



ENAP - ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**VIRANDO A PÁGINA – ANÁLISE DO PERFIL DAS
RECOMENDAÇÕES DE COMPLIANCE DA CONTROLADORIA-
GERAL DA UNIÃO EM ACORDOS DE LENIÊNCIA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

EDWARD LÚCIO VIEIRA BORBA

Brasília – DF

2020

**VIRANDO A PÁGINA – ANÁLISE DO PERFIL DAS
RECOMENDAÇÕES DE COMPLIANCE DA CONTROLADORIA-
GERAL DA UNIÃO EM ACORDOS DE LENIÊNCIA
ESTUDO DE CASO ODEBRECHT S/A.**

Dissertação apresentada à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), como parte das exigências do Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, área de concentração em Políticas Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

Aluno: Edward Lúcio Vieira Borba

Orientador: Prof. Dr. Fernando Filgueiras

Brasília – DF

2020

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

B7263v

Borba, Edward Lúcio Vieira Borba

Virando a página – análise do perfil das recomendações de compliance da Controladoria-Geral da União em acordos de leniência. Estudo de caso Odebrecht S/A / Edward Lúcio Vieira Borba -- Brasília, 2020.

84 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Fernando Filgueiras.

1. Compliance. 2. Administração 3. Corrupção. 4. Acordo. 5. Leniência. 6. Governança. 7. Economia Comportamental. 8. Controladoria-Geral da União - Brasil. I. Filgueiras, Fernando orient. II. Título.

CDU 343.72

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

EDWARD LÚCIO VIEIRA BORBA

**VIRANDO A PÁGINA – ANÁLISE DO PERFIL DAS
RECOMENDAÇÕES DE COMPLIANCE DA CONTROLADORIA-
GERAL DA UNIÃO EM ACORDOS DE LENIÊNCIA
ESTUDO DE CASO ODEBRECHT S/A.**

Dissertação apresentada à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), como parte das exigências do Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, área de concentração em Políticas Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em: 16 de março de 2020

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Antônio Claret Campos Filho

Prof. Dr. Mário Vinicius Claussen Spinelli

Prof. Dr. Fernando Filgueiras

Brasília – DF

2020

iv

À todos que acreditam que é possível mudar para melhor.

AGRADECIMENTOS

Àqueles que torceram e participaram para que esse resultado fosse alcançado: aos mestres, aos colegas, aos amigos, à CGU e à ENAP que me instigaram a construir mais esse capítulo da minha trajetória e contribuir com mais um pequeno “grão de areia” no infinito universo do conhecimento.

É sempre digno de destaque minha eterna gratidão e admiração à minha querida esposa Liana e a meus amados filhos Leonardo, Ana Cecília e Gabriela, que me inspiram a dar o melhor de mim todos os dias.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ABNT** - Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU - Advocacia-Geral da União
CGU - Controladoria-Geral da União
ECCO - Economia Comportamental
ETCO - Ética Comportamental
FCPA - Foreign Foreign Corrupt Practices Act
FIESP - Federação das Indústrias de São Paulo
ISO - International Organization for Standardization
LAC - Lei Anticorrupção
NBR - Norma brasileira
OCDE - Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento
PAR – Processos Administrativos de Responsabilização
MPF - Ministério Público Federal
TCU - Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

- Figura 01: Justificativas mentais para desvios..... 19
Figura 02: Perfil dos entrevistados..... 29
Figura 03: Fluxo de intervenção de Acordos de leniência no comportamento ético da organização..... 42
Figura 04: Modelo de *compliance* da Odebrecht..... 44
Figura 05: Espaço da Ciência comportamental nas intervenções de integridade..... 48

LISTA DE QUADROS

- Quadro 01: Mentalidade de quem comete desvios.....24
Quadro 02: Formas de prevenir corrupção por parte das pessoas de boa índole
.....26
Quadro 03: Perspectivas por perfil de entrevistado.....30

Quadro 04: Recomendações CGU no acordo de Leniência da Odebrecht.....	34
Quadro 05: Diretrizes Odebrecht em seu programa de integridade.....	35

RESUMO

A Lei 12.846/2013, dita Lei Anticorrupção, trouxe a figura dos acordos de leniência firmados com empresas condenadas por corrupção e, dentre as medidas para validade do acordo, obriga essas empresas a implementar ou aprimorar, de forma efetiva, um programa de integridade como instrumento preventivo de novas ocorrências de casos de corrupção em sua operação. A Controladoria-Geral da União (CGU) adquiriu a atribuição legal de avaliar e determinar o aprimoramento desses programas no bojo desses acordos, bem como monitorar sua efetividade durante a vigência do acordo de leniência. A ciência comportamental, por meio da ética comportamental e da economia comportamental, traz conceitos e aportes que podem ser bem aplicados nessa busca de efetividade dos programas de integridade. A presente pesquisa objetiva explorar, como exemplo, o estudo de caso do acordo de leniência celebrado entre União e o grupo econômico Odebrecht S/A, analisando as recomendações emanadas pela CGU para seu programa de integridade e as diretrizes adotadas pela empresa em seu novo programa. A partir disso, explorar da literatura especializada conceitos e *insights* da ciência comportamental que se aplicam à indução de um comportamento íntegro nas organizações, visando trazer à tona essa nova perspectiva e ofertar de valor ao processo de mudança de cultura nos negócios com o Estado.

Palavras-chave: programa de integridade, compliance, CGU, recomendações, acordo de leniência, economia comportamental ética comportamental.

ABSTRACT

Law 12.846/2013, known as the Anti-Corruption Law, brought the figure of leniency agreements signed with companies convicted of corruption and, among the measures for the validity of the agreement, obliges these companies to implement or improve, effectively, an integrity program such as preventive instrument against new occurrences of corruption cases in its operation. The Federal Comptroller General (CGU) acquired the legal responsibility to evaluate and determine the improvement of these programs within the scope of these agreements, as well as to monitor their effectiveness during the term of the leniency agreement. Behavioral science, through behavioral ethics and behavioral economics, brings concepts and contributions that can be well applied in this search for effectiveness of integrity programs. This research aims to explore, as an example, the case study of the leniency agreement entered into between Federal Government and the economic group Odebrecht S/A, analyzing the recommendations issued by CGU for its integrity program and the guidelines adopted by the company in its new program. Based on that, exploring concepts and insights from behavioral science that apply to the induction of integrity behavior in organizations from the specialized literature, aiming to bring out this new perspective and offer value to the process of culture change in doing business with the State.

Keywords: integrity program, compliance, CGU, recommendations, leniency agreement, behavioral economics, behavioral ethics.

Sumário

1.	INTRODUÇÃO.....	1
1.1	CONTEXTO.....	1
1.2	JUSTIFICATIVA.....	3
1.3	PERGUNTA DE PESQUISA E OBJETIVO	4
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	5
2.	A CORRUPÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO E O QUE NOS LEVOU AOS ACORDOS DE LENIÊNCIA	7
2.1	A ORIGEM DA CORRUPÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO	7
2.2	O SURGIMENTO DA LEI ANTICORRUPÇÃO E OS ACORDOS DE LENIÊNCIA.....	11
3.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
3.1	POTENCIAL DA CIÊNCIA COMPORTAMENTAL PARA SISTEMAS DE INTEGRIDADE.....	15
3.2	INSTRUMENTO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL	16
3.3	MECANISMOS DE ÉTICA COMPORTAMENTAL.....	18
3.4	CAPACIDADE DE INFLUENCIAR A ORGANIZAÇÃO	21
3.5	ARMADILHAS QUE PREJUDICAM OS COMPORTAMENTOS DESEJADOS.....	25
4.	METODOLOGIAS APLICADAS	27
5.	OS RESULTADOS OBTIDOS.....	30
5.1	PREMISSA DE REALIZAÇÃO DO ACORDO DE LENIÊNCIA	30
5.2	PRECEITOS LEGAIS PARA OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE.....	31
5.3	ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES FEITAS À ODEBRECHT	33
5.4	ANÁLISE DOS DIRECIONADORES DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE DA ODEBRECHT.....	34
5.5	O QUE OS OPERADORES PÚBLICOS DOS ACORDOS TRAZEM AO DEBATE	36

6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
6.1	PARA ONDE CAMINHA O SISTEMA DE INTEGRIDADE DA ODEBRECHT S/A	42
6.2	A RESISTÊNCIA NATURAL DOS CONTROLADORES DA ODEBRECHT S/A	45
6.3	PERCEPÇÕES DO AVANÇO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE DA ODEBRECHT S/A	46
6.4	O QUE A CIÊNCIA COMPORTAMENTAL PODE APORTAR ÀS RECOMENDAÇÕES DE INTEGRIDADE.....	47
6.5	AVANÇOS FUTUROS NA PESQUISA.....	52
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54
	ANEXO I – DADOS DOS ACORDOS COLETADOS.....	59
	ANEXO II- ENTREVISTAS COM ATORES ESTATAIS DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA	61
	Roteiro de Entrevista	61
	Convite de base para Entrevistas	62
	Entrevistas realizadas	63
	1a Entrevista - Thiago Smarzo – Coordenador-Geral de Integridade Privada, CGU/STPC, 28/12/18.....	63
	2a Entrevista - Renato de Oliveira Capanema – ex-Diretor de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional – CGU/STPC - 28/12/2018	65
	8a Entrevista - Aline Rocha Marinho - AFFC– CGU-PB - Avaliadora de Programas – 29/01	77
	9a Entrevista - Vinícius Torquetti Domingos Rocha - Procurador-Geral da União – AGU – 1/2/2019	79
	10a Entrevista - Ricardo Wagner de Araújo – Diretor de Responsabilização de Agentes Públicos – CGU/CRG – 6/2/2019	83
	11a Entrevista - Karolini Souza Barbosa de Sa - AFFC– CGU/STPC - Avaliadora de Programas – 19/02	85

12a Entrevista - Marcelo Pontes Vianna - AFFC– CGU/CRG - Diretor de Responsabilização de Entes Privados – 9/09.....	87
13a Entrevista - Pedro Ruske - AFFC– CGU/STPC - Diretor de Promoção da Integridade – 27/09	88

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO

A Controladoria-Geral da União (CGU) vem angariando competências novas em seu papel de órgão de controle interno do Governo Federal, dedicado à defesa do patrimônio público e ao fortalecimento da transparência da gestão. A CGU é reconhecida por suas ações de auditoria pública, prevenção e combate à corrupção, bem como por ser órgão central do sistema de correição e ouvidoria federal.

Em sua atuação voltada à prevenção e combate da corrupção, o advento recente da Lei Anticorrupção, Lei 12.846/2013, trouxe um novo ferramental e responsabilidades que instrumentam sua atuação.

A Lei Anticorrupção traz no seu bojo um mecanismo inovador de negociação do Estado com as empresas infratoras, o acordo de leniência.

Neste tipo de acordo, que tem origem no modelo americano do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), o Estado brasileiro negocia a possibilidade de manutenção da empresa em operação e a atenuação das multas da Lei 12.846/2013 (Brasil, 2013), também conhecida como LAC ou Lei Anticorrupção, desde que a empresa apresente fatos novos e relevantes dos esquemas de corrupção que esteja inserida, colaborando com o Estado, bem como também se comprometa com a criação ou aprimoramento de programas de integridade, que funcionem de modo a evitar novas irregularidades na sua operação.

A Lei Anticorrupção teve sua longa “gestação” política antecipada em resposta às manifestações de junho de 2013.

Essas manifestações se iniciaram como um protesto pelo aumento da tarifa de transporte urbano, mas se desenvolveram no clamor social e encamparam diversas pautas, inclusive a agenda anticorrupção no país. Como enunciou Ceren (2019):

No ano de 2013, as manifestações dos 20 centavos ganharam destaque e corpo social não apenas pelo questionamento do custo das passagens do transporte coletivo, a insatisfação ultrapassava o objeto inicial da manifestação, que acabou apenas sendo o estopim de uma crise maior e silenciosa, a corrupção. Em decorrência dessa manifestação, a lei anticorrupção (lei n. 12.846 de 2013) nasceu no ordenamento jurídico como uma das respostas aos anseios populares. (p.2).

Nesse marcante episódio de clamor social, o Estado brasileiro desempenhou o projeto da Lei Anticorrupção, que caminhava a passos lentos no Congresso, entre suas respostas à sociedade que protestava. A nova legislação rompeu uma nova fronteira ao criar o mecanismo que o coloca na mesa de negociação com agentes privados que lesavam seus cofres de forma corrupta, visando construir um ambiente de negócios mais confiável e que reduza a chance de que condutas corporativas corruptas prevalecessem no seu *modus operandi* dos negócios com o setor público.

Ao incorporar o instituto do acordo de leniência no contexto de responsabilização das corporações envolvidas em corrupção a LAC fortaleceu o papel do Estado, trazendo para a esfera negocial as condições de preservação das empresas corruptas enquadradas na Lei Anticorrupção e arrependidas de seus atos.

Somente terão os benefícios da LAC as empresas que assumam o real comprometimento de aprimoramento do seu ambiente de *compliance* e passem a atuar como parceiros do Estado no combate à corrupção, colaborando com as investigações e mudando sua cultura de negócios com o poder público de forma convincente.

As empresas nacionais, em regra, até antes da promulgação da Lei 12.846/2013, viam o investimento em programas de integridade como um custo empresarial do negócio e não um valor agregado à operação e relutavam em investir preventivamente em um *compliance* efetivo.

Não há uma maneira precisa de se pré-determinar a efetividade de um programa de integridade, pois somente quando ele responde adequadamente a atos lesivos (ou não responde) é que ele é valorado pelo Estado como efetivo, conforme previsto em sua regulamentação, no § 2º, do inciso XVI do artigo 42 do Decreto 8420/2015: “§ 2º A efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração será considerada para fins da avaliação de que trata o caput.”.

Porém, pode-se depreender que sua efetividade se relaciona com a capacidade de interferir positivamente na cultura organizacional, conferindo aderência às práticas que seus códigos de condutas preconizam e não meramente constituir um conjunto de documentos sobre procedimentos a serem cumpridos.

O programa de integridade só alcançará o êxito quando gozar de credibilidade na sua implementação e possuir a capacidade de sensibilização das pessoas nas organizações que o implementam a valorizarem as iniciativas que desenvolvem essa cultura.

A Lei Anticorrupção coloca a Controladoria como personagem destacado na sua implementação, cabendo à CGU, conjuntamente com a Advocacia-Geral da União (AGU), cuidar da construção das condições do acordo a partir de sua negociação e fica sob responsabilidade da Controladoria realizar o monitoramento ativo de seu cumprimento, inclusive do programa de integridade que a empresa deve possuir.

1.2 JUSTIFICATIVA

Os programas de integridade (ou programas de *compliance*) surgem nesse contexto do estabelecimento de normas de conduta organizacionais, que visam indicar e estabelecer um comportamento ético e previsível nos agentes das organizações privadas e públicas.

Sua definição veio no bojo da regulamentação da LAC, no Art. 41 do Decreto 8420/2015 (Brasil, 2015) define o programa de integridade com a seguinte abrangência legal:

Programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Com o desafio novo que se apresenta à Controladoria-Geral da União com as novas competências e responsabilidades estabelecidas na Lei 12.486/2013, dentre os quais a validação desses mecanismos e procedimentos de integridade das empresas e de monitoramento a sua efetividade durante a vigência dos acordos de leniência, surge a oportunidade de se buscar na ciência comportamental conceitos e abordagens que possam se somar às técnicas consagradas de controle interno.

O uso de novos instrumentos dessa ciência inovadora pode ajudar a refinar a atuação da CGU no impulso às empresas em moldar um comportamento ético dentro da organização, apesar das práticas anteriores que se chocavam com essa cultura desejada e trabalhar para que essa nova orientação organizacional seja efetiva em futuras negociações com o setor público, bem como que as ferramentas da ciência comportamental possam apoiar a atividade de supervisão da evolução do programa de integridade empresarial.

A fim de dar cumprimento adequado a suas responsabilidades, a Controladoria avançou na produção de materiais e no desenvolvimento de métodos específicos de atuação nos acordos

de leniência a fim de gerar maior efetividade possível nessa nova atribuição. Além das diversas cartilhas de promoção da integridade para setor público e privado que compõem a “Coleção Programa de Integridade”¹ em apoio a essas organizações na implementação de seus programas de integridade, a CGU também criou parâmetros de avaliação desses programas que devem ser adotados durante Processos Administrativos de Responsabilização (PAR) previstos para as empresas nos termos da Lei Anticorrupção, os quais foram estabelecidos no “Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR”² que procuram ampliar as lentes de análise do órgão de controle nessa nova atribuição, bem como garantir um padrão mínimo de atuação entre avaliadores e monitores

A CGU também precisou ampliar suas capacidades de negociação, de avaliação e de promoção do incentivo ao *compliance* empresarial, adotando mecanismos de monitoramento da efetividade dos programas de integridade específicos a esse novo cenário de fiscalização, o que poderá ser verificado na narrativa dos entrevistados.

1.3 PERGUNTA DE PESQUISA E OBJETIVO

A pesquisa tem o objetivo de analisar o perfil das recomendações da CGU no caso concreto do Acordo de Leniência aplicado ao grupo Odebrecht S/A e as características principais de seu programa de integridade atualizado, de modo a identificar os aspectos comportamentais lá contidos e, à luz da ciência comportamental aplicada aos aspectos éticos e ao fortalecimento da integridade, identificar oportunidades de aplicação de estímulos

¹ Coleção Programa de Integridade é um conjunto de manuais e cartilhas produzidos pela Controladoria-Geral da União para nortear empresas e organizações públicas na implementação e adequação de seus programas de integridade. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade>, acesso em: 04/02/2020.

² Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR – que tem o objetivo de auxiliar, de forma prática, os servidores do Poder Executivo federal, especialmente aqueles que irão compor as Comissões de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, a avaliarem o Programa de Integridade no âmbito do PAR. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual-pratico-integridade-par.pdf>, acessado em 6/4/2020.

comportamentais, para além das sanções pelo não cumprimento, que possam ampliar as chances de efetividade dessas medidas.

O que torna desafiante o objetivo em tela é que as normas, na sua gênese, têm na sua função o alcance geral, um teor abstrato necessário, mesmo as regulamentações de leis, os comandos não se especializam o suficiente ao perfil de seus destinatários, que se diferenciam na composição própria de seus quadros.

Por sua vez, a ciência comportamental reconhece que há aspectos que diferenciam os indivíduos que devem ser levados em conta na criação de estímulos que induzam o comportamento desejado nas organizações, portanto seus preceitos podem ser complementares aos comandos das normas.

Como as recomendações da CGU em acordos de leniência adentram a particularidade das organizações e de sua composição dos quadros de trabalho, a abstração das normas não oferece, por si só, uma intervenção personalizada na cultura organizacional para que se possa dosar de forma adequada essas recomendações.

É essa lacuna que abre a perspectiva de complementariedade que a ciência comportamental pode aportar nesse processo? A pesquisa pretende debater oportunidades de evolução das intervenções da CGU à luz do que a ciência comportamental pode oferecer de direcionadores nas escolhas dessas recomendações e de possíveis desdobramentos que se operam na fase do monitoramento ativo.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O projeto está dividido em cinco partes que se somam as considerações finais. Essa introdução, que apresenta o contexto e objetivos da pesquisa, bem como a organização do trabalho. Na segunda parte, por se tratar de um estudo que analisa recomendações a programas de integridade à luz da teoria comportamental como um novo instrumento de prevenção e combate a corrupção, faz-se útil uma breve digressão sobre as origens da corrupção no Estado brasileiro e aquilo que levou ao surgimento dos programas de integridade nas normas nacionais. A terceira parte apresenta o referencial teórico propriamente dito, na qual que se procura explorar a literatura da ciência comportamental que aborda o tema da integridade, tanto no

enfoque da economia comportamental, como da ética comportamental e trazer à tona o recorte dessa nova abordagem aplicação e sua conexão com os acordos de leniência.

Na quarta parte é feita a apresentação das metodologias que guiaram a pesquisa e as estratégias adotadas na coleta de dados da pesquisa. Na quinta parte são expostos os achados da pesquisa e a respectiva conexão desses achados com o referencial teórico que permitem identificar e sugerir as oportunidades de aplicação dessas inovações advindas da ciência comportamental aplicada à integridade.

Por fim, na sexta parte são expostas as considerações finais sobre o processo e resultado da pesquisa no caso da Odebrecht S/A a partir dos avanços em seu programa de integridade e apresentados exemplos de como a ciência comportamental pode ajudar no aprimoramento das intervenções de integridades das organizações, sugerir futuros trabalhos que podem evoluir essa discussão.

2. A CORRUPÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO E O QUE NOS LEVOU AOS ACORDOS DE LENIÊNCIA

2.1 A ORIGEM DA CORRUPÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO

Na busca pela origem da corrupção em nosso país, vale considerar o posicionamento de que “a corrupção não está relacionada ao caráter do brasileiro, mas a uma construção social que permite que ela seja tolerada como prática.” (Filgueiras, 2009, p.394).

É com essa premissa que o autor procura dissociar a corrupção de uma visão insuperável e combater a rotulação do brasileiro como um povo que teria em seu DNA a intenção corrupta.

Segundo Silva (2013, p.3), “a dificuldade de compreensão do fenômeno da corrupção no Brasil se desdobra ainda na complexa figura do "jeitinho", que se traduz em sensíveis formas de se obter benefícios de ordem pessoal através do desvirtuamento de instrumentos estatais e se assimila até mesmo à licitude na mentalidade cordial. O "jeitinho" estimula o exercício de subjetivismos e favoritismos, em detrimento da objetividade e da impessoalidade exigível dos atos governamentais.

Essa perspectiva da mentalidade cordial dificulta a produção de respostas estatais efetivas de enfrentamento da corrupção, simplificando e caricaturando a sua existência como algo inerente à nossa cultura e também de poucas alternativas de solução em função disso.

Há duas correntes principais que tentam explicar a origem da corrupção no Brasil. A primeira, denominada patrimonialista, remonta às raízes portuguesas, que atribui a sua origem à confusão entre a propriedade pública e privada dos agentes que assumem posições públicas.

A tradição portuguesa de que os cargos públicos permitiriam ao seu detentor se utilizar dos bens e serviços públicos em seu proveito próprio, como se seus os fossem, e de se valer da posição pública como seu feudo particular para alcançar seus interesses pessoais era a tônica da administração pública durante o reinado da coroa portuguesa em nosso país, portanto essa constituição do serviço público patrimonialista prevaleceria culturalmente até os dias de hoje. Essa corrente não considera a evolução da gestão pública, da democracia e das instituições e, portanto, a raiz histórica seria o motor principal da cultura de corrupção que continua imperando em nosso país.

Uma visão mais moderna da fonte da corrupção seria o que chamamos de *rent-seeking*, que adveio da evolução da gestão pública em ambientes democráticos e que teria sucedido o patrimonialismo em prol de um Estado mais eficiente para as sociedades democráticas, em que predominaria a impessoalidade e meritocracia no trato da coisa pública.

Krueger (1974, p.291) afirma que "o *rent-seeking* pode ser percebido em muitas economias orientadas para o mercado, em que restrições sobre a atividade econômica são comuns. Estas restrições originam rendas de diversas formas e pessoas, frequentemente, competem por estas rendas".

Por sua vez Balbinotto (2000) conecta o *rent-seeking* com a corrupção afirmando que:

... a corrupção nada mais é do que um comportamento racional por parte dos indivíduos que atuam dentro de um determinado sistema de incentivos que torna tal atividade mais ou menos atrativa, podendo ser vista como um comportamento de "*rent-seeking*". A corrupção permite que os empresários privados capturem e mantenham posições monopolistas na economia bem como privilégios e transferências de renda. Isto possibilita que os produtores ineficientes continuem nos mercados e provê oportunidades para que os burocratas e políticos transfiram rendas para si e para os que os apoiam. O resultado disto é que, com a politização da alocação dos recursos, os mercados não funcionam de modo adequado, pois os produtores ineficientes podem permanecer no mercado por um longo período. O sucesso destes "*rent-seekers*" estaria relacionado com sua capacidade de influenciar os burocratas governamentais e os políticos, sendo favorecidos aqueles que tem um chamado "capital político", que é utilizado para "influenciar e ter acesso ao governo. (p.163)

Assim, retomando o aspecto histórico no Brasil, o *rent-seeking* seria o efeito desse novo ambiente institucionalizado e impessoal imposto pela burocracia profissional, em que não caberia mais a confusão entre o público e o privado do patrimonialismo, mas os agentes públicos ainda se valeriam dos meios lícitos ou ilícitos para alcançar os objetivos pessoais dentro dessas instituições modernizadas, valendo-se das posições ocupadas de uma forma mais oculta, disfarçada, na busca do proveito próprio para evitar serem descobertos e punidos.

Filgueiras (2009) acrescenta que "a corrupção é explicada por uma teoria da ação informada pelo cálculo que agentes racionais fazem dos custos e dos benefícios de burlar uma regra institucional do sistema político, tendo em vista a natural busca por vantagens. Basicamente, a configuração institucional define sistemas de incentivos que permitem aos atores acumularem utilidade" (2009, p.396).

Ambas as explicações das origens da corrupção no Brasil têm seu fundamento histórico e fático e instigam a discussão sobre como combater essa mazela da sociedade que é a corrupção, com seus efeitos danosos ao coletivo de um Estado, pois sempre que há proveito privado da coisa pública, haverá prejuízo para o conjunto da sociedade, a quem essa deveria servir de forma impessoal.

Há que se considerar também nesse debate que visa expandir essas perspectivas históricas da origem da corrupção os aspectos de contexto e ambiente que favoreçam o florescimento de iniciativas corruptas, pois ao se identificar nos ambientes políticos, econômicos e sociais aspectos que favoreçam ou inibam a prática de corrupção é possível adotar um tratamento mais efetivo nas intervenções para controle do fenômeno.

Entre as linhas de defesa adotadas pelo Estado no enfrentamento ao fenômeno da corrupção estão as ações que procuram interferir positivamente no ambiente institucional dos agentes envolvidos na corrupção (corrupto e corruptor) para inibir sua ocorrência.

É predominante a tendência de robustecimento do arcabouço institucional, especialmente o legal, criando normas que desestimulem a prática da corrupção, com penalidades mais penalidades ao corrupto e maior *accountability* dos agentes públicos, portanto criando maiores barreiras ao florescimento das práticas corruptas.

O *accountability* que nos referimos é o típico das democracias, definido por Abrúcio (2004) como “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder por seus atos ou omissões perante os governados.” e que considera os 2 tipos clássico, o vertical, em que os governantes respondem diretamente ao povo que o elegeu, e o horizontal, no qual esses governantes se sujeitam a controles e mecanismos de freios e contrapesos que existem entre os poderes instituídos em uma nação democrática.

Em obra que estuda pesquisas (*surveys*) de percepção de corrupção, Filgueiras (2011) conclui que:

A corrupção hoje, no Brasil, é transparente ao público. Entretanto, a corrupção que hoje transparece não é punida, não permitindo um processo substancial de responsabilização dos agentes públicos. A corrupção continua bastante percebida por parte da opinião pública, e isto tem impactado negativamente a cultura política democrática e a legitimidade do Estado brasileiro. Apesar das inovações gerenciais, a corrupção continua como uma prática corriqueira, pautando negativamente a opinião pública brasileira (p.380).

Se por um lado essas pesquisas mostram que a corrupção é considerada pela sociedade brasileira como um dos mais relevantes problemas da atualidade, pode-se dizer que durante toda a história do Brasil esse fenômeno tem sido banalizado e vem adquirindo contornos sociais intrínsecos à personalidade do brasileiro.

Chamar a corrupção de “jeitinho”, de facilitação ou se referir as suas práticas como algo corriqueiro, inerente a natureza do brasileiro e dizer que não tem solução é um meio de fugir do devido debate e de atribuir ao Estado, exclusivamente, o dever de solucionar esse problema enraizado, o que acaba por afastar a sociedade de sua responsabilidade central na reversão dessa tradição cultural de prática de desvios que já perpassa muitas gerações de brasileiros.

Importante perceber que o comportamento antiético se institucionaliza nas organizações públicas e privadas. Numa visão tipicamente econômica das organizações, se os lucros potenciais compensam os riscos de desvios éticos, as organizações públicas, por meio de seus agentes auto interessados e as organizações privadas, por parte de seus donos ou funcionários, atuam nas falhas do sistema institucional-legal, de forma oculta e dissimulada para maximizar seus interesses pessoais nas práticas desses desvios.

Esse espaço cultural, que não se limita às fronteiras nacionais e tem despertado globalmente iniciativas de intervenção dos Estados, tanto em mecanismos de estímulo negativo (sanções) à dissuasão de atos de corrupção, como também em incentivos positivos ao comportamento íntegro e no estabelecimento de padrões desejáveis de comportamento como referência.

Saindo da inércia de negação à possibilidade de intervenção sobre o fenômeno da corrupção e reconhecendo sua dimensão global, importa saber qual o impacto desse fenômeno na economia brasileira.

Estudo realizado pela Federação das Indústrias de São Paulo – FIESP em 2010 concluiu que o custo médio da corrupção no Brasil é estimado entre 1,38% a 2,3% do PIB, isto é, de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões (em reais de 2008) (FIESP, 2010).

Apenas para fins de exercício numérico, se fossem mantidas as mesmas proporções do estudo, quando a taxa do dólar era de R\$2,33, se atualizarmos a valor presente considerando a variação do dólar no período, que atingiu a taxa de R\$5,20 em março de 2020, teríamos o valor projetado de 154 bilhões de custo atualizado, que considerando o PIB de 7,3 trilhões mantém a

proporção da pesquisa de 2010 conforme indicadores obtidos no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil³.

Tamanho é o peso da corrupção e o impacto na sociedade brasileira, que o Estado avança nos mecanismos institucionais-legais como resposta de prevenção e combate da corrupção

2.2 O SURGIMENTO DA LEI ANTICORRUPÇÃO E OS ACORDOS DE LENIÊNCIA

É nesse contexto que surge a Lei 12.846/2013 (Brasil, 2013), conhecida como Lei Anticorrupção (LAC) ou Lei da Empresa Limpa, que se soma aos esforços de combate à corrupção com uma proposta institucional de responsabilização da pessoa jurídica pelos desvios cometidos por seus agentes e colaboradores, a fim de comprometer as organizações privadas com a cultura de integridade, não só pela imputação de duras sanções para aos desvios cometidos que podem extirpar sua atuação nas relações com o setor público, o que pode definir sua viabilidade de existência como empresa no mercado, mas também funciona como um indutor para que as empresas passem a atuar como agentes ativos da promoção da cultura de integridade no meio empresarial.

No vasto arcabouço de normas que punem os envolvidos em casos de corrupção, pouco havia de efeitos aplicados às organizações que financiam a corrupção. As empresas que contratam com o serviço público e são flagradas cometendo suborno ou outros atos de corrupção nas relações com o governo, notadamente nas áreas de licitações e contratos, raramente tinham suas operações afetadas pelos crimes cometidos por seus dirigentes, limitando a punição às pessoas envolvidas e dificilmente com recuperação dos recursos desviados, com poucos efeitos nas organizações que abrigavam e se beneficiável diretamente dessa corrupção.

Somente com o advento da LAC, é que esse cenário muda de figura. Firma-se o instituto da responsabilidade objetiva das empresas envolvidas em delitos de corrupção e essas passam a ser penalizadas diretamente pela incapacidade de prevenir os atos lesivos praticados.

Não havendo mais a possibilidade de se isentar dos atos praticados sob o manto de sua organização, essas empresas passam a sujeitar-se a multas substanciais, bem como podem

³ Banco Central do Brasil - <https://www.bcb.gov.br/>

implicar na perda de capacidade de se contratar com o governo, tornando-se inidôneas nos termos da Lei 8.666/1993 (Brasil, 1993).

A Lei Anticorrupção traz no seu bojo um mecanismo inovador de negociação do Estado com as empresas infratoras, o acordo de leniência. Acordo esse que se inspira no modelo americano do *Foreign Foreign Corrupt Practices Act* - FCPA, de 1977, que que “impõe às pessoas físicas e jurídicas por ele atingidas a proibição da prática de atos de corrupção ou o pagamento de propinas que atinjam ou beneficiem membros da administração pública de outros países” (FCPA, 1977), bem como abarca o acordo de leniência, no qual empresas são trazidas a mesa de negociação para desvendar o esquema de corrupção de que fazem parte, entregar ouros partícipes e, em troca, ter atenuadas suas penalidades e que, também, impõe que essas empresas aprimorem o seu *compliance* anticorrupção, com o aprimoramento de seus programas de integridade.

Esse modelo ganha força junto aos países signatários da Convenção da OCDE⁴, que aborda o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais e foi aprovada no âmbito da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE).

Na época, havia uma pressão americana para equilibrar os negócios de suas empresas multinacionais, já sujeitas ao regramento do FCPA, que vinham perdendo negócios em países estrangeiros em que a corrupção não era suficientemente criminalizada. Por isso, ocorre um movimento de indução da OCDE para que todos os países evoluam seus sistema institucional-legal para criminalizar empresas que executam suborno transnacional e responsabilizar pessoas jurídicas por atos de corrupção junto a seus países membros, que incluem o Brasil.

Diante desses esforços de aprimoramento do sistema legal, o Brasil evolui seu ordenamento, notadamente em 2002 quanto amplia o código penal para tipificar o suborno transnacional, por meio da Lei 10.467/2002 (Brasil, 2002) e, mais tarde, a Lei 12.846/2013 (Brasil, 2013), que incorporou o mecanismo os acordos de leniência e reforço o programas de integridade empresarial no seu texto promulgado .

⁴ Convenção da ODCE - No Brasil, a Convenção da OCDE foi ratificada em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº. 3.678, de 30 de novembro de 2000. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde>. Acesso em 26/02/2020.

Neste tipo de acordo, o Estado brasileiro negocia a possibilidade de manutenção da empresa em operação e a atenuação das multas da Lei 12.846/2013 (Brasil, 2013), desde que a empresa apresente fatos novos e relevantes dos esquemas de corrupção que esteja inserida, colaborando com o Estado, bem como que a empresa se comprometa com a criação ou aprimoramento de programas de integridade, que funcionem de modo a evitar novas irregularidades na sua operação.

A Lei Anticorrupção traz a Controladoria-Geral da União (CGU) como personagem destacado na sua implementação. A CGU, conjuntamente com a Advocacia-Geral da União (AGU), cuida da construção das condições do acordo a partir de sua negociação e fica sob responsabilidade da Controladoria realizar o monitoramento ativo de seu cumprimento, inclusive do programa de integridade que a empresa deve possuir.

Era de se supor nesse novo contexto legal que haveria o risco de a CGU repetir suas práticas tradicionais de auditoria de conformidade nessa nova função e optar pela avaliação formal dos programas de integridade, com verificação meramente documental de sua existência e completude, o que seria um caminho natural no aproveitamento de sua expertise.

Porém como pode ser visto nas publicações recentes sobre integridade no sítio da CGU⁵, a Controladoria também se renovou com essa nova atribuição pela nova legislação e criou metodologias específicas de atuação nos acordos de leniência a fim de gerar maior efetividade possível nessa nova atribuição. A CGU demonstra em seus documentos publicados que buscou desenvolver capacidades de análise, negociação, avaliação e incentivo ao desenvolvimento do *compliance* empresarial e vem aplicando essas técnicas nas atividades monitoramento da efetividade dos programas de integridade específicas para esse novo cenário de fiscalização, conforme foi registrado nas entrevistas realizadas.

Os instrumentos de combate à corrupção precisam ser atualizados constantemente, pois as práticas ilícitas têm se sofisticado e se torna cada vez mais difícil produzir mecanismos preventivos a esse tipo de crime.

⁵ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/etica-e-integridade>

A prática de corrupção advém de um contrato tácito entre o corruptor e o corrupto de benefícios mútuos, em detrimento do interesse público, que presume o sigilo máximo dessa relação para minimizar os riscos da operação fraudulenta.

Os acordos de leniência têm sua origem na legislação concorrencial no Brasil. Desde 1994, esse instituto é usado para permitir que a União possa negociar a redução de punições com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, mas que colaborem com investigações que levem a descoberta de outros autores de atos lesivos contra a administração pública nesse contexto. A lei inaugural, Lei 8.884/1994 (Brasil, 1994), foi substituída posteriormente pela Lei 12.529/2011 (Brasil, 2011), que estrutura o sistema brasileiro de defesa do consumidor, mas sem variação relevante nesse instituto.

O acordo de leniência expande suas fronteiras na legislação brasileira com a edição da Lei Anticorrupção no ano de 2013, que entra no arcabouço jurídico brasileiro como lei nacional de abrangência a todas as organizações que se relacionam com o Estado brasileiro, nas esferas federais, estaduais e municipais, portanto com alcance máximo de seus efeitos.

Gomes e Santos (2019) sintetizam o princípio da leniência como um instrumento que traz a colaboração do agente corrupto como sua essência normativa:

A celebração do acordo é a confissão do acusado e a sua colaboração junta aos órgãos investigativos, para o descobrimento dos demais envolvidos no ato ilícito e elucidação dos fatos, enseja no recebimento de benefícios pela sua colaboração.

...

Acontece que, atacando o agente público, que é necessário, afastava-o, porém não se afastava o corruptor (pessoa jurídica), ou seja, trocava-se o agente, mas não acabava com a corrupção, pois a pessoa jurídica permanecia lá. Nota-se, então, agentes diferentes, mas os mesmos corruptores. Dessa maneira, o Estado passa a designar meios sancionatórios para pessoa jurídica, atingindo a outra ponta da corrupção, aquele que corrompe.

Os diplomas legais editados em nosso ordenamento jurídico sempre eram, essencialmente, no agente público, com práticas nocivas à Administração, que despertava o repúdio da sociedade, sendo a ele imputada a responsabilidade, além de aplicações de sanções judiciais ou administrativas de fundo contratual ou regulatório. (p. 9-10).

O objeto central de trabalho da CGU na indução de uma nova postura empresarial passa a ser os programas de integridade (ou programas de *compliance*) dessas empresas, que surgem nesse contexto de estabelecimento de normas de conduta organizacionais, que visam indicar e estabelecer um comportamento ético e previsível nos agentes dessas organizações.

Cabe agora explorar identificar o que a ciência comportamental traz de aporte teórico para o campo da integridade na relação das empresas com o setor público e como esse *compliance* pode ser mais bem estimulado com o uso desses novos conceitos.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 POTENCIAL DA CIÊNCIA COMPORTAMENTAL PARA SISTEMAS DE INTEGRIDADE

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem procurado contribuir para essa evolução da intervenção do Estado na promoção de um sistema de integridade.

O desafio estatal é ir além o tradicional papel regulatório, que enfatiza a lógica econômica de agravamento de sanções, que amplia o custo e risco daqueles que tendem a praticar atos de corrupção, pois esse modelo, isoladamente, não é mais suficiente para tratar o fenômeno da corrupção.

A OCDE reconhece as limitações dessas sanções e propõe que o Estado atue na aplicação de instrumentos e abordagens de indução de comportamento probó nas organizações públicas e nas organizações privadas que contratam com esses órgãos e entidades, fazendo uso relevante da ciência comportamental, que já demonstrou evidências de experiências bem-sucedidas em outros campos intervenção no comportamento da sociedade e se apresenta como promissora ferramenta para o enfrentamento da corrupção (OCDE, 2018):

A integridade é mais do que uma escolha racional contra a corrupção. Essencialmente, **promover a integridade é incentivar comportamentos de interesse público** em detrimento de comportamentos que servem a si mesmos, como práticas corruptas e antiéticas. No entanto, **o comportamento humano é frequentemente uma dimensão negligenciada na elaboração de políticas de integridade.** Os esforços existentes para **prevenir a corrupção ainda são amplamente baseados em um modelo racional de tomada de decisão.** **Essa abordagem geralmente enfatiza a importância de aumentar os custos e diminuir os benefícios de comportamentos indesejados.** As recomendações de políticas comuns derivadas disso incluem controle e sanções e redução da discricionariedade dos tomadores de decisão, a fim de diminuir a possibilidade de mau comportamento. Às vezes, isso **levou ao excesso de regulamentação**, ao estabelecimento de controles paralisantes e à desconfiança na administração pública. **As políticas de integridade**

mudaram de um foco estreito na dissuasão e aplicação para promover decisões baseadas em valores no setor público e na sociedade.

Um sistema de integridade pública, como reconhecido pela Recomendação da OCDE de 2017 sobre integridade pública, é a base da confiança nos governos, instituições e em toda a sociedade. Com Insights Comportamentais para a Integridade Pública, a **OCDE está liderando uma abordagem centrada no ser humano para a integridade pública**. As evidências das ciências do comportamento destacam os fatores sociais e psicológicos que influenciam o comportamento.

O Prêmio Nobel de 2017 em ciências econômicas concedido a Richard Thaler é um reconhecimento por políticas de comportamento comportamental, como **Nudges** ("cutucadas") - sutilmente **tornando uma boa escolha mais provável sem limitar as opções do tomador de decisão**.

Ao longo das últimas duas décadas, um crescente corpo de evidências experimentais do laboratório e do campo lançou luz sobre como as redes corruptas funcionam, como os indivíduos são tentados a lucrar com a corrupção e como reagem aos incentivos fornecidos pelas medidas anticorrupção. **A pesquisa comportamental produziu uma grande variedade de ideias que os formuladores de políticas podem extrair para desenvolver políticas de integridade inovadoras e bem direcionadas.**" (pág. 3, tradução livre, grifos meus).

Diante desse cenário, pode-se esperar que a ciência comportamental traga reflexões relevantes para esse novo papel do Estado de tutor de empresas no campo da integridade com o advento da Lei Anticorrupção, que confere aos órgãos de controle interno esse acompanhamento da necessária mudança cultural das empresas que realizam acordos de leniência.

3.2 INSTRUMENTO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL

A economia comportamental (ECCO) tem instrumentos como o *Nudge*, que propõe a adoção de estímulos positivos para a boa conduta preconizada pelo Estado em vários campos da vida pública.

O ganhador do Prêmio Nobel, Richard Thaler, define *nudge* como: "Qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altere o comportamento das pessoas de uma maneira previsível, sem proibir nenhuma opção ou alterar significativamente seus incentivos econômicos". (Thaler, 2009, p. 6).

Segundo os autores, para contar como um simples empurrão ou cutucão (*nudge*), a intervenção deve ser fácil e de baixo custo. *Nudges* não são ordens, por exemplo, ajustar no

mercado as frutas ao nível dos olhos conta como uma cutucada, já banir *junk food* das prateleiras não.

Dentro da filosofia de não ser um incentivo meramente econômico, o *nudge* não tem limite de campo de atuação comportamental, pois o que se quer é incentivar uma escolha mais adequada, o que naturalmente se aplica às escolhas éticas, portanto passa a ser uma ferramenta comportamental que potencial para impulsionar a implementação de um programa de integridade, que tem no seu cerne moldar comportamentos dentro da organização.

A ciência comportamental pode ser uma grande aliada no engajamento de colaboradores de organizações a um programa de integridade, não só pela ação interna da empresa que esteja promovendo sua recuperação ética por meio do acordo de leniência, mas também apoiando conceitualmente as intervenções da CGU durante o monitoramento ativo desses acordos realizados com o governo federal no âmbito da União.

A economia vem se apropriando de preceitos e descobertas do campo da psicologia, trazendo para o debate um contraponto ao *homo economicus* – um indivíduo racional e egoísta com preferências relativamente estáveis, que toma suas decisões, adotando uma racionalidade própria para suprir seus interesses pessoais, que é limitada pela sua capacidade de lidar com as informações disponíveis. Essa perspectiva tradicional de racionalidade limitada atribui aos princípios de mercado e de refinamento dessa racionalidade a capacidade de ajustes necessários nas falhas de tomada de decisões.

A ECCO leva em conta que as pessoas tomam suas decisões tomadas de decisão baseadas em suas experiências pessoais, em seus hábitos e, por isso, adotam modelos de decisão simplificados e ágeis para as decisões menos críticas do cotidiano. Os aspectos emocionais e as tendências de comportamento semelhantes em grupos sociais em que o indivíduo se insere tem relevante influência em seu processo decisório.

Camerer (1999) explica que essa aproximação da economia com a psicologia surge da flexibilização do princípio da racionalização econômica para alternativas comportamentais, portanto consiste na transição da teorização prescritiva de como o indivíduo deve se portar para um modelo mais observador de como esse indivíduo se comporta na prática, aproximando a ciência econômica e a psicologia.

De fato, a economia comportamental representa uma reunificação da psicologia e da economia, em vez de uma síntese totalmente nova, porque o

pensamento inicial sobre economia foi estabelecido como um insight psicológico. Por exemplo, em sua Teoria dos sentimentos morais, Adam Smith descreveu todas as maneiras pelas quais as pessoas se preocupam com os interesses dos outros. Em seu livro posterior, *The Wealth of Nations*, ele sugere que as pessoas têm direito ao jantar não da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro, mas da consideração [desses agentes] ao seu próprio interesse. (1999, p.10575). (Tradução livre)

Os psicólogos Keith Stanovich e Richard West propuseram uma visão, reproduzida em Kahneman (2011), de um sistema de racionalidade dual:

O sistema 1 opera de forma automática e rápida, com pouco ou nenhum esforço e nenhum senso de controle voluntário.

O sistema 2 atribui atenção às atividades mentais que demandam esforço mental, incluindo cálculos complexos. As operações do sistema 2 são frequentemente associadas à experiência subjetiva de agência, escolha e concentração.” (p. 29)

Kahneman reforça que os sistemas são complementares e interagem entre si, o sistema 1, instintivo, automático, baseado na experiência e relativamente inconsciente, enquanto o sistema 2, mais reflexivo, controlado, que demanda maior capacidade de concentração e foco do indivíduo para lidar com alguma de decisão mais elaborada.

A compreensão desses mecanismos de tomada de decisão, que a economia comportamental aporta, abre novas possibilidades de aprimoramento de políticas públicas, inclusive no que tange ao fomento à integridade.

3.3 MECANISMOS DE ÉTICA COMPORTAMENTAL

Por sua vez, a ética comportamental (ETCO), que analisa os mecanismos mentais que levam pessoas de boa índole a cometerem desvios éticos, oferece a perspectiva dos perfis éticos que devem ser considerados para alicerçar medidas anticorrupção mais contextualizadas ao público.

Feldman (2018) por sua vez, apresenta o desafio do Estado de agir na regulação do comportamento humano em favor de um comportamento ético. Na visão do autor, é preciso diferenciar as “boas” pessoas das “más” pessoas (*good people x bad people*). Essa diferenciação visa compreender por que as pessoas “boas” cometem atos antiéticos ou ilegais e como influenciar esse comportamento de forma positiva.

Processos psicológicos ajudam a explicar por que pessoas que geralmente agem moralmente às vezes o fazem em seu próprio interesse em vez de cumprir suas obrigações profissionais. Como a pesquisa sobre corrupção e conflitos de interesse tem mostrado, alguns desses processos são inconscientes.

Às vezes, por exemplo, a pressão corporativa para atingir metas financeiras reduz a barreira para conduta ética. Além disso, quando as pessoas não têm tempo para considerar cuidadosamente seu comportamento, eles confiam no processo de pensamento rápido e automático que lhes permitam agir de maneira antiética, sem refletir sobre as implicações de suas ações.

As pessoas também possuem pontos cegos éticos, que pode impedi-los de reconhecer que estão agindo de forma corrupta. Elas podem não perceber que estão fazendo o que querem fazer e não o que deveriam fazer, que estão sendo influenciadas por preconceitos inconscientes ou que elas estão em um conflito de interesse.

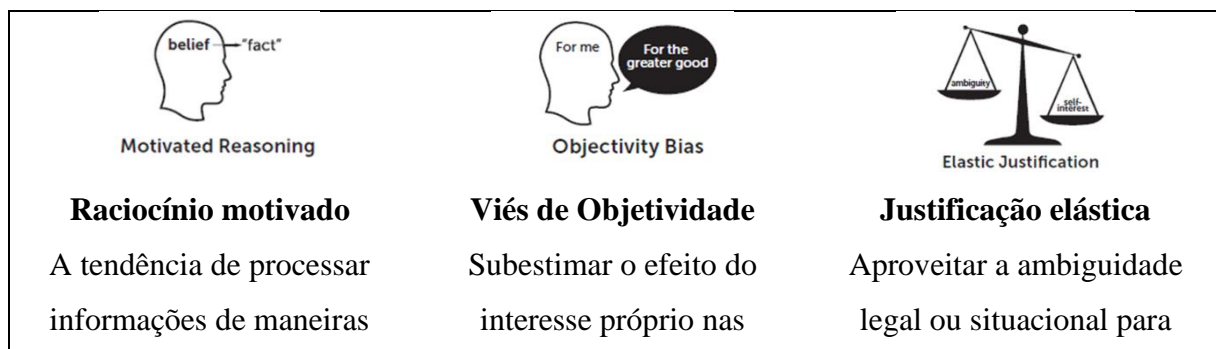
Em um contexto corporativo, onde o foco está em aumentar a lucratividade de uma empresa, um consultor financeiro pode, por exemplo, cegamente seguir as diretrizes de investimento da empresa ao invés de pesar totalmente as necessidades de um cliente (a quem o consultor eticamente deve lealdade).

Outros processos psicológicos que surgem em jogo permitem que pessoas boas mantenham boa imagem moral de si mesmos. Isso é racionalmente motivado, há uma tendência de processar informações de maneiras que se encaixam nos desejos egocêntricos e crenças pré-existentes. Existe também a tendência de as pessoas se enganarem, antes e depois do fato, pensando que ações antiéticas são realmente éticas ou pelo menos justificáveis.

Diante desses mecanismos psicológicos, pode ser muito difícil para as pessoas serem honestas sobre quais são suas reais motivações.

A pesquisa em ETCO também revelou uma fascinante nuance: Em situações em que é mais fácil para as pessoas se verem como bons, elas têm maior probabilidade de se envolver em comportamentos corruptos. Por exemplo, ganhos sutis ou implícitos podem causar mais corrupção do que ganhos financeiros óbvios. Nesse sentido, aceitar que poderia ser visto como parte de uma troca social é muito mais fácil para que as pessoas boas se justifiquem do que receber pagamentos em dinheiro, que são mais problemáticos legalmente e mais difíceis de justificar. (p 88-89) (Tradução livre)

Figura 01 – Justificativas mentais para desvios



que se encaixam nos desejos egocêntricos e nas crenças preexistentes	decisões e atribuir escolhas a motivações objetivas, profissionais ou legítimas	racionalizar o comportamento de interesse próprio
--	---	---

Fonte: Feldman (2018, p 88-89) (tradução livre)

A premissa aqui é que as pessoas sem índole são uma minoria no grupo social, mas elas têm uma capacidade relevante de envolvimento com delitos e, também, de acobertamento por pessoas de boa índole.

O autor também procura diferenciar a economia comportamental (ECCO) da ética Comportamental (ETCO). Como dito, a ECCO se concentra nos sistemas de escolhas do indivíduo entre o intuitivo (sistema 1) e o reflexivo (sistema 2), conforme esquematizado em Kahneman (2011).

Por sua vez, a ETCO se concentra na falta de capacidade das pessoas em reconhecer a extensão do interesse próprio em sentido amplo que afeta o seu comportamento, bem como na necessidade desses que agem no próprio interesse em manter uma visão positiva e coerente de si mesmos.

A ética comportamental traz algumas percepções pouco intuitivas, por exemplo, de que as pessoas agem de forma menos ética em grupo do que sozinhas. Identificou-se uma propensão ao conluio no caso de 2 agentes que podem se beneficiar de atos antiéticos combinados entre si, eles se sentem mais tentados a esse comportamento pela diluição da responsabilidade, colocando em debate certas segregações de função pregadas em sistemas de controle interno.

Outro comportamento recorrente observado pela ETCO é quando um ato antiético praticado por um agente beneficia a terceiros e não a si mesmo diretamente. Esse agente não identifica falha moral por não ter um ganho direto, especialmente se age em prol de alguém mais necessitado.

Tanto a ECCO como a ETCO são ferramentas comportamentais que, quando combinadas, têm grande potencial para fortalecer as estratégias de prevenção da corrupção.

3.4 CAPACIDADE DE INFLUENCIAR A ORGANIZAÇÃO

Por sua vez, Langevoort (2018) procura trazer a discussão da ética comportamental para o espaço organizacional, explora os aspectos de como projetar um programa de *compliance* efetivo, que passa por prever o comportamento humano em determinadas situações de risco. Isso se dá desde os aspectos de monitoramento daqueles que estejam mais suscetíveis a condutas irregulares, passando por aspectos da comunicação e capacitação, a fim de estabelecer quais mensagens e incentivos podem criar um ambiente que desestime o comportamento antiético.

A perspectiva da psicologia difere daquela trazida pela economia, que procura reduzir a análise comportamental ao custo benefício entre a conduta indevida e benefícios próprios auferidos.

Na visão da ética comportamental, deve-se considerar as tendências humanas de exercer a trapaça simplesmente por ter a convicção de não punição ou pelo contexto social (coletivo) de pertencimento e proteção do grupo ou, ainda, nas justificativas éticas que confortam esses transgressores. É, portanto, um complexo de percepções que transcendem a racionalidade econômica.

A imagem positiva que o indivíduo faz de si mesmo como um ser ativo e de princípios embaça a percepção de condutas lesivas que não tem efeito pecuniário direto como no caso do suborno, especialmente quando se faz um ato que se considera altruístico, como ajudar alguém enfermo a furar uma fila de espera no hospital por sua influência pessoal, sem sequer considerar que essa fila existe para tratar a gravidade das enfermidades na devida prioridade.

Uma trapaça leva a outra, a sensação de impunidade ou de conforto moral é crescente nos indivíduos que sucumbem a ações antiéticas, bem como um ambiente de alta competição leva a pressões por resultados que aumentam o apetite a riscos e flexibiliza princípios morais se o impacto é uma promoção, bônus ou mesmo sustentar um emprego.

Outro conforto é a má conduta em grupo. A sensação de pertencimento ao grupo induz à reprodução do comportamento indevido, que é predominante nesse grupo. Ser aceito no seu grupo social flexibiliza a consciência dos atos indevidos.

A inclinação para enganar cresce um passo de cada vez. Em estudos de comportamento criminoso em negócios, continuamos sendo lembrados de que

muitas histórias de **transgressões corruptas começam com algo bastante pequeno e relativamente inocente**. Isso se encaixa com muito do que já temos coberto. Se as **pessoas estão dispostas a ultrapassar um pouco a linha, essa linha se move** para que, quando surge outra tentação, o próximo pequeno passo os afasta ainda mais a linha de base. E assim por diante. **Racionalizações que ajudaram e favoreceram o oportunismo original recursivamente se tornar parte de um novo normal**. (Langevoort, 2018, p.8, tradução livre, grifos meus).

Ariely (2012) reconhece o comportamento trapaceiro dos indivíduos como algo inerente a sua natureza, que possui uma racionalidade de custo-benefício, ou seja, um ato indevido, ou trapaça, ocorre quando o ganho é maior que o risco de ser pego ou maior que a consequência de ser pego na trapaça. Em seus experimentos, O Autor identifica que essa relação não responde a uma escala crescente, ou seja, quanto maior o benefício ou menor a chance de ser pego, isso não se traduz em uma ampliação correspondente dos delitos.

Ariely (2012) verificou que a racionalidade que leva à trapaça encontra certos limites morais, que convencionou chamar de “margem de manobra”, na qual o indivíduo que faz uso de meios corruptos para alcançar resultados tem limites próprios que se repetem nos experimentos, pois existe a necessidade humana de se sentir honesto e honrado.

Em poucas palavras, a tese central da teoria é que nosso comportamento seria conduzido por duas motivações opostas. **Por um lado, queremos nos ver como pessoas honestas e honradas**. Queremos poder no olhar no espelho e nos sentirmos bem em relação a nós mesmos (os psicólogos chamam isso de **motivação do ego**). **Por outro lado, queremos nos beneficiar com a trapaça** e conseguir o máximo de dinheiro possível (essa é a tradicional motivação financeira). Claramente, **essas duas motivações estão em conflito**. Como podemos assegurar os benefícios da trapaça e, ao mesmo tempo, ainda nos vermos como pessoas honestas e maravilhosas?

É aqui que nossa fantástica flexibilidade cognitiva entra em ação. Graças a essa **habilidade humana, desde que trapaceemos somente um pouco, podemos nos beneficiar com a trapaça e ainda nos vermos como seres humanos maravilhosos**.

Esse **equilíbrio** é o processo de racionalização e a **base** do que vamos chamar de “**teoria da margem de manobra**.” (p. 11, grifos meus).

Exemplifica esse comportamento da margem de manobra a típica anedota de pescador honesto que não inflaciona o resultado da pesca além de 25% em média, porque mentir é pecado, mas um exagero controlado passa na sua régua de caráter.

Uma perspectiva que o estudo da OCDE (2017) traz é a possibilidade de projetar para uma organização comportamentos desejados por meio de *nudges* que sejam direcionados para

aquelas pessoas que tem influência natural junto aos demais colaboradores como seus líderes, seja pela posição que ocupam ou pelo carisma que exercem.

Quando pessoas suficientes são empurradas para a mudança comportamental, esses novos comportamentos têm o potencial de se tornar hábito, passando de escolhas e ações deliberadas, conhecidas como processamento controlado, para ações menos deliberadas, menos trabalhosas e habituais, conhecidas como processamento automático.

Incentivar supervisores ou outras pessoas poderosas ou influentes dentro de uma organização pode ter um efeito multiplicador, de modo que os comportamentos exibidos e endossados por indivíduos influentes têm mais chances de serem adotados em massa, cutucando (*nudging*) toda uma organização no processo.

De fato, acredita-se que **líderes carismáticos e transformadores** possuam qualidades **que inspiram os seguidores a se comportarem da maneira desejada**, a serviço de um objetivo maior. Incentivar esses líderes pode causar mudanças comportamentais em larga escala.

Obviamente, aqueles que ocupam cargos de liderança formal no topo da hierarquia organizacional também estão em boa posição para efetuar mudanças comportamentais generalizadas, alterando políticas e procedimentos organizacionais. **Nudges que ajudam os tomadores de decisão de alto nível (líderes, conselhos etc.) a otimizar as decisões de políticas organizacionais diante de seus próprios vieses e irracionalidades podem funcionar a adequar a cultura organizacional.**

Assim, ajudar os tomadores de decisão a ver a conexão entre políticas, procedimentos e comportamento em situações reais é outra maneira de cutucar toda a organização.” (p.5-6) (tradução livre)

Verifica-se com os acordos de leniência que o Estado impõe um desafio complexo à empresa aderente, o de moldar um comportamento coletivo a fim de evitar práticas anticorrupção. Nesse compasso, essa institucionalização de comportamentos organizacionais desejados demanda uma reflexão sobre os perfis de indivíduos que se quer moldar o comportamento e como eles racionalizam suas escolhas.

Feldman (2017) divide os indivíduos em 2 grupos: aqueles que têm uma índole ruim (*bad people*), que se concentram em obter vantagens em proveito próprio e racionalizam pelo custo benefício como agir dessa maneira ou com aqueles que se consideram de boa índole (*good people*), que pode ser considerada uma parcela significativa da população.

A visão econômica neoclássica e racional da corrupção organizacional atribui a culpa por tais irregularidades às “**pessoas más**” - **indivíduos egocêntricos que conscientemente promovem seus próprios interesses**, independentemente dos custos para os outros. Essa visão também pressupõe que as pessoas avaliam os prós e os contras de sua situação e fazem uma escolha totalmente racional sobre como se comportar. Além disso, **presume**

que o controle da corrupção depende da existência de códigos formais de comportamento; impor multas altas por mau comportamento; e fornecer incentivos financeiros por se comportar de maneiras que beneficiem outras pessoas, como vincular recompensas ao sucesso de um grupo e não às ações de um indivíduo.

No entanto, as abordagens padrão podem falhar com uma parte importante da população: pessoas que se consideram mais éticas do que realmente são. **A pesquisa de ética comportamental demonstra que essas “pessoas boas” promovem seus próprios interesses à custa de outras em determinadas situações - principalmente naquelas que lhes permitem ter apenas uma consciência limitada das ramificações éticas de seu comportamento ou que pelo menos lhes permitam enganar a si mesmos a pensar que estão se comportando eticamente.** Ironicamente, às vezes, medidas clássicas destinadas a conter a corrupção na verdade acabam por promovê-la. (p.88, grifos meus).

Para os indivíduos de má índole, as normas e os códigos, com suas respectivas sanções, delimitam os riscos de sua conduta indevida que são, em regra, calculistas; Para as pessoas de boa índole, que tendem a superestimar sua honestidade e justificar seus atos ou mesmo ignorar condutas indevidas, não se consegue o mesmo efeito de delimitação apenas pelas normas e códigos, pois essas pessoas cometem delitos movidas por oportunidade ou incapacidade de perceber seu erro.

A mentalidade de transgressores das normas pode ser assim sintetizada em três perfis de comportamentos primários:

Quadro 01 – Mentalidade de quem comete desvios

Três mentalidades implícitas de transgressores

Perfil	Nível de consciência da ilegalidade	Motivação para seguir a lei
Transgressores erráticos (<i>Erroneous wrongdoers</i>)	inconscientes, cegos, antiéticos situacionais	Motivação intrínseca, moralidade genuína
Transgressores situacionais (<i>Situational wrongdoers</i>)	Parcialmente ciente, provavelmente racionalize sua motivação para evitar reconhecer suas más ações	Dissonância entre motivação intrínseca para obedecer à lei e o desejo de aumentar sua vantagem pessoal; usará justificativas éticas para resolver essa tensão

Pessoas “Más” e calculistas (<i>“Bad” calculative people</i>)	Consciente, deliberativo, calculista	Motivação extrínseca
---	--------------------------------------	----------------------

Fonte: Feldman (2018, p. 151)

As boas pessoas (*good people*) transgressoras, sejam elas desavisadas (*erroneous wrongdoers*) ou situacionais (*situational wrongdoers*), sob ótica da ética comportamental, promovem seu interesse pessoal, sem conectar sua atitude direta com uma má conduta ou consideram suas atitudes justificáveis.

Essa distância entre o que o indivíduo acredita ser correto e o fato ocorrido, ou quando ele atribui sua conduta a um bem maior e não a um benefício pessoal, são típicas situações de conflito de interesses camufladas nessa ausência de compreensão dos atos cometidos.

3.5 ARMADILHAS QUE PREJUDICAM OS COMPORTAMENTOS DESEJADOS

Quanto mais abstratas e ambíguas as regras, maior a probabilidade de uma interpretação que leve a uma conduta indevida.

Feldman sintetiza abaixo um conjunto de recomendações para minimizar oportunidades de ações corruptas pelas consideradas boas pessoas (Feldman (2017, p. 94).

Quadro 02 – Formas de prevenir corrupção por parte das pessoas de boa índole

MANEIRAS DE PREVENIR A CORRUPÇÃO DE BOAS PESSOAS

Situações que promovem a corrupção	Soluções clássicas e suas armadilhas	Soluções de ética comportamental
<p>As regras e normas vagas</p> <p>A ambiguidade permite que as pessoas que se consideram morais se convençam de que o comportamento antiético é ético e, portanto, legal.</p> <p>Conflitos de interesse não monetários</p> <p>As pessoas que recusariam subornos diretos muitas vezes podem ser influenciadas por recompensas mais sutis, como oportunidades de autopromoção.</p> <p>Justificativas disponíveis</p> <p>A corrupção é mais provável se as pessoas puderem se convencer de que todo mundo está agindo de uma certa maneira ou de que não</p>	<p>Divulgação de conflitos de interesse</p> <p>Ironicamente, divulgar informações a clientes ou pacientes pode dar às pessoas licença para se comportarem de maneira interessada.</p> <p>O princípio dos quatro olhos</p> <p>Ter duas pessoas aprovando todas as transações é uma estratégia amplamente usada para reduzir comportamentos antiéticos, mas pesquisas sugerem que o envolvimento de mais pessoas pode realmente aumentar a corrupção.</p> <p>Soluções parciais</p> <p>Soluções parciais (como evitar dependência total) podem ser piores do que nenhuma solução. Por exemplo, ter várias fontes de financiamento facilita a sensação de que uma recompensa</p>	<p>Nudges</p> <p><i>Nudges</i> que frequentemente lembram as pessoas de suas responsabilidades éticas podem ser particularmente eficazes na promoção do comportamento moral. (Veja "Declarações obrigatórias" abaixo para um exemplo.)</p> <p>Detecção</p> <p>Os programas de aplicação da lei que investem recursos na detecção de corrupção podem ser impedimentos mais efetivos do que grandes multas (que podem parecer irrelevantes para pessoas que não se veem se comportando de maneira corrupta).</p> <p>Blinding</p> <p>Restringir o acesso a informações que possam prejudicar as respostas de outras pessoas pode reduzir vieses explícitos e implícitos.</p>

<p>estão prejudicando ninguém.</p> <p>Lealdade a uma organização</p> <p>Sentir-se responsável por uma organização pode reduzir as restrições éticas ao prejudicar clientes, fornecedores e outras pessoas, se ao fazer isso, se beneficia essa organização.</p>	<p>eticamente obscura fornecida por qualquer uma das fontes não prejudica a objetividade da organização financiada.</p> <p>Códigos éticos</p> <p>Esses códigos são amplamente utilizados nas organizações, mas não é prestada atenção suficiente aos efeitos das palavras específicas que são usadas; algumas opções de linguagem podem aumentar o comportamento antiético em vez de diminuí-lo.</p>	<p>Políticas direcionadas</p> <p>Concentrar-se nas maneiras pelas quais situações específicas aumentam a vulnerabilidade ao comportamento antiético pode ser mais eficaz do que uma abordagem de tamanho único.</p> <p>Declarações obrigatórias</p> <p>Para tomadores de decisão corporativos ou governamentais, o uso frequente de declarações escritas de conflitos de interesses pode dificultar a deflagração de tais conflitos.</p>
--	---	--

Fonte: Feldman (2017, p. 94) (tradução livre)

Diante desse espaço de interseção potencial da ciência comportamental com os esforços organizacionais e estatais de promoção da conduta ética nas organizações públicas e privadas é que nos parece oportuno analisar como se constroem as recomendações de integridade que o Estado brasileiro induz a partir da Lei anticorrupção e o que se pode esperar de seus efeitos.

4. METODOLOGIAS APLICADAS

A fim de analisar as recomendações emanadas pela Controladoria-Geral da União em acordos de leniência celebrados pela União, que orientam o aprimoramento dos programas de integridade fundamentados na Lei 12.846/13 (Brasil, 2013), a pesquisa pretende realizar um estudo de caso exploratório.

O presente estudo se debruçará sobre o acordo de leniência estabelecido com a empresa Odebrecht S/A, especificamente sobre as recomendações de integridade que esta deve cumprir. As recomendações da CGU materializam o anseio do Estado na mudança cultural da empresa,

visando que essa empresa alcance o patamar de confiança na sua governança a ponto de se manter habilitada a transacionar com o governo federal, desde que implementem efetivamente essas recomendações. Esse encaminhamento é decisivo para continuidade dos negócios da empresa com o setor público.

Em busca do “Como” e o “Por que” é que se opta pela estratégia de pesquisa com o estudo de caso. Segundo Yin (2001), esses estudos investigam os fenômenos de forma empírica, mas dentro de seu contexto de realidade e podem ter como propósito: delimitar situações da vida real por meio de um estudo exploratório; descrever o fenômeno observado dentro do contexto de investigação na pesquisa descritiva ou; explicar as variáveis que dão causa a um fenômeno na pesquisa explicativa.

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. Pode-se complementar esses estudos de casos "explanatórios" com dois outros tipos - estudos "exploratórios" e "descritivos". Independentemente do tipo de estudo de caso, os pesquisadores devem ter muito cuidado ao projetar e realizar estudos de casos a fim de superar as tradicionais críticas que se faz ao método.” (p.19)

O Estudo de caso passa por esmiuçar o texto as recomendações de integridade emanadas pela CGU no Acordo de Leniência da Odebrecht o que sugere um aprofundamento da interpretação dessas recomendações.

Bauer e Gaskell (2002) explicam que a “análise do conteúdo” clássica consiste em um método de análise de texto que nos permite extrair algumas características do corpus do texto, como “tipos”, “qualidades, e “distinções”, antes de eventuais quantificações.

Pretende-se analisar cada uma das recomendações feitas à Odebrecht S/A, identificar os aspectos comportamentais que se espera dos agentes da empresa e trazer à tona as dimensões da ciência comportamental que possam dar maior efetividade a essas recomendações.

Por sua vez, as entrevistas em profundidade realizadas com as equipes responsáveis pelos acordos de leniência possibilitaram debater com esses atores os critérios e expectativas sobre a forma com que as recomendações são elaboradas no contexto do acordo realizado, sem recorte específico nas recomendações da Odebrecht S/A, pois limitaram em quantidade e qualidade a percepção do que orienta as recomendações da CGU e como essa vem evoluindo com o acúmulo de experiências.

Como destacam Bauer e Gaskell (2002), o que se espera dos entrevistados selecionados não é uma coleção aleatória de opiniões, mas perceber o espectro dessas opiniões: “a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão.” (p. 68).

As entrevistas compreenderam atores que participaram do processo dos acordos de leniência previstas na Lei Anticorrupção no âmbito da União.

Como na fase de negociação temos atores de duas organizações, CGU e AGU, ambas foram contempladas para ampliar a pluralidade de visões.

As entrevistas foram individualizadas e gravadas, seguindo roteiro amplo, mas com especialização da abordagem de acordo com a real experiência do entrevistado no tema, sem recorte específico do caso da Odebrecht S/A. O intuito das entrevistas foi extrair mais que o papel formal desses atores, mas sua percepção e perspectiva como agente operador da norma, sem se limitar ao caso da Odebrecht S/A, mas que alcançasse a percepção geral sobre os acordos e as recomendações de integridade realizados nos acordos formados pela CGU. Também foi aberto momento *off record* para considerações de contexto a temas sensíveis que não caibam ser identificadas.

No total foram realizadas 13 (treze) entrevistas com Auditores Federais de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU) e Advogados da Advocacia-Geral da União (AGU), que são os representantes do Executivo Federal com a prerrogativa legal de condução dos acordos de leniência no governo federal (Anexo II).

A fim de se colher um espectro amplo da visão do Estado, procurou-se selecionar os seguintes atores que trouxeram perspectivas complementares relacionadas às recomendações de integridade negociadas:

Figura 02 - Perfil dos entrevistados



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 03 – Perspectivas por perfil de entrevistado

Ator	Perspectivas
Negociadores do acordo	Identificar quais aspectos são passíveis de negociação em um programa de integridade
Avaliadores do programa de integridade	Quais os critérios para se determinar as exigências estabelecidas para os programas de integridade do acordo
Monitores do programa de integridade	Que aspectos são verificáveis na implementação do cumprimento das recomendações e quais testes são possíveis de serem realizados

Fonte: Elaborado pelo autor.

5. OS RESULTADOS OBTIDOS

5.1 PREMISSA DE REALIZAÇÃO DO ACORDO DE LENIÊNCIA

Primeiramente, é precedente falar que se parte da premissa que a principal motivação das empresas para celebração dos acordos reside na perspectiva da sobrevivência empresarial, portanto as empresas enquadradas na Lei Anticorrupção só teriam perspectiva de se reerguerem e voltar a prosperar se conseguirem manter em seus negócios a relação comercial com o setor público. Isso só se aplicaria nas empresas de alta dependência em sua carteira de projetos públicos, não possuindo negócios no segmento privado que possam sustentar o seu modelo de negócios, que é exatamente o caso da Odebrecht S/A.

Sem o acordo de leniência, a consequência legal seria a declaração de inidoneidade da empresa e sua consequente inabilitação de realizar negócios com o governo federal nos termos da Lei 8.666/93 (Brasil, 1993), bem como sanções de proibição de receber incentivos, subsídios ou subvenções, além da publicidade negativa ao serem inseridas em cadastro público de sanções prevista na própria Lei 12.846/2013 (Brasil, 2013).

Assumindo que essa adesão ao acordo de leniência com o Estado é uma opção inescapável para as empresas, surge o dever de o Estado de investigar qual o real empenho que essas empresas terão para alcançar os parâmetros de integridade preconizados como condição para celebração do referido acordo, que as permitirá continuar transacionando no setor público.

Essas recomendações se constituem de instruções para implementar, robustecer ou constituir um programa de integridade, materializadas na redação do acordo da Odebrecht S/A, portanto seu conjunto tem a pretensão de ajustar o comportamento ético dessa organização.

Portanto, é esse conteúdo substancial das recomendações de integridade que se quer investigar e cotejar sob a lente da ciência comportamental, para se possa enxergar possibilidades aplicação dessa ciência inovadora nesse contexto específico.

As recomendações feitas pela CGU no acordo Odebrecht S/A trazem à tona as expectativas que o governo federal tem de efetividade das medidas de integridade estabelecidas a essa empresa infratora, de modo que essas possam evitar novas fraudes com seus mecanismos de integridade fortalecidos e verificar se há suporte na ciência comportamental para essas expectativas se concretizarem.

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, procurou-se explorar o conhecimento tácito e a forma de racionalização que pessoas envolvidas com o fenômeno dos acordos consideram na escolha das recomendações, portanto contextualizado com a visão de Yin (2001, p. 32), que um estudo de caso é uma investigação empírica que observa detidamente um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e seu contexto não são claramente definidos.

5.2 PRECEITOS LEGAIS PARA OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Para se explorar as recomendações feitas é antecedente necessário que se tenha analisar quais são aspectos esperados pelo Estado na conformação de um programa de integridade, o que foi bem delineado na regulamentação da Lei 12846/2014 (Brasil, 2013), por meio de seu Decreto 8.420/2015 (Brasil 2015), que a partir da conceituação ampla que o define no Artigo 41 como: “conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.”

Em seguida estabelece uma série de parâmetros ou dimensões, a fim de esclarecer quais seriam esses mecanismos e procedimentos:

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

I - **comprometimento** da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;

II - **padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos** de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;

V - **análise** periódica **de riscos** para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;

VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;

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

IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciadores de boa-fé;

XI - **medidas disciplinares** em caso de violação do programa de integridade;

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XV - **monitoramento contínuo do programa** de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5o da Lei no 12.846, de 2013; e

XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos. (grifos meus).

Em síntese, pode-se dizer que essas dimensões de *compliance* são conjuntos de regras e consequências; estruturas e responsáveis; trocas de informação mediante capacitações e campanhas para disseminação do tema que, em regra, envolvem tomadas de decisões.

Trata-se de uma agenda nova para as organizações, que ainda percebem o investimento em *compliance* como custos operacionais e não como instrumentos essenciais para os bons negócios da empresa com a minimização de graves riscos institucionais caso essa empresa incorra em atos de corrupção.

5.3 ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES FEITAS À ODEBRECHT

No caso específico da Odebrecht S/A, afeto a todo grupo econômico, com o acordo de leniência (CGU, 2018) assinado, a empresa assume o compromisso de pagamento de R\$2,7 bilhões em sua cláusula nona e reconhece a necessidade de aperfeiçoar seu programa de integridade com o objetivo de adaptá-lo a seus riscos e características, atuais conforme as disposições previstas nos artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015.

Portanto há primeiramente a o comprometimento de atendimento às dimensões gerais da norma para em seguida assimilar e atender a 10 recomendações específicas apresentadas ao programa de integridade do grupo (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2019):

- (i) **Comprovar o monitoramento** da implementação **dos programas de integridade** nos Negócios do Grupo;
- (ii) Garantir que em todos os Negócios do Grupo, a instância responsável pelo programa de integridade possua independência, autonomia e recursos suficientes para suas atribuições, que devem ser descritas na Política de Conformidade de cada Negócio do Grupo;
- (iii) Dar destaque às comunicações periódicas da alta direção sobre o programa de integridade na página específica na internet da Odebrecht, para ampliar a visibilidade do seu comprometimento para a sociedade, o mercado, os fornecedores e demais stakeholders;
- (iv) Assegurar que a área de **Conformidade** e a área de Auditoria Interna da Odebrecht **monitorem continuamente o programa de integridade** do Grupo, especialmente após a saída dos monitores externos;
- (v) **Fornecer informações sobre os colaboradores**, integrantes que permaneceram no Grupo Odebrecht após firmarem acordos com autoridades públicas, com reporte do cumprimento das obrigações e envio de evidências documentais do acompanhamento de cada colaborador monitorado, ao menos semestralmente;
- (vi) **Prestar mais informações sobre os lenientes**, integrantes que aderiram posteriormente aos acordos com autoridades públicas, e adotar ações de remediação similares e proporcionais às aplicadas aos colaboradores, com reporte do monitoramento dessas ações, por meio de evidências documentais do acompanhamento de cada leniente monitorado, ao menos semestralmente;
- (vii) **Motivar a manutenção dos colaboradores e lenientes** nos quadros funcionais dos Negócios do Grupo;

(viii) Implementar procedimentos de **background check com foco em integridade**, na admissão de novos integrantes ou promoção para cargos de gerentes, executivos e membros da alta direção, e para integrantes que atuem em áreas com maior frequência no relacionamento com agentes públicos nacionais e estrangeiros;

(ix) Elaborar e comprovar a implementação de treinamentos presenciais e a distância para integrantes da Odebrecht que participem de projetos ou atividades de maior risco, conforme avaliação de riscos, documentada e aprovada pela R-Conformidade, como: interação com agentes públicos, com fornecedores e clientes etc.;

(x) Implementar procedimentos para mensurar o nível de assimilação dos conteúdos ministrados em cada treinamento, presencial ou a distância” (grifos meus).

Analisando o conteúdo das medidas apresentadas, foi possível realizar uma segregação das recomendações que tem caráter comportamental mais intenso do que outras recomendações que pretendem regular o comportamento com estruturas, processos ou procedimento, sintetizada abaixo.

Quadro 04 - Recomendações CGU no acordo de Leniência da Odebrecht

Tipo	Recomendação
Comportamento e sua verificação	i,iv,v,vi,vii,viii
Estrutura e Procedimentos	ii
Comunicação e Transparência	iii
Capacitação e avaliação de conhecimentos	ix,x

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos em PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (2019).

5.4 ANÁLISE DO DIRECIONADORES DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE DA ODEBRECHT

Por sua vez, a política de conformidade do grupo Odebrecht S/A como resposta, já tinha sido aprimorada na empresa desde 2016, durante o processo de negociação do acordo de leniência.

A política expressa o “compromisso com atuação ética, íntegra e transparente e com a implantação do Sistema de Conformidade, que começa no Conselho de Administração da Odebrecht S/A e deve se estender por todos os Integrantes da Organização” ODEBRECHT (2016, p.6).

Curiosamente, o programa também apresenta dez as diretrizes ou dimensões que orientaram a nova filosofia empresarial de seu programa de integridade:

1. **Combater e não tolerar a Corrupção** em quaisquer de suas formas, inclusive Extorsão e Suborno.
2. **Dizer não, com firmeza e determinação**, a oportunidades de negócio que conflitem com este Compromisso.
3. **Adotar princípios éticos, íntegros e transparentes** no relacionamento com agentes públicos e privados.
4. **Jamais invocar condições culturais ou usuais** de mercado como justificativa para ações indevidas.
5. Assegurar transparência nas informações sobre a Odebrecht, que devem ser precisas, abrangentes e acessíveis e divulgadas de forma regular.
6. Ter **consciência de que desvios de conduta**, sejam por ação, omissão ou complacência, agridem a sociedade, ferem as leis e destroem a imagem de toda a Odebrecht.
7. Garantir na Odebrecht, e na cadeia de valor dos Negócios, a prática do Sistema de Conformidade, sempre atualizado com as melhores referências.
8. **Contribuir individual e coletivamente para mudanças necessárias nos mercados e nos ambientes** onde possa haver indução a desvios de conduta.
9. Incorporar nos Programas de Ação dos Integrantes avaliação de desempenho no cumprimento do Sistema de Conformidade.
10. **Ter convicção** de que este Compromisso nos manterá no rumo da Sobrevivência, Crescimento e Perpetuidade.

Da mesma forma, procurando identificar aquelas dimensões que concentram os aspectos comportamentais dos estruturais e procedimentais, obtivemos:

Quadro 05 - Diretrizes Odebrecht em seu programa de integridade

Tipo	Recomendação
Comportamento e sua verificação	1,2,3,4,6,8,10
Estrutura e Procedimentos	7
Comunicação e Transparência	5
Capacitação e avaliação de conhecimentos	9

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos em ODEBRECHT (2016).

Essa convergência de atenção ao aspecto comportamental exposta na densidade de expectativas do Estado e da própria empresa, tanto na adequação, como no monitoramento do

comportamento dos colaboradores da empresa, suscita a discussão de quanto é possível promover um comportamento por meio da ciência comportamental.

5.5 O QUE OS OPERADORES PÚBLICOS DOS ACORDOS TRAZEM AO DEBATE

Por sua vez as entrevistas realizadas corroboraram o contexto dos primeiros acordos de leniência e narraram o real e interessado “espírito de colaboração” daqueles que inauguravam esse instituto do acordo. Conforme explica o 9º entrevistado:

Acho que tudo começa com empatia, no sentido de que você precisa compreender a **expectativa** do Ministério Público naquele tipo de acordo, **da empresa, de virar a página rápido para poder voltar a ser contratada, da sociedade de recuperar até o último centavo, da CGU, da AGU**. Todos têm um interesse em relação aos desafios da Lei 12.846/2013.

A Lei anticorrupção foi pensada certamente para cenário que não era o da Lava Jato. Esse batismo talvez seja o maior caso de corrupção que a gente venha a enfrentar. A lei não estava preparada para carga de dados de corrupção que se descobriu e vários desafios se apresentaram. Por exemplo, a parte penal chegou antes, então não foram as empresas que descobriram um ato que não compactuava e bateram na porta da CGU, **na verdade as empresas sucumbiram à força do Estado na perspectiva penal e, a partir daí, numa conta pragmática de empresariado resolveram colaborar porque a conta não ia fechar. Isso estava muito claro.** (grifos meus).

Na sua narrativa, os negociadores enfatizaram as dificuldades nas primeiras negociações de assimilação por parte da empresa das reais condições para a realização do acordo de leniência. O espírito de negociação que as empresas apresentavam no início das tratativas era de exclusiva minimização de danos, ou seja, as empresas da Lava Jato (primeiros casos) se preocupavam exclusivamente na redução das multas ao mínimo, sem dar relevância devida à adequação de seus programas de integridade como prevê a Lei 12.846/2013 (Brasil, 2013) e o Decreto 8.420/2015 (Brasil, 2015).

O 7º entrevistado destaca que “algumas empresas tentam se colocar como vítima da situação, o que não facilita o avanço das negociações.”. Já o 12º entrevistado destaca aponta: “as empresas que fizeram acordo não tinham outro caminho, estavam buscando sua sobrevivência e sem margens de negociação.”

Conforme narra o 12º entrevistado: “a dúvida se as empresas vieram apenas para contenção de danos ou mudar de postura no início é evidente que foi pela primeira opção. O que ficava latente nas empresas nacionais familiares”

Essa resistência apontada pelos entrevistados e as dificuldades de executar essa nova função pública de negociação nos termos da Lei Anticorrupção levou, no primeiro momento, a recomendações mais genéricas por parte dos avaliadores e à necessidade de revisões dessas recomendações pelos agentes à medida que as negociações avançavam, o que ocorreu a passos lentos.

O 1º entrevistado indica que:

O ato lesivo pode não estar bem claro no início da negociação e vai incrementando conforme surgem as informações. É importante ter mais clareza do ato, o que não acontece no início dos acordos.

Para uma avaliação do programa de integridade da empresa mais madura, esta deve ocorrer em fase mais consistente da caracterização do ato lesivo.

O processo de construção das recomendações de aprimoramento do programa de integridade tem duas funções:

- a primeira função é identificar o grau de maturidade do programa de integridade vigente para fins de cálculo do redutor da multa, por existir na empresa um esforço preventivo pré-existente aos atos delituosos; e
- a segunda função é identificar os pontos de aprimoramento do programa, que possam contribuir para evitar novas ocorrências antiéticas, tornando o programa mais robusto e a governança nas relações com o setor público mais efetivas.

Inicialmente, o caráter das recomendações tinha caráter mais genérico, como aponta o 2º entrevistado: “as recomendações ainda muito prescritivas, mas estão evoluindo para mais foco no “o que” deve ser feito e menos no “como”. Isso dificulta monitoramento, mas evita engessar a empresa.” (grifos meus).

Como o tempo da negociação de um acordo de leniência se mostrou longo e intermitente, alguns com mais de doze meses nesse trâmite, as empresas avançavam em seus aprimoramentos do programa de integridade antes da assinatura do acordo, o que demandava novas avaliações das recomendações mais próximas ao momento de sua chancela, gerando um recorrente retrabalho para os avaliadores, entretanto era entendida uma reação proativa e positiva das empresas às recomendações emanadas pela CGU.

Assinado o acordo, cabe à empresa apresentar um plano de aprimoramento de seu programa de integridade em 90 (noventa) dias, a partir das recomendações firmadas no acordo (CGU, 2018), a fim de estabelecer um cronograma a ser acompanhado pelos monitores de integridade.

Os avaliadores do órgão de controle iniciaram suas avaliações dos primeiros acordos de forma ampla, sem uma focalização no ato lesivo e com uma linha mais prescritiva de “como” poderiam ser aprimorados os programas de integridade.

Também houve um atrelamento das recomendações de integridade com a obrigatoriedade de adoção pela empresa de uma certificação de qualidade de sistema de *compliance*, a ser obtida no mercado, baseada na ABNT NBR ISO 37001:2017⁶, visando dar sustentabilidade ao *compliance* no tempo, com avaliações regulares realizadas por empresas acreditadoras dessa norma, a fim de certificar que haverá continuidade e evolução do referido sistema. Em contrapartida, essa obrigação imposta amplia os custos da empresa.

Evoluindo esse processo, houve um redirecionamento por parte da CGU para que as avaliações fossem mais precisas na conexão com o ato lesivo e mais indicativas em relação ao “o que” se deveria aprimorar, permitindo à empresa maior flexibilidade nas alternativas de “como” implementar dos aprimoramentos.

Por sua vez, o monitoramento das recomendações de integridade nos acordos tem o desafio de verificar sua efetividade e se baseia na avaliação de cumprimento do plano de aprimoramento apresentado pela empresa. Esse processo se inicia com uma análise documental de conformidade, mas também há a possibilidade de monitoramento *in loco*, na qual os auditores de *compliance* da CGU vão à empresa observar os efeitos da implementação, fazer testes de auditoria e dialogar com o corpo técnico e gerencial da empresa.

Nas palavras do 12º entrevistado:

A integridade cuida do viés preventivo a longo prazo. Sem ele haveria um vácuo de olhar para o futuro e os rumos que o mercado está levando as empresas a aprimorar sua governança e a estruturar seu *compliance*. Essa **cobrança de investidores e negócios privados** com realização de DDI (*Due*

⁶ ABNT NBR ISO 37001:2017: Este Documento especifica requisitos e fornece orientações para o estabelecimento, implementação, manutenção, análise crítica e melhoria de um sistema de gestão antissuborno. O sistema pode ser independente ou pode ser integrado a um sistema de gestão global. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=368323>. Acesso em 25/02/2020.

Diligence) também **reforça a necessidade de as empresas investirem em seu programa de integridade.**

A CGU está estudando a **teoria comportamental para trabalhar a mudança cultural**, bem como reforçando as recomendações sobre a governança corporativa para que haja estruturas e relações que propiciem a integridade. **A Teoria comportamental é um caminho para trabalhar a cultura de integridade na integridade pública e privada.**

As empresas sabem que é no monitoramento dos acordos que a empresa recupera sua reputação e então há um esforço real de colaboração. As percepções dos gestores e da unidade de *compliance* é positiva e das equipes ainda incipiente, desconfiada do real compromisso dos dirigentes e donos. (grifos meus).

A grande preocupação que os atores entrevistados narraram era de que as empresas se limitassem apenas a fazer um programa formal de integridade, mera documentação fabricada, sem sua implementação real e consistente.

É importante levar em consideração que a sanção por descumprimento de qualquer cláusula do acordo de leniência, inclusive em caso de inadequação do programa de integridade, é a rescisão e perda de todos os benefícios desse acordo, portanto não há margem contratual para a empresa atenuar seu compromisso de aprimorar o programa de integridade, sem consequências drásticas na sobrevivência da empresa.

A fim de controlar esse risco de os programas de integridade serem fictícios ou meramente cosméticos, começa a se desenvolver a atividade de monitoramento dos acordos de leniência pela CGU, feita *in loco* nas empresas, que consiste é uma evolução significativa e inédita nos processos de trabalho do órgão de controle, que antes se limitava a auditar dessa forma órgãos e entidades públicas e agora adentra as entranhas do setor privado e avalia sua governança sob os aspectos da integridade, mas procurando não intervir em outros aspectos alheios a essa pauta, o que é uma tarefa delicada para que não haja intervenção indevida do Estado nas liberdades do particular.

Ao visitar o ambiente da empresa, é possível verificar a compatibilidade das práticas de *compliance* com os documentos apresentados e realizar troca de informações e impressões com o corpo funcional da empresa, de modo a diagnosticar o avanço real na cultura anticorrupção e propor ajustes, se necessário.

O 9º Entrevistado ressalta que:

A experiência de monitoramento é muito rica, **ver o programa in loco é essencial e muito esclarecedor.** Entrevista com alta administração é bem positiva e com funcionários é mais realista e preocupada. Os **funcionários se**

mostram receosos nas suas considerações, porque não tem facilidade de se posicionar no mercado em outra empresa. CGU tentar passar a segurança que as informações preservam a fonte. Muitos indicaram não ter confiança no canal de denúncia da empresa e se mostraram de forma corajosa a colaborar, mesmo apreensivos de alguma retaliação.

Os entrevistados também destacaram que a Lei Anticorrupção tem suas imperfeições como, por exemplo, tratar da mesma forma as empresas que possuem um compliance efetivo, a ponto de detectarem casos de corrupção e trazer espontaneamente ao conhecimento das autoridades fatos inéditos, antes que o delito tome maiores proporções e há aquelas empresas coniventes com essa prática e que acobertam sua ocorrência.

Os agentes entrevistados reconhecem que há espaço para aprimoramento da norma sob esse e outros aspectos processuais, bem como propiciar um melhor alinhamento dos diversos órgãos de controle envolvidos, mas também vislumbram que há grande risco político do tema leniência voltar ao congresso e a Lei Anticorrupção ser desconfigurada.

Esse risco sugere aos agentes que se busque conviver com essas imperfeições e amadurecer nos acordos e nas relações institucionais com outros atores públicos como Ministério Público Federal (MPF) e Tribunal de Contas da União (TCU) intervenientes em determinados processos que levam ao acordo de leniência para construir soluções conjuntas de melhor interpretação integrada das normas existentes que favoreçam o resultado para o Estado nas negociações travadas.

Já há casos recentes de acordos de leniência de empresas cuja detecção do ato de corrupção se deu pelo programa de integridade e não por denúncias ou investigações, mas a Lei Anticorrupção não permite considerar essa virtude do programa funcional com um diferencial que isente completamente essas empresas de sanções como a multa recebida, o que dificulta alguns acordos de leniência.

A experiência particular do acordo da Odebrecht S/A é típica daquelas noticiadas em toda operação Lava Jato, ou seja, empresas de gestão familiar, cuja corrupção se tornou parte do modelo de negócios e ganhou espaço na organização como um todo, sempre de forma velada e com altos dirigentes e funcionários graduados envolvidos.

O que se destaca no caso da Odebrecht S/A é profissionalização da ação corrupta com o requinte de possuir na sua estrutura organizacional um departamento dedicado a operar a distribuição de propinas nos negócios ilícitos conforme amplamente divulgado pela mídia e

confirmado no depoimento dos acusados e em peças processuais⁷ já públicas na internet que dão evidências claras da sistematização da corrupção: “Os repasses e pagamentos de vantagens indevidas oriundas da Odebrecht seriam implementados por meio do Setor de Operações Estruturadas da companhia que, por sua vez, gerenciaria tais atividades por meio dos sistemas “*My Web Day*” e “*Drousys*”.

Entre os agentes entrevistados nas ações de monitoramento realizadas há um sentimento de melhoria do ambiente de integridade a partir da Lei 12.846/2013 (Brasil, 2013) e de enquadramento das empresas condenadas pelo acordo que, apesar do espremeio inicial, ficam sem alternativa de sobrevivência se não honrarem esse acordo.

Mesmo com esse otimismo do avanço que a lei trouxe, há ainda muita incerteza de que a adoção das recomendações de integridade seja suficiente para mudança de cultura de uma organização, que tem nas suas raízes essa prática e que considerava uma prática de mercado aceitável no mundo dos negócios.

Essa insegurança também permeia o corpo funcional da empresa e foi narrada pelos monitores da CGU que entrevistaram gestores, funcionários em suas avaliações in loco verificando a implementação dos controles internos previstos no programa de integridade em campo.

Em regra, os gestores da empresa e a unidade de compliance enfatizam seu empenho para alcançar as recomendações do acordo e mostram as evidências materiais em seus registros com certo otimismo. Já os funcionários reconhecem que há uma evolução de controles internos e maior ênfase nos procedimentos de compliance a serem seguidos por eles, mas a credibilidade de que esse direcionamento da empresa é firme, suficiente e inarredável para inibir novos casos de corrupção em altos escalões ainda não permeia a narrativa das equipes entrevistadas durante o monitoramento. Esses colaboradores ainda seguem desconfiados e inseguros dos rumos da empresa que possa se traduzir na sustentabilidade do programa de integridade.

Hoje há também muito temor sobre a baixa empregabilidade dos funcionários egressos de empresas que firmaram acordos de leniência, devido à queda da reputação dessas empresas. Esses episódios restringiram as perspectivas desses profissionais no mercado de trabalho e

⁷ MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 33.543 PARANÁ

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339732904&ext=.pdf>

acentuou o senso de maior responsabilização e controle desses colaboradores em seus atos dentro da empresa. Essa mesma postura diligente ainda não pode ser percebida da mesma maneira nas ações da alta direção dessas empresas, que adotam e propalam o novo discurso de conformidade, mas devido às poucas interações que esses dirigentes têm na sua rotina de trabalho com essas equipes da empresa, ainda não passam a segurança de propósitos, que tem seu tempo natural para sedimentar na organização.

Ainda é cedo para considerar os efeitos culturais dos programas de integridade, mas todos os entrevistados indicaram que, a despeito da real motivação dos dirigentes das empresas, o efeito do processo de evolução do programa de integridade é promissor.

O 10º entrevistado ressalta que: “superada a Lava Jato, outros casos em outros seguimentos de negócio têm se apresentado para acordos de leniência e ocorre sim uma virada de página, pois de outra forma será difícil as empresas continuarem contratando com a União.”

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

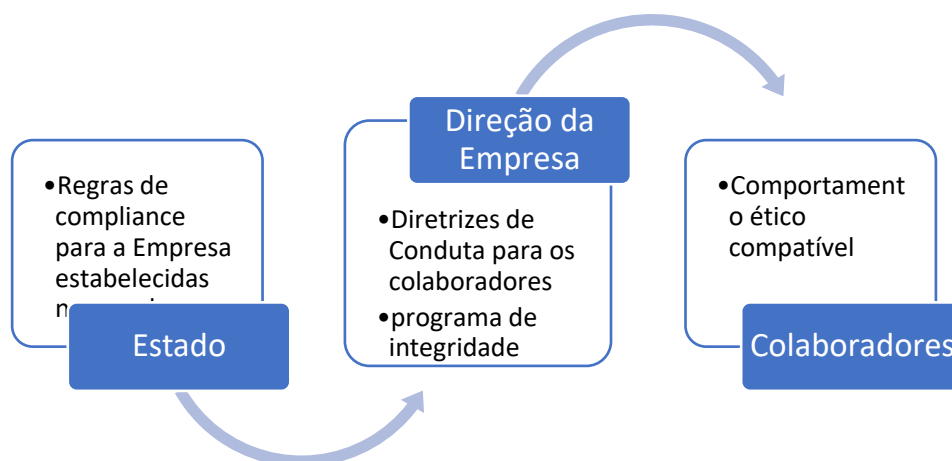
A fim de identificar as contribuições da Ciência comportamental às recomendações de integridade, procurou-se explorar um caso concreto confrontando as recomendações recebidas da CGU e como o programa de integridade da Odebrecht S/A se ajustou a partir delas.

Soma-se a essa análise as percepções dos agentes do Estado que cuidam do conjunto de acordos de leniência e que externaram considerações que se aplicam ao contexto geral dos acordos que permitem interpretar os dados conectados aos cenários que ocorrem essas recomendações.

6.1 PARA ONDE CAMINHA O SISTEMA DE INTEGRIDADE DA ODEBRECHT S/A

O diagrama abaixo mostra a intermediação que ocorre na intervenção comportamental do Estado que visa a promoção da cultura ética nas organizações que celebram os acordos de leniência.

Figura 03 – Fluxo de intervenção de Acordos de leniência no comportamento ético da organização



Fonte: Elaborado pelo autor.

Esse modelo de intermediação da indicação do Estado do comportamento esperado da organização, após o acordo, e sua tradução pela gestão da empresa aos colaboradores, naturalmente levaria a esses colaboradores uma visão filtrada da direção da Odebrecht S/A, sem contato dessas pessoas com a CGU, mas conforme previsto no acordo de leniência (CGU, 2018), o Estado tem a prerrogativa de monitorar ativamente o cumprimento de suas cláusulas por três anos ativamente e a qualquer tempo na vigência do acordo, o que no caso da Odebrecht S/A tem duração de mais de 20 anos (2018 a 2040).

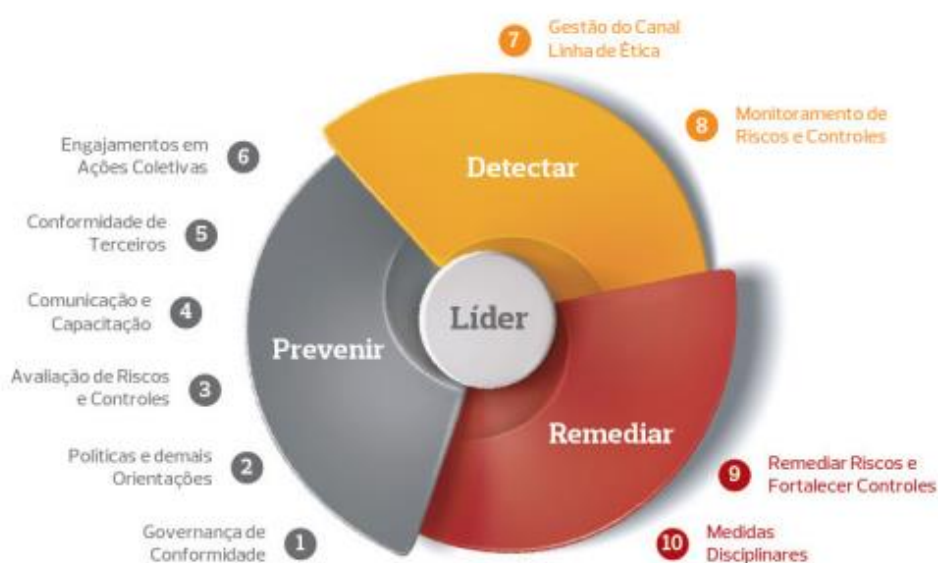
Esse compromisso é, portanto, de longo prazo e haverá sempre o risco latente de anulação do acordo em caso de descumprimento das cláusulas, inclusive na falta de implementação das recomendações de integridade, o que implicaria a perda de todos os benefícios auferidos no acordo e levaria a exclusão da empresa do mercado do setor público.

Esse cenário de risco leva para a empresa o desafio de desenvolver a cultura de integridade permanentemente na empresa, levando em conta, tanto os colaboradores que estejam predispostos a uma atuação de má fé de forma deliberada, quanto as pessoas boas que infringem as cláusulas de *compliance* sem reconhecer que agiram de forma indevida.

Seria difícil dizer que a empresa não evoluiu em suas diretrizes anticorrupção (ODEBRECHT, 2016), pois traz a literalidade da intolerância corporativa à corrupção e deixa claro que os negócios não devem ser lastreados por práticas corruptas, explicitando, inclusive, a dimensão de suas consequências sociais.

Em sua atualização, pós-operação Lava Jato⁸, a empresa não deixa margem à dupla interpretação da proposta corporativa, mas, por outro lado, deposita no colaborador o discernimento de adoção de princípios éticos e íntegros nos relacionamentos, deixando indicado que o desempenho desse colaborador também será medido por sua aderência ao sistema de conformidade.

Figura 04 – Modelo de *compliance* da Odebrecht



Fonte: ODEBRECHT (2016).

⁸ A Operação Lava Jato é a maior iniciativa de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil. Iniciada em março de 2014, com a investigação perante a Justiça Federal em Curitiba de quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, a Lava Jato já apontou irregularidades na Petrobras, maior estatal do país, bem como em contratos vultosos, como o da construção da usina nuclear Angra 3. Possui hoje desdobramentos no Rio de Janeiro, em São Paulo e no Distrito Federal, além de inquéritos criminais junto ao Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça para apurar fatos atribuídos a pessoas com prerrogativa de função. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acesso em: 22 abr 2020.

A Odebrecht S/A procura atingir os colaboradores de ambos os perfis (*good people e bad people*) em um sistema de conformidade que tem uma centralidade na liderança, o que permite valorizar um papel dos formadores de opinião da organização.

Como já foi dito, as normas normalmente são desenhadas para as pessoas de má índole, portanto apresentam um conjunto de riscos e consequências que esse indivíduo vai enfrentar caso decida por cometer alguma irregularidade, mas no caso das pessoas de boa índole temos que ir além da normatização.

Esses indivíduos, quando agem em desconformidade, têm certa dificuldade em associar certos conflitos de interesse com desvios éticos como, por exemplo, quando auferem benefícios não financeiros, por excesso de lealdade à empresa, permitindo-se adotar ou aceitar atitudes antiéticas em defesa do “bem maior”, que é a sobrevivência da empresa. São as múltiplas justificativas que são assumidas como escudo contra esses atos, desde o desconhecimento das regras, o remeter da culpa a outros colaboradores, até mesmo o comportamento assumido de grupo, do tipo “todos fazem assim”.

Sistemas de *compliance* usualmente valorizam medidas de senso comum, que a ciência comportamental traz um contraponto relevante, pois algumas dessas medidas podem ter o efeito inverso do esperado.

6.2 A RESISTÊNCIA NATURAL DOS CONTROLADORES DA ODEBRECHT S/A

Mesmo tendo sido condenado, preso e afastado da direção da Odebrecht S/A, Marcelo Odebrecht entende que sua presença na empresa é o caminho para a recuperação dos negócios conforme carta a seus colaboradores (Valor, 2019). Segundo a Carta de Marcelo Odebrecht: “Precisamos, enquanto família, renovar o nosso compromisso com o futuro da Organização que se confunde com o nosso próprio futuro”.

O teor da correspondência do ex-presidente do grupo, que foi condenado judicialmente pelo crime de corrupção, demonstra sua convicção de que sua atuação direta na empresa não fragilizaria o sistema de integridade da empresa, ou que isso nem é relevante.

Pelo contrário, ele considera seu retorno algo imprescindível para retomada do desenvolvimento da empresa, o que confirma a confusão das personalidades do dono e da organização.

Essa postura, de convicção que o comando e à liderança tem que permanecer sob a batuta dos proprietários, alegando o risco de insucesso da empresa sem sua genialidade de liderança, é típica das organizações familiares e explica as dificuldades que essas empresas têm de assimilar uma cultura de profissionalização, com segregação de papéis entre proprietário e a gestão da empresa.

6.3 PERCEPÇÕES DO AVANÇO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE DA ODEBRECHT S/A

Percebe-se um reconhecimento do esforço real da Odebrecht S/A em seu atual sistema de integridade, que foi escrutinado em recente estudo que analisou seu processo de reestruturação do *compliance* e da governança corporativa da empresa feito por Farias (2019) e que aponta um diagnóstico promissor da mudança institucional da Odebrecht S/A. Segundo o autor: “A Empresa atende por completo apenas os itens relacionados ao Decreto 8.420/15, e parcialmente os itens relacionados as normas ISO 19600/14 e ISO 37001/16. O atendimento parcial às normas ISO 19600/14 e ISO 37001/16, potencialmente está relacionado aos custos envolvidos. Farias (2019, p.15).

Contudo, mesmo reconhecendo que houve aprimoramentos institucionais aos mecanismos de *compliance*, o estudo apresenta as seguintes lacunas a serem supridas:

Os pontos não atendidos pela empresa até o presente momento são a realização de auditorias para verificar a aderência das suas práticas em relação aos requisitos, a não identificação de tratativas das eventuais não conformidades identificadas e a respectiva análise crítica da alta administração na abordagem de *compliance*. A gestão de riscos por sua vez, também apresenta deficiências que podem ser objeto de melhorias, a se destacar: embora a organização possua metodologias de gestão de riscos relacionada aos requisitos técnicos e operacionais das obras, não foi identificada o emprego deste mesmo *know-how* na área de *compliance*. O segundo aspecto a se destacar é a não aplicação da metodologia de *Duo Diligence* na contratação de profissionais específicos.

A ausência destes elementos representa fragilidades do esforço desenvolvido pela empresa para a evolução de seu *compliance*. Assim, o sistema de *compliance* em implantação pela Construtora Norberto Odebrecht S.A. está totalmente aderente aos requisitos do Decreto 8420/2015 (Programa de Integridade), por se tratar de sistema de gestão com foco em prevenção, detecção e remediação a desvios de conduta relacionados a atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Está parcialmente aderente aos requisitos da norma ISO 37001/2016 (sistema de gestão antissuborno) e não está aderente aos requisitos da norma ISO 19600/2014(sistema de

gestão de *compliance*) pelo fato do sistema de gestão implantado não estar integrado a outros sistemas de gestão da organização, tais como Qualidade, Segurança, Meio Ambiente, Saúde e de Riscos, o que propiciaria a abrangência e robustez necessária para garantir a conformidade com toda a legislação aplicável à organização. Resumindo os pontos não atendidos pelo *compliance* da empresa, identifica-se:

- ✓ Não realização de auditorias para verificar a aderência das práticas desenvolvidas pela empresa;
- ✓ Não identificação de tratativas das eventuais não conformidades identificadas;
- ✓ Não realização da Análise crítica da alta administração, na abordagem de *compliance*;
- ✓ Falta de metodologia estruturada para gestão de riscos;
- ✓ Não aplicação da metodologia de *Duo Diligence* na contratação de profissionais específicos. (Farias, 2019, p.15-16).

Tais aprimoramentos feitos no programa de integridade, entretanto, ainda não consideram intervenções comportamentais orientadas ao perfil dos colaboradores e que podem apoiar a mudança dos aspectos culturais desejada, as quais podem se adicionar ao cumprimento das normas de integridade vigente.

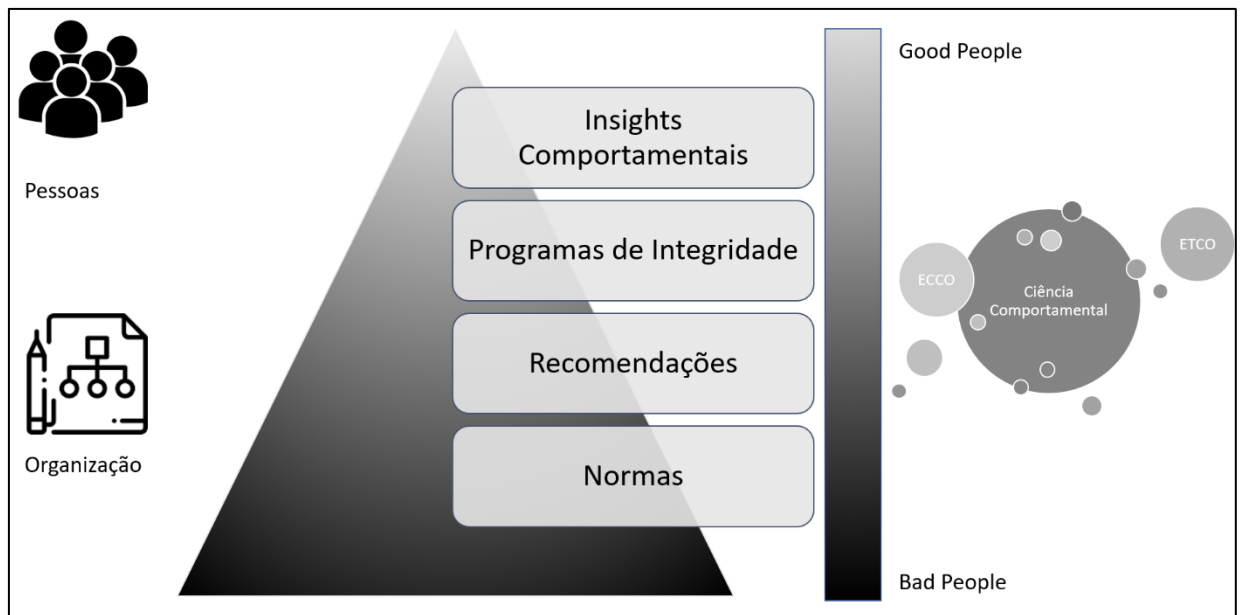
6.4 O QUE A CIÊNCIA COMPORTAMENTAL PODE APORTAR ÀS RECOMENDAÇÕES DE INTEGRIDADE

Não caberia limitar as possibilidades identificadas de caminhos de aproveitamento da ciência comportamental para atuação da CGU na sua atuação nos acordos de leniência ao caso em estudo da Odebrecht S/A, pois o caso em si se prestou a exemplificar a relevância das questões comportamentais que podem aprimorar as recomendações a serem exaradas para os programas de integridade de empresas, bem como suscitar a procura de novas fontes de conhecimento para além das normas abstratas e que ampliem as chances de êxito na promoção da cultura de integridade organizacional.

Diante do aporte que nos traz a ciência comportamental, tanto na perspectiva da ECCO como da ETCO, o desafio de se construir um mecanismo de *compliance* efetivo é reconhecer as portas de entrada para a má conduta e atuar de forma contextualizada e oportuna para

dissuadir falhas de conduta e estimular o comportamento e a cultura ética na organização.

Figura 05 – Espaço da Ciência comportamental nas intervenções de integridade



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme ilustra a figura XX na base da pirâmide de intervenção no comportamento das organizações estão nas Leis e normas gerais, que são limites da sociedade ao particular, tanto no âmbito da vida privada das pessoas, como nas organizações em que elas trabalham.

Em um contexto particular em que uma organização opta por realizar um acordo de leniência com o Estado ela abre o espaço de reforço das normas de integridade por meio de recomendações de integridade. Nesse momento se particulariza a intervenção no cenário de fragilidade daquela organização, que precisa reagir e ajustar ou construir seu programa de integridade para que as pessoas da organização possam conhecer e assimilar os comportamentos esperados dos colaboradores. É a partir desse novo referencial que surge a possibilidade de aplicar a ciência comportamental, em que insights oriundos da ECCO e da ETCO podem ser adicionados aos programas de integridade com o cuidado de adequação reconhecendo o

espectro de intervenções comportamentais devem alcançar tanto as pessoas de má índole (*bad people*), como as variante de pessoas de boa índole (*good people*).

Tomando por base a classificação de Fonte: Feldman (2017, p. 94) de cenários a serem considerados na aplicação de insights comportamentais, deve-se primeiramente reconhecer as situações que propiciam o florescimento de corrupção nas organizações, como normas vagas com brechas, os conflitos de interesse latentes nas operações da empresa, o leque de justificativas para atos ilegais ou irregulares que dão guarida ao comportamento corrupto e o quanto as pessoas da organizações adotam uma lealdade cega a organização a ponto de acobertar seus atos corruptos.

Em seguida, é preciso escapar das armadilhas das tradições de controle em que conceitos como transparência, que se feita de forma seletiva pode estar acobertando conflitos de interesses daqueles que escolhem o que e a quem as informações são divulgadas. A defendida segregação de papéis em organizações de alta coesão do corpo funcional pode estimular conluíus em pessoas de ações complementares para obter vantagens pessoais, bem como a dispersão de responsabilidades e códigos de conduta amplos e distantes da linguagem de comunicação do grupo são fragilidades que ampliam o espaço da corrupção.

Por fim, cabe a organização adotar os insights de aprimoramento da integridade que ampliem as chances de efetividade. Não se trata de uma lista exaustiva ou prescritiva de adoção a toda e qualquer recomendação, mas de um conjunto de exemplos úteis que os avaliadores e monitores dos programas de integridade em acordos de leniência podem considerar na elaboração de suas recomendações e no desenho ode sua estratégia de monitoramento.

- Estabelecer *nudges* de integridade que reforcem os códigos e compromissos da empresa de forma oportuna. Uma maneira de desestimular a trapaça é lembrar o comportamento esperado logo antes da tomada de decisão que pode implicar em irregularidade ou ilegalidade. Seja aludindo a preceitos éticos, seja firmando um compromisso ético imediatamente antes de ter a condição de trapacear, essas intervenções se mostram efetivas, pois o indivíduo exposto e tentado a uma situação de tirar vantagem pessoal, repensa seus atos se for exposto a mensagens claras;
- Ampliar a ênfase do *Tone from the top*, que passe não só pelo discurso, mas pelo exemplo dos dirigentes. Um sistema de denúncias só terá credibilidade se o suporte e

mecanismos providos pela organização tenham total apoio e devida apuração patrocinados pelos dirigentes.

- Avaliar os riscos e calibrar os incentivos profissionais da empresa para identificar se há o cuidado de que eles equilibrem o desafio de aumentar os ganhos da organização com os riscos aceitáveis de exposição da empresa às condutas indevidas de seus agentes. Uma empresa precisa ter uma visão de longo prazo para não ser a indutora do comportamento indesejado por excesso de pressão. As consequências legais têm gerado uma reflexão maior dos negócios nesse sentido.
- Reavaliar a aprovação conjunta de certos atos de maior risco por mais de um funcionário, como propostas comerciais, assinatura de contratos e emissão de descontos é tipicamente considerada uma boa prática, dando uma ideia de que decisões compartilhadas têm menor risco de corrupção, mas se a decisão tomada de forma irregular puder beneficiar ambos os agentes, o conluio tende a florescer, portanto cabe rever se atos compostos ou complexos não criaram mais riscos do que devida responsabilização
- Rever a adoção de linguagem de cunho intimista em seus códigos e regras. O uso de termos como “nós na empresa...” ou invés da abordagem impessoal “os funcionários da empresa”, “os colaboradores”, pode ser danoso, pois pesquisas comportamentais têm mostrado que a impessoalidade das mensagens institucionais tem efeito melhor do que usar a expressão intimistas que apesar de aparentarem ser mais inclusivas, também criam uma sensação de comunidade e a comunidade tende a proteger os seus pares quando esses cometem erros ou desvio, como aponta Feldman (2017, p.93).

Tanto a economia (ECCO), como a ética comportamental (ETCO) nos auxiliam a perceber que não basta prescrever comportamentos por meio de recomendações, pois os indivíduos da organização, sejam eles de boa índole ou má índole, têm uma interpretação particular aderente ao seu perfil pessoal e do contexto organizacional de como devem agir nas situações de risco de conflito de interesses.

É uma tarefa complexa associar recomendações de integridades a perspectivas subjetivas de comportamento que a ciência comportamental nos traz. Outro espaço de aprimoramento desse processo é considerar, nas interações do programa de integridade, que

transgressões às normas da empresa ocorrem de forma diferenciada entre os colaboradores, de acordo com o seu perfil e conhecimento, portanto estabelecer uma estratégia de diálogo mais personalizada, orientada a esses perfis, que têm motivações distintas ao cometerem transgressões.

Cabe diferenciar aqueles colaboradores que realmente agem por desconhecimento das normas internas e demandam maior investimento em formação e sensibilização para conhecer e respeitar as regras da empresa.

Entretanto, há também os colaboradores que se aproveitam de um contexto particular e cometem delitos apenas nessas situações oportunas em que acreditam que podem se safar dos delitos cometidos por haver baixo risco de detecção ou quando há baixa punição pelo delito.

Nessas situações, caso flagrados, os agentes delituosos farão de tudo para justificar suas ações. Esses colaboradores precisam ser mais responsabilizados por seus atos e dissuadidos a se escorar em comportamentos delituosos para não perpetuarem essa cultura indesejada na empresa. O crime não pode vale a pena.

Por fim, cabe aplicar, implacavelmente, as sanções aos delituosos de má fé, não importando sua posição na empresa, a fim de reforçar o programa de integridade como prática imperativa na organização e, com isso, sustentar o impulso promovido pelo *compliance* na cultura de integridade que se quer fortalecer na empresa.

A presença do Estado no planejamento e acompanhamento do aprimoramento do programa de integridade de empresas que fazem acordo de leniência tem o potencial de criar um ciclo virtuosos de colaboração dessas empresas, mesmo que, em primeiro momento, esse ciclo seja motivado por um instinto de sobrevivência e de contenção de danos.

O desenvolvimento da integridade no ambiente corporativo demanda clareza do comportamento esperado e de incentivos e exemplos oferecidos pela direção da empresa, com procedimentos claros, avaliação de riscos e sanções severas ao seu descumprimento. Os incentivos praticados precisam ser condizentes com esse novo modelo ético de negócios, que possibilite à empresa de se manter competitiva, sem subterfúgios ilícitos, gerando boa reputação em um mercado cada vez mais globalizado e aderente aos preceitos do *compliance* em toda cadeia de valor. Só com essa postura é possível construir um ciclo virtuoso nos negócios entre setor público e privado.

É possível afirmar que finalmente o jogo está mais equilibrado com essa nova norma, mas não está vencido.

A cultura de tirar vantagem nas transações com o poder público e a desconfiança predominante nesse ambiente de negócios é arraigada em nossa sociedade e depende de uma transformação estruturante para deixar de ser a mola mestra nas relações com o poder público.

Há uma longa trajetória para podermos nos orgulhar da cultura corporativa de nossas empresas, que depende também da evolução de nossa cultura de profissionalização da burocracia pública, mas também de reacender a importância de valores éticos no seio familiar, no desenvolvimento educacional, para que seja natural e relevante a valorização e respeito à coisa pública na sociedade brasileira, que é patrimônio de todos nós e devem ser usadas exclusivamente em prol do coletivo social.

A virada de página da Odebrecht S/A e de outras empresas que se submeteram ao Estado nos acordos de leniência só poderá ser medida em alguns anos, para aquelas que consigam realmente se reerguer.

Muitas mudanças institucionais do Estado e do mercado ainda vão intervir nesse caminho, mas ter em mente o potencial da ciência comportamental para desenvolver novas estratégias de ação que extrapolem as ações institucionais-legais (ex.: normas e sanções) e explorar essas potencialidades é desejável. Fica claro que há espaço para impulsionar comportamentos éticos nos setores público e privado e, especialmente, na relação entre eles com as práticas advindas da ciência comportamental ajudando a acelerar esse processo, o que já encontra eco nos esforços dos órgãos de controle, como a CGU, e de empresas de maior maturidade em sua governança em se apropriar desse conhecimento para investir em novas práticas organizacionais.

6.5 AVANÇOS FUTUROS NA PESQUISA

O estudo de caso em tela procurou trazer à tona esse debate de como a economia e a ética comportamental podem ser consideradas em um processo de formação de cultura de integridade nos negócios públicos.

Há muitas aplicações e conceitos valiosos que podem subsidiar o desenvolvimento de programas de integridade efetivos e, também, apoiar estratégias de monitoramento desses

programas pelo Estado leniente, no acompanhamento do cumprimento dos acordos de leniência da Lei 12.846/2013 (Brasil, 2013).

Esse trabalho objetivou inaugurar a discussão de um olhar mais atento do Estado sobre como suas ações podem ser potencializadas quando se compreende melhor o perfil ético de seus destinatários instituições e indivíduos. A opção foi explorar um pouco mais quais mecanismos mentais determinam o comportamento dos indivíduos, a fim de que se possa desenhar e propor estímulos comportamentais que provoquem as desejáveis reações as intervenções do Estado, voltadas a adequação de cultura corporativa daqueles que se relacionam negocialmente com o poder público.

Espera-se que estudos futuros possam analisar as recomendações de aprimoramento do programa de integridade sob a ótica das empresas, de seus dirigentes, proprietários, acionistas e colaboradores, o que permitirá um contraste valiosos para novos *insights* comportamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Claudio Weber. **Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 73, p. 33-37, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jan 2020.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. **Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability**. 2004.
- ARIELY, Dan. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.
- BALBINOTTO Neto, Giácomo (2000). **"Rent-Seeking" e Crescimento Econômico: Teoria e Evidências**. Tese de Doutorado, USP, 2000.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. **Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**, v. 3, p. 17-35, 2002.
- BRASIL. [Brasil, 2015] **Decreto nº 8.420**, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm. Acesso em: 25 fev 2020.
- BRASIL. [Brasil, 2013] **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: 25 fev 2020.
- BRASIL. [Brasil, 2011] **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm. Acesso em: 26 fev 2020.

BRASIL. [Brasil, 1994] **Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002**. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10467.htm. Acesso em: 07 abr 2020.

BRASIL. [Brasil, 1994] **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994**. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8884.htm. Acesso em: 26/02/2020.

BRASIL. [Brasil, 1993] **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 25 fev 2020.

CAMERER, Colin. (1999). **Behavioral Economics: Reunifying Psychology and Economics. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**. 96. 10575-7. 10.1073/pnas.96.19.10575. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/12814071_Behavioral_Economics_Reunifying_Psychology_and_Economics. Acesso em 22 abr 2020.

CEREN, João Pedro; FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; DO CARMO, Valter Moura. **Micropoderes e constituição: análise das manifestações ocorridas no brasil em 2013**. Revista Jurídica (FURB), v. 22, n. 49, p. 7884, 2019, disponível em: <https://gorila.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/7884>. Acessado em: 22 abr 2020.

CGU (2018) - **Acordo de leniência firmado entre o ministério da transparência e Controladoria-Geral da União - CGU, a Advocacia-Geral da União - AGU e as empresas que integram o grupo econômico da Odebrecht S/A**, Disponível em: <http://cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia/acordos-firmados/odebrecht.pdf>. Acesso em: 19 mar 2019.

CUNHA, Eleonora; ARAÚJO, Carmem. **Process tracing nas ciências sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3328/1/Livro_Process%20tracing.pdf. Acesso em 17 mar 2019.

FARIAS, Adilson de Brito et al. **Reestruturação do compliance em construtora envolvida em escândalo de corrupção**. RAGC, v. 7, n. 30, 2019. Disponível em: <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/1851>. Acesso em: 23 fev 2020.

FCPA. **Foreign Corrupt Practices Act**, 1977. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 24 fev 2019.

FELDMAN, Yuval. **The Law of Good People: Challenging States' Ability to Regulate Human Behavior**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2018.

FELDMAN, Yuval. **Using behavioral ethics to curb corruption**. Behavioral Science & Policy 3, no. 2, p.86-99, 2017.

FIESP. Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-epublicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>. Acesso em: 07 abr 2020.

FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social**. Opinião Publica, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, Nov. 2009.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jan 2020.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. **Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil** " Dados 54, no. 2, p. 349-387, 2011.

G1, Departamento de propina da Odebrecht: origem, destino e finalidade do dinheiro, segundo as delações, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/departamento-de-propina-da-odebrecht-origem-destino-e-finalidade-do-dinheiro-segundo-as-delacoes.ghtml>. Acesso em: 26 fev 2020.

GOMES, Matheus Arruda; SANTOS, Gilberto Batista. **O acordo de leniência: análise do instituto previsto na lei anticorrupção**. 2019. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/18840/1192612101>.

Acesso em: 25 fev 2020.

- KAHNEMAN, Daniel. **Thinking, fast and slow (Kindle Edition)**, 2011.
- KRUEGER, Anne O. **The political economy of the rent-seeking society**. The American economic review, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.
- LANGEOVOORT, Donald C. **Behavioral ethics, behavioral compliance"** In Research Handbook on Corporate Crime and Financial Misdealing. Edward Elgar Publishing, 2018.
- ODEBRECHT. Política da Odebrecht S.A. sobre Conformidade com Atuação Ética, Íntegra e Transparente. 2016. Disponível em:
https://www.odebrecht.com/sites/default/files/politica_sobre_conformidade_ptbr.pdf Acesso em :23 fev 2020.
- OECD, **Applying behavioural insights to organisations: Theoretical underpinnings**. 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Foster_Applying-Behavioural-Insights-to-Organisations.pdf. Acesso em :23 fev 2020.
- OECD, **Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption**, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. 2018.
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Detalhamento da Penalidade - Acordos de leniência**. 2019. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/acordos-leniencia/900002>. Acesso em: 01 jun 2019.
- SAMSON, A. (Ed.)(2016). **The Behavioral Economics Guide 2016 (with an introduction by Gerd Gigerenzer)**. 2016. Disponível em <https://www.behavioraleconomics.com/the-be-guide/the-behavioral-economics-guide-2016/> . Acesso em: 23 fev 2020.
- SILVA, Fábio Mariano Espíndola; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Process-tracing e a produção de inferência causal**. Revista Teoria & Sociedade, 2014.
- SILVA, Thiago C. **A corrupção e as suas raízes sociológicas no Brasil**. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25871/a-corrupcao-e-as-suas-raizes-sociologicas-no-brasil>. Acesso em: 24 fev 2020.
- THALER, R. H., & Sunstein, C R. **Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness**. Penguin, 2009.
- YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Bookman editora, 2001.
- VALOR. Em carta à família, Marcelo pede para voltar à Odebrecht. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/09/29/em-carta-familia-marcelo-pede-para-voltar-odebrecht.ghtml>. Acesso em: 30 set 2019.

ANEXO I – DADOS DOS ACORDOS COLETADOS

Acordo	Início do acordo	Fim do acordo	Nome do Sancionado	CNPJ do Sancionado	UF	Processo
1	10/07/2017	31/03/2038	UTC PARTICIPACOES S/A - EM RECUPERACAO JUDICIAL	02.164.892/0001-91	SP	00190.017877/2015-34
2	10/07/2017	31/03/2038	U T C ENGENHARIA S/A - EM RECUPERACAO JUDICIAL	44.023.661/0001-08	SP	00190.017877/2015-34
3	10/07/2017	31/03/2038	CONSTRAN S/A - CONSTRUCOES E COMERCIO - EM RECUPERACAO JUDICIAL	61.156.568/0019-10	BA	00190.017877/2015-34
4	09/07/2018	09/07/2040	ODEBRECHT AMBIENTAL S.A.	09.437.097/0001-79	SP	00190.103765/2018-48
5	13/04/2018	13/04/2020	FCB BRASIL PUBLICIDADE E COMUNICACAO LTDA	46.516.712/0001-69	SP	00190.024631/2015-19
6	14/08/2017	31/12/2019	BILFINGER MASCHINENBAU GMBH & CO KG	EXBILFINGER	EX	00190.016403/2015-75
7	26/07/2018	26/07/2021	SBM OFFSHORE DO BRASIL LTDA.	10.409.062/0001-05	RJ	00190.007023/2015-40
8	18/12/2018	28/06/2031	ANDRADE GUTIERREZ ENGENHARIA S/A	17.262.213/0001-94	MG	00190.024632/2015-63
9	27/05/2019	16/10/2019	AMBIENTAL ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA	22.641.641/0001-68	RJ	0128/2014

Área de equivalência (Pró-ética 2019)	Comportamento e sua verificação	Recomendações do Acordo 4
Análise de Riscos e Monitoramento	S	(i) Comprovar o monitoramento da implementação dos programas de integridade nos Negócios do Grupo;
Políticas e Procedimentos	N	(ii) Garantir que em todos os Negócios do Grupo, a instância responsável pelo programa de integridade possua independência , autonomia e recursos suficientes para suas atribuições, que devem ser descritas na Política de Conformidade de cada Negócio do Grupo;
Comunicação e Treinamento	N	(iii) Dar destaque às comunicações periódicas da alta direção sobre o programa de integridade na página específica na internet da Odebrecht, para ampliar a visibilidade do seu comprometimento para a sociedade, o mercado, os fornecedores e demais stakeholders;
Análise de Riscos e Monitoramento	S	(iv) Assegurar que a área de Conformidade e a área de Auditoria Interna da Odebrecht monitorem continuamente o programa de integridade do Grupo, especialmente após a saída dos monitores externos;
Análise de Riscos e Monitoramento	N	(v) Fornecer informações sobre os colaboradores , integrantes que permaneceram no Grupo Odebrecht após firmarem acordos com autoridades públicas, com reporte do cumprimento das obrigações e envio de evidências documentais do acompanhamento de cada colaborador monitorado, ao menos semestralmente;
Canais de Denúncia e Remediação	N	(vi) Prestar mais informações sobre os lenientes , integrantes que aderiram posteriormente aos acordos com autoridades públicas, e adotar ações de remediação similares e proporcionais às aplicadas aos colaboradores, com reporte do monitoramento dessas ações, por meio de evidências documentais do acompanhamento de cada leniente monitorado, ao menos semestralmente;
Análise de Riscos e Monitoramento	S	(vii) Motivar a manutenção dos colaboradores e lenientes nos quadros funcionais dos Negócios do Grupo;
Políticas e Procedimentos	S	(viii) Implementar procedimentos de background check com foco em integridade, na admissão de novos integrantes ou promoção para cargos de gerentes, executivos e membros da alta direção, e para integrantes que atuem em áreas com maior frequência no relacionamento com agentes públicos nacionais e estrangeiros;
Comunicação e Treinamento	N	(ix) Elaborar e comprovar a implementação de treinamentos presenciais e a distância para integrantes da Odebrecht que participem de projetos ou atividades de maior risco, conforme avaliação de riscos, documentada e aprovada pela R-Conformidade, como: interação com agentes públicos, com fornecedores e clientes, etc.;
Comunicação e Treinamento	N	(x) Implementar procedimentos para mensurar o nível de assimilação dos conteúdos ministrados em cada treinamento , presencial ou a distância;

ANEXO II- ENTREVISTAS COM ATORES ESTATAIS DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA

As entrevistas realizadas alcançaram os tipos de atores que participam do processo do Acordo de leniência no âmbito federal, desde a produção (negociação), avaliação e monitoramento das recomendações de aprimoramento dos programas de integridade, conforme tabela que se segue.

Ator	Objetivos
Negociadores do acordo	Identificar quais aspectos são passíveis de negociação em um programa de integridade
Avaliadores do programa de integridade	Quais os critérios para se determinar as exigências estabelecidas para os programas de integridade do acordo
Monitores do programa de integridade	Que aspectos são verificáveis na implementação do cumprimento das recomendações e quais testes são possíveis de serem realizados

Roteiro de Entrevista

Identificação: Nome, cargo, papel nos acordos de leniência, data, local?

Quais os estágios da negociação do acordo de leniência (ACs)?

O que é considerado na verificação de um programa de integridade em ACs?

Quando um programa de integridade é considerado adequado?

Qual o espaço para negociar recomendações de integridade nos ACs?

De que maneira o perfil da empresa determina as recomendações ao programa de integridade em ACs?

Quão específicas são as recomendações ao programa de integridade das empresas?

Quais as principais deficiências dos programas avaliados?

Como se averigua o cumprimento das recomendações de integridade em ACs?

Quais pontos do programa de integridade são mais difíceis de serem averiguados?

Quais os testes possíveis para verificar o cumprimento das recomendações?

Qual a sua expectativa do avanço da empresa em relação às expectativas?

Convite de base para Entrevistas

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Brasília – DF

Prezado Senhor(a)

Estou desenvolvendo pesquisa sobre o perfil das recomendações de *compliance* realizadas em acordos de leniência. Trata-se de pesquisa acadêmica realizada no âmbito do Mestrado Profissional de Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em Brasília, sob orientação do Prof. Dr. Fernando Filgueiras.

As questões da pesquisa pretendem captar as condições e nuances que condicionaram a produção das recomendações realizadas de aprimoramento dos programas de integridade das empresas que efetivam os acordos de leniência com a União com base na Lei 12.846/2013 de modo identificar os principais fatores intervenientes nessas recomendações.

As informações fornecidas serão tratadas conforme metodologias e protocolos adotados pela comunidade científica assegurado, a seu critério, o sigilo e a não-identificação do entrevistado, em relatórios e artigos que venham a ter divulgação pública.

Segue roteiro de questões, meramente sugestivo, que não exclui o tratamento de outros temas ou aspectos que lhe pareçam relevantes ao objeto da pesquisa.

Atenciosamente,

Edward Borba – Responsável pela pesquisa.

Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU

Trace Anti-Bribery Specialist Accredited

Fones: (61) 20206556 / (61) 984020291

Email: Edward.borba@cgu.gov.br

Entrevistas realizadas

Todas as entrevistas foram realizadas nos órgãos federais em Brasília-DF, na Controladoria-Geral da União (CGU) e na Advocacia-Geral da União (AGU)

1a Entrevista - Thiago Smarzo – Coordenador-Geral de Integridade Privada, CGU/STPC, 28/12/18

Processo da negociação de acordo de leniência

Acordo de leniência é novo instrumento com apoio do empresariado para desvendar, apurar e punir casos de corrupção, remediá-los e ressarcir-los de forma célere.

Processo em fase mais madura e com repertório mais consistente de recomendações.

A avaliação de integridade tem caráter preventivo, de evitar ocorrências futuras.

Passos da avaliação:

1. entender o ato lesivo
2. identificar o envolvimento da empresa
3. conhecer a realidade das empresas, suas relações com o setor público e a recorrência das infrações.

O ato lesivo pode não estar bem claro no início da negociação e vai incrementando conforme surgem as informações. É importante ter mais clareza do ato, o que não acontece no início dos acordos.

Para uma avaliação do programa de integridade da empresa mais madura, esta deve ocorrer em fase mais consistente da caracterização do ato lesivo.

A grau de alcance do programa é definido durante o acordo, mas se alonga ao monitoramento, pelo tempo de assimilação e mudança de cultura.

Não adianta considerar apenas os elementos formais.

As empresas já avançam no programa de integridade no início das tratativas de acordo antecipando-se às recomendações que consideram adequadas.

O perfil das recomendações para as empresas não se especializa ao ramo de atuação. Os ilícitos se repetem nas empresas de ramos distintos.

As principais deficientes das empresas:

1. falta de comprometimento da alta direção. Donos envolvidos nos ilícitos.
2. Posição do *compliance* na estrutura da empresa inadequada.
3. Cultura de atuação corrupta com conluio e pagamento de propinas.

Monitoramento:

A parte documental é a mais simples de se verificar. Basta avaliar aderências de políticas e procedimentos às recomendações.

A dificuldade é verificar a efetividade dessas políticas e procedimentos.

“O Diálogo com atores da empresa tem gerado mais ações de valor na empresa do que apenas as recomendações escritas”

Visitas em loco são nova abordagem para avaliar a efetividade dentro da empresa. Entrevistas e alguns testes serão aplicados.

A percepção de efetividade do acordo na mudança de postura da empresa, grau de completude do programa de integridade.

Há riscos mútuos no acordo, caso empresa descumpra.

O Objetivo do monitoramento é evitar banalização dos acordos e manutenção das práticas.

Há expectativa de que os efeitos do acordo terão mudanças na realidade das empresas, que passam a ter mais cuidados doravante para sua sobrevivência.

O desejo é que a cultura ética se incorpore nas relações de negócio, o que é difícil de medir.

O afastamento de dirigentes é um recurso que gera maior impacto e dá o exemplo, portanto é medida efetiva quando aplicada e de descrédito quando não aplicada devidamente.

Importante que se consolidem os requisitos de recomendações para dar maior uniformidade às recomendações e os riscos de descumprimento.

2a Entrevista - Renato de Oliveira Capanema – ex-Diretor de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional – CGU/STPC - 28/12/2018

Processo do Acordo de Leniência (AL), contexto das recomendações

AL tem duas faces:

1. Avaliação para cálculo da multa, podendo aplicar redutor dessa multa em até 2/3 e a fotografia do *compliance* da empresa;
2. Elaborar as recomendações ao programa, que são as medidas propositivas para atacar os pontos falhos do programa existente ou de construção de programa, caso não exista.

O objeto das recomendações é o ato lesivo e não recomendações genéricas para que haja foco na resposta da empresa.

O Inmetro lançou acreditação ISO 37001 e a CGU usa essa norma para tratar questões amplas e gerais do programa de integridade, indicando nos acordos aqueles que devem adotá-las.

As Recomendações são técnicas para os programas de integridade e, portanto, geram pouca negociação na prática, em regra são acatadas nos acordos.

As Recomendações ainda muito prescritivas, mas estão evoluindo para mais foco no “o que” deve ser feito e menos no “como”. Isso dificulta monitoramento, mas evita engessar a empresa.

Boa parte dos acordos atuais tem mesma lógica de corrupção, lava jato. Ilícito semelhante, mesmo *modus operandi*, logo recomendações semelhantes.

Evita-se recomendações genéricas, procura-se adequar as recomendações à realidade da empresa.

Maiores fragilidades de *compliance* das empresas é ausência de apoio da alta direção. Dirigente envolvido no ato lesivo. Não afastamento desses dirigentes.

Monitoramento:

- Modelo em desenvolvimento na CGU. Ainda centrado em documentação.
- Caminhos traçados: Visita *in loco*, pesquisa de percepção, visando avaliar mudança comportamental e cultura da empresa, checar se há debate franco do tema na empresa.
- Monitoramento é o desafio e interações com pessoas é o caminho. Colher percepções.

Há um sentimento de efetividade e melhoria do instituto do AL, o que depende do que o incentivo adequado deve ser colocado na mesa de negociação para ampliar sua efetividade.

Há apenas um caso de autodenúncia de empresa que detectou ilícito por seu programa de integridade e procurou a CGU, mas é um começo.

Hoje, as empresas que realizam acordo têm o foco na reinserção nos negócios com governo

Há um risco de programas que sejam construídos apenas programas de fachada, adotando apenas uma formalidade burocrática para atender aos acordos de leniência.

É preciso aumentar o incentivo ao provimento de informações espontâneas e não apenas reagir às investigações em curso para minimizar danos.

Investigação minuciosa da empresa e de seu *compliance*, prévia à celebração do acordo, pode aprimorar sua negociação.

3a Entrevista - Guilherme Augusto Sousa Guedes, AFFC – Avaliador de Programas de Integridade -CGU/STPC - 4/1/2019

O Acordo de leniência (AL) começa com a manifestação de interesse. A avaliação do programa de ocorre em momento de maior probabilidade de efetivação do acordo.

A avaliação do programa existente não pesa muito na negociação, salvo necessidade de afastamento.

As avaliações da CGU feitas para fins de redução da multa têm sido pouco questionadas por parte das empresas.

Apesar da possibilidade negociar, não é comum haver disputa nas recomendações de melhoria do programa de integridade.

Equipe de avaliação poderia participar mais da negociação dos termos que se propõe no acordo, ainda não há esse processo estabelecido.

As recomendações não oscilam muito pela área e porte da empresa, o que mais influencia é o ato lesivo em si no direcionamento das recomendações.

A intensidade de interação da empresa com o governo federal, em regra, influi onde ocorre o ato lesivo.

As deficiências dos programas ocorrem em todas as dimensões. Um lugar comum é a participação da alta direção nos ilícitos.

Os programas em regra têm seus mecanismos formais do programa evoluídos, mas falham na implementação.

O monitoramento tem evidências verificáveis por documentação, mas a checagem de eficácia e efetividade é difícil.

Qual a validade das recomendações na sua percepção? Há risco de que os programas sejam meramente formais ou que o estado vire avalista desses programas, que não se pode comprovar a efetividade, virando uma solução meramente burocrática da empresa para reduzir suas penalidades.

Dar peso efetivo as recomendações e risco de anulação do acordo no seu descumprimento é importante para que o instrumento ganhe credibilidade.

Deve haver punição efetiva àquelas que não evoluem seu programa.

**4a Entrevista - Wagner Rosa - Corregedor-Adjunto da Área de Infraestrutura
CGU/CRG - 7/1/2019**

Vale iniciar com o histórico do início dos acordos de leniência da Lei 12.846/2013. Os acordos se iniciaram a partir de interações da CGU com os órgãos MP, TCU, AGU.

A Medida Provisória nº 703/2015, que pretendia integrar legalmente as ações de órgãos de controle responsáveis pela execução da Lei nas suas esferas e respectivo Ministério Público e Advocacias do ente não foi efetivada pelo Congresso, portanto a articulação passou a ser a ferramenta de atuação para essa finalidade.

Definição de atuação conjunta com AGU para dar agilidade aos contornos jurídicos, definido por portaria (atualizada pela Portaria Conjunta 4/2019 - CGU/AGU - de 9/8/2019).

Os Primeiros acordos foram celebrados apenas em 2017, 3 anos após a entrada em vigor de Lei Anticorrupção.

Inicialmente, seguia-se fluxo de IN 74/2015 do TCU. A Empresa propõe o acordo, formaliza esse pedido, a CGU notificava o TCU, designava relator, a CGU e empresa definiam memorando com regras de sigilo e obrigações de colaboração, e esse memorando era celebrado conjuntamente com CGU e AGU representando a união, a partir daí designa-se comissão de acordo par negociação do acordo.

Escolha inicial da composição da comissão foi feita pela experiência e senioridade no tema entre gestores da CGU e AGU.

O volume crescente dos acordos demandou alocação de outros profissionais também perfil gerência.

A Comissão atua inicialmente no histórico dos atos lesivos, no programa de integridade vigente, na quantificação de multas e de outros ressarcimentos para elaboração da minuta.

A avaliação do programa de integridade é feita em um momento único pela CGU/STPC para fins de multa e de avaliação dos aprimoramentos do programa. Cabe a essa Secretaria a determinação do redutor de multa legal relativa ao estágio do programa vigente e as recomendações de aprimoramento do programa de integridade.

A Comissão tem em regra 180 dias, mas não tem conseguido concluir os acordos nesse prazo e já houve dois tentativas de acordo que caminharam para a rescisão do memorando ou acordo.

Está solidificado que se a empresa trazer fatos espontaneamente para o Estado brasileiro, mesmo que junto ao MP, isso será válido para a CGU para fins de acordo, mas se o fato novo alegado já for de conhecimento do Estado por suas investigações não é fato novo.

O compartilhamento de informações entre órgãos hoje mais fluida para chegarem das informações prestadas, sem comprometer investigações em curso.

Por vezes, o momento do ato lesivo a empresa não havia programas de integridade, mas evoluiu por pressões internacionais no decorrer do tempo.

A partir da vigência da lei Anticorrupção em 2014, ato lesivo praticado anterior à lei influi no cálculo do dano, mas para fins de multas só afeta aqueles atos ocorridos depois dessa vigência.

Programas evoluídos de multinacionais detectaram fatos do passado e já haviam sido tratados nos países de origem.

Empresas brasileiras em regra tiveram envolvimento dos dirigentes nos ilícitos.

CGU tem logrado suas recomendações nas negociações por envolver sobrevivência das empresas, mesmo nas exigências de afastamento de dirigentes. No máximo se negociam prazos.

Monitoramento:

É cláusula do acordo e se se houver detecção de descumprimento durante sua execução pode levar a rescisão do acordo, o que é muito danoso para empresa.

Monitoramento envolve: plano de aprimoramento do Programa de Integridade, Relatórios regulares de execução do plano, e as inspeções in loco.

Percepções e aprimoramento:

Alinhamento dos órgãos de controle para dar mais segurança para empresa.

Isenção total de multas, como suscitado pelo Ministro da CGU, pode ser um caminho para avançar nos acordos, pois é um incentivo que pesaria mais a favor dos acordos.

Deve-se dar maior peso na evolução do programa de integridade.

Entrevistado se mostrou otimista com o cerco internacional sobre o tema e a evolução da cultura.

Cabe evoluir a postura do cidadão, tratar o denunciante de boa fé.

Apesar do espaço para aprimoramento, é preciso se ter cuidado com o risco legislativo de alteração legal pontual que venha com outras alterações (“jabutis”) que prejudiquem o instituto. Nesse sentido o entrevistado entende ser melhor amadurecer o instituto vigente nos casos práticos, articulações e ajustes infra legais e em janela de oportunidade mais segura e consolidada avançar legislativamente se for o caso.

5a Entrevista - Renata Figueiredo, Coordenadora-Geral de Integridade – CGU/STPC
18/1/2019

Os Acordos de Leniência (AL) mudam a relação da Administração pública com a Empresa na apuração dos atos lesivos. Acelera investigação e dá acesso a informações que se não teria acesso de outra forma.

Os ALs estão em amadurecimento, mas já mostram sua efetividade.

A adoção do Programa de integridade com pilar do Acordo foi decisão inteligente, pois não olhou só o presente, mas trabalhar para uma mudança da postura dessa empresa a partir daquele momento, de modo a prevenir ocorrências distintas.

Os atos lesivos dos ALs celebrados são muito semelhantes nesses primeiros casos apurados (envolvimento de terceiros/ intermediários, pagamento de propinas, contratação de produtos fictícios para pagamento dos intermediários, combinar licitações). Independe do ramo de negócios. Na maioria dos casos a alta administração esteve envolvida.

Em empresas multinacionais há casos em que o programa de integridade tem se mostrado efetivo. Empresas nacionais tinham visível desorganização maior, com muita interferência da alta administração nos negócios e falta de programa de integridade ou governança, salvo Odebrecht que tinha a governança orientado à prática dos ilícitos. Há outros casos mais típicos em que os programas de integridade são meramente formais, sem aplicação real.

As recomendações se iniciaram muito prescritivas, influenciando no monitoramento, mas sempre específicas ao ato lesivo e ao comportamento da empresa frente a ele, orientada aos blocos de conformidade de cultura, processos, mitigação.

O monitoramento tem maior dificuldade na questão cultural. Empresas tentam cumprir os quesitos da recomendação conforme estrita redação. Tornar o programa vivo e inserido na cultura é de difícil verificação. O caminho é envolver mais partes interessadas para confirmação com pesquisas com terceiros, funcionários e sociedade que se envolve com a empresa;

Nas negociações dos AL's há espaço de ajuste das recomendações, mas tem prevalecido a visão técnica da CGU e há poucos impasses. Quando necessário se ajusta a forma, mantendo o mérito da recomendação. As recomendações têm evoluído para se abster de recomendar a forma.

Há um constante aprimoramento, como nos EUA (FCPA), *compliance* é uma coisa viva, que evolui frequentemente, logo é um processo contínuo. O Brasil já teve o aprendizado internacional e o adaptou à sua realidade. Nos 3 anos após a regulamentação houve evolução, tendo como maior desafio a coordenação entre os órgãos. A isenção da multa pode alavancar

investimento em *compliance*, mas por outro lado diminui um retorno relevante para os cofres públicos.

Empresas que firmaram seus acordos estão ainda focadas na resposta formal aos termos do acordo. Ao longo do monitoramento as empresas compreendem que precisam trabalhar realmente a cultura da empresa.

A Lei trouxe um efeito de movimentação do mercado sobre a adoção do *compliance*, mas também no aspecto formal, visando ter um resguardo da empresa e não necessariamente uma nova crença de comportamento e cultura empresarial.

Vale mencionar um movimento de autorregulação setorial que se inicia, a exemplo do Ética Saúde, que se mobiliza e se organiza para estimular a mudança de cultura efetiva em seu setor. Esse movimento de coletivo setorial tem capacidade de influir positivamente na evolução da cultura das empresas do seu setor e criar um sentimento de pertencimento a quem aderir a esse movimento.

6a Entrevista - Renato De Lima França, Secretário-Geral de Consultoria, AGU – 22/1 (Conjur)

Início do tema da responsabilização de pessoa jurídica ocorreu na gestão do Ministro Jorge Hage na CGU. Nos anos de 2009 e 2010 foi criada a Comissão de Processo administrativo contra fornecedores (CPAF), que é hoje a Coordenação de Responsabilidade de Pessoas Jurídicas (COREP), que assumiu a responsabilidade de tratar os casos de leniência das empresas da lava-jato entre outros casos de maior expressão.

A origem das detecções dos casos de corrupção em empresas se deu a partir das atividades típicas de auditoria e correição e foi, em parceria com MP e PF, desvelando e permitindo um aprofundamento das investigações da CGU em função da adoção de instrumentos penais como a escuta telefônica, rastreamento dos recursos desviados.

Identificado o ilícito, a Corregedoria inaugurava um Processo Administrativo de Resposanbilização (PAR), anterior ao previsto na Lei 12.846/2013), porém naquela época não havia um mecanismo para a empresa lidar com o ilícito, a fim de superá-lo e de viabilizar sua atuação futura com melhor elucidação dos fatos ocorridos.

O Conselho de Defesa Econômica (CADE) já possuía o instituto do acordo de leniência e o Estado decidiu trazer esse mecanismo exitoso para tratar os crimes de corrupção.

A Lei anticorrupção veio com esses instrumentos de investigação e responsabilização. A Portaria 2278/2016 estabelece procedimentos conjuntos entre CGU e AGU que harmoniza suas atuações no processo. Cabe a CGU celebrar o acordo pela Lei e os casos da lava-jato foram um teste de resistência da norma dado o impacto no país.

A lei Anticorrupção foi produzida na CGU e encaminhada pelo executivo ao congresso com impulso das convenções internacionais, especialmente a convenção da OCDE numa busca de simetria de condições por países desse bloco em mercados internacionais em que as regras de suborno tivessem punição em todos os seus signatários.

Lei Anticorrupção nasce em contexto de manifestações populares contra a corrupção em 2013. O Poder legislativo dá uma resposta e amplia o projeto de lei com o instituto do acordo de leniência, importado da legislação de defesa econômica, sem adaptações precisas, pois se tratava de uma lei voltada ao combate de cartéis, o que não necessariamente envolve o suborno de agente público.

O Instituto do acordo de leniência permite a continuidade dos negócios, estacando o problema nas relações futuras da empresa com o estado, pelo menos na sua idealização.

Nos Ilícitos praticados antes à 12.846/2013, a figura jurídica da multa e publicação da decisão não poderiam ser aplicados, já que a lei 12.846/13 agravou essas penalidades e a lei não poderia retroagir para os fatos pretéritos a sua edição.

Trazer a AGU para a mesa permitiu de negociações do acordo permitiu incluir as penas da improbidade (Lei 8.429/1992) na negociação, prestigiando de forma diferenciada quem colabora, avaliando as repercussões possíveis da colaboração.

Apesar dos Ilícitos anteriores não poderiam ter sanções trazidas da nova Lei, era cabível ressarcimento dos prejuízos causados e influir na empresa para aprimorar ou instituir seu *compliance*, cabendo à empresa infratora o dever e risco de cumprimento dessas melhorias de forma proativa.

A participação da AGU é em todo acordo, participando do seu desenho do acordo em conjunto com a CGU, portanto dando maior segurança jurídica para a empresa e cooperação entre os órgãos com membros participando das comissões de negociação.

Antes dessa atuação conjunta havia um desequilíbrio de suporte jurídico, pois as empresas levam equipes jurídicas renomadas e a entrada da AGU equilibrou essa composição.

À CONJUR da CGU cabe a avaliação sobre caso de rescisão da intenção de acordo, portanto um papel específico de legalidade evitando qualquer cerceamento ao devido processo legal quando não é possível o acordo.

A Comissão de Acordos de leniência pode discordar da área técnica que indica os aprimoramentos do programa de integridade, mas ainda faltam limites precisos serem estabelecidos para tornar mais previsível esse alinhamento negocial com a área que emite as recomendações para os programas de integridade.

O Acordo de Leniência é tão relevante como a colaboração premiada foi para a lava-jato. Há casos que multa poderia ser dispensada quando empresa detecta e alerta o estado de forma direta, sem a qual o Estado não teria como obter essa informação, o que não se confunde com o ressarcimento que é sempre integral.

Cabe aprimorar a norma no legislativo, mas há riscos de o processo legislativo ser desvirtuado. Ideal é amadurecer a interpretação da norma e aguardar um conjunto mais substancial de mudanças para não incorrer em situações como a da Medida Provisória que não foi efetivada.

As empresas estão avançando no *compliance* e os efeitos dessa assimilação provocam revoluções internas e na cadeia de valor que essas empresas movimentam, em termos de propagação dos preceitos de integridade que a empresa assume e impõe nessa cadeia a seus parceiros.

7a Entrevista - Giuliana Biaggini D. B. Belisario – AFFC - Chefe de Divisão da Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores de Petróleo, Gás e Mineração na Diretoria de Auditoria de Estatais – CGU/SFC - 22/01 – Comissão de AL

Início de atuação nas comissões de negociação de acordos de leniência foi em 2016, com baixa maturidade inicial, mas as comissões foram encontrando seus caminhos. Várias adaptações surgiram frente aos entendimentos da CGU e as manifestações do TCU.

Lei não pôde ser testada em condições ideais. Lava-jato trouxe casos complexos desde o início de sua vigência.

Etapas para celebração do acordo: Interesse da empresa, fatos que ela tem a oferecer, negociação de valores. No início gerou renegociação pelo surgimento de novos fatos e retrabalho.

Algumas empresas tentam se colocar como vítima da situação, o que não facilita o avanço das negociações.

Prazos difíceis de cumprir, especialmente nos primeiros casos ainda pouco regulamentados.

Avaliações prematuras de integridade geraram retrabalho. Amadureceu a ideia de esperar o momento mais maduro para fazer o esforço de avaliação de integridade.

Equipe técnica pode ser chamada à mesa de negociação, caso a pauta de negociação venha a envolver as recomendações de *compliance*. Comissão de AL assume a avaliação da área técnica.

Empresas apresentam descontentamento com as recomendações de integridade por terem em suas equipes agentes de *compliance* e acreditarem que fizeram investimento relevante. Argumenta-se que o Programa atualizado não foi testado no ato lesivo. A comissão adota gradação para redução da multa.

O Monitoramento ainda é recente, sem experiência da auditoria em seus efeitos.

Audidores sentem a falta de normativo mais forte (Decreto, Lei) para fortalecer os entendimentos e cálculos de multas e há temor de implicações aos avaliadores pela falta de norma mais precisa levr a um acordo que pode ser mal avaliado no futuro, por exemplo, pelo TCU.

Varia a assimilação da empresa às recomendações de integridade. Algumas só se preocupam em retomar as contratações com o governo, mas outras já demonstram essa mudança, especialmente com troca de dirigentes e criação das estruturas de *compliance*. Ganhos virão no longo prazo com o monitoramento dos acordos.

8a Entrevista - Aline Rocha Marinho - AFFC- CGU-PB - Avaliadora de Programas – 29/01

Auditora que iniciou os acordos pela STPC.

No início as empresas apresentavam programas diversos de gestão, de qualidade e não de *compliance* propriamente dito. Hoje já são apresentados programas específicos.

As recomendações iniciais eram muito específicas, adentrando a gestão da empresa (Como fazer?). Hoje é mais reduzido o número de recomendações, sem adentrar no como a implementação será feita no contexto da empresa. A preocupação saiu do “como” para “O que” fazer.

A operação Lava-Jato e seus casos apresentou o mesmo problema de *compliance*, falta de controles de gestão, contábeis e financeiros.

Programas de integridade nesses casos foram criados para combater os atos lesivos. Em regra, as empresas apresentam bons mecanismos de comunicação e códigos, mas ainda não coíbem contabilidade paralela.

No monitoramento in loco, verificou-se que a adequação dos sistemas de *compliance* das empresas passou por uma ampliação dos controles e um medo dos funcionários da empresa e não uma assimilação cultural como uma boa prática. Há muito receio de novos riscos.

O desafio é mudar essa percepção do *compliance* para um valor de negócio.

Hoje o *compliance* é visto como um ônus para evitar novos atos de corrupção. Funcionários não tinham noção dos ilícitos e as novas regras e controles demonstram esse maior cuidado, mas a sensação é de medo.

Entre as recomendações da CGU, há casos de remoção de pessoas de cargos decisórios, esse aspecto passa maior confiança de que o programa é para todos.

Ainda não se percebe nos novos gestores das empresas que fizeram acordos a maior exposição desses novos administradores em propalar mais ostensivamente a cultura do *compliance*.

Funcionários ficam saturados com repetição de treinamentos de *compliance*, o que vem gerando maior espaçamento e seletividade nas capacitações dos programas.

Nas negociações de acordo referente às recomendações, a STPC atua como parecerista e seus pareceres, em regra, é acatado literalmente pelas comissões. Quando a empresa negocia algo é mais na forma de implementar. Cabe aos especialistas de *compliance* da CGU (oriundos da STPC) avaliarem as propostas de ajuste das empresas, mas a interlocução é mantida pela comissão de acordo.

Equipe de especialistas faz parecer sem que seja em um ponto específico do estágio de negociação, o que gera revisões quando o programa evolui durante a negociação, o que acaba se transformando em retrabalho.

Aprimoramentos no acordo na ótica dos pareceristas é melhor definir o timing que seja feita a avaliação de *compliance*. Passar a realizá-las em momentos mais maduros em que se evite a necessidade de reavaliação.

Negociação demora naturalmente na fase de assumir responsabilidade pelo ato lesivo e no cálculo da multa. Vale investir em técnicas de negociação.

Com o início do monitoramento *in loco* é mais nítido que as empresas terão longa trajetória para tornar natural de interesse pelo *compliance*. Hoje há um cumprimento do acordo e um sentimento de medo de falhar novamente, mas o mercado está criando um ciclo virtuoso de adoção de *compliance* e ele vai se tornar algo de relevância e naturalidade no mundo dos negócios com o passar dos anos.

9a Entrevista - Vinícius Torquetti Domingos Rocha - Procurador-Geral da União
– AGU – 1/2/2019

Vinícius, como falamos minha intenção é construir uma dissertação como um estudo de caso exploratória sobre as recomendações de *compliance* nos acordos de leniência. Fiz esse recorte consciente que estamos em momento inicial do tema e por acreditar que já há um grande aprendizado desse processo.

A ideia é você abordar sua experiência com os acordos de leniência adentrando suas expectativas no tema do *compliance*, trazendo as questões que surgem nas tratativas com a empresa.

- Acho que tudo começa com empatia, no sentido de que você precisa compreender à expectativa do Ministério Público naquele tipo de acordo, da empresa, de virar a página rápido para poder voltar a ser contratada, da sociedade de recuperar até o último centavo, da CGU, da AGU. Todos têm um interesse em relação aos desafios da Lei 12.846/2013.

A Lei anticorrupção foi pensada certamente para cenário que não era o da Lava Jato. Esse batismo talvez seja o maior caso de corrupção que a gente venha a enfrentar. A lei não estava preparada para carga de dados de corrupção que se descobriu e vários desafios se apresentaram. Por exemplo, a parte penal chegou antes, então não foram as empresas que descobriram um ato que não compactuava e bateram na porta da CGU, na verdade as empresas sucumbiram à força do Estado na perspectiva penal e, a partir daí, numa conta pragmática de empresariado resolveram colaborar porque a conta não ia fechar. Isso estava muito claro.

A Lei foi pensada para a empresa que tem ações em bolsa com governança profissional, com Conselho de administração, diretoria, capital de mercado aberto, descolados do acionista e que não compactuam com a corrupção.

O que a gente viu na Lava Jato foram empresas familiares, com baixo nível de governança e que a própria diretoria estava envolvida no processo de corrupção, quando não eram os principais responsáveis pelos atos de corrupção.

Nessa situação, o primeiro dilema da nova Lei é como que ela dá conta disto nesse capitalismo de compadrio. Um pacote para pessoa física e jurídica de responsabilidade penal, responsabilidade civil, administrativa e aí começam as dificuldades para a gente saber onde que acabou a responsabilidade penal e começou a ser administrativa e onde acabou a responsabilidade da pessoa física e entrou a responsabilidade da pessoa jurídica.

É preciso delimitar para reduzir riscos. O modelo atual dificulta para a gente do poder público, para a empresa e para a sociedade identificar o que está dentro do acordo e o que tá

fora. As empresas veem como outros custos qualquer negociação após o acordo celebrado pelo Ministério Público.

A Empresa acredita que tá tudo dentro, como se fosse um certificado de qualificação de uma empresa que celebrou acordo com o MP, mas quando você sofisticava esse debate, entra no detalhe, você precisa saber se aquele valor ali contém aquele fato narrado, incluído ou não dentro do acordo, e que a grande proporção que eu vejo nisso, nessas grandes negociações, nos grandes casos da Andrade Gutierrez, da Odebrecht, da JBS, as empresas utilizam o instituto do acordo de leniência, como os executivos utilizaram a delação premiada para lavar a corrupção.

Para empresa não interessa determinar o fato, mas queria isenção ou imunidade penal ou de responsabilização de uma ação de improbidade porque ela é uma empresa “leniente”. Quando na verdade é Estado que é leniente ao aceitar negociar com a empresa corrupta e tudo. Paralelo a isso, a gente tem a pena da integridade, do *compliance*, que eu acho que é a grande aposta que o Estado e a sociedade estão fazendo.

Quer dizer, caminhamos até aqui, não toleraremos mais esse tipo de ilícito. Isso passa necessariamente pela mudança cultural. Uma vez um magistrado perguntou para mim lá no TRF da 4ª região, presente o Advogado-Geral, à época como assessor do ministro Wagner, o André Mendonça estava lá e aí a advogada perguntou se eu achava que as empresas estavam passando a página. Falei que há essa expectativa. No Acordo de Leniência você não entra numa negociação que celebrou acordo se você não tivesse expectativas, mas que tudo aquilo ali já serviu de aprendizado porque, pelo menos, o Estado estava se passando a página e a gente certamente iria sair daquele processo mais qualificados do que entramos. Eu acho que tem uma grande chance da integridade funcionar por um seguinte sentido: a empresa que celebrou acordo está sendo vigiada muito mais próximo. Seja pela imprensa, seja pela sociedade e pelo Estado. Ela necessariamente precisa fazer uma integração em rede. É como se virassem “cães de guarda” do mercado para que as outras sigam as mesmas regras. Porque integridade custa para empresa, custa muito. A Odebrecht nos informou, no decorrer das negociações, que o valor de monitoramento dela do programa de Integridade era de R\$ 500.000/mês.

Não é um valor baixo e isso impacta no nível e na velocidade de resposta dela para as contratações. As vezes outras instâncias de governança dentro da empresa estão sendo estabelecidas. Para o mercado dela, ela vai ficar um degrau abaixo da concorrência, então talvez a grande ponto de virada é utilizar a própria empresa, que se tornou uma empresa parceira do Estado. Nesse sentido passa a ser também uma vigilante do próprio mercado, do compromisso que é o ponto de chegada da empresa. É por isso que capacidade competitiva dela fica alterada.

Mas se ela é só ocupa o espaço no mercado por ter se envolvido com corrupção e não por uma competência técnica, ela não vai sobreviver. Eu acho que esse é o grande desafio que as empresas têm pela frente, Competitividade.

Será que, com o Estado brasileiro passando a página, a nossa engenharia, o nosso patrimônio de empresarial vai conseguir se reinventar e continuar com o nível de eficiência que é reconhecido hoje, porque, veja, o debate da lava jato é um debate de corrupção, não é um debate de qualificação das obras.

Eu acho que a engenharia brasileira se destaca mundialmente pela qualidade das obras, somos agentes exportadores de serviço, então não há dúvida que eles têm qualidade técnica. O que a gente precisa ver é se eles têm qualidade técnica no mercado mais competitivo. Em muitos casos, a gente notou que as empresas tinham prejuízo nos contratos, só que no todo, como era um sistema de compadrio, eles eram sócios do Estado e não tem problema ter prejuízo em um ou outro negócio.

São palavras leves para representar uma outra coisa que na verdade não é né propina. É muito interessante acompanhar a sequência das situações e das tratativas em alguns casos. A empresa se ilude sobre o que fez errado, é aquele discurso que era a regra do jogo e eu sucumbi a isso, isso não pode prevalecer, você pode fazer diferente. É só não pegar aquela obra e pegar uma outra, mas isso é um processo lento e gradual que talvez passe por uma geração, eu não sei se vai ser neste momento.

Tem um ponto também que, no decorrer da negociação, a gente nota a velocidade da cooperação da empresa e o grau de facilidade daquela que está realmente disposta a passar a página. Você pede uma documentação, pede uma informação tratada e ela entrega. Assim como há empresa mais resistente, que quer negar a própria realidade na mesa, fica justificando. Isso você nota claramente, a ponto de que a gente só vai assinar acordo com a empresa que realmente assimilou aquilo internamente. Depois tem a parte do monitoramento das empresas. O monitoramento é fundamental, porque a gente vai ver de fato um compromisso com a empresa de não ter feito aquele acordo com reserva mental, não desejando aquelas obrigações, apenas buscando a certificação de que são empresas lenientes.

A gente vai colocar a empresa à prova. Interessante também que a grande maioria dos casos que estão sob análise agora já não são da Lava Jato, talvez seja uma resposta do mercado e as empresas estão indo bater à porta do Estado no modelo que a lei prevê, ou seja, a empresa tem a responsabilidade objetiva e ela não deseja criar corrupção, mas pode acontecer e aquela pessoa que comete o ato de corrupção está no universo de responsabilidade dela. Nesse caso, ela procura o Estado, paga a multa e volta à vida dela comercial. As empresas estão mais armadas, chegam

agora talvez como vítimas do próprio corpo funcional. As empresas têm evoluído para que o *compliance* seja a nova cultura. É um processo mesmo, demanda um pouco mais de tempo dos funcionários para uma assimilação e espontaneidade em relação ao tema.

É preciso que as pessoas internalizem isso e tratem e com mais naturalidade. Na dúvida não ultrapasse, cheque com o setor de integridade da empresa se aquela conduta é adequada, se aquela abordagem que você fez ou recebeu está correta, aderente o que se espera da empresa na política de integridade.

As negociações dos acordos ocorrem com dois advogados da AGU e, às vezes, dois auditores CGU, mas sem a formação jurídica. Do lado da empresa, que traz uma banca profissional e renomada, poderia se valer de argumento de autoridade e a pessoa do lado de cá não poderia sequer contrapor.

Hoje CGU e AGU trabalham inteiramente alinhadas. Esses dois anos de portaria conjunta demonstrou na prática que a aposta valeu a pena. A gente aprende muito com os colegas da CGU e eles conosco da AGU.

É interessante que o empresariado que está buscando o acordo ver que é uma coisa única, um bloco único que não pode ter uma rachadura. A gente consegue dar uma segurança após acordo da questão das ações de improbidade e, por isso, que eu falei lá no início que é um esforço de empatia. Eu defendi, e o André Mendonça (Advogado-Geral da União) também defendeu, essa linha e depois a gente conseguiu colocar isso no texto do acordo. O relatório, antes do acordo, tem três autoridades que assinam o que é apresentado pela comissão, passa pelo Procurador-Geral da União, pelo Consultor-Geral da União e pelo conselheiro jurídico. Eu era o diretor à época que esses acordos passavam e eu sempre defendia que esse acordo não podia passar por uma nova análise jurídica, porque senão você começar a revisitar pontos e desqualificar o trabalho do colega, mas você não consegue colocar nada no lugar, porque às vezes o ponto que foi negociado está atrelada a outro e esse outro ponto está atrelada um terceiro. Se você faz uma análise estanque, repartida, não consegue ter uma visão holística daquilo do que foi construído, que é muito sofisticado, então não pode fazer uma análise fria daquilo que foi feito, você tem que ter uma análise do todo, se isso e aquilo atende ao interesse público e ao ordenamento jurídico.

10a Entrevista - Ricardo Wagner de Araújo – Diretor de Responsabilização de Agentes Públicos – CGU/CRG – 6/2/2019

Podemos dividir os Acordo de Leniência em 2 momentos:

Lava-jato – Lei entra em vigor em janeiro de 2014, com muitos casos. Nem CGU, nem empresas estão preparadas para cumprir a Lei, não possuíam programas de integridade ou meros programas formais. Não havia o decreto, logo Estado (CGU) não estava preparado para avaliar. Empresas familiares sem ações na bolsa.

No segundo momento, os casos passam a envolver empresas de diversas áreas (saúde, publicidade, ...). Com o decreto 8.420/2015, as empresas vêm atuando proativamente, com investigação interna e trazendo os problemas detectados para negociar com a CGU. São empresas que já possuem um programa de integridade de 2 ou 3 anos com pessoas preparadas, com alguma experiência global, em regra FCPA. São empresas profissionalizadas, muitas são subsidiárias de multinacionais, acostumadas a lidar com *compliance*, inclusive contratam investigação quando necessário.

Nesse 2 grupo, as empresas possuem com melhores controles e nem sempre a corrupção envolve altos dirigentes, mas mesmo que envolva, a matriz já atua afastando dirigentes envolvidos e fazendo a devida investigação. Independentemente do nível de corrupção, a forma de solução é mais ágil e proativa ao se procurar a CGU.

A Tipologia identificada na Lava Jato é de casos envolvendo agentes político e/ou partidos operacionalização por doleiro e/ou empresas de fachada, simulando prestação de serviço para empreiteiras para receber a propina.

Já no caso das empresas que tem *compliance* efetivo, usualmente, a provocação nem sempre parte de um agente político o problema, mas de alguém que faz o relacionamento com poder público nas negociações, os lobistas.

Ambos os grupos adotam o mecanismo de pagamentos indevidos, usando empresas off-Shore de fachada e pagamento no exterior. O caso Odebrecht e outros semelhantes demandam discussões com autoridades de outros países, como o Departamento de Justiça (DoJ) dos Estados Unidos. É uma relação de confiança entre agências de governo, onde há um cuidado relevante com sigilo e menos de protocolos formais entre países. Brasil tem se relacionado bem com o DoJ. Seja no caso de corrupção, envolvendo empresas brasileiras ou americanas. França e Reino Unido também têm se relacionado com o governo brasileiro.

É importante reforçar a articulação da CGU com MP e AGU. Não há necessidade de adequação legislativa, mas sim harmonização das interpretações e competências.

A Leniência tem avançado e há reconhecimento internacional (ex.: OCDE) sobre a competência da CGU. Falta avançar em manuais e tornar mais previsível o curso do processo para estimular os acordos.

Superada a Lava Jato, outros casos em outros seguimentos de negócio têm se apresentado para acordos de leniência e ocorre sim uma virada de página, pois de outra forma será difícil as empresas continuarem contratando com a União.

Sobre as recomendações da CGU, o que garante que ela vai incorporar começa com uma relação de longo prazo de 10/20 anos. A empresa também deve contratar empresa de acompanhamento do *compliance* (ISO) e também será monitorada pela CGU nesse período.

Os acordos são como um confessionário. A empresa precisa contar tudo da competência da CGU de seus casos de corrupção, não basta falar de um caso isolado. Se deixar de fora algum caso e for detectado que ela sonegou essa informação, isso gera a resilição e perda dos benefícios do acordo (descontos) e tudo será cobrado como título executivo, inclusive 3x o valor da multa por improbidade e a empresa será declarada inidônea entrando no cadastro do CNEP.

Se o programa de *compliance* não alcançarem os padrões recomendados, também tem a mesma implicação. Não basta ajustar o valor de multa sem essa evolução, empresa que agir assim não vai prosperar.

Hoje já há clareza das empresas que buscam a CGU sobre as vantagens e compromissos que devem ser cumpridos.

Sobre a evolução do instituto da leniência, não é o momento pelo nível de debate de competências ainda existente, que está se firmando nos casos concretos. No processo legislativo pode haver uma distorção da norma o que é um risco indesejável, pois o instituto está se fortalecendo a cada caso.

Seria adequado flexibilizar a multa como disse o Ministro, mas não é o momento por esses riscos de retrocesso. Há casos de espontaneidade da empresa em investigar um caso detectado e trazer para a CGU, e a possibilidade de zerar a multa seria um incentivo a esse comportamento proativo, que pode desvendar atores outros envolvidos.

Vale aguardar momento oportuno e aproveitar os avanços e casos que tem logrado êxito.

Decisão do TRF da 2a região reforçou papel da CGU no caso Odebrecht. Reiterando sua competência para tratar os acordos.

11a Entrevista - Karolini Souza Barbosa de Sa - AFFC– CGU/STPC - Avaliadora de Programas – 19/02

Ingressou na atividade de análise de acordo depois de ter trabalhado no pró-ética. No acordo de leniência tinha orientação inicial de avaliação apenas do ato lesivo, mas a nova orientação da área é para se avaliar o programa de integridade como um todo.

Sente a necessidade de avaliar o conjunto de atividades do programa, pois são complementares. Olhar todos os itens do Decreto 8420/2015 é o mais seguro.

No caso que trabalhou, a aceitação da empresa às recomendações foi tranquila, especialmente pela pouca expressividade da multa em relação ao faturamento. As empresas se antecipam na implementação das recomendações em tempo de negociação.

Trabalhou em caso de fusão de empresa com ato lesivo e empresa adquirente agiu no sentido de promover o acordo de leniência.

Não identifica particularidade na intenção de corrupção em empresas diferentes, apesar da diferença de fiscalização.

Ao visitar as empresas na reunião de apresentação das recomendações, funcionários alegam que tinham tradição em agir de forma indevida, portanto um hábito arraigado.

No processo de avaliação do programa de integridade, empresa, em primeira reunião, apresenta seu programa a CGU. Muitas empresas não têm programa e o que a CGU avalia são evidências, não basta narrar medidas desenhadas que não foram executadas. Importante é que essas empresas apresentem o que estão fazendo para evoluir seu programa para efeitos na redução de multa.

Após a assinatura do acordo a empresa recebe as recomendações e deve apresentar o plano de aprimoramento em 90 dias.

A experiência de monitoramento é muito rica, ver o programa in loco é essencial e muito esclarecedora. Entrevista com alta administração é bem positiva e com funcionários é mais realista e preocupada. Os funcionários se mostram receosos nas suas considerações, porque não tem facilidade de se posicionar no mercado em outra empresa. CGU tentar passar a segurança que as informações preservam a fonte. Muitos indicaram não ter confiança no canal de denúncia da empresa e se mostraram de forma corajosa a colaborar, mesmo apreensivos de alguma retaliação.

Áreas contábeis e comerciais são os mais sensibilizados sobre o tema e se mostraram mais inseguros quanto ao programa de integridade, de outras áreas, como RH, em que não havia tanta

conexão com o ato lesivo e emitiram opiniões mais positivas ou neutras em relação ao programa de integridade.

A ampliação dos controles internos, da burocracia, mais aprovações passa uma sensação de maior compartilhamento da responsabilidade.

Por questão de sobrevivência as empresas que assinam o acordo, há um esforço geral de cumprir suas regras. Percebe-se esse esforço, mas ainda não a desejada mudança cultural que leva mais tempo.

A percepção do colaborador sobre o comprometimento da alta direção é menor que o narrado pela alta administração. Há um Gap entre o que se fala e o que se absorve por parte dos funcionários.

Sente falta de clareza do que vai ocorrer se a empresa deixar de cumprir as recomendações, ou seja, se realmente terá os efeitos de descumprimento, da mesma forma do descumprimento dos pagamentos.

A expectativa é que os acordos de leniência estão no caminho certo de melhorar a integridade nas relações do governo com o mercado, os procedimentos estão sendo aperfeiçoados e se acredita que ele alcançar esse intuito de mudança cultural com o tempo.

12a Entrevista - Marcelo Pontes Vianna - AFFC- CGU/CRG - Diretor de Responsabilização de Entes Privados – 9/09

Foi coordenador do primeiro acordo de leniência e compôs a negociação da leva inicial de empresas.

A dúvida se as empresas vieram apenas para contenção de danos ou mudar de postura no início é evidente que foi pela primeira opção. O que ficava latente nas empresas nacionais familiares.

As empresas, de início, pensavam que era um mero ajuste de valores (multa). Ao se apresentar todo o espectro das condições do acordo: admitir o ato lesivo, pagar multa, mudar o *compliance* e entregar provas contra outros agentes envolvidos, as empresas reagiam negativamente ao processo. Havia muita preocupação em interferir na esfera criminal e se apegavam ao efeito econômico de suas empresas deixarem de operar.

Muito diferente de empresas profissionais e internacionais com tradição em *compliance*. A escolha das empresas familiares priorizava o acordo de delação com o MP. Na Odebrecht ficou evidente a tentativa de superar na justiça o processo para reduzir os danos antes de aderir a um acordo, o que foi infrutífero tanto no caso do MP como no caso da CGU.

Houve um esforço das empresas de dar celeridade aos processos devido a interrupção de suas operações.

Os efeitos esperados pós acordo é a profissionalização das empresas familiares. Aquelas já profissionalizadas e internacionais tratavam com mais naturalidade as condições do acordo. Há inclusive casos que as empresas com *compliance* global se anteciparam de apontar os delitos identificados e um distanciamento dos proprietários dos gestores.

As empresas familiares sempre tiveram resistência nas negociações de ficarem sob monitoramento contínuo seja por custo ou potencial ingerência dos órgãos de governo. Uma visão de manutenção da sua autonomia.

Algumas empresas viam como positivo ter uma chancela da CGU na avaliação de seu *compliance*.

As empresas que fizeram acordo não tinham outro caminho, estavam buscando sua sobrevivência e sem margens de negociação.

O Programa de leniência não é atrativo a quem tem um *compliance* efetivo, pois só há a sanção como incentivo. Não há isenção financeira total e impacto na sua reputação. São 2 caminhos que a empresa pode tomar. Agir proativamente ou colocar para baixo do tapete o ilícito e as consequências são as mesmas.

O programa do CADE tem vantagens pois dá imunidade a quem traz fato inédito e é o primeiro a apresentar ganha imunidade o que segue modelo americano de combate a cartel, o que poderia ser uma referência de evolução da leniência.

Apesar das imperfeições do instituto da leniência, os acordos estão ocorrendo, mas a opção de detecção e busca do Estado para resolver ainda é mínima, há poucos casos.

A rescisão do acordo é um risco caso a empresa, mas também a empresa fica menos competitiva se seus pares continuam a fazer as negociações, portanto há um cerco que compele a empresa a colaborar e não ter recaída e retrai tentativas de cooptação dessa empresa que fez acordo para entrar em cartéis.

Hoje a CGU amadureceu na ação do controle e procura tratar o colaborador de forma mais atenciosa do que aquele que não coopera.

Durante a vigência do acordo, a empresa se mantém colaboradora da CGU e a Corregedoria-Geral da União (CRG) da CGU aciona a empresa para busca de evidências das denúncias e esse se sente em dever de responder a essas demandas. O monitoramento do programa de integridade segue a mesma lógica, o dever de colaborar e atender as recomendações da CGU, mesmo que minimizando custos.

Não há expectativa que os gestores envolvidos nos casos de corrupção reconheçam seus erros publicamente, o afastamento desses gestores tende a dar mais credibilidade interna a mudança de cultura.

Uma evolução da norma seria a possibilidade de não se aplicar multa para empresas de *compliance* efetivo e proativo que traga fatos novos. Um segundo avanço é pensar uma possibilidade de transacionar o valor da multa de forma mais efetiva que viabilize e um terceiro avanço é harmonizar a atuação das instituições CGU, AGU, TCU, MP para que os papéis não conflitem e se complementem. Hoje o TCU destoa das interações já avançadas, o que precisa avançar pela interpretação mais conciliativa dos agentes públicos desses órgãos, a exemplo do que se faz no EUA.

13a Entrevista - Pedro Ruske - AFFC– CGU/STPC - Diretor de Promoção da Integridade – 27/09

Nos casos de acordo já celebrados há uma mudança de comportamento das empresas, mas muito pauta no medo da empresa de perda de negócios. Isso gera um risco de racionalização e retomada de práticas indevidas.

Sobre o aprimoramento do Programa de integridade é caso a caso. Odebrecht tem investido no programa, a empresa demonstra interesse, mas sua situação econômica por estar em recuperação judicial reduz esse investimento. Durante 20 anos a CGU pode acompanhar esse acordo e vai ajudar a acompanhar as reais mudanças.

Outras empresas também enfrentam essa dificuldade de contexto de exposição e processos de endividamento e a integridade fica em segundo plano.

A integridade cuida do viés preventivo a longo prazo. Sem ele haveria um vácuo de olhar para o futuro e os rumos que o mercado está levando as empresas a aprimorar sua governança e a estruturar seu *compliance*. Essa cobrança de investidores e negócios privados com realização de DDI (*Due Diligence*) também reforça a necessidade de as empresas investirem em seu programa de integridade.

A CGU está estudando a teoria comportamental para trabalhar a mudança cultural, bem como reforçando as recomendações sobre a governança corporativa para que haja estruturas e relações que propiciem a integridade. A Teoria comportamental é um caminho para trabalhar a cultura de integridade na integridade pública e privada.

As empresas sabem que é no monitoramento dos acordos que a empresa recupera sua reputação e então há um esforço real de colaboração. As percepções dos gestores e da unidade de compliance é positiva e das equipes ainda incipiente, desconfiada do real compromissos dos dirigentes e donos.

Há variação nas empresas na reação ao aprimoramento do programa de integridade. As multinacionais têm uma postura mais proativa, já as empresas familiares são mais resistentes a adoção das medidas a depender de sua exposição ao mercado. Se as empresas nacionais já estão inseridas no mercado do trabalho também há maior aceitação. As empresas familiares são na sua maioria S/A fechadas.

Nas empresas familiares há confusão entre propriedade e controle e gestão. Há uma pessoalização da empresa, o que é um desafio para os acordos, que não deve interferir no direito de propriedade que a lei não aliena. A forma escolhida é trabalhar na governança corporativa.

As negociações são feitas pelos representantes legais da empresa e não diretamente com os donos da empresa.

Há casos de afastamento temporário dos donos da empresa de forma ordenada para não prejudicar a operação dos negócios. Há uma razoabilidade e proporcionalidades nessa negociação de transição da gestão.

A economia também impulsiona as empresas para a evolução do ambiente de negócios. Há investidores atentos a essas mudanças nas empresas para avaliar seus investimentos no país, inclusive procurando a CGU para obter informações para balizar essas decisões.

Não há necessidade de adequação de legislação, pois a norma segue modelos internacionais e há metodologias que estão se consolidando. Há um esforço de desenvolver orientações para as empresas sobre o tema das ações de remediação na detecção de atos lesivos por seu programa de integridade.

Há um esforço de estimular segmentos diversos para considerar programas de integridade nos seus negócios.

Em países como a França é uma obrigação de grandes empresas ter programa de integridade independente de negócios com o setor público.

A isenção de multa em casos de autodenúncia é uma ideia futura é válida, mas depende de alteração legislativa e precisa amadurecer com outros incentivos e momento político favorável a avanço legislativo.

No começo a avaliação de integridade era muito detalhista o que engessava a empresa pela falta de conhecimento do modelo de atuação. Isso migrou para um modelo mais abrangente de recomendações a ser tratado no planejamento. O avanço mais recente é um olhar mais atento a estrutura de governança, seu conselho de administração, área de *compliance*, relação holding e subsidiária. Outro ponto que avançou após o monitoramento, detectou-se a necessidade de trabalhar outras recomendações. As recomendações visam atacar as causas do ato lesivo. Por exemplo se a causa é por ser gestão familiar, trabalhasse a governança corporativa e há um espaço a ser desenvolvido de trabalhar a teoria comportamental.