÊNCIA DE SISTEMAS DE INTEGRIDADE E *COMPLIANCE* PELA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DISTRITAL: avaliação da potencial eficácia sob a
Análise Econômica do Direito**

**Brasília-DF
2020**

PLÍNIO FERNANDES LABRICHOSA

**A EXIGÊNCIA DE SISTEMAS DE INTEGRIDADE E *COMPLIANCE* PELA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DISTRITAL: avaliação da potencial eficácia sob a
Análise Econômica do Direito**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília (UnB), como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia – Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

Brasília-DF

2020

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

LL126e Labrichosa, Plínio Fernandes
A exigência de sistemas de integridade e compliance pela
Administração Pública Distrital: avaliação da potencial
eficácia sob a Análise Econômica do Direito / Plínio
Fernandes Labrichosa; orientador Jorge Madeira Nogueira. --
Brasília, 2020.
80 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Economia
- Gestão Econômica de Finanças Públicas) -- Universidade de
Brasília, 2020.

1. Compliance. 2. Análise Econômica do Direito. 3.
Incentivos. I. Nogueira, Jorge Madeira, orient. II. Título.

**A EXIGÊNCIA DE SISTEMAS DE INTEGRIDADE E *COMPLIANCE* PELA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DISTRITAL: avaliação da potencial eficácia sob a
Análise Econômica do Direito**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília (UnB), como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia – Gestão Econômica de Finanças Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira
ORIENTADOR

Prof. Dr. Roberto de Goes Ellery Junior
MEMBRO

Prof. Dra. Elke Urbanovicus Costanti
MEMBRO

LABRICHOSA, Plínio Fernandes. **A EXIGÊNCIA DE SISTEMAS DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DISTRITAL: avaliação da potencial eficácia sob a Análise Econômica do Direito**. 2020. 80p. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2020.

RESUMO

Um dos grandes desafios a serem enfrentados pelo Estado está relacionado à corrupção envolvendo agentes públicos e privados no âmbito de relações contratuais com recursos públicos. Pressionada pela sociedade e seguindo uma tendência mundial, a Administração Pública vem editando diversos normativos com o objetivo de desenvolver mecanismos de prevenção, controle e combate à corrupção. No âmbito federal, a Lei nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013), é o seu principal expoente. No âmbito distrital foi promulgada a Lei nº 6.112 (DISTRITO FEDERAL, 2018), que estabeleceu a obrigatoriedade de implementação de sistemas de integridade (*compliance*) às empresas que firmarem contratos de maior vulto com o governo distrital. Este estudo tem por objetivo analisar a estrutura de incentivos da referida lei, dentro de uma estrutura de combate e de controle permeada por assimetrias de informação, buscando compreender seus possíveis efeitos. Para isso, foi utilizado o instrumental da Análise Econômica do Direito, em uma pesquisa bibliográfica documental, com abordagem qualitativa. Analisando o custo-benefício com o objetivo de maximização do bem-estar, uma possibilidade é que a empresa (agente racional) cumpra as formalidades da legislação implementando um sistema “de fachada” com o menor custo possível, assumindo o risco de ser sancionada por eventuais desconformidades apontadas pelos avaliadores. Caso o governo distrital não for capaz de realizar um monitoramento adequado das empresas, estas tendem a empregar menos esforços na implementação do *compliance* do que o desejável. Possíveis alternativas seriam a mudança de paradigma regulatório para sistemas autorreferenciais de autorregulação regulada, combinado com a criação de uma estrutura de incentivos que alinhe os interesses público e privado, bem como o aprimoramento dos sistemas avaliativos de efetividade dos sistemas de integridade, nos quais o foco se concentra nos resultados, concedendo flexibilidade e liberdade às pessoas jurídicas para inovarem com responsabilidade.

Palavras-chave: *Compliance*. Análise Econômica do Direito. Incentivos.

LABRICHOSA, Plínio Fernandes. **A EXIGÊNCIA DE SISTEMAS DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DISTRITAL: avaliação da potencial eficácia sob a Análise Econômica do Direito**. 2020. 80p. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2020.

ABSTRACT

One of the great challenges to be faced by the State is related to corruption involving public and private agents in the scope of contractual relations with public resources. Pressured by society and following a global trend, the Public Administration has been issuing several regulations in order to develop mechanisms for preventing, controlling and combating corruption. At the federal level, Law nº 12.846, known as the Anti-Corruption Law (BRASIL, 2013), is its main exponent. At the district level, Law nº 6.112 (DISTRITO FEDERAL, 2018) was enacted, which established the obligation to implement integrity programs (compliance) to companies that sign substantial contracts with the district government. This study aims to analyze the incentive structure of that law, within a combat and control structure permeated by asymmetric information, seeking to understand its possible effects. For this, the instrumental of Economic Analysis of Law was used, in a bibliographic documentary research, with a qualitative approach. Analyzing the cost-benefit with the objective of maximizing well-being, one possibility is that the company (rational agent) fulfills the formalities of the legislation implementing a “shell program” with the lowest possible cost, assuming the risk of being sanctioned by eventual non-conformities pointed out by the evaluators. If the district government is unable to properly monitor companies, they tend to use less effort in implementing compliance than is desirable. Possible alternatives would be the change of the regulatory paradigm for self-referential systems of regulated self-regulation, combined with the creation of an incentive structure that aligns the public and private interests, as well as the improvement of the evaluation systems of effectiveness of the integrity programs, in which the focus is on results, granting flexibility and freedom for legal entities to innovate responsibly.

Keywords: Compliance. Economic Analysis of Law. Incentives.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Curva de Custo Social.....	23
Figura 2 -	Principais riscos de <i>compliance</i>	39
Figura 3 -	Percentual de adoção de práticas de <i>compliance</i> pelas empresas.....	40
Figura 4 -	Práticas adotadas pelas empresas relacionadas a riscos regulatórios.....	41
Figura 5 -	Práticas adotadas pelas empresas.....	42
Figura 6 -	Orçamento anual da área de <i>compliance</i>	43
Figura 7 -	Contribuição do <i>compliance</i> para a melhoria do resultado financeiro.....	44
Figura 8 -	Principais motivos para mudanças na prática de controles internos (respostas múltiplas).....	46
Figura 9 -	Tempo de existência da área de <i>compliance</i> na empresa.....	47

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Legislação federal referente à corrupção.....	28
Quadro 2 - Legislação distrital referente à corrupção.....	30
Quadro 3 - Proposta de avaliação dos sistemas de integridade.....	70

LISTA DE SIGLAS

AED	Análise Econômica do Direito
AGU	Advocacia-Geral da União
CA	Conselho de Administração
CCO	<i>Chief Compliance Officer</i>
CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CGDF	Controladoria-Geral do Distrito Federal
CGov	Conselho de Governança Pública
CGU	Controladoria-Geral da União
CIG	Comitê Interno de Governança Pública
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
DF	Distrito Federal
EPP	Empresa de pequeno porte
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
FDCC	Fundo Distrital de Combate à Corrupção
GDF	Governo do Distrito Federal
ICC	<i>International Chamber of Commerce</i>
ME	Microempresa
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Processo Administrativo de Responsabilização
SUGOV	Subcontroladoria de Governança e <i>Compliance</i>

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	DIREITO E ECONOMIA	15
1.1	Breve histórico da Análise Econômica do Direito (AED).....	15
1.2	AED positiva e normativa.....	18
1.3	Eficácia, eficiência e equidade da lei.....	19
1.4	Calabresi e os custos dos acidentes.....	21
2	COMPLIANCE E CORRUPÇÃO	25
2.1	O que é <i>Compliance</i> ?.....	25
2.2	<i>Compliance</i> no âmbito da administração pública.....	27
2.3	<i>Compliance</i> no âmbito do setor privado.....	32
2.4	<i>Compliance</i> e corrupção.....	34
3	ORIGEM E DIFUSÃO DO COMPLIANCE NO	36
	BRASIL	
3.1	Linha do tempo do <i>compliance</i> no Brasil.....	36
3.2	Principais práticas e avaliações dos sistemas de integridade no	37
	Brasil.....	
3.3	Especificidades do <i>compliance</i> nas relações público-	47
	privadas.....	
3.4	Regulação e a obrigatoriedade da implantação do sistema de	49
	integridade.....	
4	DISTRITO FEDERAL: COMPLIANCE NAS RELAÇÕES PÚBLICO-	52
	PRIVADAS	
4.1	Causas da necessidade de regulamentação do <i>compliance</i> no	52
	Distrito Federal.....	
4.2	Lei Distrital nº 6.112/2018.....	53
4.3	Estruturas de incentivos (não) instituídas pela	57
	lei.....	
4.4	Custos dos acidentes e a eficácia da Lei nº 6.112/2018.....	61
4.4.1	Avaliação e monitoramento.....	62
4.4.2	Relatório de perfil.....	65
4.4.3	Relatório de conformidade.....	65

4.4.4	Alternativa à regulamentação atual.....	68
4.5	Custos e benefícios: potencial eficiência da Lei nº 6.112/2018?	71
	CONCLUSÃO	74
	REFERÊNCIAS	77

INTRODUÇÃO

Deparamo-nos cotidianamente com notícias sobre casos de corrupção envolvendo agentes públicos e privados no âmbito de relações contratuais com recursos públicos. Pressionada pela sociedade e seguindo uma tendência mundial, a Administração Pública vem editando diversos normativos com o objetivo de desenvolver mecanismos de prevenção, controle e combate à corrupção. No âmbito federal, a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013), é o seu principal expoente.

Por sua vez, o Poder Público Distrital promulgou a Lei nº 6.112 (DISTRITO FEDERAL, 2018), que estabeleceu a obrigatoriedade de implementação de “programas de integridade”¹ (*compliance*) às empresas que firmarem contratos com o Governo do Distrito Federal (GDF) em valor igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e prazo contratual igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias.

Considerando que os gastos ficariam a cargo das empresas, ao instituir essa obrigatoriedade, o Estado estaria aumentando os custos de transação das empresas. Partindo da premissa de que os agentes econômicos respondem a incentivos, na hora de decidir, esses agentes fariam uma escolha entre cumprir ou não cumprir efetivamente o comando normativo definido pelo poder estatal. Somente cumpririam a norma se essa escolha, dentro das condições e circunstâncias, lhes trouxesse um bem-estar que justificasse o custo a ser suportado.

Sendo assim, cabe indagarmos: quais os possíveis efeitos da Lei 6.112/2018 sobre o comportamento das empresas? Ela concede incentivos para a efetiva implantação de sistemas de integridade? A estrutura de incentivos e a avaliação do sistema são eficientes? A lei distrital está servindo ao objetivo social a que se destina; isso é e está sendo eficaz? Os custos com o *compliance* poderão aumentar significativamente os custos dos contratos? Será viável estender a exigência de *compliance* para todas as empresas que se relacionam com o governo distrital?

¹ A legislação distrital utiliza a expressão “programas de integridade”, também utilizada em outros normativos e por muitos autores/as. Devido à sua evolução, esta conceituação tem sido substituída por “sistemas de integridade” e *compliance*, ressaltando a importância de avançarmos de programas rígidos, com começo, meio e fim, para sistemas dinâmicos e perenes. Essa mudança advém da necessidade de integração, de melhoria contínua na busca por melhores resultados, em um contexto de amadurecimento do *compliance* enquanto cultura de integridade.

Nesse sentido, este estudo tem por objetivo analisar a estrutura de incentivos da Lei nº 6.112/2018, dentro de uma estrutura de combate e de controle, permeada por assimetrias de informação. Assim, busca-se compreender os possíveis efeitos da legislação distrital, o atendimento aos princípios da norma e o objetivo de prevenção de atos de corrupção. Para isso, faz-se importante a análise das exigências de comprovação da efetiva (ou não) implementação do *compliance*, por meio dos relatórios de perfil e de conformidade a serem entregues pelas empresas para avaliação do Governo do Distrito Federal.

Os itens exigidos nos relatórios trazem o debate sobre a forma mais eficaz de regulação estatal, que estimule a iniciativa privada a colaborar com o Estado na prevenção à corrupção.

A aplicação coercitiva das normas legais (*enforcement*), baseada na regulação jurídica estatal e na imposição de sanções, pode gerar um desincentivo às organizações em relação à implementação efetiva dos sistemas de integridade, contribuindo para a consecução de sistemas “de fachada”, que fogem aos objetivos esperados pela legislação.

A Análise Econômica do Direito (AED) nos fornece instrumentos para compreendermos a correlação entre os resultados fáticos observados em uma realidade social e uma determinada lei ou conjunto de normas, analisando como essas podem alterar certos padrões de conduta, estimulando ou não comportamentos. A AED permite uma visão ampla e interdisciplinar da eficácia e do campo de atuação da lei, afastando-se “do plano puramente normativo, buscando-se demonstrar os efeitos negativos e positivos resultantes da vigência de determinada disposição legal.” (NÓBREGA, 2014, p. 140). As empresas, enquanto agentes racionais maximizadores, analisam os custos e benefícios e podem responder a incentivos propostos na legislação.

Metodologicamente, consiste em uma pesquisa bibliográfica documental, com abordagem qualitativa. Utiliza-se o instrumental da Análise Econômica do Direito (AED) para compreender os possíveis efeitos da legislação distrital no que concerne à prevenção e combate à corrupção.

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos, além da Introdução – na qual se enfatiza o objetivo da pesquisa, justifica-se a escolha do tema e a metodologia – e a Conclusão.

O primeiro capítulo do estudo aborda a interdisciplinaridade entre Direito e Economia, conceituando e trazendo um breve histórico da Análise Econômica do Direito (AED), seus possíveis usos metodológicos e a divisão epistemológica da AED positiva e normativa. Em seguida, considerando um mundo de recursos escassos e restrições, conceitua-se eficácia, eficiência e equidade da lei, e apresentam-se as contribuições de Guido Calabresi para a melhor alocação de custos dos acidentes, em uma perspectiva de prevenção e controle das externalidades negativas.

No segundo capítulo, conceitua-se o termo *compliance*, suas aplicações no combate à corrupção no âmbito da Administração Pública e do setor privado.

O terceiro capítulo contextualiza o *compliance* e seu surgimento no Brasil, sob forte influência de um movimento internacional de enfrentamento à corrupção, analisando suas especificidades nas relações público-privadas.

No quarto capítulo, aborda-se a regulamentação do *compliance* no Distrito Federal, analisando a Lei nº 6.112/2018, que tornou obrigatório sistemas de integridade para empresas que firmarem contratos de maior vulto com o governo distrital. Também se analisa a estrutura de incentivos construída pela lei distrital, seus custos e benefícios, avaliação de sua efetividade e monitoramento.

O presente estudo visa contribuir com o debate sobre a efetividade da implantação de sistemas de integridade por parte das empresas que se relacionam com a Administração Pública, analisando o desenho regulatório anticorrupção do Distrito Federal e possíveis aprimoramentos da atuação dos agentes públicos e privados nesse processo.

1 DIREITO E ECONOMIA

1.1 Breve histórico da Análise Econômica do Direito (AED)

A interdisciplinaridade se baseia na interação e cooperação mútua de duas ou mais disciplinas distintas, visando à produção de determinado conhecimento, que não poderia ser gerado por cada disciplina isoladamente. Normalmente, na relação entre Direito e Economia há um intercâmbio de metodologia, instrumentos e conceitos, para a resolução de problemas que ultrapassem os limites de cada uma.

A análise interdisciplinar entre Direito e Economia pode contribuir com uma compreensão mais ampla de determinada realidade social. Ela permite uma leitura diferenciada do comportamento humano, sendo oportuno considerar outros elementos aptos a influenciar o comportamento dos agentes, tais como elementos culturais, psicológicos ou históricos que estão presentes em grupos específicos (NÓBREGA, 2014).

A Análise Econômica do Direito (AED), também conhecida como *Law and Economics* (L&E), adquiriu notoriedade nos Estados Unidos, ganhando espaço em todo o mundo. A maior parte dos autores identifica a Universidade de Chicago como a legítima precursora do movimento e a Economia Microeconômica Neoclássica, conjuntamente com sua vertente welfarista, como a teoria econômica que verdadeiramente permeia suas conclusões (COELHO, 2007).

Um dos precursores da AED, Ronald Coase, publica em 1937 o artigo *The Nature of the Firm*, no qual apresenta sua concepção da ideia de custos de transação, contribuindo para o desenvolvimento da Escola da AED. Em 1961, Coase publica o artigo *The Problem of Social Cost*, no *Journal of Law and Economics*, sendo reconhecido como um dos mais importantes artigos redigidos sobre o tema da Análise Econômica do Direito. Coase propõe uma mudança de abordagem, onde o principal problema do mercado está na existência de custos de transação, em detrimento da presença de externalidades, como propunha Pigou, anteriormente, com a Economia do Bem-Estar (COASE, 2008).

Para Tabak (2015), os custos de transação são os custos em que os agentes incorrem para poder realizar trocas em uma economia. Entre eles, os mais importantes: as assimetrias informacionais, os custos de barganha, os custos legais e os custos de busca. Os custos de transação podem revelar ineficiências importantes,

fazendo com que a economia fique aquém do seu potencial. Logo, “as proposições legislativas e as políticas públicas deveriam, sempre que possível, reduzir eventuais custos de transação.” (TABAK, 2015, p. 324).

Outro expoente da AED, Richard Posner, além de contribuir para ampliar a aplicação da análise econômica neoclássica aos mais diferentes ramos jurídicos, disseminou a AED entre os estudantes do Direito. Posner defendeu, então, que “a principal, senão única, função do jurista deveria ser a de garantir que a alocação de direitos entre as partes se desse sempre de maneira eficiente.” (POSNER, 1992 *apud* COELHO, 2007, p. 7). Ademais, conclui que apenas o estudo interdisciplinar de Direito e Economia habilitaria os juristas para o exercício dessa atividade.

A partir daí, o sentido de eficiência e a definição desse conceito se tornam a principal discussão entre juristas e economistas dedicados à AED, sendo substituído o conceito de justiça pelo conceito neoclássico de eficiência, traço marcante do surgimento da *Law and Economics*.

Coelho (2007) traz a hipótese de que a AED conquista o seu espaço por responder a uma necessidade de objetividade existente no Direito, aproximando-se do positivismo jurídico, tendo uma postura interdisciplinar que almeja cientificidade e objetividade. Segundo a autora, “os aplicadores do Direito ainda buscam dar um sentido objetivo a suas decisões, e a Economia apresenta-se como veículo ideal para esse propósito” (COELHO, 2007, p. 22).

Podemos dizer que a economia se baseia em uma teoria comportamental para prever como as pessoas reagem às leis, baseada em como as pessoas reagem a incentivos. Para Cooter e Ulen (2010), a economia proporcionou uma teoria científica para prever os efeitos das sanções legais sobre o comportamento; assim como ocorre uma diminuição do consumo devido ao aumento de preços, supostamente, as pessoas reagem a sanções legais mais duras praticando menos da atividade sancionada.

O objetivo dos agentes é o de maximizar seus benefícios, incorrendo no menor custo possível. Logo, consumidores, trabalhadores, empresas e agentes econômicos em geral, comparam os benefícios e custos marginais na tomada de decisões. Ao introduzir normas legais ou políticas públicas que afetam variáveis econômicas, o Estado poderá interferir na tomada de decisões pelos agentes, criando incentivos ou desincentivos aos quais esses agentes serão expostos.

Os formuladores de políticas públicas nunca devem se esquecer dos incentivos, pois estes induzem uma pessoa a agir, tal como a perspectiva de uma punição ou recompensa. Segundo Mankiw (2016, p. 8):

Ao analisarmos qualquer política, precisamos considerar não apenas seus efeitos diretos, mas também os efeitos indiretos e menos óbvios que operam por meio dos incentivos. Se a política mudar os incentivos, ela provocará alteração no comportamento das pessoas.

Para Gico Júnior (2010, p. 27):

As pessoas decidem na margem, isto é, as pessoas incorrerão nos custos de desenvolver certa atividade (perda de utilidade) enquanto a unidade adicional da atividade desenvolvida trouxer mais benefício (ganho de utilidade) do que custou desenvolvê-la, é o que chamamos de análise marginal.

Segundo Cooter e Ulen (2010), além de uma teoria científica do comportamento, a economia fornece um padrão normativo útil para avaliar o direito e as políticas públicas. As leis são instrumentos para atingir objetivos sociais importantes e “para conhecer os efeitos das leis sobre esses objetivos, os juízes e outros legisladores precisam ter um método para avaliar os efeitos das leis sobre valores sociais importantes.” (COOTER; ULEN, 2010, p. 26). Sendo assim, a utilização de ferramentas econômicas poderá ser útil para prevermos os efeitos das políticas públicas sobre a eficiência, sendo relevante para a definição de políticas a um custo menor.

A Análise Econômica do Direito, portanto, propõe-se a compreender o modo como as pessoas decidem, ponderando custos e benefícios econômicos que estimulem ou não os indivíduos a agirem conforme a lei, analisando a construção de estruturas de incentivos no sistema normativo e se esses incentivos têm ou terão resultados eficientes.

No caso específico da realidade brasileira, muitas proposições legislativas e políticas públicas são elaboradas sem uma análise prévia de sua eficiência. Nesse contexto, a Análise Econômica do Direito (AED) pode auxiliar essa necessária avaliação, analisando o custo-benefício com o objetivo de maximização do bem-estar social. A AED pode se tornar uma ferramenta importante para analisarmos os custos de transação advindos com a obrigatoriedade da implantação de sistemas de integridade pelas empresas, tanto sob o aspecto normativo do direito, buscando a

alternativa mais eficiente, quanto sob o aspecto positivo do direito, analisando as consequências da adoção dessa regra (RIBEIRO; DINIZ, 2015).

Tendo em vista a obrigatoriedade de implantação dos sistemas de integridade, trazida pela lei distrital, cabe ressaltar a necessidade de a empresa ponderar os custos de transação envolvidos na implantação ou não de práticas de *compliance*, avaliando sua eficiência, seus custos e benefícios advindos desses gastos.

Em uma análise preliminar, ao instituir a obrigatoriedade de implantação dos sistemas de integridade, o Estado estaria aumentando os custos de transação das empresas. Considerando que os agentes econômicos respondem a incentivos, na hora de decidir, esses agentes farão uma escolha entre executar ou não executar efetivamente a disposição legal definida pelo poder estatal, e somente irão cumprir a norma se essa escolha, dentro das condições e circunstâncias, lhes trouxer um ganho de bem-estar que justifique o custo a ser suportado.

1.2 AED positiva e normativa

Podemos dividir a Análise Econômica do Direito (AED) em duas dimensões distintas e independentes, ou dois níveis epistemológicos: a dimensão positiva (ou descritiva) e a dimensão normativa (ou prescritiva). A primeira, denominada Direito e Economia Positiva, ocupa-se das repercussões do Direito sobre o mundo real dos fatos, argumentando que os conceitos microeconômicos são úteis para a análise do Direito. A segunda, Direito e Economia Normativa, ocupa-se de estudar se, e como, noções de justiça se relacionam com os conceitos de eficiência econômica, maximização da riqueza e maximização de bem-estar (SALAMA, 2008).

Segundo Gico Júnior (2010), a primeira proposição está relacionada a um critério de verdade, ao mundo dos fatos (o que é); e a segunda a um critério de valor, ao mundo dos valores (o que deve ser). Por isso, quando um praticante da AED está utilizando seu instrumental “para realizar uma análise positiva (e.g. um exercício de prognose, uma aferição de eficiência), dizemos que ele está praticando ciência econômica aplicada ao direito.” (GICO JÚNIOR, 2010, p. 19). Nesse caso, o jurista não será capaz de apresentar quaisquer sugestões de políticas públicas ou de como certa decisão deve ser tomada.

Por outro lado, quando o praticante da AED utiliza o seu instrumental para realizar uma análise normativa,

ele está apto a fazê-lo enquanto juseconomista se, e somente se, o critério normativo com base no qual as referidas alternativas devem ser ponderadas estiver previamente estipulado (e.g. por uma escolha política prévia consubstanciada em uma lei)” (GICO JÚNIOR, 2010, p. 20).

Por exemplo, se o objetivo é reduzir os casos de corrupção entre empresas e administração pública, a AED normativa pode nos auxiliar a identificar qual a melhor política de punição, qual a melhor estrutura de incentivos de prevenção, qual a forma mais eficiente de combater o problema, entre outros possíveis usos.

A AED positiva nos fornece, portanto, um instrumental para compreender a norma jurídica, tendo uma abordagem eminentemente descritiva/explicativa com resultados preditivos. Já a AED normativa “nos auxiliará a escolher entre as alternativas possíveis a mais eficiente, isto é, escolher o melhor arranjo institucional dado um valor (vetor normativo) previamente definido.” (GICO JÚNIOR, 2010, p. 21).

1.3 Eficácia, eficiência e equidade da lei

Vivemos em um mundo de recursos escassos, inexistindo a possibilidade de que todos possam satisfazer todas as suas necessidades. Ante a escassez e restrições, muitas vezes orçamentárias, ponderamos os custos e os benefícios de cada alternativa, e fazemos escolhas racionais visando a maximizar nosso bem-estar. Para melhor compreender como age o ser humano médio diante de tais escolhas, os juseconomistas emprestam sua teoria da economia ao direito, considerando esse como “um conjunto de regras que estabelecem custos e benefícios para os agentes que pautam seus comportamentos em função de tais incentivos.” (GICO JÚNIOR, 2010, p. 21).

A abordagem juseconômica analisa as causas e as consequências das regras jurídicas, buscando prever como as pessoas reagem a uma determinada regra e como poderiam reagir, caso essa regra fosse alterada. De forma que, se as pessoas respondem a incentivos, uma alteração na estrutura de incentivos via legislação poderá induzi-las a realizar outra escolha, adotando outro comportamento.

Para Tabak (2015), um dos objetivos das proposições legislativas e das políticas públicas é aumentar a eficiência da economia, levando a maior bem-estar. O conceito de eficiência de Pareto, muito utilizado pelos economistas, denota uma situação em que não é possível melhorar a situação de um agente sem piorar a situação de, pelo menos, outro agente. Dessa forma, ao propor determinada

legislação ou política pública, se todos os agentes que são afetados estão em situação melhor, ou pelo menos igual, considera-se que essa introdução foi eficiente no sentido de Pareto.

Nem toda alocação Pareto-eficiente será justa, levando à existência de potenciais ganhadores e perdedores. Nesse sentido, utiliza-se um conceito mais operacional de eficiência, o de Kaldor-Hicks, definido como a confrontação dos benefícios e custos sociais de determinada norma, em que uma situação é considerada eficiente quando os benefícios sociais são maiores que os custos sociais (TABAK, 2015).

Importante ressaltar que a análise de custo-benefício é um elemento importante, mas não deve ser visto como exclusivo. Dependendo das proposições ou políticas públicas, podem existir outros objetivos, além da busca da eficiência e equidade. Visando a uma melhor tomada de decisão pelos formuladores de políticas, todos os custos e benefícios devem ser quantificados, caso seja possível. Se não, devem ser explicitados e descritos de forma a corresponder à melhor informação (TABAK, 2015).

A eficiência é um componente da Justiça, embora não seja nem o único nem o principal critério de Justiça. Nesse sentido, Gico Júnior (2010) afirma que a AED é incapaz de dizer o que é justo, o que é certo ou errado, encontrando-se tais categorias no mundo dos valores e, portanto, figurando como questões subjetivas. Por outro lado, os juseconomistas defendem que todas as políticas públicas devem ser eficientes, não existindo justificativa moral ou ética para que sua implementação seja realizada de forma a gerar desperdícios, o que seria muito injusto em um mundo de recursos escassos e necessidades humanas potencialmente ilimitadas.

Nesse sentido, a AED pode contribuir para:

(i) a identificação do que é injusto – toda regra que gera desperdício (é ineficiente) é injusta, e (ii) é impossível qualquer exercício de ponderação se quem o estiver realizando não souber o que está efetivamente em cada lado da balança, isto é, sem a compreensão das consequências reais dessa ou daquela regra. A juseconomia nos auxilia a descobrir o que realmente obteremos com uma dada política pública (prognose) e o que estamos abrindo mão para alcançar aquele resultado (custo de oportunidade). Apenas detentores desse conhecimento seremos capazes de realizar uma análise de custo-benefício e tomarmos a decisão socialmente desejável (GICO JÚNIOR, 2010, p. 28).

Se foi feita, por exemplo, uma escolha pública pelo combate à corrupção, não há razão para que os mecanismos de implementação, como o *compliance*, gerem

desperdícios ou um aumento dos valores dos contratos para a Administração Pública. A ineficiência implicaria no não atendimento de outras necessidades dos cidadãos, que poderiam ser satisfeitas com os recursos que foram desperdiçados. Uma política pública ineficiente será sempre injusta.

Zylbersztajn e Sztajn (2005) ressaltam a importância de se associar eficácia à eficiência na produção de normas jurídicas, definindo eficácia “como aptidão para produzir efeitos” e eficiência “como aptidão para atingir o melhor resultado com o mínimo de erros ou perdas, obter ou visar ao melhor rendimento, alcançar a função prevista de maneira a mais produtiva.” Logo, eficácia e eficiência deveriam ser metas de qualquer sistema jurídico, tendo em vista que “a perda de recursos/esforços representa custo social, indesejável sob qualquer perspectiva que se empregue para avaliar os efeitos.” (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005, p. 85).

1.4 Calabresi e os custos dos acidentes

Em 1961, Guido Calabresi publicou *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*, na revista da Faculdade de Direito de Yale, no qual discutia a eficiente alocação dos custos dos acidentes, sustentando que “deve haver proporção entre o preço dos bens e os custos totais de produção e que as atividades de risco devem arcar com as perdas delas decorrentes.” (CALABRESI, 1961 *apud* FERREIRA *et al.*, 2018, p. 267). Os estudos de Calabresi contribuíram para uma mudança de paradigma importante, em que o sistema de responsabilidade civil se torna uma forma de controle das externalidades negativas.

Na obra *The Cost of Accidents, a Legal and Economic Analysis*, publicada em 1970, Calabresi sustentou que o sistema jurídico (e todo o sistema de responsabilidade civil) possui dois objetivos principais: deve ser justo e, em segundo lugar, deve contribuir para a maximização da riqueza e redução dos custos sociais (CALABRESI, 1970 *apud* SALAMA, 2008, p. 28). A publicação de Calabresi representou um marco na corrente de pensamento que viria a se denominar Escola de Yale (*New Haven*), uma das principais abordagens metodológicas da Análise Econômica do Direito.

Em sua obra *The Costs of accidents*, Calabresi afirma que a sociedade não está comprometida com a preservação da vida a qualquer custo, “a questão mais complexa é o quão longe nós queremos ir para salvar vidas e reduzir os custos dos

acidentes.”² (1970, p. 18). Com o objetivo de minimizar os custos dos acidentes, ou custos sociais, e os custos de evitá-los, propôs a subdivisão do objetivo em custos primários, secundários e terciários.

Os custos primários estão relacionados à quantidade e gravidade dos acidentes, podendo ser reduzidos por meio da “prevenção geral” (*general deterrence*) ou método de mercado, ou pela “prevenção especial” (*specific deterrence*) ou método coletivo. A prevenção geral procura evitar acidentes por meio de um aumento dos custos nos casos em que eles ocorrem, o que tende a inibir determinados comportamentos propensos a causar acidentes. Entretanto, a prevenção geral não é suficiente para reduzir de forma otimizada os custos, sendo complementada pela prevenção específica, que propõe uma abordagem direta a atividades particulares, incumbindo a um órgão coletivo definir quem e como essa atividade poderá ser realizada. Nesse sentido, “busca-se quem poderá evitar o acidente da melhor forma, *best cost avoider*, a partir de critérios morais, não econômicos.” (FERREIRA *et al.*, 2018, p. 269).

Os custos secundários dos acidentes se materializam na ausência de repartição ideal dos riscos. Os esforços para sua redução não estão relacionados à redução do número de acidentes, nem com o seu grau de severidade, mas se concentram em reduzir os custos sociais decorrentes de acidentes. Portanto, o objetivo de redução de custos é secundário apenas no sentido de que só entra em jogo depois que as medidas primárias anteriores para reduzir os custos de acidentes falharam (CALABRESI, 1970).

Utilizam-se duas formas para reduzir os custos secundários: o *loss spreading*, que consiste em um método de fracionamento do risco entre muitas pessoas – como os seguros sociais ou privados; e o *deep pocket method*, que repassa os custos aos mais ricos. Este último é explicado pela teoria da diminuição marginal da utilidade do dinheiro, em que “uma unidade monetária retirada de uma pessoa mais rica provoca menor repercussão negativa do que se retirada de uma pessoa mais pobre.” (MENDONÇA, 2012, p. 54-55 *apud* FERREIRA *et al.*, 2018, p. 269).

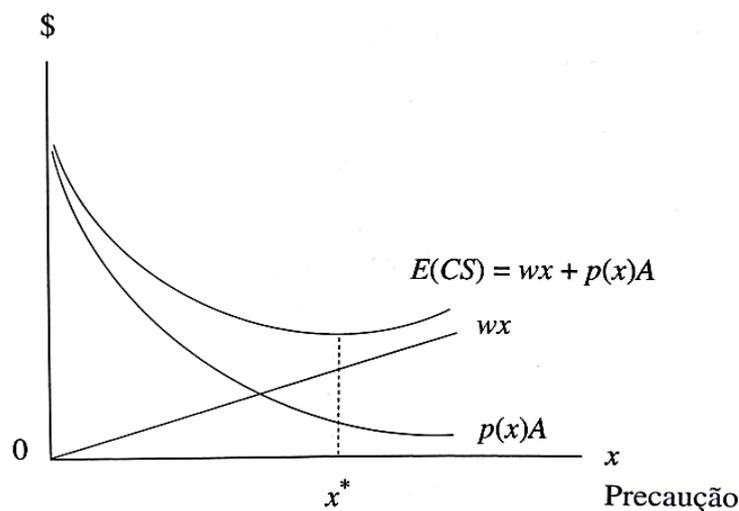
Segundo Calabresi (1970) os custos terciários, ou custos de eficiência, estão relacionados aos custos administrativos dos acidentes. Pode ser chamado de

² *Since we are not committed to preserving life at any cost, the question is the more complex one of how far we want to go to save lives and reduce accident costs.*

terciário, pois seu objetivo é diminuir os custos de obter uma redução de custos primários e secundários.

Com base nos estudos de Guido Calabresi (1970), Cooter e Ulen (2010) propõem duas espécies de custos de acidentes: o custo da precaução e o custo do prejuízo ou dano esperado. Podemos somar os custos da precaução e do prejuízo esperado para obter os custos sociais esperados de acidentes, representados na seguinte fórmula: $CS = wx + p(x)A$, onde CS é o custo total esperado do prejuízo, wx é o custo da precaução e $p(x)A$ é o prejuízo esperado, correspondente à probabilidade (p) de ocorrência do evento danoso multiplicada pelo valor monetário A do prejuízo dele decorrente. Portanto, a curva do Custo Social esperado (CS) é obtida somando-se verticalmente a linha wx e a curva $p(x)A$ em cada nível de precaução x . O resultado é a linha em forma de U assinalada como $CS = wx + p(x)A$, representada na Figura 1:

Figura 1 - Curva de Custo Social



Fonte: Cooter e Ulen (2010, p. 333).

A curva do custo social esperado tem a forma de U, existindo um valor de x que corresponde à parte mais baixa do U. Esse valor (x^*) é o nível de precaução que minimiza os custos sociais esperados do acidente. A eficiência exige que se minimizem os custos sociais, de modo que x^* é o nível socialmente eficiente de precaução ou, simplesmente, o nível eficiente de precaução (COOTER; ULEN, 2010, p. 332).

Utilizando-se desse raciocínio para o presente estudo, inferimos que a implementação de um sistema de prevenção no âmbito empresarial (*compliance*) “aumentará, logicamente, os custos de prevenção, diminuindo a probabilidade de acidente (ou de infração à legislação) e, por consequência, os custos esperados do evento danoso.” (FERREIRA *et al.*, 2018, p. 270). Entretanto, se a precaução excede a quantidade eficiente, o custo social marginal da precaução excede o benefício social marginal: $(x > x^*) \rightarrow [w > -p'(x^*) A]$. Nessa situação, a eficiência exige que se tome menos precaução (COOTER; ULEN, 2010).

Nesse caso, quando pensamos em *compliance*, o agente econômico racional tenderá a escolher pelo cometimento do ato ilícito, arcando com o ônus de eventual multa e sanções previstas em lei. O desafio será criar uma estrutura de incentivos para a efetiva implementação de sistemas de integridade por parte das empresas que contratam com a Administração Pública Distrital.

Destarte, importante compreendermos o *compliance* e como ele vem ganhando progressiva força no ordenamento jurídico nacional, se tornando um fenômeno histórico associado à intervenção do Estado na economia. Advindo da esfera privada, ganhou espaço no âmbito da administração pública, permeando as relações público-privadas.

2 COMPLIANCE E CORRUPÇÃO

2.1 O que é *compliance*?

O termo *compliance* vem do verbo em inglês *to comply*, traduzido como cumprir, executar, satisfazer ou realizar o que lhe foi imposto. Portanto, significa estar em conformidade com as leis, regulamentos internos e externos (códigos de conduta e políticas da empresa ou órgão), e princípios corporativos que garantem transparência nas práticas públicas e privadas.

Segundo Veríssimo (2017), os sistemas de integridade são frequentemente criados pela via da correlação estatal e privada. Os temas que eles abordam se encontram dentro do âmbito do direito, da teoria do direito, da criminologia, da sociologia e da economia. Portanto, a aproximação entre Direito e Economia, sob a ótica da Análise Econômica do Direito, seria profícua como instrumental analítico para as mudanças advindas com a lei distrital anticorrupção, em especial, a implantação do *compliance* pelas empresas.

O *compliance* se torna importante ferramenta preventiva para adequação da atividade empresarial à legislação e ordem econômico-constitucional brasileira, levando os agentes econômicos a investir cada vez mais recursos na elaboração e manutenção de tais ferramentas (FERREIRA *et al.*, 2018).

Para Gaban e Domingues (2016), *compliance* pode ser definido como mecanismo e procedimento interno de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades no âmbito empresarial, tendo como finalidade prevenir infrações, tendo se desenvolvido “com foco especial em evitar crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, cartel, financiamento de terrorismo, delitos contábeis e tributários, *insider trading*³, delitos ambientais e violação aos segredos comerciais da empresa.” (GABAN; DOMINGUES, 2016, p. 344).

O *compliance* ganha progressiva força no ordenamento jurídico nacional, tornando-se importante ferramenta de proteção e de “concretização da missão, da visão e dos valores de uma empresa.” (FERREIRA *et al.*, 2018, p. 262),

³ “*Insider trading*” consiste no crime contra o mercado de capitais, utilizando informações relevantes a que as pessoas tenham acesso em razão de sua posição, capazes de influir na cotação dos valores mobiliários e se beneficiarem com isso.

pretendendo assegurar que as regras vigentes para elas, para seus funcionários e para terceiros sejam cumpridas, permeando toda a corporação.

Por outro lado, de forma mais ampla, afirma Sieber:

A isso acresce a proteção mundial dos direitos humanos, p. ex. para impedir o trabalho infantil, os trabalhos forçados e a discriminação sobretudo como exige a iniciativa “Global Unidas Compact” das Nações Unidas àquelas empresas que atuem de maneira multinacional. Objetivos baseados em valores acordados internacionalmente também se encontram nas “Directivas para las empresas multinacionales” elaboradas pela OCDE, e na Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativa às “empresas multinacionales e política social”⁴ (SIEBER, 2013, p. 6, tradução nossa).

As ferramentas de integridade não se restringem ao âmbito da empresa, de seus proprietários e empregados, mas incluem também os interesses dos consumidores, a responsabilidade social da empresa, contribuindo com seu desenvolvimento sustentável. Tais interesses podem colidir ou coincidir entre si e entre seus representantes, fazendo com que a implantação do sistema de integridade deva levar em consideração toda essa variedade de objetivos e especificidades das empresas, do mercado em que atuam, bem como o público de consumidores.

Quanto aos seus objetivos, conforme dito anteriormente, o *compliance* possui um caráter preventivo, minimizando riscos legais e reputacionais, desvios e atos de corrupção na relação entre as empresas e o poder público. Além disso, também possui um caráter reativo, investigando as condutas já praticadas que foram lesivas ao interesse público e aos valores e normas da empresa, procurando identificar os responsáveis e, nos casos cabíveis, encaminhando os resultados das investigações internas às autoridades (VERÍSSIMO, 2017, p. 91).

As ferramentas de integridade não se restringem, portanto, apenas à prevenção de ilícitos empresariais, tampouco o mero cumprimento normativo do ordenamento jurídico, exigindo dos gestores uma postura proativa, assegurando que as regras internas da empresa sejam cumpridas tanto pelos funcionários como por terceiros (colaboradores, correspondentes etc.) e, em caso de

⁴ “A esto se añade la protección mundial de los derechos humanos, p. ej. para impedir el trabajo de niños, los trabajos forzados y la discriminación tal como sobre todo exige la iniciativa “Global Unidas Compact” de las Naciones a aquellas empresas que actúen de manera multinacional. Objetivos de base valorativa acordados internacionalmente se encuentran también en las “Directivas para las empresas multinacionales” elaboradas por la OECD, y en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a las “empresas multinacionales y política social.” (SIEBER, 2013, p. 6).

infrações, que sejam investigadas e eventualmente punidas. Assim, o *compliance* se constitui como sistema de controle social empresarial, ajudando o Estado em sua tarefa de controlar a criminalidade.

Cabe ressaltar os possíveis efeitos colaterais advindos do aumento do controle. Ocorre que, quanto mais efetivo for esse controle, aumenta a probabilidade de detecção e exposição às autoridades e à sociedade de violações cometidas pelas empresas, gerando uma maior exposição das empresas à responsabilização criminal, o que, adverte Veríssimo (2017), poderia criar um desincentivo para a implementação do *compliance*.

A lei trouxe estruturas de incentivo à disseminação de uma cultura ética, socialmente desejável às empresas, dando tratamento diferenciado para as empresas que investem no *compliance*. De um lado, a implantação de um sistema de integridade gera altos custos para as empresas. Por outro lado, as empresas também irão considerar que a corrupção poderá gerar prejuízos ainda maiores, afetar a reputação da empresa, publicidade negativa, aumento da litigância judicial, diminuição de clientes, perda de receita.

Entre implantar ou não o *compliance*, a análise econômica nos fornece um arcabouço teórico robusto para compreender como o agente econômico responderá à obrigatoriedade trazida pela norma, e se essa foi eficiente ao construir suas estruturas de incentivo. Empresas que antes contratavam com a Administração Pública Distrital, considerando o aumento de custos com a implantação do sistema de integridade e a maior exposição à responsabilização criminal, poderiam deixar de participar dos procedimentos licitatórios. Por outro lado, optando em participar de licitações, esses custos poderiam ser repassados às propostas apresentadas nos certames, tornando as contratações mais onerosas à Administração Pública Distrital.

2.2 Compliance no âmbito da administração pública

O *compliance*, desenvolvido originariamente na esfera privada, com a finalidade de conformação das empresas à legislação vigente, também se mostra presente na seara pública. O poder público, além de se submeter à legislação, deve dar o exemplo de boa-fé, legalidade e boa governança. Os agentes públicos devem se pautar pelos princípios basilares da Administração

Pública, expressamente previstos no artigo 37 da Constituição da República de 1988, quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Também devem pautar sua conduta pelos princípios da ética, da transparência e da integridade (COELHO, 2016).

Pressionada pela exposição midiática de grandes escândalos de corrupção, a Administração Pública vem editando uma série de diplomas legais no intuito de desenvolver mecanismos de prevenção, controle e combate à corrupção (COELHO, 2016). Entre eles, na esfera federal, estão os listados no Quadro 1.

Quadro 1 - Legislação federal referente à corrupção

LEGISLAÇÃO FEDERAL REFERENTE À CORRUPÇÃO	
Legislação	Assunto
Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940.	Código Penal. Tipifica os crimes de corrupção ativa e passiva, corrupção ativa em transação comercial internacional, tráfico de influência, peculato, associação criminosa.
Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.	Lei de Ação Civil Pública. O Ministério Público pode utilizar esta lei para exigir que os acusados de corrupção sejam obrigados a pagar indenização por danos coletivos causados à sociedade.
Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.	Código de Defesa do Consumidor. A lei pode ser aplicada para exigir que os acusados de corrupção, quando tenham causado danos aos consumidores, sejam obrigados a pagar indenização pelos eventuais danos coletivos.
Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.	Lei dos Crimes Econômicos. A lei pode ser utilizada quando a corrupção envolver também ofensa à ordem econômica.
Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.	Lei de Improbidade Administrativa. Sanciona os agentes públicos e empresas que prestam serviços a entes públicos, nos casos de enriquecimento ilícito.
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.	Lei das Licitações. Tipifica crimes em contratos de prestação de serviços a entes públicos.
Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.	Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.
Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998.	Lei de Lavagem de Dinheiro. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores (dar aparência de legalidade a bens e valores obtidos ilegalmente); a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos na Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.	Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece limite de gastos públicos, transparência nos gastos, tipificando o crime de responsabilidade fiscal.
Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.	Código Civil. A lei pode ser utilizada por pessoas que sofreram danos diretos referentes à corrupção, para exigir indenização dos agentes que cometeram ilegalidades.

Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.	Lei da Transparência. Torna obrigatória a divulgação dos gastos públicos na internet.
Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010.	Lei da Ficha Limpa. Torna inelegível por 08 (oito) anos um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para tentar evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado.
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.	Lei de Acesso à Informação. Facilita o acesso às informações públicas, dando prazo de até 30 (trinta) dias para resposta.
Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.	Lei de Conflito de Interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal.
Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.	Lei Anticorrupção. Prevê a punição de empresas nacionais e estrangeiras por atos de corrupção contra a administração pública.
Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013.	Lei das Organizações Criminosas. Aplicada nos casos em que os agentes que cometeram a ilegalidade pertençam a grupo articulado para cometimento de atos de corrupção de forma sistemática. Prevê acordo de colaboração premiada.
Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.	Regulamenta a Lei Anticorrupção. Dispõe sobre o programa de integridade (conceito, parâmetros avaliativos), procedimento para aplicação de sanções, forma de cálculo de multas, celebração de acordo de leniência, publicação de sanções, cadastro de empresas punidas.
Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2015.	Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas, que deverão apresentar à CGU relatório de perfil e relatório de conformidade contendo as informações elencadas na portaria, como requisito para concessão de redução no valor da multa.
Portaria CGU nº 910/15, de 7 de abril de 2015.	Define procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoa jurídica de que trata a Lei Anticorrupção. Detalha os procedimentos do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) e do acordo de leniência.
Instrução Normativa CGU nº 1, de 7 de abril de 2015.	Estabelece metodologia para a apuração do faturamento bruto e dos tributos a serem excluídos para fins de cálculo da multa a que se refere o art. 6º da Lei Anticorrupção.
Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.	Política Nacional de Inteligência. Elenca 11 (onze) principais ameaças à integridade da sociedade e do Estado, entre elas a corrupção, cabendo à Inteligência cooperar com os órgãos de controle e com os governantes na prevenção, identificação e combate.
Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.	Lei das Estatais. Estatuto jurídico das licitações e contratos das empresas estatais, tornando obrigatória a implementação de <i>compliance</i> por essas empresas.
Portaria Interministerial AGU/CGU nº 2.278, de 15 de dezembro de 2016.	Define os procedimentos para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei Anticorrupção, no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União (AGU).
Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.	Política de governança da Administração Federal. Estabelece que os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018.	Regulamenta o Decreto nº 9.203/2017. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade .
Instrução Normativa CGU/AGU nº 2, de 16 de maio de 2018.	Define metodologia de cálculo da multa administrativa prevista no art. 6º, da Lei Anticorrupção, a ser aplicada no âmbito dos acordos de leniência firmados pela CGU.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Conforme exposto, a Administração Federal não poupou esforços na elaboração de diplomas legais que tratam do tema corrupção. Houve avanços quanto à maior possibilidade de responsabilização de empresas e agentes que praticam atos de corrupção, à maior transparência e acesso às informações públicas, tendo permitido um maior controle social dos recursos públicos. Entretanto, esse amplo arcabouço normativo não implica necessariamente em efetividade na prevenção e combate à corrupção.

Por sua vez, o Distrito Federal também seguiu essa tendência, assim podemos verificar no Quadro 2.

Quadro 2 - Legislação distrital referente à corrupção

Legislação distrital referente à corrupção	
Legislação	Assunto
Decreto nº 37.296, de 29 de abril de 2016.	Disciplina a aplicação da Lei Federal Anticorrupção no âmbito do DF.
Decreto nº 37.297, de 29 de abril de 2016.	Aprova o Código de Conduta da Alta Administração, o Código de Ética dos Servidores e Empregados Públicos Cíveis do Poder Executivo e institui as Comissões de Ética do Poder Executivo do Distrito Federal.
Portaria CGDF nº 247, de 29 de novembro de 2016.	Programa de Estímulo à Integridade Pública da Controladoria-Geral do Distrito Federal (PREIP/CGDF). Tem como objetivo orientar e capacitar os órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo do Distrito Federal a implementarem Programas de Integridade. A participação no PREIP é voluntária.
Lei nº 6.112, de 02 de fevereiro de 2018.	Dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal.
Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019.	Política de Governança Pública e Compliance . Estabelece diretrizes e mecanismos para o exercício da governança pública. Institui o Conselho de Governança Pública (CGov). Determina que os entes públicos distritais instituíam Comitê Interno de Governança Pública (CIG).
Lei nº 6.335, de 22 de julho de 2019.	Fundo Distrital de Combate à Corrupção (FDCC) . Tem a finalidade de financiar ações e programas destinados à prevenção, repressão e fiscalização dos casos de corrupção, bem como ações de cunho educacional.

Decreto nº 40.388, de 14 de janeiro de 2020.	Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas, que deverão apresentar à CGDF relatório de perfil e relatório de conformidade contendo as informações elencadas no Decreto.
Portaria CGDF nº 53, de 06 de março de 2020.	Cria o cadastro de empresas que adotam programas de integridade , dando-lhe publicidade no Portal da Transparência e no sítio eletrônico da CGDF. Dentre as informações a serem publicadas, deverá constar o resultado da avaliação do programa de integridade pela CGDF, com base nos relatórios de perfil e de conformidade apresentados pelas empresas.
Portaria CGDF nº 121, de 08 de julho de 2020.	Regulamenta o Decreto nº 40.388/2020. Dispõe sobre os procedimentos e diretrizes de avaliação quanto à aplicação e efetividade dos programas de integridade das pessoas jurídicas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Este amplo arcabouço legal demonstra a resposta do poder público a um anseio social pela eficiente aplicação de recursos públicos, cada vez mais escassos. Há uma cobrança maior dos contribuintes, que exigem que os impostos pagos sejam revertidos em políticas públicas efetivas, alcançando mais cidadãos, sem desvios e possíveis enriquecimentos ilícitos.

Nos casos de possíveis ilicitudes, há uma maior exigência da sociedade para que sejam investigados e, caso comprovados, seus responsáveis sancionados. Cabe ressaltar que para punir excessos e transgressões do próprio Estado, a Administração Pública deve uniformizar a aplicação do Direito Administrativo Sancionador, garantindo previsibilidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Para Giamundo Neto, Dourado e Miguel (2019), um dos fundamentos da aplicação do *compliance* na seara estatal é a consagração de uma Administração Pública previsível na execução dos atos administrativos, desfazendo o dano à sociedade pelo ilícito ocorrido e aplicando sanções certas e razoáveis aos infratores, sem o cometimento de arbitrariedades.

Para garantir uma efetiva política de *compliance*, o setor público também precisa desenvolver códigos de conduta e ética que representem os valores, missão e objetivos do órgão. O modelo burocrático de Estado brasileiro deixaria de restringir sua atuação ao caráter meramente reativo e passaria a atuar na prevenção de condutas ilícitas, o que representa uma mudança de paradigma importante e necessária.

Além disso, devem existir canais de denúncias que resguardecam a identidade do denunciante, gerando incentivo e segurança a esse. O grupo,

comissão ou órgão independente responsável pela averiguação de tais denúncias, precisa ser composto previamente, com mandato curto e definido, de no máximo dois anos, evitando fisiologismos. Deve ser garantida sua autonomia e independência na apuração de violações e, nos casos em que restar comprovado, na aplicação das sanções.

Outro ponto importante para a viabilidade e efetiva realização do *compliance* é a transparência na Administração Pública, possibilitando ao cidadão algum nível de controle sobre as práticas dos agentes públicos. A Lei de Acesso à Informação cumpre importante papel ao dar maior transparência do uso do dinheiro público pelos agentes do Estado (GIAMUNDO NETO; DOURADO; MIGUEL, 2019).

A cultura do *compliance* deve ser amplamente divulgada entre os servidores públicos, por meio de treinamentos contínuos e aperfeiçoamento técnico voltados à integridade e à promoção da eficiência nos processos, garantindo espaço para debates e aperfeiçoamento das formas de prevenção, detecção e responsabilização.

2.3 Compliance no âmbito do setor privado

A dinâmica do setor privado se difere do setor público, principalmente quanto ao seu objetivo, qual seja, auferir lucro. Essa busca pelo lucro deve ser norteadada pela ética, cada vez mais exigida por consumidores e por investidores que consideram imprescindível que os produtos desenvolvidos pelas empresas tenham entre seus valores agregados uma imagem de idoneidade, retidão e integridade por parte dos seus colaboradores.

A implementação do sistema de *Compliance* gera um aumento do grau de confiabilidade da empresa, credibilidade de sua marca, renome, ganho competitivo, resultando em um ambiente interno e externo favorável à expansão das atividades e valorização da empresa. A preocupação com possíveis danos à imagem das empresas se somou a um amadurecimento nos instrumentos de prevenção, detecção e responsabilização de possíveis ilicitudes no setor privado, que em alguns casos podem gerar uma concorrência desleal entre as empresas.

A Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013) – é fruto de um fenômeno mundial de ações contra a corrupção, que vem sendo delineado pelas convenções internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA) e, principalmente, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As convenções geraram compromissos que foram assumidos pelo Estado brasileiro, resultando em uma série de normas e institutos jurídicos, entre eles a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas.

Com isso,

Foram conferidos ao Estado mecanismos administrativos eficazes e céleres para responsabilizar, educar e obter o ressarcimento do erário em face de atos de corrupção e fraudes praticadas por pessoas jurídicas e seus agentes, especialmente nas licitações públicas e na execução dos contratos (GABARDO; CASTELLA, 2015, p. 131).

Assim, surge a necessidade de implementação de sistemas de *compliance* pelas empresas brasileiras, com o objetivo de prevenção à corrupção. Para Gabardo e Castella (2015, p. 134), o *compliance*:

Pode e deve ser utilizado, tanto como uma ferramenta de controle, proteção e prevenção de possíveis práticas criminosas nas empresas, como um valioso instrumento de transferência de responsabilidade, evitando ou amenizando a responsabilidade da pessoa jurídica quando do surgimento de alguma patologia corruptiva.

Nos casos de detecção de práticas criminosas há um incentivo à implementação do *compliance*, criado pela Lei Anticorrupção, que em seu artigo 7º, inciso VIII, prevê que serão levados em consideração, na aplicação das sanções administrativas, 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.” (BRASIL, 2013).

Nesse sentido, o Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção, prevê uma diminuição do valor da multa nos casos em que a pessoa jurídica sancionada administrativamente e/ou judicialmente comprovar a efetiva implementação de sistema de integridade. Dessa forma, o setor privado tem recebido incentivos para investir em *compliance*, tanto por parte do Estado, via sistema normativo, quanto por parte da própria dinâmica do mercado, via consumo consciente da população.

2.4 Compliance e corrupção

O *compliance* se configura em mecanismos e procedimentos, através dos quais o Estado transfere parcialmente suas competências e deveres de prevenção e combate à corrupção, incentivando a denúncia de irregularidades, a transparência, a aplicação dos códigos de ética e de conduta no âmbito do setor privado.

Segundo Gabardo e Castella (2015, p. 135), a principal função do *compliance* seria:

[...] garantir o cumprimento das normas e processos internos, prevenindo e controlando os riscos envolvidos na administração da empresa, seguindo as normas estabelecidas pela legislação nacional e internacional, conforme o ramo de atividade empresarial em que atua. Conseqüentemente, com o intuito de regular o mercado econômico global, nota-se que as normas de Direito administrativo sancionador têm convergido, balizadas por tratados e convenções que acabaram impulsionando a criação da Lei 12.846/2013.

Para uma efetiva prevenção e combate à corrupção, é importante que a legislação traga critérios objetivos para a implementação dos sistemas de integridade, seja clara ao definir os conceitos, procedimentos e padrões a serem exigidos dos agentes públicos e privados. Nos casos de apuração e comprovação de ilícitos, a aplicação do poder punitivo estatal deve ocorrer sob o manto dos princípios constitucionais da eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, entre outros, visando a alcançar um resultado ótimo no combate à corrupção, de forma imparcial, neutra, transparente e participativa (GABARDO; CASTELLA, 2015).

Para Walfrido Warde (2018), faz-se necessário o planejamento e concepção de uma política nacional de combate à corrupção, articulando os órgãos e agentes públicos envolvidos, sincronizando suas ações, coibindo a espetacularização e, ao mesmo tempo, a banalização da corrupção e do seu combate, dando preferência ao pleno ressarcimento dos cofres públicos, respeitando e reforçando as garantias constitucionais.

O respeito às normas garante previsibilidade, maior confiança e segurança jurídica às transações negociais, contribuindo para o bom funcionamento da economia. A corrupção, exemplo de desrespeito à lei, tem como consequência a má alocação de recursos que poderiam ser aplicados em

atividades produtivas (LAMBOY; RISEGATO; COIMBRA, 2018). Seus custos acabam sendo transferidos aos proprietários da organização, consumidores ou aos contribuintes dos tributos e, quando empresas ou países possuem má reputação ética, afastam investidores internacionais.

Ante o exposto, o *compliance* passa a ser visto como um tema de interesse público, devendo ser debatido e seus mecanismos e processos aperfeiçoados, tornando-o mais eficiente.

3 ORIGEM E DIFUSÃO DE SISTEMAS DE INTEGRIDADE NO BRASIL

3.1 Linha do tempo do *compliance* no Brasil

O *compliance* surge no Brasil em decorrência de um movimento internacional de enfrentamento da corrupção, inicialmente nas instituições financeiras e depois se expandindo para outros setores. A primeira lei visando a coibir tal prática transnacionalmente foi a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), promulgada em 1977, nos Estados Unidos, sendo considerada marco inicial da responsabilização das sociedades empresárias (SCHRAMM, 2018).

Após grandes escândalos de criminalidade econômica ocorridos no âmbito corporativo, entre eles nas empresas Enron (setor elétrico), Arthur Andersen (auditoria) e WorldCom (telecomunicações), em 2002, foi promulgada a *Sarbanes-Oxley Act* (SOX), legislação norte-americana acerca da regulamentação do mercado de capitais, que passou a exigir a implantação de rotinas de governança corporativa, principalmente no que se refere ao controle interno.

A Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passam a delinear um sistema internacional de combate à corrupção, emitindo recomendações a todos os países, em um movimento de internacionalização do combate à corrupção. Dentre elas, a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, no âmbito da OEA, em 1996; a Convenção de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE, firmada em 1997; e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, aprovada em 2005 (SILVA; COVAC, 2015).

Nesse contexto, para citar alguns exemplos, o Chile promulga, em 2009, a Lei de Responsabilidade Penal Empresarial – *Ley nº 20.392*; o Reino Unido promulga, em 2010, o *UK Bribery Act*; o México promulga, em 2012, a *Ley Federal Anticorrupción em Contrataciones Publicas* e, no mesmo ano, a Rússia também promulga a sua Lei Anticorrupção.

Por sua vez, o Brasil assume o compromisso internacional e promulga, em 2013, a Lei nº 12.846, chamada Lei Anticorrupção, introduzindo no sistema

normativo brasileiro a possibilidade de responsabilização civil e administrativa de pessoas jurídicas que pratiquem atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira (FERREIRA *et al.*, 2018). A lei confere ao Estado brasileiro mecanismos administrativos e judiciais “para responsabilizar, educar e obter o ressarcimento do erário em face de atos de corrupção e fraudes praticadas por pessoas jurídicas e seus agentes, especialmente nas licitações públicas e na execução dos contratos.” (GABARDO; CASTELLA, 2015, p. 131).

Como vimos, as normas e convenções internacionais pressionaram o Estado brasileiro a reformar e atualizar a legislação pátria, tendo como desdobramento uma maior relevância do tema *compliance* e a necessidade de sua implementação pelas pessoas jurídicas. Com o advento da Lei Anticorrupção, as empresas brasileiras passam a dividir a responsabilidade com o Estado na detecção e apuração de irregularidades no seu âmbito interno.

3.2 Principais práticas e avaliações dos sistemas de integridade no Brasil

São grandes as expectativas de uma efetiva implementação dos sistemas de integridade no âmbito interno das empresas, estabelecendo importante e profícua parceria entre a iniciativa privada e o poder público na missão de prevenção, detecção e apuração de ilicitudes e infrações éticas. Entre as práticas de *compliance* efetivas, de acordo com as condições de cada empresa, Castro e Ziliotto (2019, p. 124) destacam:

A criação de instâncias internas para atualização e aplicação do código de conduta e integridade, canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas e mecanismos de proteção à retaliação do denunciante, treinamentos periódicos sobre o código de conduta a seus empregados, políticas de gestão de riscos, análise de pré-qualificação de fornecedores com a exigência de consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e matriz de riscos nos contratos celebrados pela sociedade.

A Pesquisa sobre a Maturidade do *Compliance* no Brasil, realizada pela KPMG em 2019 – com a participação de 240 empresas de diferentes regiões do país e com diferentes estruturas, tendo atuação em setores diversificados da economia – nos traz algumas práticas que devem ser consideradas para avaliar a efetividade do *compliance*. Dentre tais práticas, podemos citar: envolvimento dos executivos e da Alta Administração nas iniciativas de ética e *compliance*

(*tone and conduct at the top*); aprovação e monitoramento contínuo da função de *compliance* e processos e transações críticas (*red flags*); realização de *compliance survey* para capturar a percepção de todos os níveis hierárquicos da empresa em relação ao sistema (KPMG, 2019).

A pesquisa da KPMG (2019) ressalta a importância da autonomia e independência para a implementação efetiva do *compliance*, relacionando práticas como: função de *compliance* com dedicação exclusiva ao tema – *Chief Compliance Officer* (CCO), com profissionais altamente qualificados; orçamento e investimento próprio; reporte direto com o Conselho de Administração (CA); envolvimento nas reuniões estratégicas; participação nos processos de fusão e aquisição.

Além disso, a pesquisa nos traz práticas referentes à realização de avaliações, no mínimo, anuais, da efetividade do *compliance*, bem como a realização de comunicações e treinamentos com os colaboradores e terceiros, incluindo mecanismos de monitoramento dessas atividades, indicadores de desempenho e riscos.

Quanto à apuração de desvios de conduta, essas devem ser investigadas com sigilo, confidencialidade, autonomia e independência, sendo as medidas disciplinares aplicadas com equidade, independentemente da parte envolvida. Visando minimizar exposições e impactos aos riscos desconhecidos, ações de oportunistas e organizações criminosas, se faz importante a elaboração de processo de *due diligence*⁵ e *background check*⁶ contínuo dos terceiros ativos da empresa (KPMG, 2019).

Apesar da pesquisa indicar que uma estrutura dedicada aos temas de *compliance* com recursos, autonomia e independência para exercer suas funções é considerada uma boa prática de governança, 32% das empresas respondentes afirmaram não possuir recursos adequados, 18% não possuem estruturas dedicadas ao tema e 16% afirmaram não possuir autonomia nem independência (KPMG, 2019).

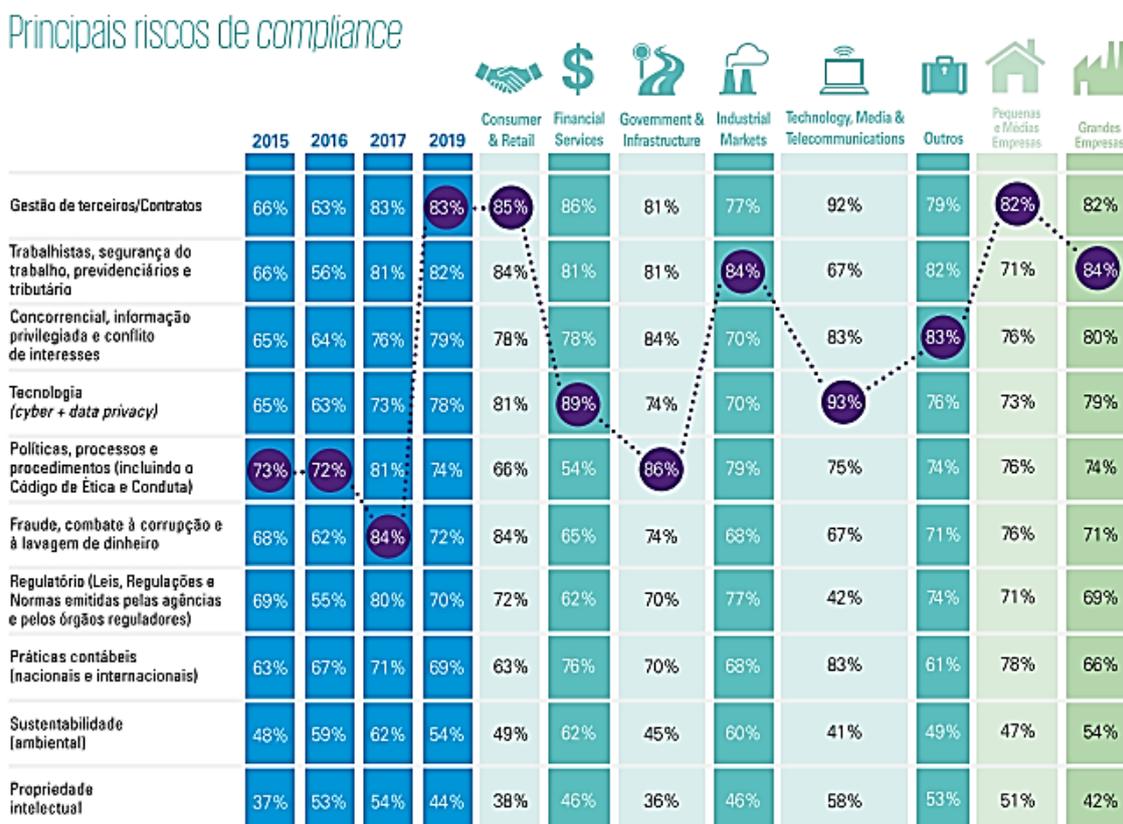
Outro apontamento se refere aos riscos de *compliance* mais relevantes destacados pela maioria dos respondentes: 83% indicaram a “Gestão de

⁵ Avaliação de risco prévia a uma contratação, parceria, aquisição, prestação de serviços por terceiros, fornecedores.

⁶ Checagem pré contratação, avaliação de reputação.

terceiros/Contratos”, inferindo-se, nesse item, os possíveis riscos relacionados às contratações com o Poder Público, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2 - Principais riscos de *compliance*



Fonte: KPMG (2019).

Em 2018, a Deloitte e a Câmara de Comércio Internacional Brasil (*International Chamber of Commerce – ICC Brasil*) realizaram pesquisa semelhante à da KPMG, denominada “Integridade corporativa no Brasil – Evolução do *compliance* e das boas práticas empresariais nos últimos anos” (2018). Esse estudo abordou o estágio das empresas que atuam no país em relação à adoção de práticas de *compliance*, de anticorrupção e de cultura de integridade corporativa, tendo a participação de 211 empresas de todas as regiões do país, com atuação em diversos setores da economia brasileira.

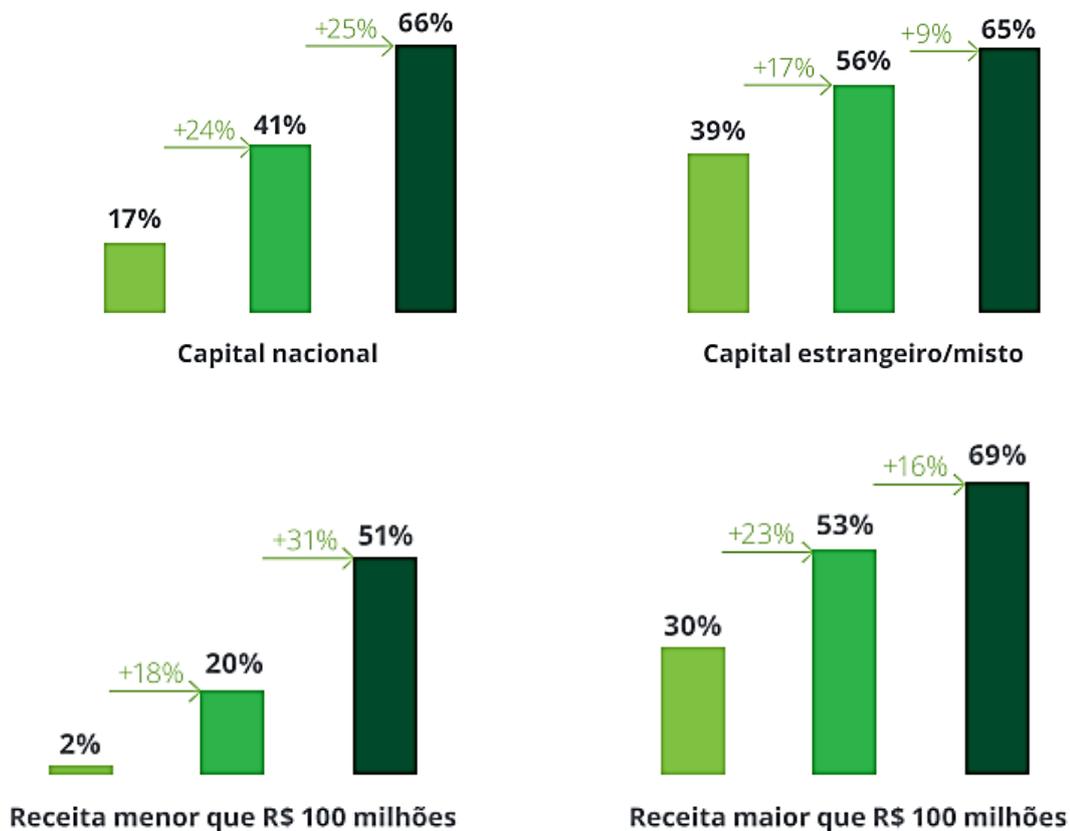
A pesquisa apontou que as empresas apresentaram uma evolução consistente, desde 2012, na adoção de práticas de *compliance*, refletindo uma sofisticação do ambiente regulatório no país, com a entrada em vigor de leis importantes, como a Lei Anticorrupção e a Lei das Estatais, além da grande

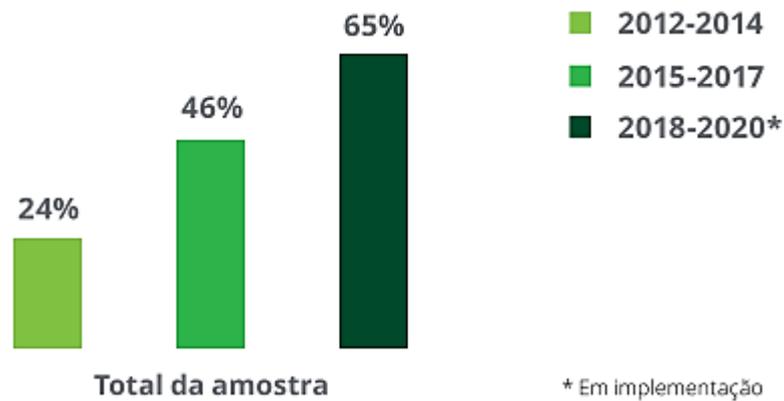
exposição midiática representada por operações de combate à corrupção, como a Lava Jato. Entre 2012 e 2014, apenas 24% das organizações consultadas seguiam ao menos 15 das 30 práticas de gestão de riscos, controles e governança corporativa levantadas pelos pesquisadores; entre 2015 e 2017, esse percentual subiu para 46%, com a perspectiva de alcançar 65% até 2020 (DELOITTE; ICC Brasil, 2018).

Apesar de as organizações de maior porte e de capital estrangeiro possuírem maior adesão às práticas de *compliance*, empresas de todos os portes, nacionais e estrangeiras, estão avançando na adoção de tais práticas, conforme se pode visualizar nos gráficos da pesquisa apresentados na Figura 3.

Figura 3 - Percentual de adoção de práticas de *compliance* pelas empresas

Adoção de ao menos 15 das 30 práticas pesquisadas pelas empresas

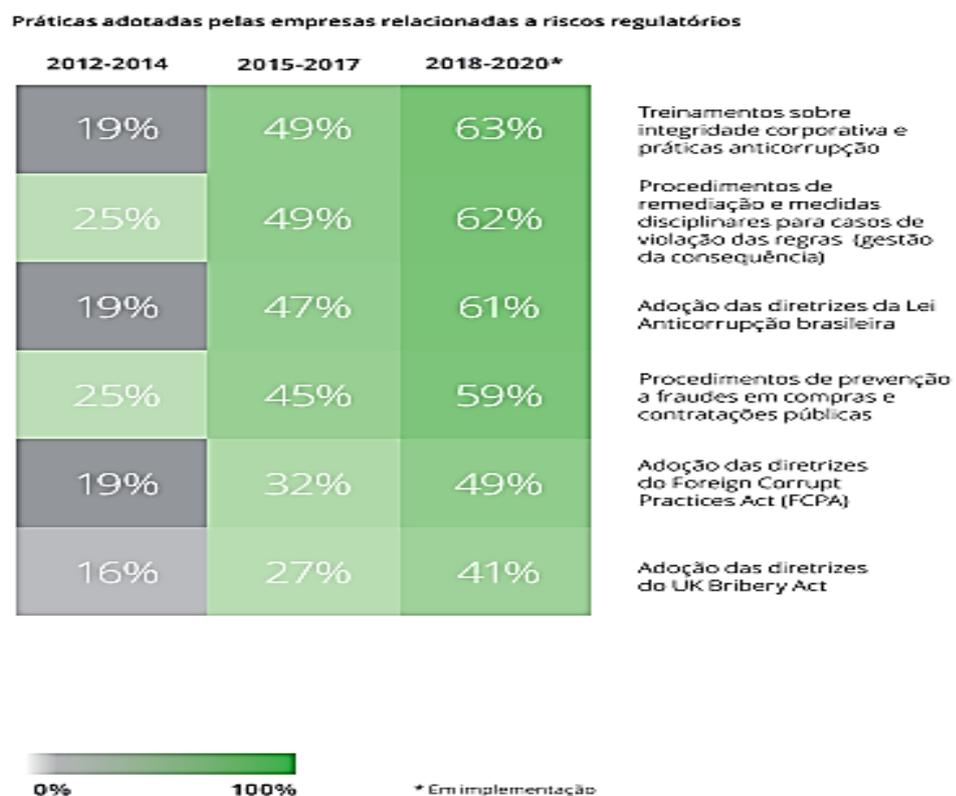




Fonte: Deloitte, ICC Brasil (2018, p. 6).

Apesar dos avanços, em 2015-2017 apenas 47% das empresas adotaram as diretrizes da Lei Anticorrupção brasileira, com perspectiva desse número aumentar para 61% em 2020. Quanto aos procedimentos de prevenção a fraudes em compras e contratações públicas, esse número é ainda menor, correspondendo a 45% nos anos de 2015-2017 e perspectiva de aumento para 59%, conforme demonstrado na Figura 4.

Figura 4 - Práticas adotadas pelas empresas relacionadas a riscos regulatórios



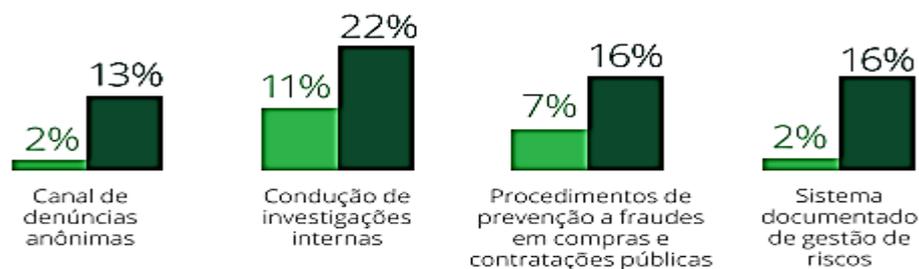
Fonte: Deloitte, ICC Brasil (2018, p. 8).

As empresas de menor porte, com receita menor que R\$ 100 milhões, avançaram em práticas como condução de investigações internas e procedimentos de prevenção a fraudes em compras e contratações públicas. Apesar dos avanços, os gráficos abaixo, demonstrados na Figura 5, indicam que as empresas de capital nacional, em comparação com as de capital estrangeiro/misto, têm apresentado uma baixa implementação efetiva de práticas relacionadas ao Poder Público, apenas 16%.

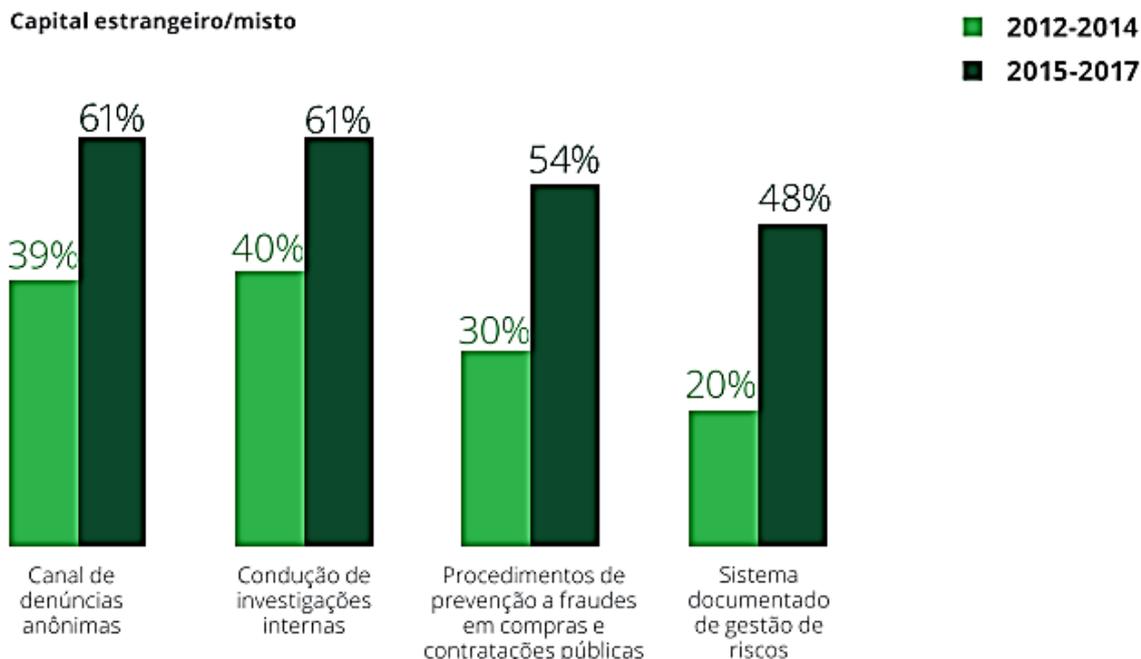
Figura 5 - Práticas adotadas pelas empresas

Práticas adotadas pelas empresas

Capital nacional



Capital estrangeiro/misto



Fonte: Deloitte, ICC Brasil (2018, p. 10).

Quanto ao orçamento anual destinado pelas empresas ao *compliance*, verificou-se o valor de até R\$ 500 mil majoritariamente para todos os setores e portes das empresas, conforme se pode visualizar no quadro exposto na Figura 6.

Figura 6 - Orçamento anual da área de compliance

Orçamento anual da área de Compliance

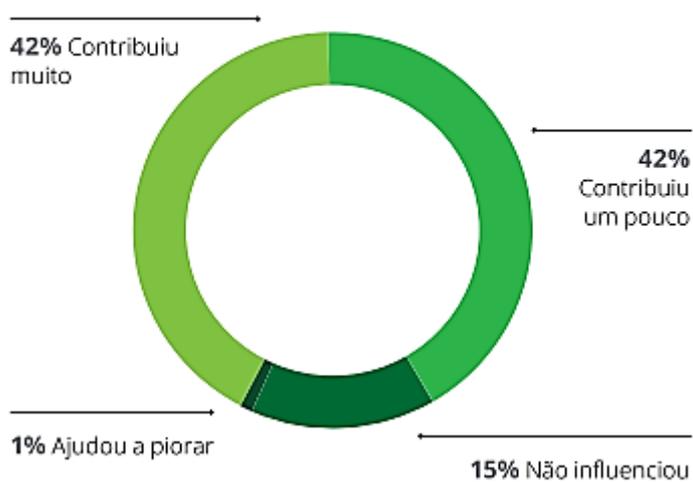
	2015	2016	2017	2019	Consumer & Retail	Financial Services	Government & Infrastructure	Industrial Markets	Technology, Media & Telecommunications	Outros	Pequenas e Médias Empresas	Grandes Empresas
Acima de R\$ 5 milhões	1%	4%	2%	5%	3%	16%	6%	4%	0%	0%	0%	7%
De R\$ 2 milhões a R\$ 5 milhões	1%	5%	4%	4%	3%	5%	7%	3%	0%	3%	0%	6%
De R\$ 1 milhão a R\$ 1,9 milhão	10%	7%	4%	6%	16%	6%	4%	5%	9%	0%	0%	7%
De R\$ 501 mil a R\$ 999 mil	8%	14%	11%	6%	9%	3%	10%	5%	0%	2%	2%	7%
Até R\$ 500 mil	33%	35%	34%	47%	44%	38%	41%	56%	58%	50%	70%	41%
Esta informação não é monitorada	16%	20%	24%	13%	9%	8%	12%	16%	0%	24%	12%	13%
Desconheço esta informação	31%	15%	21%	19%	16%	24%	20%	11%	33%	21%	16%	19%

Fonte: KPMG (2019, p. 15).

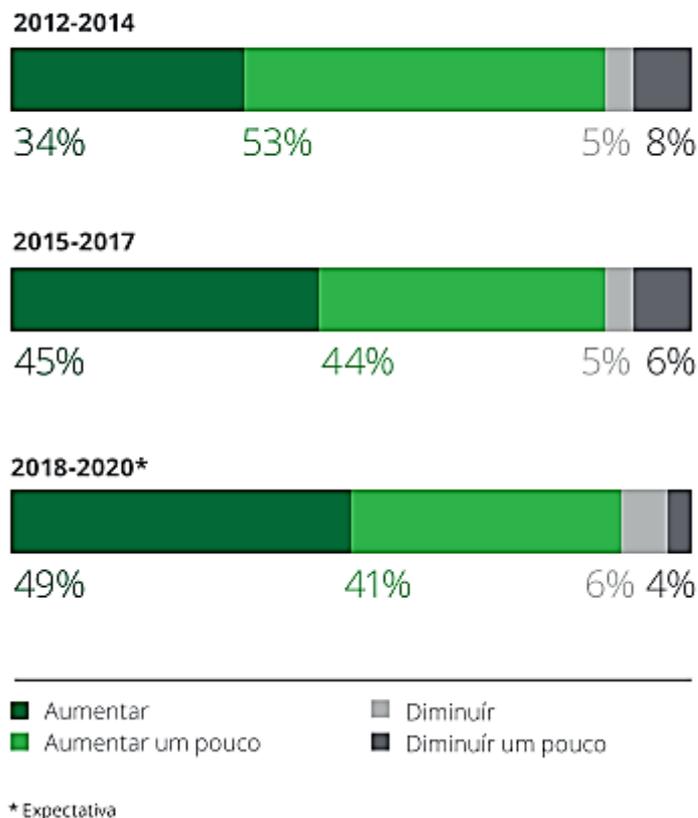
O estudo da Deloitte e ICC Brasil indicou que mais de 80% das empresas pesquisadas afirmam que o *compliance* contribuiu para a melhora do resultado financeiro de sua organização, além de trazer uma expectativa de aumento dos investimentos na gestão de *compliance*, conforme demonstrado na Figura 7.

Figura 7 - Contribuição do *compliance* para a melhoria do resultado financeiro

O *compliance* contribuiu para a melhora do resultado financeiro?



Investimentos na gestão de compliance



Fonte: Deloitte, ICC Brasil (2018, p. 12).

Alguns dados da pesquisa Deloitte e ICC Brasil podem nos ajudar a entender os motivos que levam as empresas a investirem ou não no *compliance*, visto que:

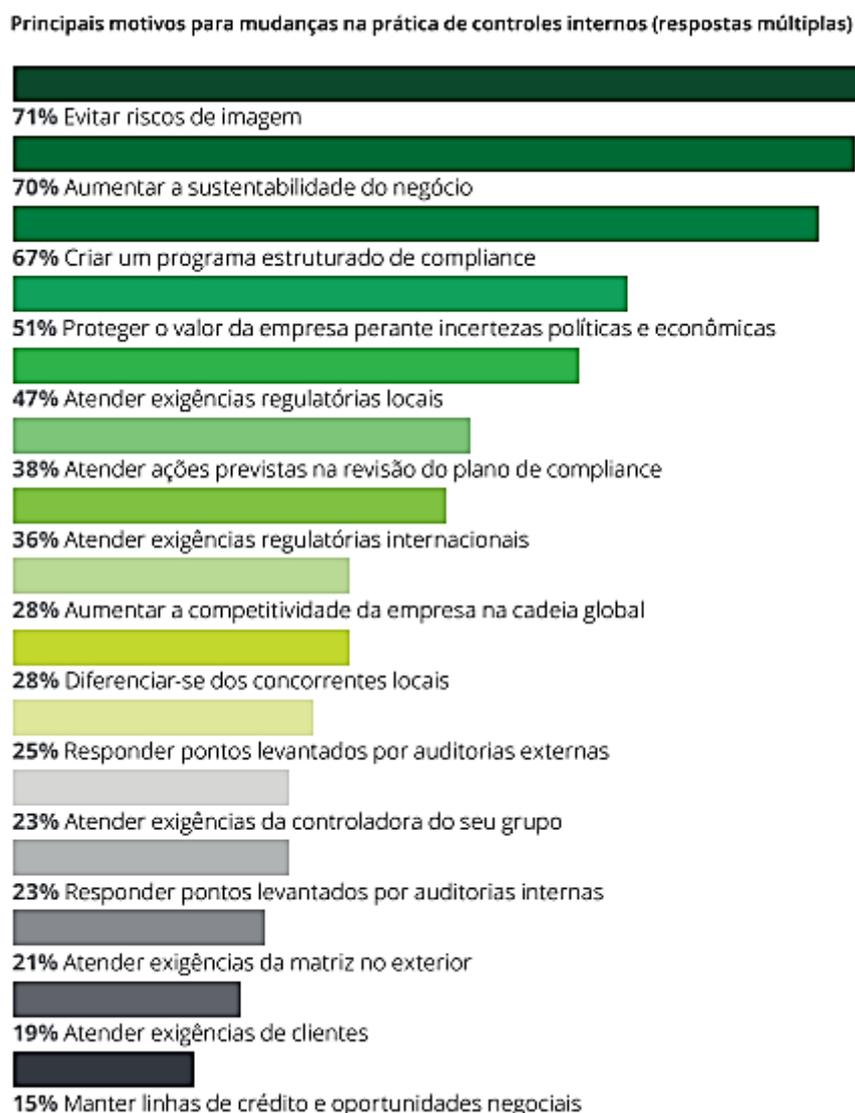
Criar um programa de *compliance* foi o motivo mais importante para a mudança nas práticas de controles internos entre as empresas de maior porte – tanto entre as organizações de receita maior do que R\$ 100 milhões quanto entre as de capital estrangeiro/misto” (DELOITTE; ICC BRASIL, 2018, p. 11).

Segundo o estudo, 50% das empresas de pequeno porte promoveram mudanças nos controles internos para atender exigências de clientes, o que pode indicar que “essas organizações têm considerado o *compliance* um fator relevante para a sua inserção competitiva em um mercado a cada dia mais integrado e colaborativo.” (DELOITTE; ICC BRASIL, 2018, p. 11).

Assim, identificando como os agentes econômicos decidem, ponderando custos e benefícios, podemos analisar e propor a construção de estruturas de

incentivos, induzindo as empresas de maior e de menor porte a implementarem os sistemas de integridade, conforme demonstrado no gráfico exposto na Figura 8.

Figura 8 - Principais motivos para mudanças na prática de controles internos (respostas múltiplas)



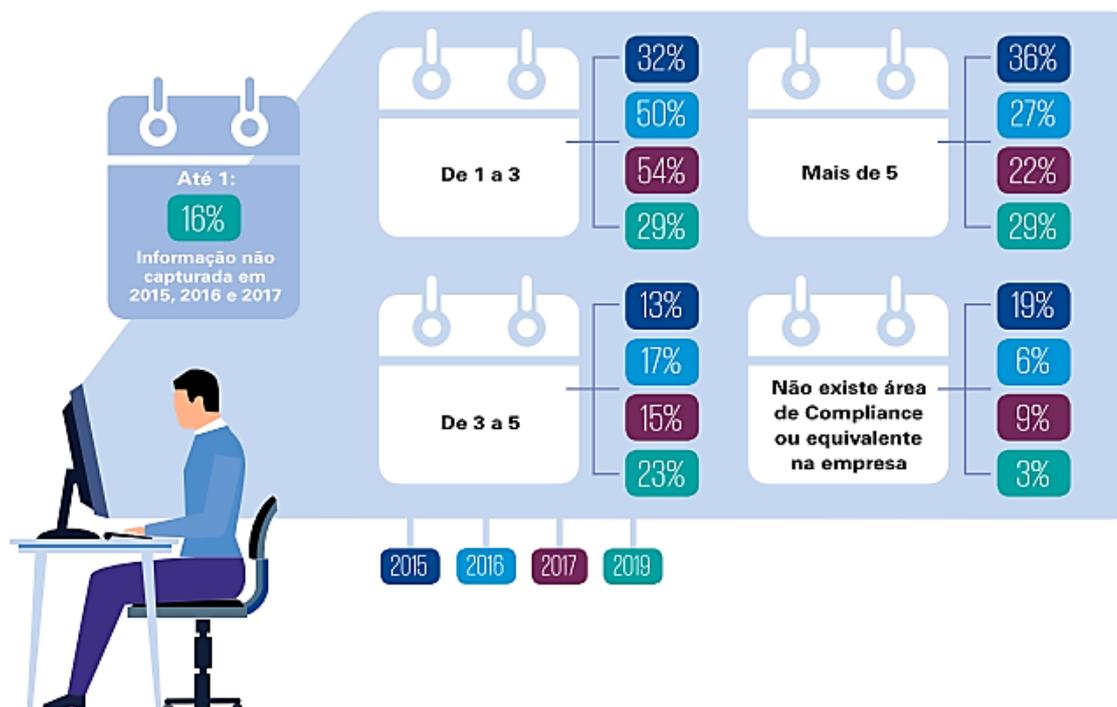
Fonte: Deloitte, ICC Brasil (2018, p. 11).

Cabe ressaltar que, segundo o estudo da KPMG, em 2019, apenas 3% das empresas respondentes afirmaram não existir em sua organização área de *compliance* ou equivalente, o que demonstra a expansão dos sistemas de integridade e uma maior preocupação dos gestores em sua implementação (KPMG, 2019). Resta saber se nas empresas pesquisadas foram adotadas

práticas concretas e efetivas de *compliance*, ou apenas medidas incipientes, atendendo a determinada pressão interna ou externa, sem efeitos práticos ou impactos relevantes.

Figura 9 - Tempo de existência da área de *compliance* na empresa

Há quantos anos a área de Compliance ou equivalente existe na empresa?



Fonte: KPMG (2019, p. 12).

Ante o exposto, observamos que a implementação do *compliance* pelas empresas brasileiras avançou nos últimos anos, mas ainda temos uma longa caminhada para que tais práticas se concretizem e tenhamos um sistema de integridade, que funcione de forma efetiva, integrada e sistêmica, reforçando a cultura e o comprometimento de *compliance* em todas as empresas que atuem na economia brasileira, de acordo com as melhores práticas do mercado e das relações público-privadas.

3.3 Especificidades do *compliance* nas relações público-privadas

O *compliance* pode ser entendido como sinônimo de sistemas de integridade ou conformidade, ou seja, como instrumento normativo da função de

conformidade (objeto jurídico), podendo ser analisado sob três perspectivas, que se relacionam e formam subsistemas jurídicos distintos de conformidade: “privados ou empresariais, público-privados ou inter-relacionais e públicos, sendo estes últimos ordenatórios ou políticos.” (MESQUITA, 2019, p. 161).

O *compliance* privado ou empresarial seria o sistema de integridade de natureza privada, criado e implementado por empresas ou pessoas jurídicas de direito privado, inseridas no ambiente corporativo, em situação de competitividade de mercado, em que tais organizações implementam seu sistema de integridade com objetivo de maximização de lucros, além de um “aumento de sua competitividade no mercado combinado com uma gestão de riscos decorrentes da constrição regulatória e da aplicabilidade ou não da regulamentação estatal sobre o setor regulado.” (MESQUITA, 2019, p. 162).

O *compliance* público seria o sistema normativo de integridade elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública, com o objetivo de promover uma melhor gestão e resultados mais eficientes das políticas públicas, maximizando o bem-estar social.

Por último, o *compliance* público-privado ou inter-relacional seria o sistema normativo de integridade, no qual o poder público direciona suas normas para a regulação de um setor privado específico pré-definido, visando a “conformação das normas centrais regulatórias advindas do poder público com as normais sociais gestadas no ambiente do negócio a ser regulado.” (ARANHA, 2018, p. 437-452 *apud* MESQUITA, 2019, p. 162).

Difere-se dos demais sistemas de integridade, pressupondo a direta comunicação entre o poder público e as organizações privadas, em que a conformidade não pode se restringir às normas centrais do Estado, devendo observar as normas do ambiente de negócio a ser regulado, sob pena de ineficiência do sistema normativo setorial (MESQUITA, 2019, p. 163).

Nesse sentido, a Administração Pública se vê diante do desafio de compreender os diversos ambientes de negócio das empresas a serem reguladas. Essas empresas estão inseridas em lógicas de mercado amplamente diversificadas, competitivas, globalizadas, atuando em setores econômicos que possuem dinâmica própria. Diferem do contexto do setor público.

Sendo assim, o relacionamento público-privado deve ocorrer de forma transparente, sendo devidamente documentado e tornado público, buscando a

instituição de regras de conformidade consistentes, equilibradas, que busquem a maximização do bem-estar social e que representem as melhores práticas de *compliance*, contribuindo para um efetivo combate à corrupção.

3.4 Regulação e a obrigatoriedade da implantação do sistema de integridade

Nos anos 80 e 90 do século XX, com a expansão das privatizações de organizações públicas pelo mundo, foram sendo criadas agências reguladoras para fiscalizar as atividades que passaram a ser desempenhadas pela sociedade civil, resultando no crescimento em importância da atuação dessas agências (VERÍSSIMO, 2017).

Essa transformação do Estado, que poderia ser caracterizado como Estado regulatório – numa perspectiva centrada no Estado – segundo Levi-Faur, seria melhor definida como capitalismo regulatório, conceituado “como uma ordem política, econômica e social em que a regulação é a parte que se expande no governo, em vez da provisão direta de serviços públicos e privados.” (LEVI-FAUR, 2008, p. viii, *apud* VERÍSSIMO, 2017, p. 109). Dessa forma, os Estados ampliaram a regulação e a criação de normas como principal forma de governança, em detrimento do provimento e distribuição de serviços.

Na relação do Estado com a Economia, verificamos a coexistência da regulação estatal com a autorregulação, sendo possível definir três modelos possíveis: a autorregulação exclusiva e voluntária, a regulação exclusivamente estatal e a autorregulação regulada (VERÍSSIMO, 2017).

A autorregulação exclusiva e voluntária está relacionada à desregulamentação estatal, em que não há intervenção do Estado na atividade privada, sendo característica do liberalismo econômico. Ao contrário, a regulação exclusivamente estatal ou heterorregulação da economia se caracteriza pela interferência do Estado na economia, explorando diretamente algumas atividades econômicas ou controlando a atividade privada, sendo característica do Estado de Bem-Estar.

Por último, a autorregulação regulada ou heterorregulação autônoma, também chamada de correção, procura um equilíbrio entre os dois primeiros modelos através da “incorporação do ente privado no processo de regulação, de

forma subordinada aos fins concretos ou interesses públicos predeterminados pelo Estado.” (COCA VILLA, 2013, p. 51 *apud* VERÍSSIMO, 2017, p. 110).

Os sistemas de integridade trazem o debate sobre a melhor forma para a regulação estatal, de modo a criar uma estrutura de incentivos, que não somente a sanção do Estado, estimulando a iniciativa privada a implementá-los de forma efetiva, cabendo ao Estado o seu monitoramento. Portanto, há um compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e o setor empresarial. A grande questão é se ambos terão capacidade e vontade de cumprir com suas atribuições, ainda que de forma cooperativa.

O tradicional *enforcement*, caracterizado pela aplicação coercitiva das normas legais, baseado na regulação jurídica estatal e na imposição de sanções, pode gerar um desincentivo às organizações em relação à implementação dos sistemas de integridade. Segundo Frazão e Medeiros (2019), em uma sociedade complexa como a nossa, com o Estado exercendo diversas funções na ordem econômica, um regime de comando-sanção, unilateralmente imposto e controlado pelo Estado, é insuficiente para garantir a eficaz aplicação da legislação pelas empresas.

Nesse sentido, as empresas terão como único estímulo para a implementação do *compliance* o receio de serem sancionadas pelo descumprimento legal ou, dito de outra forma, só o farão para cumprir a lei e não ter que pagar multas pecuniárias ou outras sanções que gerem custos. Assim, é possível que tais empresas não se vejam estimuladas a implementar sistemas efetivos, fazendo estritamente o que está disposto na lei, ou implementando “sistemas de fachada”, “de gaveta”.

O *enforcement*, enquanto reparação da desconformidade ou *non-compliance*, quando utilizado reflete uma quebra de harmonia do sistema, evidenciando prejuízos ao regulador e ao regulado, assim como à sociedade como um todo (MESQUITA, 2019).

Essa necessidade de equilíbrio entre a necessidade de prevenção do delito por parte do Estado e das empresas, bem como um equilíbrio entre a autorregulação exclusiva e a regulação exclusivamente estatal, caminha em direção à autorregulação regulada como forma intermediária para se atingir a efetividade do *compliance*.

Em 1982, Braithwaite publicou artigo em que propôs a autorregulação regulada como estratégia para o controle da criminalidade empresarial, devido ao evidente fracasso do sistema de justiça criminal para controlar as empresas e prevenir ilícitos nas relações público-privadas. O autor ressalta que, apesar das empresas terem mais capacidade do que o governo de regular suas próprias atividades, nem sempre terão interesse em se autorregular efetivamente.

A tendência é que o sistema de integridade foque nas violações que tragam prejuízos à empresa e que não tenham custo, evitando algumas violações que tragam benefícios financeiros no curto prazo. Afirma que:

A autorregulação regulada é a resposta tanto para o atraso, a burocracia, os custos e a incapacidade de inovação que podem resultar de imposições governamentais muito detalhadas aos negócios, bem como à ingenuidade de confiar nas companhias para regularem-se a si próprias (BRAITHWAITE, 1982, p. 1466 e p. 1469-1470 *apud* VERÍSSIMO, 2017, p. 113).

Este sistema intermediário de regulação estatal com o estímulo à autorregulação, que caracteriza os sistemas autorreferenciais de autorregulação regulada, para Sieber (2013), concede discricionariedade aos que irão implementar o sistema de integridade, tendo à disposição estruturas de estímulo ou de pressão para sua adoção.

No caso brasileiro, a Lei Federal Anticorrupção procura criar incentivos à implementação do *compliance*, tornando-o atenuante nos casos de aplicação de sanções às empresas que cometerem ilícitos.

Por sua vez, a Lei Distrital nº 6.112/2018 utilizou de *enforcement* para tornar obrigatória a implementação e manutenção de sistemas de integridade pelas empresas que contratarem com a Administração Pública Distrital.

4 DISTRITO FEDERAL: COMPLIANCE NAS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS

4.1 Causas da necessidade de regulamentação do *compliance* no Distrito Federal

A Lei Federal nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, optou normativamente pelo incentivo ao *compliance* como boa prática recomendada pelos órgãos de controle e entidades internacionais. Como exemplo, em seu art. 7º especifica que caso seja comprovada a prática de atos lesivos pela empresa, serão levados em consideração, na aplicação das sanções administrativas, a existência ou não do *compliance*⁷.

A lei federal não demonstra de forma clara e objetiva quais os benefícios que as empresas terão com a implantação efetiva do *compliance*, bem como os prejuízos da não implantação (RIBEIRO; DINIZ, 2015). Portanto, a Lei Anticorrupção, de âmbito federal, não havia determinado a implementação obrigatória dos sistemas de integridade. Essa exigência surge em legislações estaduais, como no Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Amazonas e no Distrito Federal, além de outros estados como Mato Grosso e Espírito Santo que, embora não imponham obrigatoriedade de sistemas de integridade, exigem que as empresas adotem políticas e procedimentos semelhantes aos sistemas de integridade exigidos em outros diplomas legais (CASTRO; ZILLOTTO, 2019).

Cabe lembrar que o Distrito Federal foi palco de diversos casos de corrupção de ampla repercussão no noticiário nacional. Provavelmente, o de maior notoriedade tenha sido a Operação Caixa de Pandora⁸, em 2009, que resultou na prisão do governador à época.

⁷ Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: (...) 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; (...) Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal. (BRASIL, 2013).

⁸ A Operação Caixa de Pandora, realizada pela Polícia Federal, foi deflagrada em 27 de novembro de 2009 e contou com a delação de Durval Barbosa. Considerada o maior escândalo político do Distrito Federal, foi amplamente repercutida por vídeos gravados pelo delator, envolvendo o chefe do Poder Executivo local (José Roberto Arruda), o vice-governador (Paulo Octávio) e 8 dos 24 deputados distritais, incluído o então presidente da Câmara Legislativa (Leonardo Prudente), num total de 46 réus. O prejuízo estimado foi de R\$ 2,8 bilhões aos cofres públicos. Disponível em: <https://www.metropoles.com/materias-especiais/ha-exatos-10-anos-comecava-a-operacao-caixa-de-pandora>. Acesso em: 13 abr. 2020.

Considerando o interesse público pela agenda de combate à corrupção e seguindo a tendência de outras unidades da Federação, o Poder Executivo Distrital publicou a Lei nº 6.112/2018⁹, que dispõe sobre a obrigatoriedade de implementação de sistema de integridade às empresas que tenham relação contratual com a Administração Pública do Distrito Federal, em todas as esferas de poder, com valor global igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), e o prazo do contrato igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias.

A referida lei distrital tem como escopo proteger a administração pública de atos lesivos que resultem em prejuízos materiais ou financeiros causados por irregularidades, desvios de ética e de conduta e fraudes contratuais. Busca garantir que os contratos firmados entre o Distrito Federal e as empresas sejam executados em conformidade com a legislação e demais regulamentos, obtendo melhores desempenhos e garantia da execução e qualidade nas relações contratuais¹⁰.

O sistema de integridade se torna, dessa maneira, uma importante ferramenta no combate à corrupção no âmbito do Distrito Federal, tendo o poder público feito a opção por exigir sua implementação nos contratos de maior vulto, via constrangimento normativo (*enforcement*).

4.2 Lei Distrital nº 6.112/2018

A primeira lei estadual que tornou obrigatória a implementação de sistemas de integridade pelas empresas que contratam com a Administração Pública, a Lei nº 7.753/2017 do Rio de Janeiro¹¹, aplica-se às empresas que se relacionam com o Poder Público fluminense, em valores superiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de

⁹ DISTRITO FEDERAL. Lei Distrital nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e. Acesso em: 13 abr. 2020.

¹⁰ Os objetivos do Programa de Integridade estão dispostos no art. 3º, da Lei Distrital nº 6.112/2018.

¹¹ Lei Estadual nº 7.753, de 17 de outubro de 2017, que dispõe sobre a instituição do programa de integridade nas empresas que contratarem com a administração pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/0b110d0140b3d479832581c3005b82ad?OpenDocument&Highlight=0,lei,7753>. Acesso em: 13 abr. 2020.

engenharia e R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços, e que o prazo contratual seja igual ou superior a 180 dias.

Por sua vez, em 2 fevereiro de 2018, o Distrito Federal publicou a Lei nº 6.112/2018, semelhante à lei fluminense, diferindo dessa quanto aos parâmetros de valores dos contratos. Originalmente, a Lei Distrital nº 6.112/2018 estabelecia a obrigatoriedade de implementação do sistema de Integridade aos contratos cujos limites de valor fossem iguais ou superiores aos da licitação na modalidade tomada de preço, estimados entre R\$ 80.000,00 e R\$ 650.000,00, ainda que na forma de pregão eletrônico.

A alteração para o valor global igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), vigente atualmente¹², baseou-se no argumento de que os valores fixados na lei distrital eram excessivamente baixos e obrigavam, de forma irrazoável, que microempresas e empresas de pequeno porte adotassem um mecanismo de controle interno consideravelmente sofisticado e muito oneroso. À época, segundo o Portal da Transparência do Distrito Federal, 114 dos 1.835 contratos iniciados em 2018 apresentavam valor global superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais). Esses 6,2% de contratos celebrados correspondiam a cerca de 77,7% do valor total contratado no ano¹³.

Quanto à sua aplicabilidade, a princípio, a Lei nº 6.112/2018 concedia prazo de 180 dias corridos para implantação do sistema de integridade pelas empresas, a contar da data de celebração do contrato ou da publicação da lei, na hipótese de contratos em vigor com prazo de duração superior a 12 meses¹⁴. Cabe ressaltar que a lei previa que o ônus resultante dessa nova obrigação

¹² Lei Distrital nº 6.308, de 13 de junho de 2019. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a451f853649a4ecc8931491b970bc149/Lei_6308_2019.html#txt_bc752e56ee514c8528021f910b00029a. Acesso em: 13 abr. 2020.

¹³ Conforme Exposição de Motivos SEI-GDF nº 13/2019 - CGDF/GAB, constante no Projeto de Lei nº 435/2019. Disponível em: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!435!2019!visualizar.action>. Acesso em: 14 abr. 2020.

¹⁴ “Art. 5. A implantação do Programa de Integridade no âmbito da pessoa jurídica se dá no prazo de 180 dias corridos, a partir da data de celebração do contrato ou da publicação desta Lei na hipótese do art. 2º, II.

Parágrafo único. Para efetiva implantação do Programa de Integridade, os custos ou despesas resultantes correm à conta da empresa contratada, não cabendo ao órgão contratante o seu ressarcimento (Parágrafo revogado(a) pelo(a) Lei nº 6.308, de 13/06/2019).

(...) Art. 2º Aplica-se o disposto nesta Lei: (...) II - aos contratos em vigor com prazo de duração superior a 12 meses”. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei_6112_02_02_2018.html. Acesso em: 14 abr. 2020.

correria às expensas da empresa contratada, que teriam prazo até o dia 6 de agosto de 2018 para implantar o sistema de Integridade.

A lei distrital foi alvo de críticas por impor um novo gasto nos contratos em vigência, afetando o equilíbrio econômico-financeiro em desfavor das empresas que, ao apresentarem as propostas almejando contratar com o poder público, não previam gastos com *compliance*¹⁵.

Essa nova obrigatoriedade, imposta unilateralmente pela Administração Pública, poderia gerar insegurança jurídica aos contratos em andamento e, por conseguinte, possíveis questionamentos junto ao Poder Judiciário. Caberia a argumentação sobre uma possível violação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, do princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da previsibilidade (CASTRO; ZILLOTTO, 2019), previstos no ordenamento jurídico pátrio, no art. 37, inciso XXI, e no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal¹⁶.

Nesse contexto, em junho de 2018, o Poder Executivo Distrital encaminhou Projeto de Lei à Câmara Legislativa, solicitando a alteração do prazo para implantação do sistema de Integridade, a partir de 1º de junho de 2019, tendo sido aprovado¹⁷.

Em maio de 2019, nova alteração foi proposta e, posteriormente, aprovada, prorrogando a aplicabilidade da lei para o dia 1º de janeiro de 2020, e

¹⁵ “*Compliance* obrigatório no DF é avanço, mas traz desequilíbrio aos contratos em vigência”. Disponível em: <https://www.da.adv.br/artigos/compliance-obrigatorio-no-df-e-avanco-mas-traz-desequilibrio-aos-contratos-em-vigencia/578/>. Acesso em: 15 abr. 2020.

“É preciso cautela ao exigir *compliance* em contrato público”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-18/clovis-pinho-preciso-cautela-compliance-contrato-publico>. Acesso em: 16 mar. 2020.

¹⁶ “Art. 37. (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

“Art. 5º. (...) XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”

¹⁷ Projeto de Lei nº 2.062/2018, solicitando a prorrogação do prazo “a fim de torná-lo operacional logo que tal medida promoverá maior efetividade nos resultados e, portanto, garantirá mais eficácia na aplicação da lei em comento. O objetivo, portanto, é garantir que o Programa esteja maduro de maneira a alcançar seu propósito.” Disponível em: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!2062!2018!visualizar.action>. Acesso em: 14 abr. 2020.

“Art. 5º A implantação do Programa de Integridade no âmbito da pessoa jurídica se dá a partir de 1º de junho de 2019”. Lei nº 6.176, de 16 de julho de 2018. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/48acf4821a2042029f7ec9a55df969b2/Lei_6176_16_07_2018.html. Acesso em: 14 abr. 2020.

obrigando somente as empresas que celebrassem nova relação contratual ou em renovação contratual celebrada a partir dessa data, com prazo de validade ou de execução igual ou superior a 180 dias e valor superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais)¹⁸.

As novas alterações na legislação distrital trouxeram algumas mudanças e detalhamento quanto à implementação do sistemas de integridade: canal de denúncia com a possibilidade de ser instituído individualmente ou de forma compartilhada¹⁹; redução do valor da multa aplicada em casos de descumprimento da obrigatoriedade, de 0,1% (zero vírgula um por cento) para 0,08% (zero vírgula zero oito por cento)²⁰; possibilidade da multa ser deduzida dos valores devidos à empresa, ou seja, uma compensação²¹.

Além dessas mudanças, a lei alterou a exclusão do prazo máximo de dois anos da sanção de impedimento de contratação com a Administração Pública distrital em caso de descumprimento da lei, mantendo-se essa sanção até a efetiva comprovação de implementação do sistema de integridade²². Quanto à fiscalização, a lei trouxe a possibilidade de recursos contra decisão do órgão fiscalizador²³, alterando também a responsabilidade pela fiscalização do seu cumprimento, deixando de ser atribuição do gestor do contrato, e passando a ser feita por órgão ou entidade fiscalizadora a ser definida pelo chefe do poder respectivo²⁴. Foi fixado prazo de 180 (cento e oitenta) dias para sua regulamentação²⁵, tendo sido concretizado com a edição do Decreto nº 40.388, de 14 de janeiro de 2020²⁶.

A lei distrital estabeleceu parâmetros para a avaliação e comprovação da efetividade do sistema de Integridade²⁷, trazendo diferenciação formal quanto ao porte e as características das empresas, tais como número de funcionários, complexidade da atividade, setor de mercado e regiões em que atua. Para

¹⁸ Art. 5º.

¹⁹ Art. 6º, inciso X, e § 3º.

²⁰ Art. 8º, *caput*.

²¹ Art. 9º.

²² Art. 10, inciso III.

²³ Art. 10-A, Art. 10-B.

²⁴ Art. 13, inciso I.

²⁵ Art. 13-A.

²⁶

Disponível

em:

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/086e6cf411324809973472ec9f54060a/exec_dec_40388_2020.html#art1. Acesso em: 19 abr. 2020.

²⁷ Art. 6º.

Castro e Ziliotto (2019), a lei acertou ao avaliar as empresas de acordo com suas especificidades e particularidades, indo ao encontro dos princípios da isonomia, da razoabilidade e da realidade.

Para avaliação do sistema de integridade, as empresas deverão apresentar um relatório de perfil e relatório de conformidade do sistema, ressaltando que sistemas que sejam meramente formais e se mostrem ineficazes para mitigar o risco de ocorrência de atos lesivos previstos na Lei Federal Anticorrupção não serão considerados para fins de cumprimento da lei²⁸.

Dessa forma, a lei distrital reforça a necessidade de implantação de sistemas de integridade efetivos, adequados às especificidades e necessidades de cada empresa, que cumpram sua função primordial de prevenção a ilicitudes no trato com a Administração Pública.

Cabe ressaltar que a análise dos relatórios do *compliance* não deve se tornar um único e exclusivo *checklist*, o que poderia tornar o *compliance* mais uma burocracia a ser obrigatoriamente atendida pelas empresas. Caminhando nessa direção, o agente tende a evitar a conduta ilícita porque é racional fazê-lo e evita possíveis malefícios como os custos com sanções, não porque lhe traz benefícios. No caso, a empresa deve cumprir com a obrigatoriedade de implementação do *compliance* não apenas por ser obrigatório pela lei distrital (*enforcement*), pois se esse for o único motivo há uma tendência que a implementação siga única e exclusivamente o *checklist*, sem mudanças culturais e organizacionais efetivas.

A escolha pela implementação efetiva do *compliance* tende a ocorrer quando o sistema pode trazer benefícios para o agente racional e, para isso, é necessário que a Administração Pública distrital incentive a conduta.

4.3 Estruturas de incentivos (não) instituídas pela lei

A Análise Econômica do Direito (AED) nos fornece instrumental teórico para melhor observarmos as correspondências entre uma determinada lei ou conjunto normativo e os resultados observados em uma realidade social, analisando como a legislação pode estimular ou não determinados

²⁸ Art. 7º.

comportamentos. A AED permite uma visão ampla e interdisciplinar da eficácia e do campo de atuação da lei, buscando-se compreender e demonstrar as consequências positivas e negativas resultantes da sua vigência (NÓBREGA, 2014, p. 140).

Cabe ressaltar que uma compreensão completa da influência sobre o comportamento dos agentes deve considerar a ampliação e multidisciplinaridade da análise dos fenômenos sociais, trazendo elementos culturais, psicológicos, antropológicos, sociológicos, históricos, a serem analisados em cada grupo e contexto específicos.

Ao utilizar conceitos da ciência econômica no campo jurídico, visando a analisar o comportamento dos indivíduos e organizações diante de um determinado arcabouço normativo, temos a possibilidade de analisar a relação entre custos e benefícios de determinadas condutas, bem como a eficácia da norma. Logo, inferimos que tais agentes racionais respondem a certos incentivos com um comportamento racional, procurando maximizar ganhos e minimizar perdas²⁹.

Conforme nos ensina Frazão e Medeiros (2019, p. 75), o Estado não abdica “da tarefa de regular o mercado nem de impor regras coercitivas aos agentes privados, mas atribui a eles maior relevância no processo de conformação à regulação estatal”, criando estruturas de incentivos para a adoção do *compliance*. Esses incentivos passam a ter um papel estratégico tanto na implementação quanto na extensão e efetividade do sistema de integridade.

Desse modo, os incentivos estão relacionados ao *enforcement*. No caso da Lei Federal Anticorrupção, aplicável a toda a Administração Pública nacional ou estrangeira³⁰, há previsão de responsabilização objetiva da pessoa jurídica no âmbito civil e administrativo, bastando a comprovação do ilícito vedado na lei para que a empresa sofra as sanções previstas.

²⁹ Cooter e Ullen (2010, p. 36) afirmam que “há uma conexão vital entre a maximização e o equilíbrio na teoria microeconômica. Caracterizamos o comportamento de todo indivíduo ou grupo como maximizador de algo. O comportamento maximizador tende a impelir esses indivíduos e grupos rumo a um ponto de repouso, a um equilíbrio. Eles certamente não buscam o equilíbrio como resultado; em vez disso, simplesmente tentam maximizar aquilo que lhes interessa. Não obstante, a interação entre agentes maximizadores geralmente resulta num equilíbrio. Um equilíbrio estável é aquele que não mudará a menos que haja a intervenção de forças externas”.

³⁰ Recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 37.296, de 29 de abril de 2016.

Caso comprovada a ilicitude por parte da empresa e essa tenha sistema de integridade implementado, será considerado como atenuante no cálculo da dosimetria da pena (multa)³¹. Segundo Nóbrega, outras previsões na lei federal estimulam a alteração do comportamento dos entes privados inclinados a práticas de corrupção:

Amplitude dos tipos que constituem atos contra a administração pública; enfoque predominantemente patrimonial nas sanções previstas pela lei; elevado valor alcançado pela penalidade de multa, e; incentivo a mecanismos de integridade corporativa (NÓBREGA, 2014, p. 149).

Além da criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e o encaminhamento de informações ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), tornando pública as sanções aplicadas que limitam ou restringem o direito de licitar ou contratar com o Poder Público (NÓBREGA, 2020).

No caso da lei distrital, o *enforcement* se dá pela obrigatoriedade que as grandes empresas – que estabelecem relações contratuais de maior vulto com a administração distrital – têm em implementar o sistema de integridade, prevendo multa em caso de descumprimento, além de impedimento de novas contratações com o poder público distrital.

Portanto, a lei distrital fez a opção pela imposição, ao invés do incentivo, tornando obrigatória a implementação do *compliance* pelas empresas de grande porte. Essas empresas possuem maiores recursos financeiros para cumprir a lei

³¹ Em relação à dosimetria da multa “o legislador previu que, no caso do valor a ser estipulado sobre o faturamento bruto, tal quantia nunca será inferior à vantagem auferida. Além disso, nos termos do art. 7º da lei, são diversos os critérios que devem ser observados, dentre eles: gravidade da infração (inciso I), vantagem auferida ou pretendida (inciso II), situação econômica do infrator (inciso VI) e valor dos contratos (inciso IX). Deste modo, ainda que a vantagem não tenha sido recebida e a irregularidade consumada, a multa poderá ser aplicada; e empresas que gozam de situação econômica mais favorecida poderão ter o valor aumentado” (NÓBREGA, 2014, p. 145). No mesmo sentido, Sieber (2013, p. 2) cita os incentivos em outros países: “Además, como incentivo para crear las correspondientes medidas preventivas, el Derecho penal empresarial estadounidense, en sus “sentencing guidelines” al igual que el Derecho penal empresarial italiano del 2001, concede rebajas de pena en caso de haber existido programas apropiados de “compliance”. También en Japón se está pensando sobre una Concepción similar en el marco de la reforma del Derecho penal de la empresa. En Alemania existen deberes legales de organización en determinados ámbitos de actividad y la cuestión referida al control de la criminalidad empresarial a través de planteamientos de compliance se ha puesto en evidencia para un público más amplio, a más tardar a partir del 2007 a través de las investigaciones en el caso de corrupción de Siemens”.

e evitar a punição. Mas a pergunta a se fazer seria: sem *enforcement*, elas continuariam com seu sistema de integridade?

A resposta a essa pergunta nos indica se o agente racional compreende o *compliance* como um gasto ou um investimento da empresa, como um cuidado com um evento danoso punitivo ou a implementação efetiva de uma cultura de integridade.

Para um resultado efetivo, a prevenção dos desvios de condutas deveria ser estimulada por meio do compartilhamento de responsabilidades (autorregulação regulada), criando-se uma estrutura de incentivos que estimulasse não só as grandes empresas, mas também as pequenas e médias a optarem voluntariamente pela implementação de *compliance* visando à consolidação de uma cultura de respeito à legalidade nas relações público-privadas, a adoção de padrões éticos valorizados em seu ambiente de negócios e na sociedade, a boa reputação empresarial e governamental, formando uma virtuosa cultura de *compliance*.

Cabe ressaltar avanços percebidos nos últimos anos, de forma espontânea, pela crescente exigência por parte de algumas empresas, sobretudo as de grande porte e de capital estrangeiro, para que outras empresas com as quais se relacionam (contratadas, fornecedoras, prestadoras de serviços etc.) implementem *compliance*. Tais empresas, ao perceberem os ganhos auferidos com a implementação, principalmente a valorização e prevenção de danos a sua imagem, tendem a ampliar a exigência de uma cultura ética pelos seus parceiros.

Os sistemas de integridade devem ser vistos “não apenas como exigência legal, mas também como uma oportunidade de as empresas se apresentarem ao mercado positivamente.” (ZILIOTO, 2020, p. 264), adequando-se às novas tendências de garantia de integridade e sustentabilidade.

A exigência do *compliance* tem extrapolado o âmbito normativo, vindo também dos parceiros comerciais, consumidores, funcionários, buscando assegurar ambiente corporativo sério, saudável e comprometido com a legalidade (OLIVA; SILVA, 2018, p. 48). Essa cultura de respeito à legalidade e prevenção a possíveis violações das normas jurídicas e do Código de Ética das próprias organizações atesta a seriedade do agente econômico, possibilitando mais negócios e a ampliação da inserção no mercado.

4.4 Custos e a eficácia da Lei nº 6.112/2018

A implementação efetiva de um sistema de integridade necessita de investimentos por parte das empresas, que terão custos com a contratação de profissionais, melhorias nos controles internos e no sistema de ouvidoria, treinamento e capacitação dos funcionários, divulgação de boas práticas de integridade e ética, entre outros possíveis ônus a serem suportados pela organização.

A gestão dos custos de *compliance* pode ser dividida em três grupos de custos a serem auferidos pelas empresas no momento da implementação das medidas: a) custos de manutenção; b) custos de não conformidade; c) custos de governança (COIMBRA; MANZI, 2010 *apud* RIBEIRO; DINIZ, 2015).

Os custos de manutenção compreendem os recursos a serem gastos com a promoção e execução da política de conformidade em todas as áreas da empresa, como custo de pessoal, treinamento, comunicação e consultoria. Os custos de não conformidade referem-se às penalidades, multas e tributos, custo de remediação, perda da receita, interrupção dos negócios e perda da produtividade, impacto no capital, danos à imagem e reputação da empresa, de seus empregados e da marca, despesas com advogados, custas judiciais e valor/hora da alta administração.

Já os custos de governança estão relacionados à implantação, manutenção e despesas da diretoria, dos conselhos e dos comitês, custos legais e jurídicos, contratação de auditoria externa, relacionamento com investidores e comunicações.

As empresas de pequeno e médio porte apresentam maiores dificuldades em arcar com os custos de implantação de uma área específica de *compliance*. Para que seja efetiva, são necessários requisitos mínimos como independência funcional, garantindo o exercício imparcial de suas atividades e reporte direto à alta administração, equipe com boa qualificação técnica para atuação na área com exclusividade, capacitação e treinamento contínuo dos empregados e terceiros, entre outros. Essa estrutura implica em gastos que nem todas as organizações conseguem manter.

Como já mencionado no segundo capítulo, utilizando-se do raciocínio dos custos de acidentes proposto por Guido Calabresi, a implementação do

Compliance aumentará os custos de prevenção, minimizando a probabilidade de cometimento de ilícitos e, por conseguinte, os custos de um possível evento danoso (FERREIRA *et al.*, 2018, p. 270). Entretanto, se esses custos excederem os benefícios, a tendência é que o agente racional faça a opção por implementar um *compliance* meramente formal, arcando com prováveis custos de multas e sanções.

Assim como as empresas, que necessitam aumentar seus níveis de maturidade de *compliance*, a Administração Pública também tem essa responsabilidade. Apesar da legislação distrital ter sido promulgada em fevereiro de 2018, devido às mudanças citadas anteriormente, iniciou sua vigência somente em janeiro de 2020 e, portanto, ainda inexistem dados empíricos sobre os resultados de sua aplicação.

A Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), por meio da Portaria nº 53, de 6 de março de 2020, estabeleceu a criação de cadastro de empresas que adotam sistemas de integridade no âmbito da Lei nº 6.112/2018 e do Decreto nº 37.296/2016, com a previsão de publicidade no Portal da Transparência e no sítio eletrônico da CGDF. Entretanto, inexistem publicações quanto aos resultados das avaliações dos sistemas de integridade pela CGDF.

De posse desses dados, assim como as informações consolidadas sobre sanções aplicadas às empresas, a CGDF teria a possibilidade de utilizar o instrumental teórico de custos dos acidentes, proposto por Guido Calabresi, quantificando os custos primários, secundários e terciários, com o objetivo de reduzir os custos sociais e aperfeiçoar a regulação estatal.

4.4.1 Avaliação e monitoramento

A eficácia do *compliance* depende da capacidade de avaliação e monitoramento do sistema. Em geral, conforme leciona Blok (2017, p. 47), podemos dividir as atividades de monitoramento em duas categorias: “(i) a análise do funcionamento adequado dos processos e controles desenvolvidos; e (ii) a verificação da efetividade prática desses processos e controles.”

A primeira categoria se refere ao monitoramento dos comportamentos individuais, verificando se os processos de controle estão sendo seguidos de

forma efetiva, aferindo o percentual de funcionários efetivamente treinados, em comparação à pretensão da empresa, entre outras práticas de monitoramento.

A segunda categoria, mais complexa, envolve as formas de monitoramento da efetividade e da eficiência do próprio sistema, podendo se utilizar de auditoria interna para a verificação da compreensão e efetiva aplicação dos conceitos e parâmetros de integridade pelo conjunto de funcionários que foram treinados, podendo se utilizar de pesquisas junto aos funcionários e terceiros, canal de reclamações e denúncias anônimas.

Por sua vez, a Administração Pública deve realizar o monitoramento do cumprimento efetivo dos sistemas de integridade pelas empresas. Para verificação da aplicabilidade da Lei Distrital nº 6.112/2018, foi publicado o Decreto nº 40.388/2020, que dispõe sobre a avaliação dos sistemas de integridade de pessoas jurídicas³².

Caberá às empresas a apresentação de Relatório de Perfil e Relatório de Conformidade, no prazo de dez dias, contados a partir da celebração, prorrogação ou renovação da relação contratual. Os relatórios recebidos pelo órgão ou entidade contratante deverão ser remetidos à Subcontroladoria de Governança e *Compliance* da Controladoria-Geral do Distrito Federal (SUGOV/CGDF), autoridade responsável pela análise da existência, aplicação e efetividade dos sistemas de integridade.

A definição de um único órgão como responsável pelo recebimento, análise e fiscalização pode ser considerada um ponto positivo da legislação distrital, pois diminui os riscos de sobreposição de funções entre órgãos diversos, insegurança jurídica, vazamento de informações concorrenciais, aplicação não uniforme dos requisitos avaliativos e sanções. Além disso, atribui competência a um órgão reconhecido pela expertise no trato com questões referentes à corrupção no âmbito distrital.

O Decreto Distrital define parâmetros para análise dos sistemas pelos servidores da SUGOV/CGDF, que deverão elaborar relatório circunstanciado se manifestando acerca da regularidade do Relatório de Perfil e do Relatório de Conformidade. Esse relatório deverá ser apresentado ao Secretário de Estado

³² Decreto nº 40.388, de 14 de janeiro de 2020. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=086e6cf411324809973472ec9f54060a. Acesso em: 5 mai. 2020.

Controlador Geral do Distrito Federal, para sua apreciação e deliberação. Caso aprovado, o relatório será encaminhado ao órgão contratante, para conhecimento.

Em caso de não constatação da regularidade do Relatório de Perfil ou de Conformidade, o órgão contratante deverá promover as ações necessárias para apuração da responsabilidade e possível aplicação da multa prevista no art. 8º da Lei nº 6.112/2018.

A lei distrital estabelece que o sistema de integridade será avaliado quanto à sua existência, aplicação e efetividade, conforme 16 (dezesesseis) parâmetros definidos³³, que serão avaliados considerando o porte e as especificidades da pessoa jurídica (art. 6º, § 1º). A legislação previu tratamento diferenciado na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, reduzindo as formalidades dos parâmetros (art. 6º, § 2º)³⁴.

Os diversos fatores a serem considerados na avaliação do sistema trazem a importância de um setor com estrutura sólida, autônoma e independente, dispondo de servidores efetivos e em quantidade suficiente. Além disso, salienta a necessidade de investimentos em qualificação técnica de alto nível para os servidores que, preferencialmente, sejam designados exclusivamente para exercer tais atividades.

Para melhor compreendermos a avaliação do sistema de integridade, vejamos as características dos referidos relatórios de perfil e de conformidade.

³³ Os 16 (dezesesseis) parâmetros previstos no art. 6º da Lei Distrital nº 6.112/2018 se assemelham aos 16 (dezesesseis) parâmetros previstos no art. 42 do Decreto Federal nº 8.420/2015.

³⁴ O tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) garante segurança jurídica ao dar cumprimento à Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional das ME/EPP). Considerando que a lei federal (art. 3º) considera ME/EPP as empresas que auferiram em cada ano-calendário receita bruta máxima de R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), é pouco provável que tais empresas estabeleçam relações contratuais superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) com o GDF (art. 1º) e, por conseguinte, tenham a obrigatoriedade de implementação do “Programa de Integridade” previsto na Lei nº 6.112/2018.

4.4.2 Relatório de perfil

O Relatório de Perfil³⁵ tem por objetivo contextualizar o avaliador sobre as características da empresa, tais como os setores do mercado em que atua, atividades desenvolvidas, estrutura organizacional e de governança, existência ou não de condenações anteriores por corrupção, relação com a Administração Pública. Dessa forma, o avaliador poderá analisar os riscos a que se submete a empresa no exercício de suas atividades, bem como as ações apresentadas para mitigar esses riscos, conforme suas especificidades.

Além dos 8 (oito) itens referentes à identificação da empresa, o Relatório de Perfil estabelece lista composta por 7 (sete) itens, com mais 14 (quatorze) subitens, incluídos neles 2 (duas) tabelas. Esse amplo conjunto de respostas deverá ser fornecido pelas empresas, acompanhados de documentos que comprovem as informações prestadas.

Para que os avaliadores tenham conhecimento do perfil das empresas e os riscos a que se submetem em sua atividade, pressupõe que as informações disponibilizadas pelas empresas sejam simétricas e completas. Portanto, identificar as escolhas feitas pela empresa e a efetividade do sistema de integridade não permite assimetria de informações.

4.4.3 Relatório de conformidade

O Relatório de Conformidade tem por objetivo apresentar ao avaliador as medidas implementadas pelas empresas, que deverão demonstrar a aplicação e funcionamento do sistema de integridade no âmbito interno de suas atividades, como o funcionamento dos Comitês e Conselhos de Ética, manifestações de apoio ao *compliance* pelos membros da alta direção, treinamentos realizados, análise de riscos, canais de denúncia, monitoramento do sistema.

O Relatório de Conformidade é dividido em 3 (três) temas: I - Cultura Organizacional de Integridade; II - Mecanismos, Políticas e Procedimentos de

³⁵ As exigências constantes nos Relatórios de Perfil e de Conformidade, previstos no Decreto Distrital nº 40.388/2020, se assemelham às exigências contidas nos relatórios homônimos da Portaria nº 909/2015 da CGU.

Integridade; III - Atuação da Pessoa Jurídica em Relação ao Ato Lesivo. Esses temas se subdividem em 20 (vinte) itens e 35 (trinta e cinco) subitens.

As empresas deverão elaborar relatórios robustos que contenham toda a documentação comprobatória do sistema, criando evidências para o órgão avaliador, demonstrando, de forma transparente, que a empresa respeitou todas as normas, promovendo a cultura ética e de integridade e, nos casos de desvios, fez a devida investigação interna e responsabilização dos funcionários.

A Administração Pública, por sua vez, tem um importante papel de avaliadora da efetividade da implantação do sistema de integridade, verificando os relatórios e documentações conforme as especificidades de cada empresa quanto ao número de funcionários, setor de atuação no mercado, dinâmica e complexidade interna, relações público-privadas.

Ocorre que o extenso rol de exigências do Decreto Distrital privilegia a formalidade e a segurança jurídica, estimulando o uso de metodologia avaliativa que se assemelha a um processo de auditoria, buscando evidenciar, por meio de provas documentais, a implementação das medidas. Esse modelo burocrático, com critérios objetivos de análise de documentos e informações a distância, reduz a margem de discricionariedade dos servidores públicos no processo de tomada de decisão, “relegando a um segundo plano, ou mesmo impossibilitando, a avaliação da efetividade desses programas.” (VIEIRA; ARANHA, 2020, p. 151).

A Lei nº 6.112/2018 prevê que a fiscalização do sistema de integridade seja realizada mediante critério da dupla visita (art. 13, § 1º), sendo a primeira voltada prioritariamente para orientação quanto ao saneamento de eventuais desconformidades levantadas. Considerando que esse tipo de fiscalização envolveria uma busca pelo conhecimento da cultura de integridade da empresa e suas atividades rotineiras na prevenção de ilícitos no âmbito interno, assim como as relações estabelecidas com terceiros (fornecedores, terceirizados, distribuidores), a efetividade de uma fiscalização e obtenção de informações simétricas demandaria um acompanhamento contínuo pelo avaliador, com visitas periódicas às empresas, entrevistas a funcionários e colaboradores.

Esse acompanhamento mais próximo, que vai além do critério da dupla visita, teria como escopo a construção conjunta de uma cultura de integridade, de forma colaborativa e propositiva, incentivando a autorregulação nos moldes

dos citados sistemas autorreferenciais de autorregulação regulada (SIEBER, 2013). O grande desafio seria equilibrar adequadamente o papel do Estado e do mercado em busca de um desenvolvimento sustentável e minimamente inclusivo³⁶. Para que a norma se mostre eficaz, é necessário que o monitoramento interno e externo, por parte das empresas e do Governo do Distrito Federal, se dê de forma efetiva e colaborativa.

O modelo de relatório exigido pelo Decreto Distrital se configura por espécie de *checklist*, também chamado de *box-ticking* ou *one size fits all approach to compliance* (KOEHLER, 2010; XAVIER, 2015 *apud* VIEIRA; ARANHA, 2020). A análise estanque, em forma de *checklist*, não condiz com os princípios esculpidos na legislação e no atual cenário, podendo incentivar as empresas a cumprirem as formalidades da legislação sem nenhum aprimoramento.

Esse modelo pode criar distorções e desincentivos, na medida que:

- (i) encorajam as empresas a adotarem programas subótimos, aquém daqueles que poderiam adotar caso tais elementos não existissem, (ii) privilegiam executivos de alta hierarquia, e (iii) desencorajam pequenas e médias empresas devido ao alto custo de implementação. (WELLNER, 2005 *apud* VIEIRA; ARANHA, 2020, p. 171).

O modelo de *checklist* adotado incentiva as empresas a cumprirem formalmente a extensa e rígida lista, implementando sistemas “de fachada”, quando o ideal seria incentivar as empresas a desenvolverem uma cultura organizacional ética, dando margem para que elas implementem sistemas de acordo com a atividade desenvolvida e realidade do seu negócio. Ao avaliar, a administração pública distrital deveria se concentrar no atendimento aos objetivos do sistema de integridade, em detrimento do cumprimento formal de parâmetros pré-estabelecidos. Portanto, uma avaliação com foco em resultados efetivos.

De acordo com os Art. 3º e 4º da Lei nº 6.112 (BRASIL, 2018), o sistema de integridade tem por objetivos:

³⁶ Cf. artigo de Ana Frazão no Jota: “Novas perspectivas para a regulação jurídica dos mercados”. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/novas-perspectivas-para-a-regulacao-juridica-dos-mercados-04032020>. Acesso em: 9 jun. 2020.

- I - proteger a administração pública distrital dos atos lesivos que resultem em prejuízos materiais ou financeiros causados por irregularidades, desvios de ética e de conduta e fraudes contratuais;
 - II - garantir a execução dos contratos e demais instrumentos em conformidade com a lei e regulamentos pertinentes a cada atividade contratada;
 - III - reduzir os riscos inerentes aos contratos e demais instrumentos, provendo maior segurança e transparência em sua consecução;
 - IV - obter melhores desempenhos e garantir a qualidade nas relações contratuais.
- Art. 4º O Programa de Integridade da pessoa jurídica consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos de integridade, controle e auditoria, com o objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública do Distrito Federal.

Com uma maior flexibilidade e discricionariedade para implementar seu *compliance*, as empresas teriam incentivos para encontrar formas inovadoras de reduzir custos, auferindo vantagens econômicas por sua eficiência e criatividade empresarial, podendo gerar redução do preço de seus produtos e serviços.

Para que ocorra uma alteração do comportamento dos agentes, segundo Nóbrega (2014, p. 150), é imprescindível “a percepção de que as regras e princípios insculpidos na lei estão sendo devidamente aplicados, com certa uniformidade e harmonia com o sistema jurídico brasileiro”, gerando um vigoroso efeito preventivo. Por conseguinte, a eficiência da atuação repressiva não será demonstrada pela responsabilização do infrator, mas pela alteração do paradigma de conduta dos agentes.

Cabe ressaltar que medidas de aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação da efetividade dos sistemas de integridade geram um aumento dos gastos orçamentários pela Administração Pública, com a necessidade de ampliação da equipe técnica responsável pelas avaliações, assim como investimentos em capacitação dos avaliadores.

4.4.4 Alternativa à regulamentação atual

A atuação da Administração Pública distrital em relação ao *compliance* deve ser norteada pelo compartilhamento de responsabilidades com a iniciativa privada, delimitando o papel dos agentes públicos e privados em atuação conjunta e colaborativa visando a prevenção de ilícitos e a má alocação de recursos públicos.

Partindo da premissa de que sistemas autorreferenciais de autorregulação regulada se mostram mais vantajosos para a efetividade dos sistemas de integridade, incentivando as empresas a inovarem na busca por soluções criativas e eficientes de prevenção a ilícitos nas relações com a Administração Pública, faz-se importante refletirmos sobre alternativas viáveis à regulamentação vigente.

Apesar das quantias impressionantes gastas em esforços de *compliance*, as transgressões ainda permanecem profundamente arraigadas nas empresas atualmente. Os altos custos nem sempre retornam em benefícios claros e, muitas vezes, “os funcionários também rejeitam os programas de *compliance* porque os consideram como uma série de rotinas para “ticar” nos quadradinhos e exercícios de treinamento sem sentido.” (SOLTES; CHEN, 2018).

Tendo em vista a necessidade de aprimorar a metodologia de avaliação do *compliance*, com o intuito de desenvolver padrões de avaliação e monitoramento desses sistemas, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DOJ) publicou, em 2017, o documento “Avaliação de Programas Corporativos de *Compliance*” (*Evaluation of Corporate Compliance Programs*), contendo uma extensa lista exemplificativa de perguntas a serem feitas pelos avaliadores sobre a efetividade do *compliance* (SOLTES, 2018 *apud* SOLTES; CHEN, 2018).

Em abril de 2019, esse documento foi atualizado, mantendo o foco em questões que possibilitem distinguir “programas de papel” de “programas reais”. A atualização possui 200 (duzentas) perguntas, tendo como proposta não uma lista de verificação ou “fórmula rígida” a ser aplicada indistintamente pelas autoridades, segundo o princípio tradicional e ineficaz *one size fits all* (USA, 2017; SOLTES, 2018 *apud* VIEIRA; ARANHA, 2020), mas uma lista com tópicos e exemplos de questões a serem considerados na avaliação do *compliance*.

Com base nesse documento, no Quadro 3 elaboramos uma proposta alternativa ao atual modelo distrital, de forma exemplificativa.

Quadro 3 - Proposta de avaliação dos sistemas de integridade

RELATÓRIO DE CONFORMIDADE (DECRETO Nº 40.388/2020)	PROPOSTA DE QUESTÕES	OBJETIVOS/ METAS
<p>5. Sobre a estrutura para realização de treinamentos relacionados ao Programa de Integridade.</p> <p>5.1. Apresentar o planejamento dos treinamentos relacionados ao Programa de Integridade, se existente.</p> <p>5.2. Informar quem são os responsáveis pelo planejamento, elaboração, aplicação e/ou contratação dos treinamentos.</p> <p>5.3. Apresentar, se existentes, os controles utilizados para verificar a participação dos empregados nos treinamentos.</p> <p>5.4. Apresentar, se existentes, os mecanismos utilizados para verificar a retenção dos conteúdos apresentados nos treinamentos.</p>	<p>Como a empresa avaliou se seus funcionários sabem quando procurar aconselhamento e se eles estão dispostos a fazê-lo? Que análise a empresa realizou para determinar quem deveria ser treinado e em que assuntos?</p> <p>Como a empresa mediu a efetividade do treinamento (dos funcionários, terceirizados, distribuidores)?</p>	<p>Evitar más condutas.</p>
<p>12. Canais de denúncia</p> <p>12.1. Informar se são disponibilizados canais de denúncia para os públicos interno e externo.</p> <p>Na avaliação, serão considerados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - o alcance dos canais; - as garantias oferecidas aos denunciantes; - a previsão expressa de que os canais podem ser utilizados para realização de denúncias relacionadas à prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013; - a possibilidade de acompanhamento da denúncia por parte do denunciante. 	<p>Como a empresa coleta, analisa e utiliza as informações de seus mecanismos de denúncia?</p> <p>Até que nível hierárquico da empresa chegam os resultados das investigações?</p>	<p>Detectar más condutas.</p>
<p>6. Sobre a realização de análise de riscos para elaboração ou aperfeiçoamento do programa.</p> <p>6.1. Informar se foi realizada uma análise que contempla expressamente riscos relacionados a corrupção e fraude, destacando, caso tenha sido realizada, os responsáveis pela análise; quando ela foi realizada e se há planejamento definido sobre a periodicidade em que deve ser refeita.</p>	<p>Que metodologia a empresa utilizou para identificar, analisar e resolver os riscos específicos que enfrentou?</p> <p>Que informação ou métricas a empresa coletou e utilizou para ajudar a detectar o tipo de má conduta em questão?</p>	
<p>4. Sobre os padrões de conduta e ética</p> <p>4.1. Apresentar o(s) documento(s) em que estão estabelecidos os padrões de conduta e ética esperados de todos os empregados e administradores da pessoa jurídica. Em geral, esses padrões estão estabelecidos em um Código de Ética, informar quando o documento foi publicado e o responsável pela aprovação.</p> <p>4.2. Indicar os meios de divulgação do(s) documento(s). Informar a forma de acesso assegurada aos diferentes públicos; indicar se está disponível na internet; indicar as ações de divulgação do documento realizadas nos últimos 12 (doze) meses.</p> <p>4.3. Informar se foram realizados</p>	<p>Como a empresa avaliou se políticas e procedimentos (aplicáveis) foram efetivamente implementados?</p> <p>Como a empresa avaliou a utilidade dessas políticas e procedimentos?</p> <p>Os funcionários demonstram conhecer e praticar cotidianamente os padrões de conduta e ética?</p>	<p>Alinhar as políticas corporativas com a legislação, regras e regulamentações.</p>

<p>treinamentos sobre esse documento e o público alcançado por esses treinamentos nos últimos 12 (doze) meses.</p> <p>4.4. Informar se esse(s) documento(s) ou documento equivalente é aplicável a terceiros (não aplicável a microempresa e empresa de pequeno porte).</p> <p>4.5. Informar como esse documento é disponibilizado a terceiros e se são ofertados treinamentos sobre esse documento para terceiros, sobretudo para agentes intermediários, caso a pessoa jurídica utilize agentes intermediários.</p>	<p>Como a empresa monitora os terceiros envolvidos?</p> <p>Como a empresa incentiva <i>compliance</i> e comportamento ético de terceiros?</p>	
---	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Soltes e Chen (2018).

Cada componente do sistema de integridade deve estar vinculado a um dos três objetivos: evitar más condutas, detectar más condutas e alinhar as políticas corporativas com a legislação, regras e regulamentações. Assim, é preciso reconhecer que o sistema tem várias finalidades e que cada iniciativa de *compliance* precisa ser claramente identificada e associada a uma dessas finalidades.

Com isso, propõe-se uma mudança de paradigma, superando o modelo formalista com foco em atendimento aos meios específicos e itens pré-definidos, para um modelo flexível com foco em atendimento às metas pré-estabelecidas, deixando margem para que as empresas inovem e possam escolher os melhores meios e relação custo-benefício das soluções de conformidade, a fim de alcançar e entregar os resultados de uma vigorosa cultura de integridade. Para isso, o Estado deve aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização.

4.5 Custos e benefícios: potencial eficiência da Lei nº 6.112/2018?

A mudança de comportamento dos agentes para uma cultura da integridade irá consolidar as bases para a sustentabilidade socioeconômica do país, atraindo investidores nacionais e internacionais que, cada vez mais, preocupam-se com os custos e riscos da corrupção.

O agente racional, ao estabelecer relação contratual com a Administração Pública Distrital, em valores elevados, irá analisar os custos da implementação do *compliance* e, muito provavelmente, irá chegar à conclusão de que evitar a conduta ilícita e possíveis danos decorrentes é benéfico, porém, os custos para o atendimento da lista de exigências da norma são altos.

A empresa terá que contratar empresa especializada para implementar e realizar as atividades de *compliance*, contratar novos profissionais ou atribuir responsabilidade adicional a um profissional já pertencente aos quadros da empresa. Em todas as alternativas, haverá uma majoração de custos, que serão repassados aos preços dos bens e serviços.

Analisando o custo-benefício com o objetivo de maximização do bem-estar, uma possibilidade é que a empresa (agente racional) cumpra as formalidades da legislação implementando um *compliance* “de fachada” com o menor custo possível, assumindo o risco de serem apontadas eventuais desconformidades pelos avaliadores. Nesse caso, a empresa assume uma postura do “se colar, colou”, considerando que, no caso de detecção de inconsistências nos relatórios de perfil e conformidade entregues ao GDF, os avaliadores irão orientá-la para que realize o devido saneamento, o que provavelmente será atendido com o mínimo custo possível, evitando possíveis sanções.

Nessas circunstâncias de mero cumprimento das formalidades e assimetria informacional, a legislação não cumpre seu objetivo de prevenção a atos ilícitos, tampouco contribui para a construção de uma efetiva cultura de *compliance*, revelando ineficiência.

Portanto, o ideal é que o *compliance* seja implementado efetivamente sem *enforcement*. A Lei nº 6.112/2018 deveria criar incentivos para que essa cultura de integridade se consolide e se torne uma preferência dos agentes, disseminando para todo o ambiente de negócios do Distrito Federal. Para isso, é preciso estimular as empresas a encontrarem formas mais eficientes, eficazes e inovadoras para atingir as metas de desempenho previstas, aproveitando-se da vantagem informacional que as empresas possuem (VIEIRA; ARANHA, 2020).

Por outro lado, analisando sob uma perspectiva de agente-principal, se o principal (Administração Pública) não conseguir monitorar efetivamente o comportamento do agente (empresa), este tende a empregar menos esforços do que o principal consideraria desejável. No caso, se o Governo do Distrito Federal não for capaz de realizar um monitoramento adequado das empresas, estas tendem a empregar menos esforços na implementação do *compliance* do que o

GDF consideraria desejável. Assim, a probabilidade é de que as empresas, que tem como objetivo maximizar lucros, se esforcem aquém do desejado pelo GDF.

Para reduzir o problema do risco moral, o GDF deve criar uma estrutura de incentivos que alinhe seus interesses com os das empresas.

Cabe ressaltar que ao exigir que a iniciativa privada colabore no combate à corrupção, a Administração Pública está dividindo sua responsabilidade estatal com os particulares. Portanto, ao impor essa parceria, também deverá colaborar estimulando as empresas a construírem, conjuntamente com o poder público, uma cultura de *compliance* efetiva, que atenda aos seus fins e previna a corrupção de forma eficiente.

CONCLUSÃO

Em um mundo de escassez, as pessoas tendem a se comportar buscando o melhor custo-benefício, procurando minimizar custos e maximizar ganhos. Para a economia, os chamados agentes econômicos reagem a incentivos tendo uma conduta racional maximizadora de bem-estar.

A Análise Econômica do Direito fornece um instrumental teórico para compreender a construção de estruturas de incentivos no sistema normativo, que podem estimular ou desestimular determinados comportamentos, em que o agente irá analisar vantagens e desvantagens de infringir a lei e se esses incentivos têm ou terão resultados eficientes.

A corrupção nas relações entre agentes públicos e privados é um exemplo de infração à norma legal, um dos grandes males que assolam o Brasil e o mundo. Na tentativa de enfrentar tal problema, o desenvolvimento de sistemas de integridade se tornou tendência internacional no mundo empresarial.

Desta forma, a presente pesquisa buscou identificar e compreender os mecanismos de prevenção, controle e combate à corrupção na legislação distrital que tornou obrigatória a implementação de sistemas de integridade pelas empresas que estabelecem contratos de maior monta com o governo do Distrito Federal.

A opção pela fixação de parâmetros rígidos e aplicação coercitiva das normas legais, via regulação estatal (*enforcement*), tem o condão de gerar um desincentivo pelas soluções criativas e inovadoras, tão comuns à *práxis* empresarial, quando da implementação do *compliance*.

Verificou-se, ao analisar as assimetrias de informação e a estrutura de incentivos trazidas pela legislação, sob o viés da AED, que a opção pelo *enforcement* gera um aumento dos custos de transação, com forte tendência a que esses novos gastos empresariais sejam repassados ao consumidor final. No presente caso, os contratos com o governo distrital tendem a ter seus custos elevados, aumentando a alocação de recursos públicos para determinadas políticas públicas.

Um regime de comando-sanção, unilateralmente imposto e controlado pelo Estado (regulação exclusivamente estatal), mostra-se insuficiente para garantir a efetividade de sistemas de integridade. A aplicação coercitiva da

norma também gera uma maior necessidade de gastos públicos com a avaliação da efetividade e controle estatal sobre as empresas. Por conseguinte, o Estado, que já possui gastos públicos com sua função precípua de combate à corrupção, também terá que arcar com o controle do cumprimento da lei.

Em caso de ineficácia desse controle estatal, a tendência é que as empresas implementem sistemas de integridade “de fachada”, sem efetividade na prevenção à corrupção.

Nesse sentido, surge a necessidade de aperfeiçoamento da regulação estatal, que não fique limitada à lógica do comando-sanção, em que o Estado enumera um rol de exigências que as empresas deverão cumprir para receberem um atestado de que estão em *compliance*.

Surge o desafio, para o Estado, de avaliar a efetividade da implantação do sistema de integridade, utilizando os mesmos parâmetros dispostos na legislação para verificar relatórios e documentações de empresas com realidades diversas, como por exemplo o número de funcionários, setor de atuação no mercado, modelo de negócio, dinâmica e complexidades internas.

A análise estanque, em forma de *checklist*, pode criar distorções e desincentivos, desestimulando as empresas a buscarem soluções criativas e inovadoras, que pudessem reduzir custos, mas que não seriam aceitas por divergirem dos parâmetros definidos pelo Estado.

Tendo em vista os altos valores dos contratos que tornam obrigatória a implementação do *compliance*, via *enforcement*, essa obrigação se dará apenas às empresas de grande porte. Quanto às empresas de pequeno e médio portes, a legislação distrital foi silente em criar estímulos para que implementassem tais sistemas mesmo sem a obrigatoriedade.

A Administração Pública Distrital tem como desafio estimular a cultura de integridade em todas as empresas que estabeleçam relações contratuais, gerando um vigoroso efeito preventivo à corrupção. Para isso, faz-se necessária a criação de uma estrutura de incentivos que estimule as empresas a inovarem, buscando alternativas viáveis, criativas e eficientes na prevenção a ilicitudes.

Possíveis alternativas seriam a mudança de paradigma regulatório para sistemas autorreferenciais de autorregulação regulada, combinado com o aprimoramento dos sistemas avaliativos de efetividade dos sistemas de integridade, nos quais o foco se concentra nos resultados, concedendo

flexibilidade e liberdade às pessoas jurídicas para inovarem com responsabilidade.

O presente estudo visou a contribuir para o debate sobre a Lei Distrital nº 6.112/2018, analisando a efetividade da obrigatoriedade de implementação dos sistemas de integridade no Distrito Federal. Cabe ressaltar que a limitação de acesso aos dados, devido à ausência de publicações dos resultados das avaliações dos sistemas de integridade implementados pelas empresas, impossibilitou uma possível incorporação desses dados à análise empírica.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, espera-se que tenha contribuído para incentivar novas pesquisas sobre o tema, a serem subsidiadas com o aperfeiçoamento, consolidação e publicação de bases de dados pela Administração Pública Distrital.

REFERÊNCIAS

ARANHA, M. L. *Compliance*, governança e regulação. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 437-452.

BLOK, M. **Compliance e Governança Corporativa**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASÍLIA. **Lei nº 6.112**, de 02 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal em todas as esferas de poder e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei_6112_02_02_2018.html. Acesso em 14 abr. 2020.

CALABRESI, G. **The costs of acidentes: a legal and economic analysis**. EUA: Yale University Press, 1970.

CASTRO, R. P. A. de; ZILIO, M. M. **Compliance nas contratações públicas: exigência e critérios normativos**. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

COASE, R. O Problema do Custo Social. **Journal of Law and Economics** (Outubro, 1960). Trad. por Francisco Kümmel F. Alves e Renato Vieira Caovilla, bacharéis em Direito na PUC/RS e membros do Grupo de Pesquisa em Direito e Economia da PUC/RS, coordenado pelo Prof. Dr. Luciano Benetti Timm. Revisão técnica de Antônio José Maristrello Porto (FGV DIREITO RIO) e Marcelo Lennertz (FGV DIREITO RIO). 2008. Disponível em: <http://services.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=lacjls>. Acesso em: 5 abr. 2019.

COELHO, C. C. B. P. *Compliance* na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil. **RDFG - Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 3, n. 1, p. 75-95, 2016.

COELHO, C. de O. A Análise Econômica do Direito enquanto Ciência: uma explicação de seu êxito sob a perspectiva da História do Pensamento Econômico. **Berkeley Program in Law & Economics**, Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE), Annual Papers, Paper 050107-10, May 2007. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/47q8s2nd>. Acesso em: 17 jan. 2019.

COOTER, R.; ULEN, T. **Direito & economia**. Traduzido por Luis Marcos Sander e Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DELOITTE; CÂMARA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL BRASIL (International Chamber of Commerce – ICC Brasil). **Integridade corporativa no Brasil – Evolução do *compliance* e das boas práticas empresariais nos últimos anos**. 2018. Disponível em: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/br/Documents/risk/DL_ICC_Publica%C3%A7%C3%A3o_v09.pdf. Acesso em: 5 dez. 2019.

ESTEVES, H. L. B.; MELLO, M. T. L. Os desafios da interdisciplinaridade em direito e economia. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPEC, XXXIX., 2011, Foz do Iguaçu, PR. **Anais...** Foz do Iguaçu, PR: Anpec, 2011. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2011/inscricao/arquivos/000-55a1f857bd0ead43b3b66b54b1e1849d.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

FERREIRA, B. C.; QUEIROZ, B. P. de; GONÇALVES, E. das N. Análise Econômica do Direito e o *Compliance* Empresarial: Apreciação jurídico-econômica dos programas de conformidade e dos custos de Prevenção. ***Economic Analysis of Law Review***, v. 9, n. 1, jan./abr. 2018, p. 259-276. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/8455>. Acesso em: 6 mar. 2019.

FRAZÃO, A.; MEDEIROS, A. R. M. Desafios para a efetividade dos programas de *compliance*. In: CUEVA, R. V. B.; FRAZÃO, A. (Coord.). ***Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade***. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 71-104.

GABAN, E. M.; DOMINGUES, J. O. **Direito antitruste**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GABARDO, E.; CASTELLA, G. M. e. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. ***A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional***, ano 15, n. 60, abr./jun. 2015, p. 129-147.

GIAMUNDO NETO, G.; DOURADO, G. A.; MIGUEL, L. F. H. *Compliance* na administração pública. In: CARVALHO, A. C. *et al.* (Coord.). ***Manual de Compliance***. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 621-638.

GICO JÚNIOR, I. T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. ***Economic Analysis of Law Review***, v. 1, n. 1, p. 7-33, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/1460/1110>. Acesso em: 8 mar. 2019.

KPMG. **Pesquisa de maturidade do *compliance* no Brasil**. 4. ed. [s. l.: s. n.], 2019. Disponível em: <https://kpmgbrasil.com.br/news/5288/pesquisa-maturidade-do-compliance-no-brasil>. Acesso em: 5 dez. 2019.

LAMBOY, C. K. de; RISEGATO, G. G. A. P.; COIMBRA, M. de A. Introdução ao *Corporate Compliance*, Ética e Integridade. In: LAMBOY, C. K. de (Coord.). **Manual de Compliance**. Belo Horizonte: Via Ética, 2018.

MANKIW, N. G. **Princípios de microeconomia**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

MESQUITA, C. B. C. de. O que é *compliance* público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio 2019.

NÓBREGA, A. C. V. A Nova Lei de Responsabilização de Pessoas Jurídicas como Estrutura de Incentivos aos Agentes. **Economic Analysis of Law Review**, v. 5, n. 1, jan./jun. 2014, p. 138-152. Disponível em: <https://search.proquest.com/openview/b59c8a25de1d730cb7abc4b4e456c8d1/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1226335>. Acesso em: 24 mar. 2019.

NÓBREGA, A. C. V. Aplicação da lei anticorrupção em Estados e municípios e a questão dos acordos de leniência. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 19-33.

OLIVA, M. D.; SILVA, R. da G. Origem e evolução histórica do *compliance* no direito brasileiro. In: CUEVA, R. V. B.; FRAZÃO, A. (Coord.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 29-51.

RIBEIRO, M. C. P.; DINIZ, P. D. F. *Compliance* e a lei anticorrupção nas empresas. In: **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 205, p. 87-105, jan./mar. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87. Acesso em: 18 mar. 2019.

SALAMA, B. M. O que é pesquisa em Direito e Economia? **Cadernos Direito GV**, v. 5, n. 2, p. 5-58, mar. 2008. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2811/caderno%2520direito%252022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 abr. 2019.

SALAMA, B. M. **Análise econômica do direito**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, A. de A. G.; FREIRE, A. L. (Coord.). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/41/edicao-1/analise-economica-dodireito>. Acesso em: 20 abr. 2019.

SCHRAMM, F. S. **O Compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas**. Dissertação de mestrado, 2018. UFSC.

Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/190091>. Acesso em: 2 jan. 2020.

SIEBER, U. Programas de '*compliance*' en el derecho penal de la empresa. Una nueva concepción para controlar la criminalidad económica. Trad. Abanto Vásquez. In: **El derecho penal en la era compliance**. Arroyo Zapatero, Luis; Nieto Martín, Adán (Dir.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. Disponível em: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina38834.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2019.

SILVA, D. C.; COVAC, J. R. **Compliance como boa prática de gestão no ensino superior privado**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOLTES, E.; CHEN, H. Por que os programas de *compliance* fracassam e como corrigi-los. **Harvard Business Review Brasil**, maio 2018. Disponível em: <https://hbrbr.uol.com.br/compliance-como-corrigir/>. Acesso em: 7 jun. 2020.

TABAK, B. M. **A Análise Econômica do Direito**: proposições legislativas e políticas públicas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas; CONLEG; Senado, 2015. (Texto para Discussão nº 157). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p321. Acesso em: 8 jan. 2019.

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

VIEIRA, V. L. R.; ARANHA, M. I. *Compliance* anticorrupção e modelagem regulatória: regulação prescritiva e risco de implantação de programas de fachada. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. v. 167, ano 28, p. 149-187, São Paulo: Ed. RT, maio 2020.

WARDE, W. **O espetáculo da corrupção**: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

ZILIOTO, M. M. A arte de exigir programas de integridade nas contratações públicas: ato de coragem ou loucura? In: ZENKNER, M.; CASTRO, R. P. A. de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 251-273.

ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. (Orgs.). **Direito e economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.