

ABORDAGEM  
METODOLÓGICA  
PARA A  
IMPLANTAÇÃO  
DE UM  
**PROGRAMA DE  
INTEGRIDADE**

**COMPLIANCE**

## **Sobre os Autores**

### **MARCOS EDUARDO MEINBERG CASTRO**

*Economista com pós-graduação em Administração de Empresas pela FAAP, e especialização em Sistemas de Informação pelo Instituto Mauá de Tecnologia e Corporate Finance pela New York University (EUA). Possui sólida experiência em Consultoria Empresarial, tendo atuado no Brasil e na América Latina para diversas empresas do setor financeiro e de energia, tais como Banco do Brasil, Banco de Brasília, Banco Panamericano, Banco do Estado da Amazônia, Unibanco, Banco do Estado de Sergipe, Banco Industrial de Venezuela e BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Atuando em outros segmentos, acumulou vários anos de experiência no Grupo Sílvio Santos, Grupo Nelson Paschoalotto e em projetos de consultoria para Votorantim Energia, CESP, IRHE – Panamá, Eletrobrás, Hospital Paulistano, Golden Cross, Fiat e Nec do Brasil, entre outros.*

### **ANITA MARIA MEINBERG PERECIN**

*Advogada com Mestrado pela PUC/SP por meio da CAPES e CNPq. Atua na consultoria jurídica trabalhista empresarial. Ex-Relatora Conselheira da 14ª Junta de Recursos da Previdência Social de São Paulo. Professora universitária nos cursos de MBA – pós-graduação e especializações. Conciliadora perante o TJ/SP – CNJ. Autora do livro A Saúde da Mulher e o Meio Ambiente do Trabalho, lançado pela Editora LTR. Tem publicado regularmente artigos técnicos jurídicos trabalhistas. É palestrante em vários congressos voltados para a área trabalhista.*



1ª Edição  
**2020**

ABORDAGEM  
METODOLÓGICA  
PARA A  
IMPLANTAÇÃO  
DE UM  
**PROGRAMA DE  
INTEGRIDADE**

*Marcos Eduardo Meinberg Castro  
Anita Maria Meinberg Percin*

**COMPLIANCE**

Copyright © 2020 by Marcos Eduardo Meinberg Castro e  
Anita Maria Meinberg Percin

*Editores*

Marcelo Toledo e Valéria Toledo

*Revisão*

Equipe Madamu

*Projeto Gráfico*

KOPR Comunicação

*Impresso no Brasil.*

*Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.*

*Todos os direitos desta edição são reservados aos autores  
Rua Terenas, 66, conjunto 6, Alto da Mooca, São Paulo, SP  
CEP 03128-010 - Fone: (11) 2966 8497  
[www.madamu.com.br](http://www.madamu.com.br)  
E-mail: [leitor@madamu.com.br](mailto:leitor@madamu.com.br)*

C355c Castro, Marcos Eduardo Meinberg, 1960-

Compliance: Abordagem Metodológica para a Implantação de um Programa de Integridade / Marcos Eduardo Meinberg Castro, Anita Maria Meinberg Percin. - 1ª. ed.. - São Paulo: Editora Madamu, 2020.

128 p., 14 x 21cm  
Inclui bibliografia  
ISBN 978-85-52934-32-5

1. Administração. 2. Gestão de Negócios. I. Título

CDD: 658

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Administração. 2. Gestão de Negócios. I. Título.

# Sumário

I. Introdução e Conceitos Básicos de <i>Compliance</i> .....	09
1. Contextualização do Processo .....	10
2. Conceito – Origem.....	11
3. Visão Geral da Legislação .....	11
Evolução Histórica .....	11
Acordo de Leniência .....	18
Delação Premiada .....	20
II. Planejamento da Implantação.....	27
1. Definição dos Objetivos para Implantação do Programa do Integridade.....	32
2. Definição do Profissional de <i>Compliance</i> .....	33
Responsabilidades da Função do <i>Compliance</i> .....	35
3. Considerações para a Implantação do Modelo.....	37
III. Implantação - Passo a Passo do Modelo de Gestão de <i>Compliance</i> .....	39
1. Formalização do Modelo de Gestão de <i>Compliance</i> ...	40
Comitê de <i>Compliance</i> e <i>Compliance Officer</i> .....	42
Dos Grupos Gestores de Leis e Regulamentos.....	43
Da Revisão Documental.....	43
Da Comunicação para Público Interno e Externo ...	44

IV. Principais Instrumentos de Regulamentação Interna ....	45
1. Do Código de Ética .....	45
Conflito de Interesses.....	47
Assuntos Tratados nas Políticas de <i>Compliance</i> .....	47
Elementos do Modelo de Gestão de <i>Compliance</i> .....	47
V. Avaliações de Riscos e Controles: Métodos, Conceitos e Exemplos.....	49
1. Controles Internos - Conceito e Princípios Básicos....	49
Matriz de Responsabilidade.....	52
VI. Avaliação de Riscos.....	55
1. Análise Prévia .....	55
Índice de Percepção da Corrupção 2019 .....	57
Linhas de Defesa na Gestão dos Riscos.....	59
Processo de Avaliação de Riscos - Método.....	59
Avaliação de Riscos: Componentes, Atividades e Exemplos .....	63
Estruturação do Dicionário de Risco.....	64
VII. Credenciamento e Avaliação de Terceiros .....	65
1. Da Atividade de Credenciamento de Terceiros .....	67
Principais Etapas para o Processo de Avaliação para Credenciamento .....	67
VIII. Gestão de Treinamentos: Recursos Humanos.....	71
IX. Canal de Denúncias .....	73
X. Diligências e Investigações .....	77
1. Escopo de Diligências de <i>Compliance</i> .....	77
Da Auditoria.....	79
Investigação - Visão Geral do Processo .....	80

XI. Monitoramento e Prestação de Contas à Alta	
Administração.....	83
1. <i>Cross Reference</i> com a Legislação.....	83
Monitoramento Contínuo.....	84
Prestação de Contas – <i>Accountability</i> .....	84
XII. Efetividade do Programa - Repositório de Evidências..	87
1. <i>Cross Reference</i> com a Legislação.....	87
Repositório de Evidências – Arquivo .....	88
XIII. Conclusão .....	93
XIV. Referências Legais.....	95
XV. Bibliografia .....	99
XVI. Base de Conhecimento para	
Dicionário de Controles e Riscos .....	101

# Introdução e Conceitos Básicos de Compliance

**HÁ 20 ANOS**, o assunto *Compliance* foi introduzido efetivamente no mercado brasileiro, por meio da Resolução nº 2.554/1998, emitida pelo BACEN, cujo art. 1º deixa claro seu escopo. “*Determinar às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a implantação e a implementação de controles internos voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis*”, diz o texto legal.

Atualmente, mais precisamente a partir da vigência da Lei nº 12.846/2013, que traz em suas disposições legais na *responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira*, estamos diante de um novo desafio que se impõe aos nossos executivos — o de complementar o seu modelo de governança com boas práticas de *Compliance*, de forma a responder ao momento tenso e delicado do cenário político brasileiro, o qual sofreu mudanças em seu arcabouço legal, valorizando e exigindo a adoção de condutas transparentes e de prevenção à corrupção.



## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROCESSO

O modelo de *Compliance* descrito a seguir é aderente ao programa de integridade previsto na regulamentação da Lei nº 12.846/2013, especificamente no que se refere ao Decreto nº 8.420/2015.

As empresas devem estar cientes de que podem ser responsabilizadas e punidas por atos ilícitos, oriundos de qualquer funcionário e/ou terceiro que trabalhe para ela, mesmo sem o conhecimento da diretoria. Dessa forma, vem crescendo o interesse delas em implantar um sistema de *Compliance* que não somente cumpra as determinações legais, mas que também aprimore o seu modelo de governança.

É necessário chamar a atenção para que o modelo de *Compliance*, a ser definido e aprovado pela alta administração, seja completo e demonstre, principalmente, como a empresa lida com as questões de integridade, notadamente por meio de conceitos, atos formais, processos estruturados, ações e atitudes dos seus dirigentes e colaboradores.

O modelo de *Compliance* a ser implantado deverá contar com a participação efetiva da alta administração e ter, como amplitude de ação, a criação de uma cultura de integridade.

A amplitude desse modelo deverá alcançar, de modo geral, todos os funcionários e terceiros que trabalham para a empresa; a criação de um canal de denúncia amplamente divulgado e que garanta o sigilo da identidade do denunciante; ações de treinamento continuado; a implantação de procedimentos para punir condutas irregulares; a avaliação periódica de riscos e controles; e a verificação prévia dos fornecedores e das alterações societárias e contratuais.

A efetividade do modelo implantado deverá ser garantida pela criação de uma estrutura independente e com autonomia

para gerir, monitorar, verificar e aprimorar as atividades de *Compliance* na empresa.

## 2. CONCEITO – ORIGEM

O termo *Compliance* tem sua origem no verbo inglês *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra, podendo caracterizar-se por uma instrução interna, um comando ou um pedido, ou seja, estar em *Compliance* é estar em conformidade com as leis, normas e regulamentos externos e internos.

Estar em conformidade significa atender às leis, aos normativos dos órgãos reguladores, de acordo com as atividades desenvolvidas pela sua empresa, e com os regulamentos – principalmente aqueles inerentes ao controle interno.

Por fim, estar em *Compliance* é “assegurar, em conjunto com as demais áreas, a adequação, o fortalecimento e funcionamento do sistema de controles internos, procurando mitigar os *riscos* de acordo com a complexidade de seus negócios, bem como disseminar a cultura de *controles* para assegurar o cumprimento de leis e regulamentos existentes”.

## 3. VISÃO GERAL DA LEGISLAÇÃO

### *Evolução Histórica*

A partir do século XX, o mercado internacional passou a se preocupar com as condutas das empresas objetivando o combate à corrupção.

Diversos países adotaram atos administrativos e procedimentos internacionais para prevenir e punir práticas ilícitas contra a administração pública.

Como exemplo, tem-se a edição de normas nos Estados Unidos em 1973, na Alemanha a partir de 1990, na França em 2001, no Japão em 2005, e no Reino Unido de 2010 em diante.

As medidas anticorrupção passaram a ser instituídas de acordo com a evolução do mercado internacional, a exemplo da Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996, e da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1997. Em 2003, a ONU ratificou a Convenção contra a Corrupção, sendo tal documento considerado o primeiro diploma legal de combate a esse tipo de crime com amplitude global. Diversos países e a comunidade internacional o apoiaram, elegendo-o o instrumento mais importante no enfrentamento da corrupção.

### *Evolução Legislativa no Brasil*

Por meio do Decreto nº 5.687/2006, o Brasil ratificou as disposições da Convenção da ONU de 2003. No entanto, anteriormente a ela, o país já vinha intensificando mudanças e novas legislações para promover ações de fiscalização e punir atos ilícitos contra a corrupção.

Dentre as medidas adotadas, estabeleceu-se um processo de intervenção do Estado na economia, promovendo mudanças estruturais quanto ao controle de preços, bem como estabelecendo novos parâmetros nas relações econômicas no tocante à defesa da concorrência e de uma legislação de combate à corrupção.

A partir deste quadro, têm-se como exemplos a criação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e do Sistema Brasileiro de Defesa de Concorrência (SBDC), bem como a participação ativa do Ministério Público Federal nas investigações e fiscalização sobre essas questões.

A partir da Lei nº 12.683/2012, no inciso III do art. 10, o *Compliance* passou a ser estabelecido de forma expressa, considerando a necessidade de implantação de controles e procedi-

mentos para fiscalizar as práticas ilícitas, capazes de colocar em risco as atividades financeiras das empresas.

Com a edição da Lei nº 12.846/2013, denominada Anticorrupção, efetivou-se a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas, de qualquer modalidade de sociedade, pelas práticas de atos ilícitos contra a administração pública nacional ou estrangeira.

Esse dispositivo foi regulamentado pelo Decreto nº 8.420/2015, efetivando o objetivo da lei que é coibir atos ilícitos contra a administração pública nacional e/ou estrangeira.

### *Responsabilização da Pessoa Jurídica*

A Lei Anticorrupção tem como pilar a responsabilidade objetiva da empresa, estabelecendo punições para a prática de atos lesivos aos órgãos públicos e a outros entes regulados pelo Estado.

A responsabilização atinge a pessoa jurídica e seu gestor de qualquer nível hierárquico. No que tange à corrupção, a pessoa jurídica ficará sujeita a multa, podendo os sócios, diretores e até administradores responder criminalmente.

Trata-se de responsabilidade objetiva e solidária, na qual a pessoa irá responder pela prática de ato ilícito independentemente da comprovação da culpa ou intenção de realizar a infração.

Esta situação foi baseada na Lei de Defesa da Concorrência, que afasta a necessidade de comprovação da intenção do agente, mas apenas a descrição da conduta prevista na lei.

A responsabilidade objetiva também está vinculada à conduta de terceiro: isso quer dizer que a empresa se responsabiliza pela prática de outrem.

E, por fim, a responsabilidade da pessoa jurídica subsiste na ocorrência de alteração contratual – transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

### Da Controladoria-Geral da União - Competência

A Controladoria-Geral da União tem competência para instaurar processos administrativos e responsabilizar pessoas jurídicas, avocando, apurando e julgando processos de crimes praticados contra a administração pública instaurados na Justiça. Esse órgão tem competência para celebrar acordos de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos ilícitos.

Sendo apontada a responsabilidade da pessoa jurídica na esfera administrativa, não se afasta a possibilidade de sua responsabilização no âmbito judicial. Com o aprimoramento da legislação anticorrupção, foi intensificada a fiscalização e o combate a atos ilícitos contra a administração pública, proporcionando integração de trabalhos da CGU com o Ministério Público e Polícia Federal.

Em 2018 o STJ reconheceu o direito das polícias Federal e Civil de celebrar acordos de delação e/ou leniência, resultando maior pressão no ambiente empresarial.

### Atos Lesivos

A Lei Anticorrupção apresenta situações que caracterizam atos ilícitos contra a administração pública nacional ou estrangeira, praticados pelas pessoas jurídicas que atentem contra o patrimônio público; os princípios da administração pública ou os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

- I. prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;*
- II. financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;*
- III. utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.*

No item IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 estabelecem-se outras práticas de condutas ilícitas no que tange à celebração de contrato e participações em licitações perante os órgãos públicos:

(...)

*IV. no tocante a licitações e contratos:*

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;*
- b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;*
- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;*
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;*
- e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;*
- f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou*
- g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;*

(...)

Para configuração dos referidos atos ilícitos não se exige o efetivo dano patrimonial à administração pública, mas sim o simples ato, direto ou indireto, de prejuízo à administração pública, que é caracterizado por atos lesivos na forma estabelecida pela Lei Anticorrupção.

### Caracterização das Condutas<sup>1</sup>

As condutas podem ser consideradas em três categorias:

1. Atos lesivos ligados ao oferecimento de vantagens indevidas;
2. Atos lesivos realizados no âmbito de licitações e contratos administrativos;
3. Atos lesivos praticados para dificultar ou impedir a atividade de fiscalização do Estado.

A Lei nº 12.846/2013 considera ato lesivo contra a administração pública o ato de promover, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou terceira pessoa relacionada.

A Controladoria-Geral da União desenvolverá o devido processo legal e conduzirá para o Ministério competente, que decidirá se levará para julgamento as práticas ilícitas.

O artigo 7º da Lei nº 12.486/2013 prevê a aplicação de sanções considerando as ações da empresa no tocante à existência de procedimentos de integridade, auditoria, aplicação das normas de conduta e de éticas e instituição de canal de denúncia.

### Medidas para Coibir Atos Ilícitos

O Decreto nº 8.420/2015 trouxe medidas com objetivo de coibir atos ilícitos, reforçando a competência da Controladoria-Geral da União de controlar os processos administrativos.

Dentre as medidas administrativas para coibir atos ilícitos, pode-se destacar<sup>2</sup>:

- ◆ Do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR): disciplina o meio pelo qual será realizada a apuração da

---

1. MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. *Compliance – Concorrência e Combate à Corrupção*. São Paulo: Editora Trevisan, 2017, p. 92 e 93.

2. ANTONIK, Luis Roberto. *Compliance, Ética, Responsabilidade Social e Empresarial: Uma Visão Prática*. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2016, p. 52.

responsabilidade administrativa da pessoa jurídica que possa resultar na aplicação das sanções. Inclui regras para instauração, instrução, julgamento e recurso.

- ◆ Da aplicação de sanções – cálculo das multas – prazo para recolhimento.
- ◆ Do acordo de leniência – estipulação de regras a serem estabelecidas no acordo. (A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos ilícitos na forma da Lei nº 12.846/2013).
- ◆ Do programa de integridade (*Compliance*) – avaliado quanto à efetividade do programa de integridade de acordo com as características de cada pessoa jurídica.
- ◆ Do Cadastro: trata-se do funcionamento do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS).
- ◆ Da desconsideração da personalidade jurídica na ocorrência de abusos do direito de facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos, prevista na Lei nº 12.846/2013.

A responsabilidade pela pessoa jurídica, no âmbito da esfera administrativa, não afasta sua responsabilização na esfera judicial, seja qual for o órgão da administração pública nos âmbitos federal, estadual ou municipal, cabendo às respectivas advocacias públicas intentar ações judiciais para:

- ◆ Suspender total ou parcialmente as atividades da pessoa jurídica.
- ◆ Dissolver compulsoriamente a pessoa jurídica.
- ◆ Proibir incentivos, subvenções, empréstimos e outros incentivos por meio de órgãos ou entidades públicas e instituições financeiras públicas, ou controlados pelo órgão público, pelo período de até cinco anos.



### Acordo de Leniência<sup>3</sup>

Tipo de ajuste que possibilita ao infrator colaborar no processo investigatório, relatando fatos e apresentando elementos que possam servir de provas contra os demais infratores. Em vista do nível da colaboração, o infrator poderá receber a redução ou até a extinção da penalidade.

A Controladoria-Geral da União é o órgão competente para celebrar acordos de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis por práticas ilícitas. O acordo de leniência produzirá os seguintes efeitos:

- ◆ Identificação dos envolvidos na infração;
- ◆ Rapidez na obtenção de informações e documentos que comprovem atos ilícitos em processos de apuração.

### Regras de Ajuste para Leniência

O ajuste de leniência somente poderá ser celebrado com os seguintes requisitos:

- ◆ A pessoa deve ser a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar com apuração do ato ilícito;
- ◆ Cessar completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data do ajuste do acordo de leniência;
- ◆ Admitir sua participação no ilícito e cooperar plena e completamente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até o encerramento.

### Benefícios para a Empresa com a Celebração do Acordo<sup>4</sup>

- ◆ Isenção de proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações de órgãos ou entidades públicas;

---

3 e 4. O Decreto nº 8.420/2015 regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

- ◆ Isenção da publicação da decisão sancionadora em veículo de comunicação utilizado pela empresa-alvo;
- ◆ Isenção ou atenuação de punições restritivas ao direito de licitar e contratar;
- ◆ Redução da multa prevista no Decreto nº 8.420/2015 orientando as pessoas jurídicas a implantar, preventivamente, o Programa de *Compliance*, para assim possibilitar a atenuação de uma possível condenação no âmbito da Lei Anticorrupção.

Nesta mesma linha de orientação, Marcella Blok aborda, de forma clara, a adoção do Programa *Compliance*<sup>5</sup>:

*Os Programas de Compliance devem consistir no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, a serem estabelecidos mediante códigos de conduta, bem como políticas e diretrizes que possam detectar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional e estrangeira.*

*Para que o Programa de Compliance possa reduzir o valor a ser aplicado, ele deve ser efetivo e consistente com a dimensão, a complexidade das atividades de cada empresa nos termos definidos pela Portaria nº 909/2015 da CGU.*

*Fica evidente que a Lei Anticorrupção visa não só punir, mas também motivar as empresas a adotarem medidas preventivas, a fim de evitar a prática de atos lesivos à Administração Pública, criando ou alternando, por exemplo, códigos de ética e conduta, nos quais se demonstre o comprometimento da empresa no combate à corrupção.*

---

5. BLOK, Marcella. *Compliance e Governança Corporativa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 2018, pag. 132/133.