TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL
Brasil

INTEGRIDADE E EMPRESAS NO BRASIL

A Transparência Internacional (TI) é um movimento global com uma visão unificada: um mundo em que os governos, as empresas e o cotidiano das pessoas estejam livres da corrupção. Mas nossa luta contra a corrupção não é e nunca será um fim em si mesmo. É uma luta por justiça social, realização de direitos e paz.

Com mais de 25 anos de experiência, desenvolvemos uma reconhecida capacidade de pesquisa e um amplo estoque de ferramentas e soluções anticorrupção. Esse conhecimento técnico é complementado pelo acesso a uma rede de especialistas e líderes internacionais e, talvez nosso ativo mais valioso, pela nossa reputação de imparcialidade e habilidade de convocar e interagir construtivamente com os mais diversos stakeholders.

www.transparenciainternacional.org.br

Autores Claudia Sanen e Guilherme Donegá
Redatores Bruno Meirelles, Mariana Segala e Ricardo Meirelles – PrimaPagina
Pesquisa Baseado no Relatório de Avaliação Agenda Nacional de Integridade nos Negócios, da Transparência Internacional Brasil e do Centro de Pesquisas em Direito e Economia da FGV Direito Rio.
Coordenador da Avaliação Prof. Dr. Antonio José Maristrello Porto
Pesquisadoras Izabel Saenger Nuñez e Laura Meneghel dos Santos
Assistente de Pesquisa Mariana Vianna
Designers Isabela Berger e Luciana Sugino – Naru Design
Checagem de Dados Simone Costa
Aconselhamento Jurídico Carlo Verona, Fabyola En Rodrigues, Gabriel Domingues, Milena Arbizu – Demarest Advogados
Coordenação Bruno Brandão

Todos os esforços foram empenhados para verificar a exatidão das informações contidas neste relatório. Acredita-se que todas as informações estavam corretas em maio de 2018. No entanto, a Transparência Internacional não se responsabiliza pelas consequências do uso dessas informações para outros fins ou em outros contextos.

ISBN 978-3-96076-095-5

Exceto se apontado de outra forma, este trabalho está sob licença CC BY-NC-SA 2.0 BR

SUMÁRIO

02
SÍNTESE DOS RESULTADOS

03
ALGUMAS CONCLUSÕES DO ESTUDO

05
SOBRE ESTA PUBLICAÇÃO

07
COMO A PESQUISA FOI FEITA

08
SETOR PÚBLICO
26 I RECOMENDAÇÕES PARA O SETOR PÚBLICO

28
SETOR EMPRESARIAL
39 I RECOMENDAÇÕES PARA O SETOR EMPRESARIAL

40
SOCIEDADE CIVIL
45 I RECOMENDAÇÕES PARA A SOCIEDADE CIVIL

46
TABELA DE RESULTADOS DETALHADOS

48
SOBRE A TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL

49
ANEXOS

SÍNTESE DOS RESULTADOS

AS NOTAS, SOBRE CADA CATEGORIA AVALIADA, VARIAM DE 0 A 100

Observação: Dada a diversidade das estruturas legais e corporativas existentes no Brasil, bem como a disparidade de modos como as leis são aplicadas em diferentes esferas de governo, esta análise detém-se apenas no **nível federal** e mira somente o ambiente de **grandes empresas**.

ALGUMAS CONCLUSÕES DO ESTUDO

1 SETOR PÚBLICO

Copo meio cheio
O Brasil tem uma legislação em vários pontos adequada aos melhores padrões internacionais. As leis sobre suborno de funcionários públicos, lavagem de dinheiro e cartéis, por exemplo, são muito boas.

Copo meio vazio
A aplicação das leis nem sempre é eficiente como seria desejável. Além disso, a demora dos processos criminais favorece a impunidade. É importante conceber e implantar instrumentos que acelerem a responsabilização das partes envolvidas em atos de corrupção.

O acessório que importa
As normas brasileiras ainda podem avançar muito em áreas comumente vistas como acessórias. É preciso regulamentar o *lobby*, tornar a corrupção privada um crime e incentivar e proteger as pessoas que relatam irregularidades.

2 SETOR EMPRESARIAL

Compliance pra valer
As grandes empresas, até por receio de serem punidas, criaram estruturas de *compliance* e incrementaram seus mecanismos de controles internos nos últimos anos. É necessário, agora, que essas iniciativas sejam de fato capazes de criar um contexto corporativo que favoreça a atuação íntegra das companhias (em especial da alta administração) e de seus fornecedores. Os esforços nesse sentido devem ser estimulados tanto pelo próprio mercado quanto pelo governo.

Transparência pra valer
As companhias ainda tendem a divulgar informações corporativas para públicos especializados – investidores, clientes, governos ou reguladores – tendo como baliza exclusiva as exigências legais. É imperioso que o setor privado entenda a relevância de publicar dados corporativos para a sociedade com a qual cria riquezas e obtém seu lucro.

3 SOCIEDADE CIVIL

A corrupção que poucos veem
O debate público e a compreensão sobre corrupção empresarial ainda são limitados – na imprensa, na sociedade e mesmo no poder público. Em comparação à corrupção no setor público, o assunto recebe menos atenção e é discutido com menos referências técnicas.

O BRASIL ESTÁ PREPARADO PARA COMBATER A CORRUPÇÃO EMPRESARIAL?

Tenho dúvidas sobre até que ponto as empresas estão de fato mudando"
Executivo do setor de *compliance*

Temos ferramentas, ações. Mas falta uma cultura de integridade"
Dirigente de organização não governamental

O PRINCIPAL PROBLEMA DO PAÍS, SEGUNDO OS BRASILEIROS

CORRUPÇÃO
21%

Fonte: Datafolha (http://bit.ly/Datafolha_corrupcao)

O Brasil assistiu nos últimos anos àquela que vem sendo provavelmente a mais impressionante onda de investigações e denúncias envolvendo corrupção na história do país. A operação Lava Jato ganhou manchetes no mundo inteiro e virou até marchinha de Carnaval (o hit de 2016 "Ai, meu Deus, me dei mal / Bateu à minha porta o japonês da Federal"). Bilhões de reais foram recuperados.

Os avanços da Lava Jato foram vários, mas dependeram de uma série de aperfeiçoamentos estruturais construídos ao longo dos últimos anos. Não sem controvérsias, a maior economia do hemisfério Sul passou por transformações jurídicas, administrativas e comportamentais que trouxeram novas abordagens ao combate à corrupção.

Um fenômeno complexo como esse envolve inúmeros fatores, de modo que as mudanças frequentemente são desiguais. Esta publicação Integridade e Empresas no Brasil (IEB) visa colocar luz no problema do ponto de vista empresarial. Ela sintetiza os resultados da pesquisa Agenda Nacional de Integridade nos Negócios, conduzida em 2017 e 2018 pela FGV Direito Rio, a pedido da Transparência Internacional – trata-se da base de uma ampla agenda pró-integridade nos negócios que pretende contribuir para que a tendência de melhorias recentes se acentue.

CORRUPÇÃO:

ABUSO DO PODER CONFIADO PARA OBTENÇÃO DE GANHOS PRIVADOS

A definição de corrupção da Transparência Internacional é propositalmente ampla: compreende comportamentos que vão além do suborno, como a formação de cartéis, o tráfico de influência e outros, cujas ramificações são avaliadas neste estudo.

Fonte: Transparência Internacional

SOBRE ESTA PUBLICAÇÃO

Pouco depois de virem à tona investigações envolvendo transações suspeitas entre a Petrobras e algumas empreiteiras, travou-se nos tribunais, na imprensa e nas redes sociais um debate sobre qual das partes seria a "vítima"[1] da corrupção. A estatal, que pagara a mais porque uma série de licitações foi fraudada por um cartel de construtoras? Ou as empresas, que supostamente só teriam chance nas concorrências se liberassem propinas a diretores da petroleira? Na maioria dos casos até agora, as decisões judiciais não viram vítimas em nenhum dos lados. Condenaram ambos. Afinal, como diz uma canção norte-americana da década de 50 que acabou virando provérbio, *it takes two to tango*. Note-se, além disso, que a discussão binária (ou a Petrobras foi vítima ou as empresas foram vítimas) **ignorava a vítima evidente da corrupção: a sociedade.**

A ligação entre público, privado e sociedade civil é ainda mais intensa no que às vezes se chama de "grande corrupção" ou de "corrupção pós-moderna"[2]. O setor empresarial tem papel essencial nesses crimes – o que também significa que tem papel insubstituível no combate aos malfeitos, por seu próprio interesse: pagar subornos a funcionários públicos, por exemplo, aumenta os custos de operação e põe em grave risco a imagem das organizações. Sem a participação das companhias, a luta anticorrupção jamais será sustentável.

Por isso, esta publicação pretende lançar um olhar abrangente a respeito da corrupção, especificamente quando ela envolve empresas. Para alcançar essa abrangência, debruça-se sobre **três campos**: setor público, setor empresarial[3] e sociedade civil (*veja quadro na próxima página).*

Baseada nesse tripé, esta abordagem inovadora permite um diagnóstico profundo e multifocado, que analisa dezenas de indicadores, compara o que existe no Brasil com as boas práticas internacionais e traz recomendações para os pontos fracos encontrados na avaliação[4]. Seguindo uma metodologia desenvolvida pela Transparência Internacional, aplicada no Brasil pela Fundação Getulio Vargas Direito Rio, elegeu-se para cada item do tripé um conjunto de indicadores relevantes e atribuiu-se uma nota numa escala de cinco níveis: 0 (ausência dos requisitos avaliados), 25 (presença de poucos dos requisitos avaliados), 50 (presença parcial dos requisitos avaliados), 75 (presença da maioria) e 100 (todos os requisitos foram preenchidos). Os resultados completos estão na tabela ao final deste documento (*páginas 46 e 47*).

A publicação **Integridade e Empresas no Brasil (IEB)** insere-se numa iniciativa maior, a **Agenda Nacional de Integridade nos Negócios** (BICA, na sigla em inglês[5]), um projeto que a Transparência Internacional realiza em várias partes do mundo. Durante a primeira etapa da iniciativa no Brasil, uma equipe do Centro de Pesquisas em Direito e Economia da FGV Direito Rio realizou, em diálogo com membros da Transparência Internacional, uma avaliação profunda do ambiente de integridade empresarial no país[6]. Na segunda etapa, o objetivo foi traduzir as constatações e recomendações do relatório

---

1 Ver, por exemplo, "Vítimas ou vilãs? Escândalos levantam debate sobre corrupção nas empresas", BBC Brasil, 3 de dezembro de 2014: http://bit.ly/BBC_vitimas

2 RIBEIRO, Renato Janine. "Financiamento de Campanha (público versus privado)", in AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. O livro, feito em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), está disponível on-line: http://bit.ly/Livro_ReformaPolitica

3 A expressão "setor empresarial" inclui tanto empresas privadas quanto estatais, pois estas têm peso relevante em alguns países – o Brasil entre eles.

4 Há, em âmbito internacional e nacional, várias ferramentas para abarcar a corrupção na administração pública ou para medir percepções gerais acerca da prática de atos ilícitos, como o Índice de Percepção da Corrupção (da Transparência Internacional) e indicadores de governança do Banco Mundial (incluindo o relatório "Doing Business").

5 Ver http://bit.ly/TI-BICA

6 Além de fazer uma pesquisa bibliográfica extensa, a equipe de pesquisa entrevistou 22 especialistas e representantes de diversas instituições relevantes para aferir o desempenho do Brasil em cada uma das três esferas. Esse diagnóstico foi então discutido e avaliado por um grupo de conselheiros do setor público, do privado e de organizações não governamentais (leia mais detalhes na seção "Como a pesquisa foi feita").

numa **agenda ampla de reforma operacional** a ser implantada por meio de ação coletiva. Um passo nesse sentido é a elaboração do maior conjunto de propostas de combate à corrupção já realizado no mundo, que está sendo promovido pela Transparência Internacional no Brasil: as **Novas Medidas contra a Corrupção** (*leia mais na página 27*)

A perspectiva da Transparência Internacional é de que, sem essa visão multissetorial, não há como serem bem-sucedidas propostas para melhorar o ambiente no qual as empresas atuam e a forma como o fazem. Uma ação que considere o governo, as corporações e a sociedade civil é mais eficaz do que ações isoladas. Um problema sistêmico como a corrupção, com múltiplas causas e múltiplas nuances, deve ser enfrentado por meio de abordagens variadas e igualmente diversas.

POR QUE O FOCO EM TRÊS ÁREAS?

SETOR PÚBLICO: Autoridades públicas não são apenas, eventualmente, protagonistas da corrupção. Elas é que criam normas definindo o que é ilegal. Também são elas que fazem com que as leis sejam cumpridas, por meio de estímulos ao comportamento ético ou da promoção de investigações e processos de responsabilização. Além disso, a gestão pública se relaciona com o setor empresarial em atividades como processos de compras e fiscalizações.

O que se procurou neste estudo: averiguar se existem leis e mecanismos para prevenir e combater a corrupção envolvendo empresas e se essas leis e mecanismos são efetivos.

SETOR EMPRESARIAL: Ainda que a presente pesquisa verifique se as empresas publicam seus programas anticorrupção, possuem programas de *compliance* e divulgam demais informações relevantes sobre o tema, sua metodologia não se restringe a esmiuçar códigos de conduta. O estudo tenta também aferir se essas iniciativas são bem implementadas – incluindo análises, por exemplo, sobre o papel de estruturas como o Conselho de Administração na gestão da integridade corporativa e sobre o envolvimento do setor privado em ações coletivas.

O que se procurou neste estudo: examinar os esforços de integridade das empresas – por exemplo, se implementam programas de *compliance* e se aderem a boas práticas anticorrupção em sua gestão.

SOCIEDADE CIVIL: A inserção da sociedade civil baseou-se no papel crescentemente relevante que ela vem adquirindo na prevenção e no controle da corrupção. O estudo busca verificar se organizações não governamentais e, há mais tempo, entidades de classe e mídia acompanham e engajam-se com o tema e o quanto elas têm se mostrado essenciais para o sistema de freios e contrapesos que deve assegurar a integridade empresarial.

O que se procurou neste estudo: verificar o quanto acompanha e engaja-se no tema.

COMO A PESQUISA FOI FEITA

A base acadêmica desta publicação, a avaliação Agenda Nacional de Integridade nos Negócios, realizada pelo Centro de Pesquisas em Direito e Economia da FGV Direito Rio, envolveu **três etapas principais**. Na primeira, a equipe debruçou-se sobre uma extensa gama de **publicações e documentos** relacionados à integridade no setor corporativo: livros, artigos, relatórios, reportagens, websites, leis, projetos de lei, decretos, instruções normativas e bancos de dados. Na segunda, **entrevistou** nove especialistas e representantes de 13 instituições (*veja o perfil dos entrevistados no anexo, página 49*). Para que pudessem expressar suas avaliações livres de constrangimento, a todos foi dada a garantia de anonimato. As informações coletadas nesses dois momentos geraram um quadro de medição e um conjunto de recomendações para cada segmento presente no relatório: **setor público, setor empresarial e sociedade civil**. Na terceira etapa, as avaliações e recomendações dos pesquisadores foram analisadas, validadas e por vezes alteradas por **conselheiros provenientes dessas três áreas**.

O quadro avaliativo é composto de 14 itens, desdobrados em 48 indicadores. Para a perspectiva do setor público, são oito itens e 28 indicadores. Para o setor empresarial, cinco e 17, respectivamente. Para a sociedade civil, um e três (*veja a tabela de resultados nas páginas 46 e 47*).

A metodologia, desenvolvida pela Transparência Internacional em âmbito global, propõe, na análise de cada indicador, uma pergunta-chave e um conjunto de critérios orientadores a serem preenchidos com informações e evidências que levam à pontuação final[7].

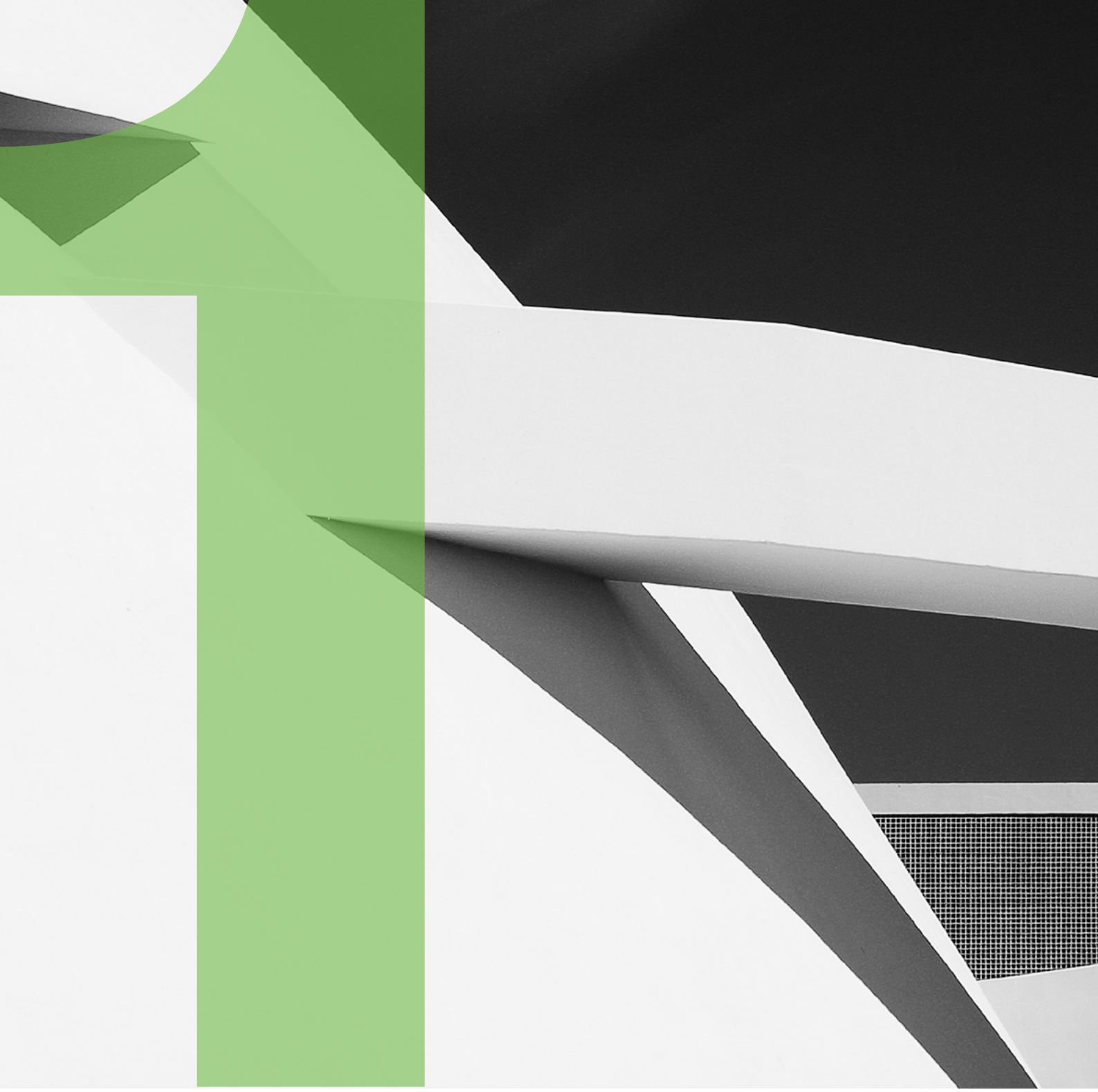
Há cinco níveis possíveis na escala dos indicadores, apontando em que medida os requisitos foram preenchidos: 0 (nenhum dos requisitos foi alcançado), 25 (poucos foram alcançados), 50 (os critérios foram parcialmente alcançados), 75 (a maioria) e 100 (todos). Para chegar à nota final em cada quesito, é feita uma média simples dos indicadores.

Para ilustrar os resultados de modo visual, a escala de pontuação é acompanhada de uma escala de cores.

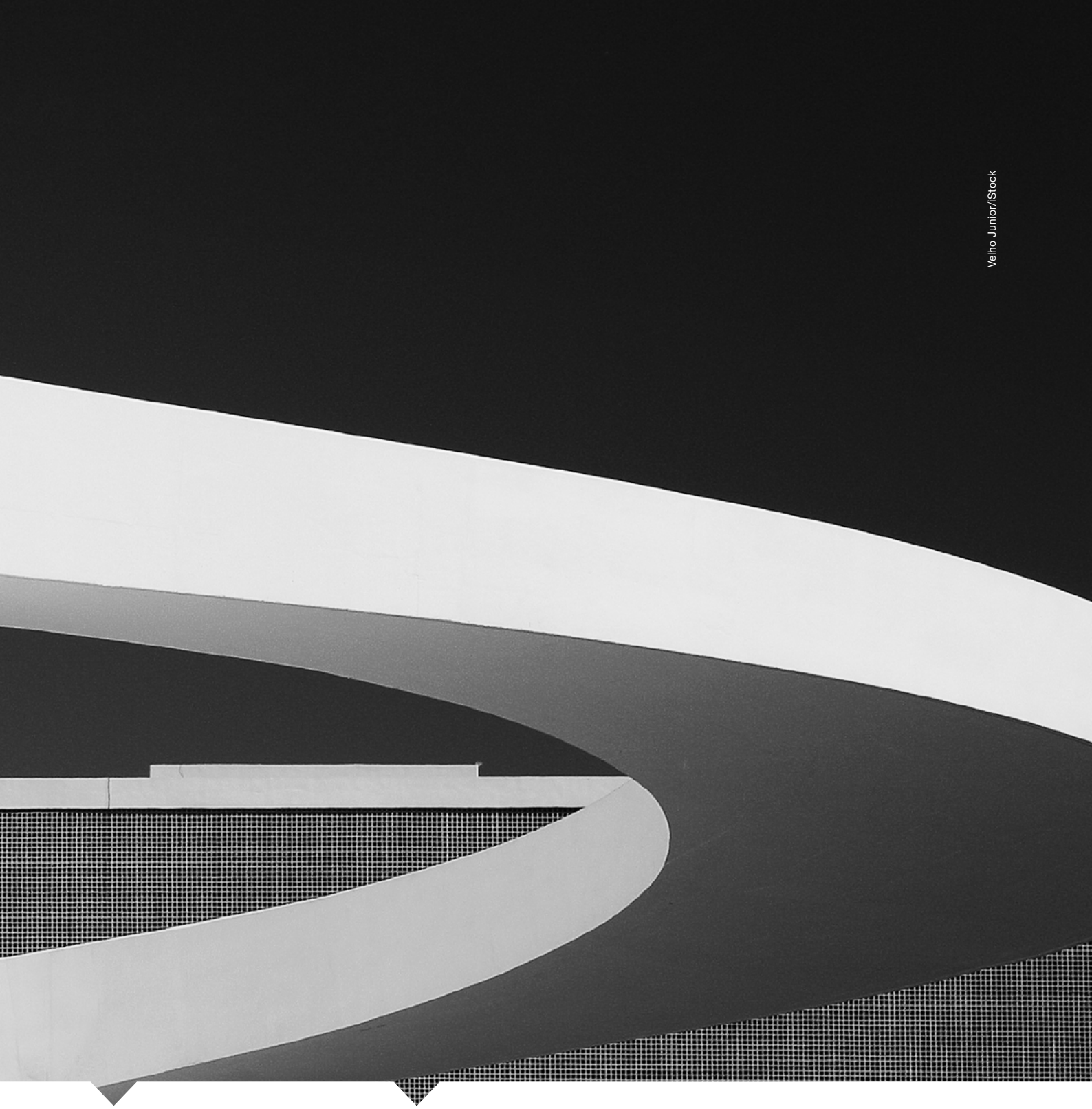
Tendo em vista a variedade de estruturas legais e corporativas, as diferenças de aplicação de leis nas esferas de governo no Brasil e o grau variado de maturidade com que os diversos tipos de empresas lidam com o combate à corrupção, esta análise detém-se apenas no âmbito federal e no ambiente de grandes empresas. Assim, na compilação da legislação, nas entrevistas com representantes de instituições e nas entrevistas com especialistas, o foco sempre foram normas, informações e análises nesses níveis. É provável que nas esferas que não foram incluídas no relatório (as pequenas e médias empresas e os governos subnacionais) os desafios de integridade sejam ainda maiores.

---

7 Por exemplo, no indicador sobre cumprimento das leis que proíbem a lavagem de dinheiro, a pergunta-guia é: “As sanções e incentivos são aplicados na prática, de modo a dissuadir a lavagem de dinheiro?”. A pontuação total é obtida se: os órgãos competentes mostram aplicação ativa da lei de lavagem de dinheiro; sanções efetivas, dissuasivas e proporcionais são aplicadas em casos de lavagem de dinheiro que envolvem pessoas jurídicas ou indivíduos que dirijam ou trabalhem, em qualquer instância, para uma entidade privada; a lei abrange períodos longos e adequados de prescrição e decadência; são utilizados incentivos de mitigação proporcionais, persuasivos e efetivos, na forma de redução ou suspensão de sanções (como programas de leniência). As orientações completas para os avaliadores estão em http://bit.ly/Bica_Framework (pdf, em inglês). Para cada indicador, a metodologia da Transparência Internacional mostra as fontes em que ele se baseia (convenções da ONU, relatórios etc.) e propõe um método de coleta de informações. Para o item mencionado, por exemplo, o método sugerido é “principalmente por meio da pesquisa bibliográfica e documental e entrevistas com especialistas (se necessário)”.



SETOR PÚBLICO



Velho Junior/iStock

PIOR DESEMPENHO:

0

PROIBIÇÃO DE SUBORNO COMERCIAL

MELHOR DESEMPENHO:

83,3

PROIBIÇÃO DE CARTÉIS

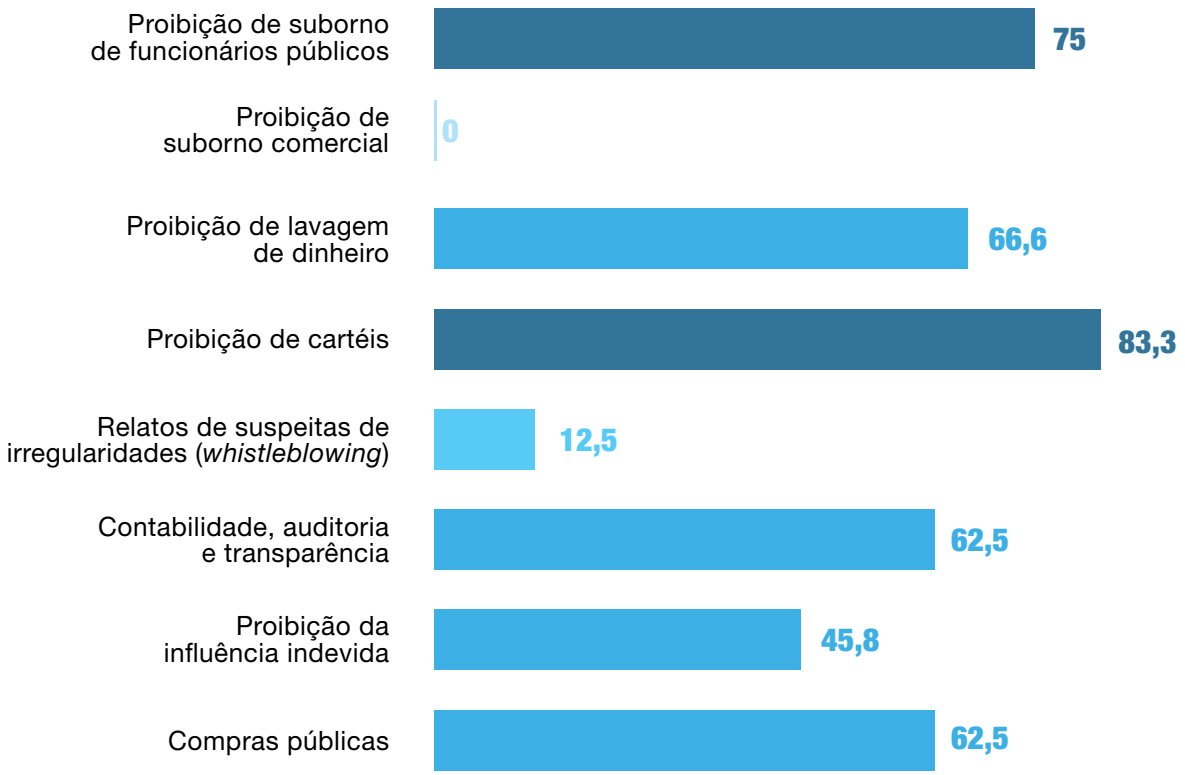
Em que medida o setor público, no Brasil, está capacitado ou disposto a **prevenir, detectar e punir** desvios praticados por empresas? A regulação e os mecanismos por ele criados são suficientes para combater o problema? A resposta depende do indicador escolhido. Em alguns dos pontos mais relevantes, a legislação é adequada para fazer frente aos desafios – a Lei Anticorrupção (2013), por exemplo, representou um avanço importante na área. A estrutura para investigar também melhorou. A Polícia Federal e o Ministério Público são mais bem equipados e preparados do que eram décadas atrás. A criação da Controladoria-Geral da União (CGU, depois transformada em Ministério da Transparência e CGU) e o fortalecimento de agências como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e o Tribunal de Contas da União (TCU) incrementaram o controle sobre irregularidades no setor público.

Mas é necessário melhorar em aspectos hoje colocados em segundo plano (por exemplo, a proteção a quem relata irregularidades, ou *whistleblower*, a punição da corrupção privada e a regulamentação do *lobby*), bem como na aplicação da lei – em muitos casos, os processos se arrastam por vários anos e dificultam uma penalização adequada.

Entre os oito indicadores priorizados pela pesquisa Agenda Nacional de Integridade nos Negócios, a nota varia de 0 a 83,3, numa escala de 0 a 100 (*veja o gráfico abaixo*). Em três casos os pesquisadores, numa avaliação feita em conjunto com a Transparência Internacional e os conselheiros da pesquisa, deram nota abaixo de 50 (corte que aponta que os critérios foram parcialmente alcançados). Nos outros cinco, o resultado ficou acima desse patamar.

Combate à corrupção pelo setor público

Nota do Brasil nos oito indicadores que medem a eficiência dos mecanismos de prevenção, detecção e punição dos desvios praticados por empresas junto ao poder público



Fonte: Agenda Nacional de Integridade dos Negócios

SUBORNOS: A NECESSIDADE DE IR ALÉM DA LAVA JATO

Resumo

75

Proibição de suborno de funcionários públicos

100

Leis que proíbem o suborno de funcionários públicos

50

Aplicação das leis que proíbem o suborno de funcionários públicos

75

Capacidade de aplicar as leis que proíbem o suborno de funcionários públicos

Pela lei brasileira, o suborno não é, necessariamente, só uma via de mão dupla. Um empresário que oferece dinheiro, bens ou qualquer outra vantagem para tentar obter um contrato com o governo comete um crime – mesmo que a oferta não seja aceita e mesmo que fique na promessa. É o que se chama de suborno ativo (ou corrupção ativa). O mesmo vale na direção contrária: se o responsável por um contrato público pedir algo em troca de benefícios, incorre em crime, ainda que o empresário não pague. É o suborno passivo (ou corrupção passiva). Se as duas práticas acontecerem (oferta e recebimento), haverá dois crimes, punidos com multa e prisão.

Nesse sentido, a **legislação brasileira tem foco amplo** (fala em oferecer ou pedir/aceitar "vantagem indevida", sem se limitar a recursos materiais ou financeiros), alcança também transações internacionais (apesar de a aplicação da lei, nessas circunstâncias, ser rara) e está **de acordo com as melhores práticas do mundo**. Fazer cumprir a lei, contudo, não tem sido algo corriqueiro. **Há uma grande diferença entre as investigações nos níveis administrativo e criminal**. Quando o tema é responsabilização de funcionários públicos, por exemplo, mesmo quando se adota a medida administrativa extrema (exoneração), em muitos poucos casos há também responsabilização criminal[8].

O QUE DIZ A LEI:

CORRUPÇÃO PASSIVA: Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem

CORRUPÇÃO ATIVA: Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício

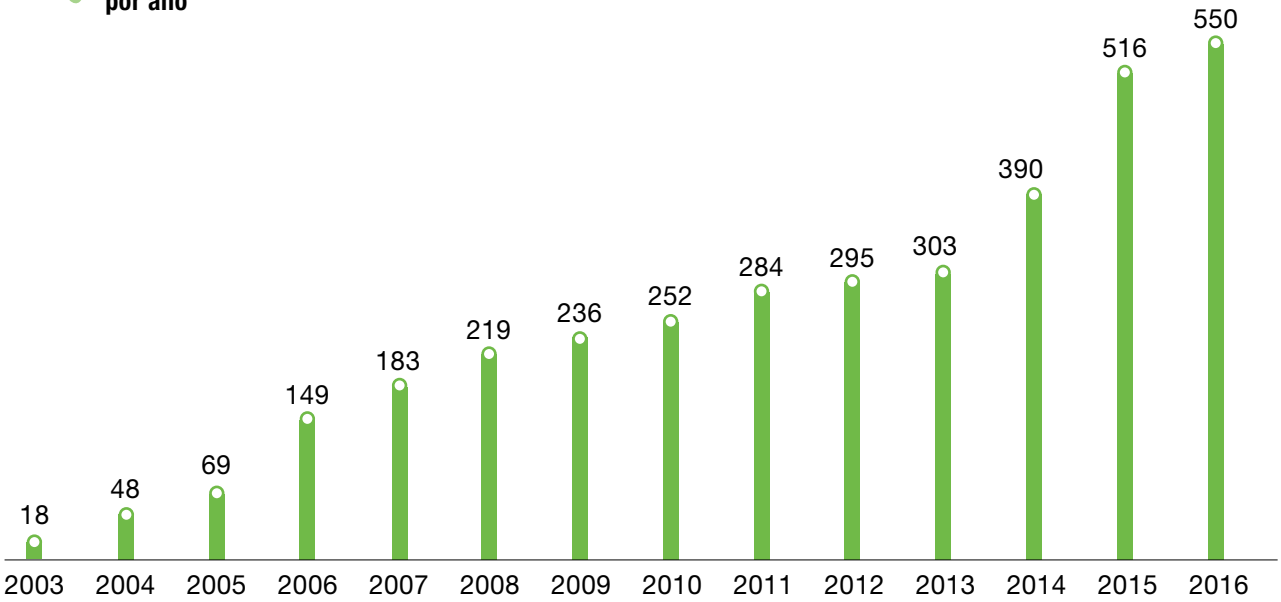
8 Uma pesquisa de 2011 analisou 687 casos de demissões de servidores públicos e concluiu que o sistema judicial brasileiro é altamente ineficaz no combate à corrupção, sendo a probabilidade de punição menor do que 5%. Ver: Alencar, Carlos Higino Ribeiro de e Gico Jr., Ivo. "Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção". Revista Direito GV, São Paulo, vol.7, n.1, pp.75-98, 2011

Pode-se argumentar que depois da Lava Jato esse cenário teria mudado. De fato, nos últimos anos uma **conjunção de fatores levou o combate à corrupção no Brasil a outro patamar**. O delegado da Polícia Federal e o procurador federal entrevistados no relatório disseram que as equipes e os recursos aumentaram. O número de operações da PF, por exemplo, cresceu 30 vezes desde 2003 (*veja o gráfico abaixo*). Paralelamente, foram criadas as forças-tarefas, incluindo ações coordenadas entre diversos órgãos de investigação e controle, que permitiram trabalhos mais intensos e direcionados a casos de maior importância. Só na Lava Jato são mais de 160 pessoas condenadas, somando 2.482 anos de pena, segundo o Ministério Público Federal[9]. Como resumiu com algum exagero o jornal El País, a Justiça brasileira passou a ir "além do 'ladrão de galinha'"[10].

É cedo, porém, **para dizer quais serão os resultados no médio e longo prazos**. Ainda não está claro que direção vão tomar os julgamentos no Supremo Tribunal Federal (STF). Mesmo os atores principais da operação têm reforçado que é preciso avançar em outras esferas, como mudanças na lei[11]. Note-se, além disso, que a Lava Jato tem núcleos estruturados apenas no Paraná, no Rio de Janeiro e, mais recentemente, em São Paulo. E alguns setores, como o bancário, parecem ter sido investigados apenas marginalmente mesmo pela força-tarefa. Trata-se de um **universo limitado diante da dimensão do problema no Brasil**. Não por acaso, no Fórum Econômico Mundial para a América Latina o então ministro da Justiça Torquato Jardim, ao citar que dois terços dos municípios auditados pelo Ministério da Transparência "sumiram com dinheiro da merenda escolar, material escolar, saúde", disse que o que a Lava Jato apurou representa "a ponta do iceberg" da corrupção no país[12]. O número de processos de responsabilização criminal iniciados a cada ano vem caindo (*veja o gráfico à direita*).

A edição de 2018 da pesquisa global de fraude publicada pela consultoria EY[13] dá ao Brasil a pior colocação do mundo na pergunta que captura a opinião de executivos acerca da incidência de corrupção no país. Nada menos que 96% dos entrevistados ainda acreditam que a corrupção é prática de negócios que ocorre de forma ampla no Brasil.

Número de operações da Polícia Federal
por ano

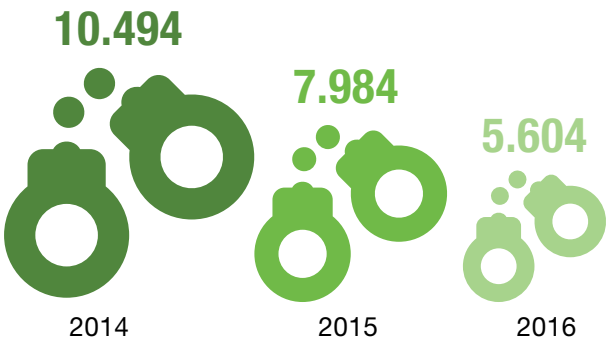


Fonte: Polícia Federal (http://bit.ly/PF-operacoes)

9 Os balanços são da operação no Paraná (http://bit.ly/Lavajato_PR) e no Rio de Janeiro (http://bit.ly/Lavajato_RJ)
10 "Lava Jato faz justiça brasileira ir além do 'ladrão de galinha'", El País, 23 de agosto de 2015: http://bit.ly/ElPais-LavaJato
11 Ver, por exemplo, o artigo "Além da Lava Jato", de Míriam Leitão: http://bit.ly/Lavajato_MiriamLeitao
12 Ver: "Lava Jato é "ponta do iceberg" da corrupção no país, diz ministro da Justiça", Agência EFE, 15 de março de 2018: http://bit.ly/EFE-TorquatoJardim
13 A pesquisa é a "2018 Global Fraud Survey": http://bit.ly/EY-Fraudes

Processos criminais por suborno

(iniciados a cada ano, segundo Conselho Nacional de Justiça)



Fonte: Agenda Nacional de Integridade nos Negócios

E mesmo quando os casos são apurados, **o caminho até a punição pode ser longo** – e dar em nada. Vários agentes têm criticado o que veem como lentidão da Justiça brasileira, que sofre tanto com má administração e inoperância quanto com uma quantidade excessiva de recursos para revisão. A lentidão é especialmente nociva porque, argumentam esses críticos, a lei processual penal abre várias possibilidades de prescrição, o que dificulta a penalização em matérias como corrupção, que demandam investigações mais complexas.

CORRUPÇÃO PRIVADA: UM TEMA AUSENTE

Resumo

0

Proibição de suborno comercial

0

Leis que proíbem o suborno comercial

0

Aplicação das leis que proíbem o suborno comercial

0

Capacidade de aplicar as leis que proíbem o suborno comercial

Ángel María Villar presidiu a Federação Espanhola de Futebol por 29 anos. Quando o país abocanhou, na sequência, uma Eurocopa, uma Copa do Mundo e outra Eurocopa (feito inédito na história), ele é que estava à frente da seleção da Espanha. Em meados de 2017, foi acusado de corrupção e preso, junto com seu filho e com o vice-presidente da entidade. Os maiores líderes do esporte brasileiro – alguns tão lamentavelmente longevos no cargo quanto Villar – por enquanto escaparam de destino semelhante, mas estão sendo investigados. Não no Brasil, porém.

Ricardo Teixeira (comandante da Confederação Brasileira de Futebol, a CBF, de 1989 a 2012) é alvo de processos nos Estados Unidos, na Suíça, no Uruguai e na Espanha[14]. Seu sucessor, José Maria Marin, é acusado de fraude, lavagem de dinheiro e organização criminosa – nos Estados Unidos. Já Carlos Arthur Nuzman, por 22 anos presidente do Comitê Olímpico Brasileiro (COB), chegou a ser preso e está sendo investigado porque teria comprado votos para o Brasil sediar a Olimpíada de 2016. O caso corre na França, embora tenha ramificações em solo

14 Ver: "'Seguro no Brasil', Teixeira é réu nos EUA e investigado em três países", Folha de S.Paulo, 28 de junho de 2017: http://bit.ly/Teixeira_4paises

brasileiro, mas só por supostamente envolver agentes públicos – e aí é que está a diferença maior entre a legislação nacional e a de outras nações.

No Brasil, a corrupção privada não é crime – e é esse um dos argumentos usados pelos dirigentes brasileiros para tentarem se livrar da investigação internacional, pois as confederações e o COB são entidades privadas[15]. Aqui, suborno só é tipificado em lei se houver participação de algum servidor público.

O artigo 21 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da qual o Brasil é signatário, diz que os Estados que aderirem ao texto devem considerar a possibilidade de adotar "medidas legislativas e de outras índoles" para qualificar como delito a oferta ou o recebimento de vantagens indevidas no setor privado[16]. Diversos estados norte-americanos e praticamente todos os países da Europa contam com regras sobre o tema, que envolve irregularidades como propina, extorsão, concessão de presentes para obter vantagens e pagamento de comissões indevidas.

Uma pesquisa realizada pela PWC com mais de 7 mil companhias ao redor do mundo identificou que a apropriação indevida de ativos, uma espécie de corrupção privada, foi o tipo de fraude mais cometida em empresas no passado recente[17]. Pesquisas da Transparência Internacional indicam que a percepção de corrupção entre empresas é quase tão alta quanto entre elas e o setor público[18].

No Brasil, na prática, as corporações que se sentirem prejudicadas – por exemplo, por um funcionário que cobra propina para fechar compras com fornecedores – têm de recorrer a **pontos genéricos da legislação**, como estelionato[19]. Todavia, uma vez que os processos são caros e demorados, só fazem isso se a quantia desviada for muito significativa.

"A LEGISLAÇÃO PENAL BRASILEIRA NÃO CONTEMPLA OS DELITOS DE CORRUPÇÃO ATIVA OU PASSIVA DE PESSOA QUE NÃO EXERÇA FUNÇÃO PÚBLICA"

Dos advogados de Carlos Arthur Nuzman, ex-presidente do Comitê Olímpico Brasileiro, no pedido de *habeas corpus* a seu cliente, acusado de corrupção

Ao ignorar o assunto, **a legislação brasileira favorece situações com potencial de distorcer o mercado**, elevar os custos de operações privadas, restringir a escolha dos consumidores[20] ou ter impacto na qualidade do serviço[21]. Trata-se de um problema que pode ainda causar danos de reputação às organizações e a seus funcionários e que necessita ser regulamentado.

---

15 Ver, por exemplo: "Em HC, chefe das Olimpíadas alega que corrupção privada não é crime no Brasil", Consultor Jurídico, 20 de setembro de 2017: http://bit.ly/Conjur-Nuzman

16 A íntegra da convenção está no site do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime: http://bit.ly/Convencao_corrupcao

17 Trata-se da "2018 Global Economic Crime and Fraud Survey": http://bit.ly/PWC-FraudSurvey

18 Sobre o tema, ver a publicação da Transparência Internacional "Regulating private-to-private corruption", de 2014: http://bit.ly/private_to_private

19 Ver, por exemplo, "Por que o Brasil não pune corrupção privada", Nexo, 14 de novembro de 2017: http://bit.ly/Nexo_corrupcaoprivada

20 Um caso em que isso teria ocorrido é o que envolve suspeitas de que a Globo pagou propina para ter exclusividade na transmissão de algumas competições esportivas: http://bit.ly/Globo_propina

21 Ver, por exemplo, "Médicos que aceitam refeição paga pela indústria farmacêutica prescrevem droga mais cara", Época, 20 de junho de 2016: http://bit.ly/Epoca-farmaceuticas

LAVAGEM DE DINHEIRO: O CRIME POR DETRÁS DE OUTROS CRIMES

Resumo

66,6

Proibição de lavagem de dinheiro

100

Leis que proíbem a lavagem de dinheiro

25

Aplicação das leis que proíbem lavagem de dinheiro

75

Capacidade de aplicar as leis que proíbem lavagem de dinheiro

Combater a lavagem de dinheiro é essencial porque, a rigor, o crime só vale a pena se quem o cometeu consegue utilizar os recursos que obteve de modo ilícito. Em especial quando o caso envolve grandes cifras, o criminoso tem de ser capaz de usar o dinheiro de forma lícita se for comprar roupas, carros de luxo, obras de arte e mansões legalmente[22]. E, como identificar casos de corrupção pode se mostrar difícil em certos casos, dar foco ao crime acessório de lavagem de dinheiro é uma boa saída para fechar o cerco contra a corrupção.

Na lei brasileira, que tornou a proibição da prática mais ampla desde 2012, o crime é assim definido: "ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal". Pelo crivo da metodologia do relatório, trata-se de uma **lei adequada** às **melhores práticas internacionais**.

Na prática, porém, as investigações enfatizam o crime original, aquele que gerou o recurso ilegal, e **tratam a lavagem de dinheiro de forma acessória**. Assim, elas não são feitas por áreas da Polícia Federal especializadas em crime organizado, a não ser quando o trabalho se dá no âmbito das forças-tarefas. Ou seja, como regra, a lavagem de dinheiro é investigada por agentes das delegacias que ficam a cargo do crime original – a lavagem de dinheiro decorrente de crimes financeiros, por exemplo, é investigada por profissionais da Delegacia de Repressão a Crimes Financeiros.

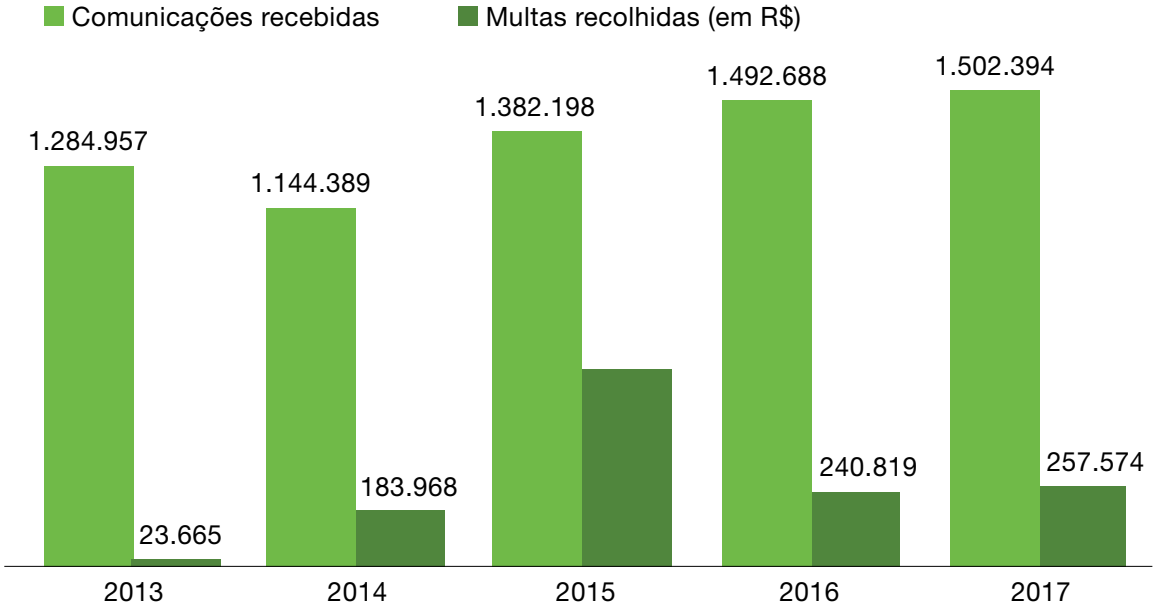
Além disso, a extensão do mercado informal no Brasil facilita a reintrodução, na economia, dos valores obtidos ilegalmente. A estimativa mais recente do estudo "Economia Subterrânea", do Instituto ETCO e do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (FGV/Ibre), indica que o mercado informal movimenta R$ 1 trilhão no país, o equivalente a 16,6% do PIB. O pico da série, iniciada em 2003, ocorreu justamente no começo: 21%. O piso, em 2014 (16,1%)[23].

O trabalho do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf, ligado ao Ministério da Fazenda) tem sido importante para monitorar transações financeiras: trata-se de uma agência para a qual os bancos são obrigados a comunicar transações suspeitas. Um programa eletrônico faz exame permanente dos dados recebidos e indica o que deve ser verificado individualmente pelos analistas. Os dados ficam armazenados, o que significa que podem ser acessados em casos subsequentes. A avaliação das autoridades entrevistadas pelo relatório, porém, é de que a equipe ainda é reduzida frente ao número de transações reportadas – nossa pesquisa identificou que **há cerca de 6 milhões de comunicações ainda não analisadas**, volume equivalente ao que o Coaf recebe em cinco anos, como indica o gráfico a seguir.

22 Sobre o tema, ver estudo de 2017 da Transparência Internacional: "Tainted treasures: money laundering risks in luxury markets": http://bit.ly/TI-TaintedTreasures

23 A síntese do estudo mais recente pode ser encontrada neste endereço: http://bit.ly/Subterranea_2017

COAF – desempenho anual

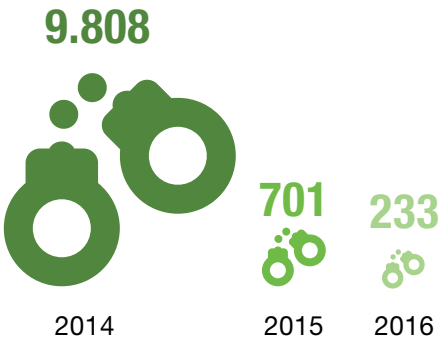


Fonte: Coaf - Ministério da Fazenda (http://bit.ly/Coaf-Estat-Supervisao)

Assim, embora as leis sejam adequadas e o sistema de controle seja bem estruturado, as investigações poderiam avançar mais. Quando os processos avançam, não é raro que demorem e acabem sem punição. Um balanço do Coaf mostra que **menos de um terço dos R$ 7,9 milhões de multas já aplicadas foi recolhido**. Além disso, no relatório o representante do Banco Central, embora tenha listado diversas iniciativas recentes ligadas ao combate da lavagem de dinheiro, admitiu que o apoio a autoridades em processos penais não está entre as prioridades da instituição.

Processos criminais por lavagem de dinheiro

(iniciados a cada ano, segundo Conselho Nacional de Justiça)



Fonte: Agenda Nacional de Integridade nos Negócios

CARTEL: O JOGO ESTÁ VIRANDO?

Resumo

83,3
Proibição de cartéis

100
Leis que proíbem cartéis

75
Aplicação das leis que proíbem cartéis

75
Capacidade de aplicar as leis que proíbem cartéis

Durante um bom tempo, a expressão "clube" das empreiteiras era só uma metáfora para se referir ao grupo das maiores construtoras do Brasil. Na Lava Jato, descobriu-se que a expressão também pode ser tomada ao pé da letra: 16 companhias do setor se uniram e chegaram a pôr no papel regras do que chamaram de "Campeonato Esportivo" – um documento que estabelecia as normas para repartir projetos da Petrobras. "A competição visa a preparação das equipes para competições nacionais e internacionais, objetivando sempre a obtenção de recordes e melhoria nos prêmios", afirma o regulamento do certame, apreendido durante as investigações[24]. O Ministério Público Federal e a Polícia Federal deixaram claro que a "liga esportiva" era parte de uma rede de crimes diversificados.

A **lei brasileira proíbe desde 1990 o abuso de poder para dominar o mercado**, a formação de acordos para fixar preços ou quantidades vendidas ou a criação de alianças para controlar redes de distribuidores ou fornecedores. Ou seja, mesmo que nada mais houvesse contra as construtoras, elas poderiam ser enquadradas no crime de cartel – também chamado de colusão.

Na prática, como no Brasil as empresas não respondem a processos criminais (apenas seus gestores ou funcionários), **o mais comum é que a punição se dê por via administrativa** – isto é, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), um órgão ligado ao Ministério da Justiça.

A punição para as empresas pode se dar por meio de multa, obrigação de publicar nota sobre a participação em cartel ou suspensão de participação em licitações e contratos por determinado período. Em 2017, o órgão aplicou mais de R$ 930 milhões em multas e contribuições pecuniárias somadas. O conselho foi pioneiro na prática de acordos de leniência – que começaram em 2000 e mostraram-se cruciais para aprofundar investigações sobre formação de cartel em diversos ramos da economia.

Alguns dos cartéis já multados pelo Cade

- Cimento
- Leite
- Pão
- Lavanderias hospitalares
- Cargas aéreas
- Placas de memória de computador
- Velas automotivas
- Aquecedores solares
- Medicamentos genéricos
- Laranja
- Distribuição de combustível

Fonte: Cade (http://bit.ly/Cade-cartel)

24 As três páginas do tal "regulamento" estão resumidas e reproduzidas nesta matéria do R7: http://bit.ly/Campeonato-construtoras

O órgão trabalha em colaboração com outras agências de investigação, como a Polícia Federal e o Ministério Público – e também com seus similares internacionais. Suas decisões podem ser contestadas na Justiça, mas, segundo o representante do órgão entrevistado para o relatório, na grande maioria das vezes os juízes mantêm as determinações do Cade. A soma de todos esses fatores faz com que prevenção à formação de cartéis seja a área mais bem avaliada da **Agenda Nacional de Integridade no Setor Empresarial**.

No entanto, alguns aspectos do sistema anticoncorrencial brasileiro precisam ser objeto de melhor discussão. Por exemplo, os conselheiros do Cade, embora tenham mandatos fixos (quatro anos, sem recondução), podem ser nomeados em bloco pelo presidente da República, o que põe riscos à independência da agência e à previsibilidade e segurança jurídica de suas decisões.

RELATOS DE SUSPEITAS DE IRREGULARIDADES: SÓ UM SOPRO DE LEGISLAÇÃO

Resumo

12,5

Relatos de suspeitas de irregularidades (*whistleblowing*)

25

Leis de proteção a reportantes

0

Aplicação das leis de proteção a reportantes

Em 2009, um cidadão criou uma organização não governamental para combater a corrupção em Antonina do Norte, município com pouco mais de 7 mil habitantes no centro sul do Ceará. Depois de apontar suspeitas de irregularidades envolvendo a Prefeitura e vereadores, teve de fugir dali – foi espancado e ameaçado de morte seguidas vezes[25]. Este é um dos inúmeros casos de anônimos que sofrem por terem denunciado malfeitos.

Mesmo denunciantes de casos rumorosos não têm sorte muito melhor, como o caseiro cujo depoimento numa CPI ajudou a derrubar o então ministro Antonio Palocci e o motorista que em 1992 deu uma entrevista à revista IstoÉ e acelerou o afastamento do então presidente Fernando Collor. Em nível internacional, tiveram impacto enorme a atuação do prestador de serviços para a Agência Nacional de Segurança norte-americana que revelou a espionagem em massa empreendida pelo governo dos Estados Unidos e, mais recentemente, do ex-funcionário que deu luz àsviolações de regras de privacidade realizadas pela consultoria Cambridge Analytica.

No universo corporativo, foi também um informante quem avisou as autoridades sobre um dos maiores escândalos da indústria automobilística mundial, o dieselgate[26] – em que softwares instalados em carros ludibriavam os testes antipoluição.

Nenhuma empresa é imune a problemas relacionados a integridade – elas são formadas por pessoas, e pessoas podem falhar. Portanto, interessa às corporações (que se responsabilizam objetivamente pelos atos de seus funcionários) conhecer as irregularidades cometidas por empregados e representantes, para deter e reparar o problema o quanto antes. Mecanismos de recebimento de relatos de suspeitas de irregularidades são essenciais nesse sentido.

25 Sua história está contada na reportagem "Vivo exilado em meu próprio país": http://bit.ly/Veja-FranciscoFernandes
26 Ver, por exemplo, "Inside VW's Campaign of Trickery", The New York Times, 6 de maio de 2017: http://bit.ly/NYT-VWTrickery

"A proteção de informantes [*whistleblowers*] é essencial para fomentar a transparência, promover a integridade e detectar más condutas. **Corrupção, fraude e malfeitos – assim como violações de segurança e saúde – têm probabilidade muito maior de ocorrer em organizações fechadas**, reservadas", afirma um estudo da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). "Em muitos casos, os empregados saberão das irregularidades, mas se sentirão incapazes de dizer algo, com medo de represálias, preocupação de agir contra a cultura da organização e falta de confiança de que sua questão será tratada a sério"[27]. Um combate eficiente à corrupção no setor empresarial – um crime complexo, que muitas vezes não deixa rastros evidentes – precisa tratar desse tipo de denúncia.

A **legislação brasileira aborda o tema vagamente**. A lei anticorrupção estabelece que, ao aplicar sanções, deve-se levar em conta "a existência de (...) incentivo à denúncia de irregularidades". A Lei 13.608, de janeiro de 2018, trata sutilmente do tema. No entanto, não há norma que proteja os agentes públicos ou privados que dispõem de informações desse tipo. Assim, permanecem os três tipos de barreiras que impedem que as pessoas denunciem os malfeitos: temer as consequências (jurídicas, financeiras, de reputação), achar que a denúncia não dará em nada e desconhecer onde, como e para quem apresentar as informações.

Sem regulamentação, não há padronização no recebimento desse tipo de relato nem segurança de que os denunciantes serão protegidos. Isso é especialmente grave porque essas pessoas, ao apresentarem informações que sugerem possíveis irregularidades, frequentemente se expõem a riscos: podem ser demitidos, processados, banidos, ameaçados, presos ou, em casos extremos, agredidos ou assassinados. O subtítulo do detalhado e já clássico relato da revista *piauí* sobre o caseiro que denunciou Palocci resume a situação enfrentada pelos denunciantes: "De como todos os poderes da República – Executivo, Legislativo, Judiciário, polícia, imprensa, governo, oposição – moeram o denunciante do caso Palocci"[28].

Alguns dos locais onde há lei sobre denúncias de irregularidades

EUROPA
- Noruega
- Irlanda
- França
- Sérvia
- Kosovo
- Eslováquia
- Malta
- Itália
- Holanda
- Romênia
- Reino Unido
- Bélgica
- Hungria
- Estônia
- Grécia
- Islândia
- Portugal
- Eslovênia
- Suíça
- Alemanha
- Turquia

OCEANIA
- Nova Zelândia
- Austrália

ASIA
- Malásia
- Coreia do Sul
- Japão

ÁFRICA
- Gana

AMÉRICA DO NORTE/ CENTRAL
- Estados Unidos
- Jamaica
- Canadá
- México

ORIENTE MÉDIO
- Israel

AMÉRICA DO SUL
- Chile

Fonte: Transparência Internacional (http://bit.ly/TI-whistleblowers) e OCDE (http://bit.ly/OCDE-Whistleblower)

27 Ver: "Committing to Effective Whistleblower Protection": http://bit.ly/OCDE-Whistleblower. Ver também, da Transparência Internacional, "A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation" http://bit.ly/TI-whistleblowers

28 O título da matéria foi editado nesta publicação em respeito à privacidade do denunciante. A reportagem completa está em: http://bit.ly/Piaui-caseiro

Uma proposta recente da Comissão Europeia, braço executivo da União Europeia, prevê que todas as empresas com mais de 50 funcionários ou municípios com mais de 10 mil habitantes tenham canais adequados para receber denúncias.

A medida proíbe retaliação e cria mecanismos para tentar evitá-la (por exemplo, inverte o ônus da prova: cabe à empresa provar que não está retaliando o informante[29]). É urgente que o Brasil siga esse modelo.

CONTABILIDADE E AUDITORIA: A IMPORTÂNCIA DE SER TRANSPARENTE

Resumo

62,5

Contabilidade, auditoria e transparência

75

Adequação da legislação aos padrões internacionais de auditoria e contabilidade

75

Aplicação dos padrões internacionais de auditoria e contabilidade

75

Supervisão das empresas prestadoras de serviços de auditoria

25

Divulgação de beneficiários finais

Auditar a contabilidade não torna um balanço corporativo imune a corrupção. Mas é um primeiro filtro para detectar possíveis desvios e irregularidades. E o **arcabouço legal sobre o tema no Brasil segue os padrões internacionais**. Companhias de capital aberto ou de grande porte devem submeter suas demonstrações financeiras a auditores externos, além de seguirem diversos procedimentos determinados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) ou pelo Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (Ibracon).

Desde 2011 todas as empresas precisam adotar, em sua contabilidade, os Padrões Internacionais de Demonstrações Financeiras (em inglês, International Financial Reporting Standards, IFRS), mais rigorosos e detalhados do que as normas anteriores, o que possibilita um escrutínio maior das operações corporativas por seus auditores e demais interessados. Contudo, da mesma forma como ocorre em outros países, para as companhias de capital aberto ou de maior porte o mercado de auditoria ainda é concentrado. Apesar de haver estímulo para que os prestadores de serviço sejam substituídos periodicamente, na prática apenas quatro consultorias costumam ser contratadas por grandes clientes[30].

29 Leia o comunicado da Comissão Europeia sobre o tema: http://bit.ly/CE-Whistleblower

30 Ver "Concentração de Firmas de Auditoria: Atuação das Big Four no Cenário Empresarial Brasileiro", Pensar Contábil, Rio de Janeiro, v. 14, n. 55, p. 56 - 64, set./dez. 2012: http://bit.ly/CRCRJ-big4

Para as empresas com ações negociadas em Bolsa, além dos auditores externos há ainda outro órgão, a CVM, responsável por avaliar a precisão técnica dos balanços corporativos. A CVM supervisiona todas as companhias abertas, mas suas **investigações privilegiam situações de maior risco**: empresas grandes ou que detêm fatia polpuda do mercado e que tenham feito operações importantes. Cabe também à CVM supervisionar o trabalho dos auditores. Ambas as tarefas tornaram-se mais eficientes com a digitalização das declarações fiscais e das demonstrações contábeis. Ainda assim, embora o relatório considere positivas as regras estabelecidas pela lei e pelos órgãos reguladores, é preciso lembrar que, para além das grandes companhias, há um gigantesco mercado no Brasil sujeito a níveis de controle bem mais frouxos.

Menos robustas são as regras para saber quem são os beneficiários finais de fundos, empresas ou entidades. Isso abre **brechas para que proliferem redes de atores anônimos, usados para transferir recursos ilícitos e apagar pistas sobre pessoas físicas ou jurídicas que estão de fato sendo beneficiadas**. Não se trata de um problema exclusivo do Brasil – uma "jabuticaba", como se costuma dizer: 85% de 150 grandes casos de corrupção no mundo analisados num estudo do Banco Mundial recorriam a subterfúgios desse tipo[31]. Mas a estratégia encontrou campo fértil por aqui. Um relatório da Transparência Internacional localizou 3.452 imóveis na cidade de São Paulo (num valor estimado de US$ 2,7 bilhões) cujo beneficiário real é indetectável – por exemplo, porque a propriedade está num paraíso fiscal[32], ou, na terminologia técnica, numa jurisdição não cooperativa.

Uma instrução normativa da Receita Federal de 2016 pode mudar esse jogo após dezembro de 2018. Ela determina que o beneficiário final seja identificado: nome completo, data de nascimento, nacionalidade e endereço. É uma melhoria muito importante, mas duas falhas relevantes persistem: não há previsão de que tais informações sejam disponibilizadas nem no site da Receita nem no da CVM, e não se prevê penalidade para quem não publicar os dados.

---

31 Trata-se do estudo "The puppet masters: how the corrupt use legal structures to hide stolen assets and what to do about it": http://bit.ly/BancoMundial-beneficiario

32 Ver: "A corrupção mora ao lado? Os riscos de lavagem de dinheiro no setor imobiliário da cidade de São Paulo": www.quemmoraaolado.org

PROIBIÇÃO DA INFLUÊNCIA INDEVIDA: PASSOU DA HORA DE REGULAMENTAR O *LOBBY*

Resumo

45,8

Proibição da influência indevida

75

Regulamentação de contribuições políticas

75

Aplicação das regras sobre contribuições políticas

0

Regulamentação do *lobby*

0

Aplicação das leis de *lobby*

75

Regulamentação sobre conflitos de interesse

50

Aplicação das leis sobre conflitos de interesse

O capítulo dos direitos e garantias fundamentais da Constituição começa com um dos conceitos mais importantes do Direito: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza". A implicação não é apenas que os cidadãos precisam ser tratados e julgados sob as mesmas regras – mas também que haja isonomia na elaboração das próprias leis. Até que ponto a legislação brasileira garante que existe igualdade de acesso a representantes do povo por entidades e indivíduos com interesses distintos? Até que ponto essa defesa de interesses é transparente?

As normas de um dos pilares dessa garantia mudaram em 2015: desde então, passou a ser proibido que empresas deem contribuição financeira para campanhas eleitorais e partidos; antes, vinha delas a maior parte da verba. A alteração foi uma resposta às revelações da operação Lava Jato, que mostraram a profusão de candidatos financiados pelas companhias flagradas em corrupção – financiamentos tanto legais[33] quanto via caixa-dois e mesmo "caixa-três"[34]. **Do ponto de vista formal, ponto avaliado na Agenda Nacional de Integridade no Setor Empresarial, a nova legislação é adequada. Entretanto,** é incerto **se ela trará os efeitos desejados.** Convém lembrar que o uso de recursos do setor privado foi liberado após a série de escândalos durante o governo de Fernando Collor[35]: seria um modo de reduzir o caixa-dois e dar mais transparência à relação entre firmas e políticos. Além disso, uma análise da arrecadação para a campanha a prefeito do Rio de Janeiro em 2016 (portanto, após a contribuição de organizações voltar a ser proibida) mostrou que, das 59 pessoas que doaram mais de R$ 30 mil, 58 eram ligadas a empresas – em geral diretores, presidentes e sócios. De que setor é a maior parte (40%) desses profissionais? Construção e engenharia... [36]

33 Ver, por exemplo: "As 10 empresas que mais doaram em 2014 ajudam a eleger 70% da Câmara", Estado de S. Paulo, 8 de novembro de 2014: http://bit.ly/Estadao-doacao-empresas

34 Ver, por exemplo: "O que é o caixa 3 citado pelo relator do julgamento da chapa Dilma-Temer?", UOL, 8 de junho de 2017: http://bit.ly/UOL-caixa3

35 Ver, por exemplo: "Nas eleições de 1989, houve escândalos mesmo sem doação oficial de empresas", O Globo, 28 de setembro de 2015: http://bit.ly/OGlobo-1989

36 Ver "Empresas driblam lei para doar a campanhas eleitorais", O Globo, 18 de setembro de 2016: http://bit.ly/OGlobo-doacoes

Apesar de ainda ser **necessário controle mais rigoroso**, houve progressos no registro e na comunicação dos gastos e das contribuições eleitorais. As informações financeiras oficiais sobre partidos políticos e candidatos – bem como as investigações e auditorias – podem ser consultadas no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Em outro tipo de influência – o *lobby* –, as normas no Brasil são bem mais opacas. **A prática não é regulamentada**. Há, na Câmara dos Deputados, um cadastro de representantes de ministérios, sindicatos e do Judiciário que podem defender seus interesses, mas seu uso não é consistente. No Senado, distribuem-se credenciais para que agentes diversos, com representados anônimos, possam acompanhar os debates que lhes interessam. A regulamentação do *lobby*, contudo, vai muito além disso.

Os bons exemplos de regulamentação em outros países abrangem não só uma ou duas casas legislativas, mas também o Executivo, em todos os níveis federativos. Preveem registro de encontros entre lobistas e agentes públicos, dos documentos trocados entre as partes, de cortesias oferecidas. Exigem que os profissionais explicitem quais questões desejam ver aprovadas ou rejeitadas. Estipulam um período de ao menos dois anos para os agentes ou servidores públicos que deixem o governo possam atuar como lobistas. Os **projetos de lei em discussão no Congresso – como o PL 1202/2007[37], ainda não abordam adequadamente todos esses temas**.

Evidentemente, a falta de regulamentação não impede que haja *lobby* no Brasil. Não são raros os casos em que projetos de lei que saem do forno no Legislativo tenham sido fortemente influenciados por determinados grupos de interesse. Não se questiona aqui a legitimidade do instrumento, mas sim a falta de transparência e diálogo no processo, que precisa ser estabelecido em lei.

Outro modo de reduzir a influência indevida no governo é vedar que agentes públicos divulguem ou usem informações privilegiadas – mesmo se já tiverem deixado suas funções no Estado. Para isso, há lei que regula tais práticas. Um ex-servidor (eleito ou nomeado) não pode, por exemplo, prestar consultoria ou auditoria ou trabalhar para pessoas e empresas que tenham interesse ligado à função que exerce. Os ocupantes de alguns cargos (e também os ex-ocupantes) são obrigados a enviar à Comissão de Ética Pública ou à Controladoria-Geral da União, conforme o caso, informações como situação patrimonial e participações societárias.

As normas vetam que um ex-servidor, pelo menos seis meses após deixar o cargo público, mantenha uma série de vínculos com o Estado. O prazo aumentou (eram quatro meses até 2013), mas ainda está longe dos melhores padrões internacionais: dois anos. E há indefinição relevante sobre ao menos uma categoria: é controverso que os procuradores precisem cumprir quarentena – o que foi alvo de debate quando saíram as notícias sobre a atuação do ex-procurador Marcelo Miller como advogado da JBS[38].

SETORES COM MAIS LOBISTAS CADASTRADOS NO CONGRESSO NACIONAL

59 Poder público

58 Carreiras públicas

53 Indústria

21 Saúde

16 Educação

11 Alimentos e bebidas

8 Transporte

7 Segurança

7 Tecnologia e Telecomunicações

5 Financeiro

4 Energia

3 Construção civil

2 Agropecuária

Fonte: Levantamento da revista Época (http://bit.ly/Epoca-Lobby)

37 A íntegra está em: http://bit.ly/Senado-PL1202

38 Ver, por exemplo, "'Ex-procurador não precisaria ter cumprido quarentena antes de advogar para JBS', diz presidente da ANPR", G1, 27 de junho de 2017: http://bit.ly/G1-MarceloMiller

LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS: E O CONTROLE DE QUEM CONTROLA?

Resumo

62,5
Compras públicas

75
Regulamentação dos processos de licitação e contratação pública

50
Políticas de integridade do setor público

75
Controles externos dos processos de licitação e contratação pública

50
Compromissos anticorrupção do contratado

Em novembro de 2015, a construtora Andrade Gutierrez fechou um acordo com a Procuradoria-Geral da República. Arcaria com multa de R$ 1 bilhão e confessaria que pagou propina em obras da Copa do Mundo, da Petrobras, da usina nuclear Angra 3, da hidrelétrica de Belo Monte e da ferrovia Norte-Sul. Em contrapartida, conseguia duas coisas: reduzir as penas dos executivos envolvidos nos casos de corrupção e sair do cadastro de empresas inidôneas[39] – a **lista das companhias ficha-sujas**, que não podem fechar contratos com o governo.

A preocupação da então segunda maior empreiteira do Brasil ilustra um dos pontos positivos do regramento sobre licitações a que estão sujeitos os órgãos públicos e as companhias de economia mista, em especial a Lei das Licitações (8.666/93). A legislação tem pontos a melhorar (por exemplo, exigir que as contratadas tenham programas de *compliance*). Mas cumpre algumas boas práticas, e uma das punições, na esfera administrativa, é justamente entrar na lista da qual a Andrade Gutierrez sairia após fechar o acordo de delação. Elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas conta atualmente com cerca de 12.500 pessoas físicas ou jurídicas[40].

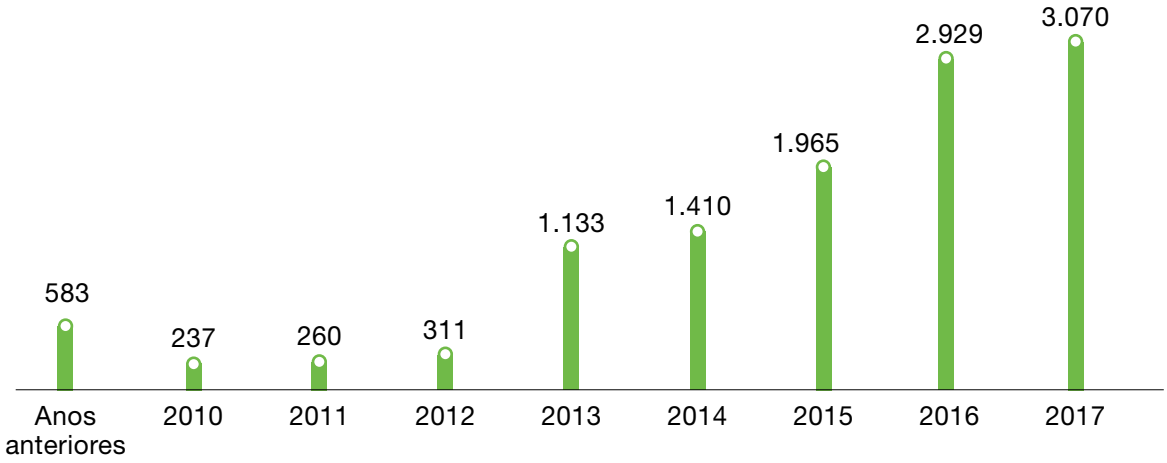
Em nível federal, a CGU faz o controle interno e supervisiona os agentes responsáveis por lidar com recursos federais. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, tem papel importante na avaliação e na auditoria de gestões. Em 2016, por exemplo, entregou ao TSE, que tornou pública em seu site, uma lista com 6,7 mil gestores públicos cujas contas haviam sido rejeitadas[41]. Para aperfeiçoar o sistema, todavia, pode-se trabalhar em áreas como o processo de escolha de ministros do tribunal (hoje por indicação do Congresso ou do presidente), que gera alguns problemas frequentemente apontados pela imprensa. Um levantamento do jornal O Globo detectou **quatro ministros do TCU (e também 37**

39 Ver "Andrade confessa suborno na Copa, acerta acordo e pagará multa de R$ 1 bi", Folha de S.Paulo, 27 de novembro de 2015: http://bit.ly/Folha-AndradeGutierrez
40 A lista completa está em http://bit.ly/CGU-CEIS
41 Ver "Portal do TSE disponibiliza lista de gestores que tiveram contas rejeitadas pelo TCU": http://bit.ly/TSE-TCU

membros de tribunais de contas estaduais) com pendências em inquéritos ou ações penais[42]. Uma pesquisa feita pela organização não governamental Transparência Brasil em 2016 mostrou que seis dos nove ministros do TCU tinham parentes políticos e seis haviam exercido cargos eletivos antes de entrarem para a instituição[43].

Como já foi dito, a pesquisa **Agenda Nacional de Integridade nos Negócios** debruçou-se sobre os níveis de controle federais. Várias das fragilidades expostas aqui se repetem em estados e municípios, talvez até com mais intensidade. A série de auditorias feitas pela CGU nas cidades brasileiras tem detectado irregularidades com frequência. Um balanço divulgado em 2016 apontou desvios de R$ 2 bilhões em merenda e transporte escolar[44]. Essas esferas de governo também merecem atenção.

Número de empresas punidas por ano
(empresas na lista de inidôneas)



Fonte: Ministério da Transparência e CGU, Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS (http://bit.ly/CGU-CEIS)

42 Ver "TCU e TCEs têm 41 integrantes investigados", O Globo, 28 de junho de 2017: http://bit.ly/OGlobo-tribunais
43 Trata-se do estudo "Quem são os conselheiros dos tribunais de contas?": http://bit.ly/TRBrasil-conselheiros
44 Ver "Balanço da CGU revela desvios de R$ 2 bilhões da merenda escolar", Agência Brasil, 27 de janeiro de 2016: http://bit.ly/AgênciaBrasil-CGU

RECOMENDAÇÕES

A quantidade inédita de milionários e políticos atrás das grades nos últimos anos pode dar a ideia de que o Brasil está a meio caminho andado para derrotar a corrupção. Infelizmente, não há certeza de que seja assim. Polêmicas judiciais à parte, no geral os avanços foram muitos e inegáveis. Há, contudo, muito a percorrer. Certamente decisões tomadas em gabinetes de juízes, procuradores, delegados e membros dos órgãos de controle serão importantes para o futuro do combate aos malfeitos no país, **mas medidas fundamentais devem sair do Legislativo**. E elas precisam abarcar também as empresas, a fim de criar um sistema abrangente e robusto de controle e prevenção da corrupção.

1

IDENTIFICAR E PUNIR COM MAIS EFETIVIDADE OS RESPONSÁVEIS POR ATOS DE CORRUPÇÃO

Apesar dos progressos recentes, ainda é necessária maior atuação na identificação e responsabilização de ilícitos por parte do Estado. Isso pode ser atingido não só aumentando o escrutínio, mas também facilitando a celebração de acordos de leniência por empresas que queiram comunicar voluntariamente atos de corrupção.

2

INCENTIVAR A CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE PROGRAMAS DE *COMPLIANCE* EFETIVOS

O governo deve incentivar que seus fornecedores, companhias privadas, tenham programas de *compliance* efetivos por meio, por exemplo, de leis que regulam suas compras. A base de fornecedores do Estado é grande, e uma exigência nesse sentido tem efeito dominó positivo.

3

APROVAR UMA LEGISLAÇÃO ABRANGENTE E MODERNA PARA PROTEGER REPORTANTES E CRIAR PROGRAMAS PARA INCENTIVAR RELATOS DE SUSPEITAS DE IRREGULARIDADES

É essencial que os canais a serem concebidos ou aperfeiçoados garantam sigilo do informante, prestem-lhe conta sobre o encaminhamento da denúncia e ofereçam medidas de proteção quando solicitadas[45].

4

REGULAMENTAR O *LOBBY*

É essencial exigir que haja registro completo e disponível ao público sobre informações pessoais e profissionais relevantes do lobista, de seus objetivos e de seus clientes[46].

5

REGULAMENTAR A OBRIGATORIEDADE DE REGISTRAR E INFORMAR OS BENEFICIÁRIOS FINAIS

A divulgação dessas informações deve ser feita de modo claro, descrevendo também como a propriedade ou o controle são exercidos. O não cumprimento das exigências deve gerar algum tipo de punição – o que não ocorre atualmente[47].

6

TRATAR O SUBORNO COMERCIAL COMO CRIME ESPECÍFICO

Subornos diretos ou indiretos – oferecidos ou cobrados – prejudicam o adequado funcionamento do mercado ao se dirigir contra um de seus pilares: a livre concorrência. A tipificação desse crime deve seguir o padrão adotado para o setor público – as "vantagens indevidas", por exemplo, não devem se limitar a bens materiais ou recursos financeiros[48].

---

45 O pacote de sugestões Novas Medidas contra a Corrupção inclui uma detalhada sugestão sobre o tema: http://bit.ly/NovasMedidas-77

46 Para a regulamentação do *lobby*, a proposta das Novas Medidas é esta: http://bit.ly/NoveMedidas-40

47 O anteprojeto de lei sugerido pelas Novas Medidas está neste endereço: http://bit.ly/NovasMedidas-72

48 Na página das Novas Medidas contra a Corrupção há uma sugestão de texto para projeto de lei sobre o tema: http://bit.ly/NovasMedidas-32

AS NOVAS MEDIDAS

CONSTRUÇÃO COLETIVA E PLURAL DO MAIOR PACOTE ANTICORRUPÇÃO DO MUNDO

O MAIOR PACOTE CONTRA CORRUPÇÃO NO MUNDO

Uma iniciativa facilitada pela Transparência Internacional Brasil e pela Fundação Getulio Vargas, com a participação de várias outras entidades, dezenas de especialistas e contribuições da sociedade em geral, desenvolveu um pacote com mais de 70 medidas de combate à corrupção no Brasil – entre projetos de lei, propostas de emenda à Constituição e resoluções. O objetivo é enfrentar as causas estruturais do problema.

As recomendações foram inspiradas em boas práticas internacionais e nacionais (e também no relatório Agenda Nacional de Integridade nos Negócios) e foram aperfeiçoadas com ampla participação cidadã, por meio de um site colaborativo de consulta pública.

Como se trata de combater um problema complexo, as medidas incluem áreas distintas como prevenção, controle, educação, transparência e acesso à informação, integridade empresarial e democracia partidária, entre outras.

Boa parte das recomendações deste relatório encontra eco e aprofundamento no pacote. Acesse o site e conheça: http://unidoscontraacorrupcao.org.br/

2

SETOR EMPRESARIAL

Andrej Lisakov/Unsplash

PIOR DESEMPENHO:

37,5

TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES ANTICORRUPÇÃO

MELHOR DESEMPENHO:

75

ENVOLVIMENTO DE *STAKEHOLDERS*

Em que extensão a corrupção afeta as práticas de integridade das empresas no país? Para responder à pergunta, o relatório **Agenda Nacional de Integridade nos Negócios** avaliou como as corporações gerenciam sua integridade, quais os mecanismos existentes de auditoria e certificação, qual o grau de transparência na divulgação de informações, como os *stakeholders* e o Conselho de Administração se envolvem no tema.

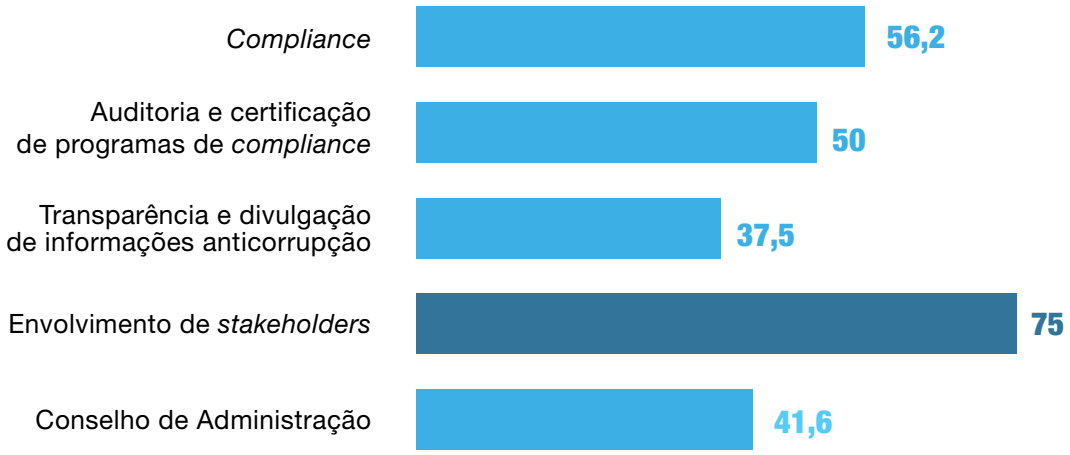
A conclusão é de que muitas grandes companhias no Brasil só começaram a construir no passado recente seus sistemas de *compliance*, como uma resposta às iniciativas de combate à corrupção colocadas em marcha nos últimos cinco anos. Após atingirem uma maturidade inicial, agora devem dar o próximo passo.

Algumas boas práticas se disseminaram rapidamente, mas a efetividade deve ser aprimorada. A discussão sobre a integridade corporativa ainda é nova no país, e resultados consistentes dependem da maturidade técnica de áreas de *compliance*, do envolvimento da alta gestão na temática e também dos conselhos de Administração. Políticas de *compliance*, afinal, devem ser entendidas não como um custo, mas como formas de proteger as empresas e assegurar sua sustentabilidade.

Dos cinco indicadores considerados no relatório, em dois a avaliação ficou abaixo de 50 (nota dada quando os critérios foram parcialmente alcançados) e em dois, acima. No quinto, exatamente em 50.

Combate à corrupção pelo setor empresarial

Nota do Brasil nos cinco indicadores que medem a eficiência dos mecanismos voltados para garantir a integridade corporativa



Fonte: Agenda Nacional de Integridade nos Negócios

COMPLIANCE: A CHANCE DE TRADUZIR A TEORIA EM PRÁTICA

Resumo

56,2
Compliance

75
Existência de políticas

50
Implementação de práticas

50
Tratamento de suspeitas de irregularidades

50
Gestão anticorrupção de parceiros de negócios

Até entrar em vigor a Lei Anticorrupção (2013) e ter início a Operação Lava Jato (2014), as empresas que tinham programas de *compliance* no Brasil eram basicamente filiais de multinacionais, em especial dos Estados Unidos, por exigência de leis lá existentes desde a década de 1970. Diante das mudanças no mercado brasileiro desde então, as maiores companhias nacionais passaram a dedicar tempo e esforço para desenvolver estruturas de controles internos – em alguns casos mediante obrigação assumida em acordos de leniência. Rapidamente, difundiram-se práticas como a **adoção de códigos de conduta e ética** prevendo políticas de relacionamento com o setor público e com fornecedores, regras sobre a oferta e o recebimento de brindes e presentes, entre outros aspectos.

Tanto que grandes empresas brasileiras têm conseguido obter resultados razoáveis em levantamentos sobre transparência e *compliance*. É o caso da publicação Transparência em Relatórios Corporativos (TRAC), lançada pela Transparência Internacional em 2018[49]. O TRAC compilou informações públicas das cem maiores companhias e dos dez maiores bancos em operação no Brasil, e mostrou que a nota média das multinacionais brasileiras, embora baixa (4,5 numa escala de 0 a 10), supera a dos mercados emergentes (3,4). Além disso, os sete grupos brasileiros que foram avaliados tanto no relatório dos emergentes (de 2016) quanto no nacional (2018) melhoraram seu desempenho. Como aponta o TRAC, em muitos casos a decisão de dar publicidade a programas de integridade resultou de um misto de necessidade de cumprir requisitos e estratégia de reposicionamento. Segundo a consultoria KPMG, todas as empresas listadas nos segmentos da B3 (antiga BM&FBovespa) que exigem o cumprimento de níveis diferenciados de governança corporativa – caso de Novo Mercado, Nível 1 e Nível 2 – divulgaram códigos de ética ou de conduta publicamente. Mas o índice cai para 44% no segmento tradicional, sujeito a regras menos rígidas[50]. A situação tende a ser ainda mais dramática fora da Bolsa, onde, em razão do histórico de controle familiar ou das relações informais que mantêm com o mercado, muitas empresas ainda não abordaram essa questão.

Uma companhia que divulga em detalhes seu programa anticorrupção assume um compromisso público, que tem potencial para produzir um círculo virtuoso – ela é levada a se autoavaliar com mais frequência e se sujeita ao crivo externo. Mas esse é apenas o primeiro passo. É preciso que o setor corporativo seja cobrado sobre as promessas feitas, para que elas realmente saiam do papel. Os casos de corrupção ocorridos mais recentemente envolvendo grandes corporações brasileiras mostram que ilícitos graves continuam a ocorrer mesmo após empresas criarem políticas que deveriam preveni-los.

49 Trata-se da edição brasileira da publicação "Transparência em Relatórios Corporativos (TRAC)": http://transparenciacorporativa.org.br/
50 Trata-se do estudo "A Governança Corporativa e o Mercado de Capitais. Um panorama atual das empresas abertas, com base nos seus Formulários de Referência" http://bit.ly/KPMG-governanca

Um caso demonstra na prática a dificuldade de executar o que consta na teoria. É o de um grupo brasileiro listado no Novo Mercado da B3 desde 2007 – e que há anos possui um Manual de Conduta Ética. O documento proíbe expressamente pagamentos indevidos em qualquer transação, em qualquer país, a agentes de governo e ao setor privado. Também estabelece que é papel das lideranças da empresa estimular a cultura da integridade. O texto foi revisado pela última vez em março de 2016. Exatamente um ano depois, um dos principais sócios dessa companhia foi recebido na residência oficial do presidente da República, Michel Temer, e lá gravou escondido uma conversa em que supostamente foram feitas insinuações sobre o pagamento de propina[51]. Sim, trata-se de Joesley Batista e da JBS[52].

Outro aspecto importante para que programas de *compliance* sejam efetivos é seu monitoramento. Embora mais empresas estejam adotando políticas de integridade, o acompanhamento dos resultados é deficiente – o foco ainda está mais na criação dos mecanismos do que na sua gestão. Em geral, é carente de melhoria o controle sobre identificação e análise de métricas e sobre ajustes e priorização de riscos.

Quanto a relatos de irregularidades, os funcionários das empresas brasileiras normalmente costumam ter acesso a canais para apresentar denúncias – 86% dos executivos seniores afirmam que há em suas companhias uma linha direta para receber informações sobre casos de corrupção, segundo a consultoria EY[53]. É necessário, todavia, que haja maiores incentivos e proteções àqueles que reportam irregularidades. Os relatos devem ser objeto de investigação profunda, com agilidade e sem retaliação aos denunciantes. E, se confirmada a irregularidade, que ela seja divulgada voluntariamente pela companhia.

Se dentro de casa é difícil garantir o *compliance*, mais ainda fora. Como consequência dos escândalos de corrupção, muitas empresas brasileiras passaram a exigir dos fornecedores atestados de conformidade à legislação – mas **raramente são capazes de checar se seus parceiros comerciais estão fazendo o que dizem que fazem**. Um exemplo é o da norte-americana Zimmer Biomet, fabricante de próteses para cirurgias de quadril e joelho. A companhia admitiu à Justiça dos EUA ter subornado médicos do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro em troca de vantagens para vender seus produtos a hospitais públicos. A fraude – que teria envolvido o pagamento de comissões entre 10% e 20% do valor dos equipamentos – foi atribuída a um ex-distribuidor[54].

Ainda que as maiores empresas brasileiras tenham implementado sistemas de governança e controles internos nos anos recentes, cobrindo os riscos mais relevantes de corrupção, é preciso saltar ao próximo nível e garantir que esses esforços sejam efetivos na criação de um contexto de integridade.

Assegurar o engajamento do alto escalão nos programas anticorrupção (e puni-lo quando viola as regras) pode ser um desafio. Muitas vezes as normas não se aplicam a partir de certo nível da estrutura corporativa. Os especialistas ouvidos para o relatório Agenda Nacional de Integridade nos Negócios relatam que a prevenção da corrupção não é prioridade de diretores e conselheiros. É um consenso, no entanto, que sem o comprometimento próximo dos membros da alta administração os programas de *compliance* não são efetivos. Não só porque são eles quem tomam as decisões estratégicas (e consequentemente podem negociar altas quantias de propina, como demonstrado na Lava Jato), mas também porque suas ações costumam ser vistas pelos demais funcionários como exemplos. Demonstrando e cobrando integridade, auxiliam na criação de um contexto que tende a ser replicado pela organização.

51 Ver "Dono da JBS grava Temer dando aval para compra de silêncio de Cunha", O Globo, 17 de maio de 2017: http://bit.ly/OGlobo-BatistaTemer

52 O Manual de Conduta Ética da JBS está em: http://bit.ly/JBS-codigo

53 Ver "Global Fraud Survey 2018": http://bit.ly/EY-Fraudes

54 Ver "Indústria admite nos EUA propina a médicos do SUS", Valor Econômico, 1º de julho de 2017: http://bit.ly/Valor-propinaSUS

UMA QUESTÃO DE CONTEXTO: LIÇÕES APRENDIDAS COM O CASO ENRON

Em 2002, a companhia Enron ocupava a quinta colocação no ranking das maiores empresas norte-americanas publicado pela revista Fortune[55], com receita aproximada de US$ 140 bilhões, mais do que a maior companhia brasileira, a Petrobras, obteve em seu balanço mais recente (R$ 283 bilhões). Revelou-se que a gigante do setor elétrico fraudava seus balanços, maquiando o custo de capital, com conhecimento do alto comando da corporação. O preço das ações desabou de US$ 90 para menos de US$ 1. No ano seguinte, a Justiça norte-americana decretou a falência da empresa. Os seus mais de 20 mil funcionários perderam o emprego. O que levou a Enron a esse destino?

Ao redor do ano de 1990, seu modelo de negócio mudou. Ela deixou de gerenciar linhas de distribuição de gás e, baseando-se em uma regra editada pelo governo, passou a comprar e vender energia e outros ativos. Tudo isso em uma plataforma, na época, ainda pouco explorada e testada: a internet. Num primeiro momento, colheu extremo sucesso. Passou a ser vista como o exemplo da "Nova Economia", foi alçada ao status de Midas pela imprensa e pelo mercado. Chegou a ser eleita uma das melhores empresas para se trabalhar no começo dos anos 2000. Seus altos executivos eram muito bem remunerados, com base em ganhos de curto prazo.

Quando o custo de capital (no qual a empresa incorria no intervalo entre a compra e a venda do ativo negociado) começou a ser um problema, seus executivos da área de finanças encontraram uma forma de maquiar o buraco nos balanços: alocavam o déficit em empresas controladas não consolidadas. As práticas fraudulentas foram validadas pelo CFO e pelo CEO da companhia, auditadas interna e externamente e aprovadas.

A índole dos executivos envolvidos (apesar de muito questionável) não basta para explicar o volume e a intensidade das fraudes. O contexto teve peso fundamental[56]. A Enron se vangloriava de ter inventado o mercado no qual operava, suas soluções eram sempre melhores e mais lucrativas do que as dos seus concorrentes. O formato de avaliação de funcionários incentivava o medo de baixo desempenho e o formato de remuneração incentivava o ganho máximo a curto prazo. O contexto externo era de apoio à desregulamentação dos mercados.

O contexto ao qual a Enron estava submetida incentivou seus altos executivos a desconsiderarem questões de integridade quando tomavam decisões importantes para a companhia. O mesmo ocorreu com auditores e outros profissionais que revisavam essas decisões, ratificando-as.

O papel do *compliance* deve ser, sim, o de estabelecer regras, incentivar seu cumprimento e punir os desvios. Mas também o de acompanhar de perto decisões corporativas relevantes e fazer com que a integridade nunca seja deixada de lado, independentemente do contexto ao qual a empresa ou o executivo está submetido. É imperioso que a área atue em parceria com a alta administração (incluindo o Conselho de Administração) e que tenha voz ativa para questionar e até barrar práticas nas quais esteja em jogo a integridade da empresa. A alternativa é seguir o caminho da Enron – deixar o mercado.

---

55 Ver http://bit.ly/Fortune-2002

56 Sobre essa questão, ver: Sims, R. R., & Brinkmann, J. (2003). Enron ethics (or: culture matters more than codes). Journal of Business ethics, 45(3), 243-256.

AUDITORIA E CERTIFICAÇÃO DE PROGRAMAS DE *COMPLIANCE*: AVANÇOS E DEFICIÊNCIAS

Resumo

50

Auditoria e certificação

50

Estruturas de controle interno e monitoramento

75

Auditoria externa

25

Certificação independente de programas de *compliance*

Uma abordagem de gestão de riscos e controle que vem se tornando preponderante no meio corporativo é a das três linhas de defesa. Esse modelo parte do pressuposto de que há, em uma organização, três grupos principais de pessoas que devem desempenhar papéis distintos – mas complementares – na estrutura de governança. Os funcionários e gerentes operacionais formam a primeira linha de defesa: cabe a eles identificar as deficiências existentes nos processos e implementar ações para resolvê-las. A segunda linha é composta pelos gerentes dedicados especificamente a áreas como *compliance* e controladoria. A terceira linha, por sua vez, é formada pela auditoria interna, que avalia práticas e reporta suas conclusões ao alto escalão[57].

Apesar de a auditoria interna profissional e independente ser peça fundamental para assegurar um sistema de governança eficaz, ela é menos frequente do que a auditoria externa nas empresas brasileiras, mesmo entre companhias de capital aberto – posto que a auditoria externa é uma exigência legal. Quando existentes, em muitos casos, segundo os especialistas ouvidos no relatório, os controles internos ainda não são capazes de evitar a corrupção de maneira eficiente. No banco Panamericano, por exemplo, onde uma alegada fraude contábil de R$ 4,3 bilhões foi descoberta em 2011[58], havia não apenas uma equipe de auditoria interna, como também estavam instalados um comitê de auditoria e o conselho fiscal. A estrutura aparentemente bem definida de responsabilidades causava uma sensação de tranquilidade – que deixou passarem batidas práticas contábeis criminosas.

Em mais de um quarto das empresas consideradas no Anuário de Governança Corporativa das Companhias Abertas de 2016-2017, elaborado pela revista Capital Aberto e citado no relatório Agenda Nacional de Integridade nos Negócios, auditores externos identificaram deficiências nos controles internos. Dada a ênfase recente que tem sido dada a temas relacionados a corrupção e desvios contábeis, é possível que esses profissionais estejam cada vez mais atentos a práticas que possam ser consideradas incorretas – e que antes eram ignoradas.

Embora esteja do lado de fora da estrutura das empresas, a auditoria externa também é considerada relevante para assegurar a governança e os controles. Nesse quesito, o relatório Agenda Nacional de Integridade nos Negócios indica que as regras estabelecidas na lei e pelos órgãos reguladores brasileiros seguem padrões relativamente elevados. As companhias de capital aberto, as que exercem atividades reguladas e as grandes empresas (com

57 Ver "Declaração de Posicionamento do IIA: As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles": http://bit.ly/Planejamento-3linhas

58 Ver "Justiça condena sete e absolve outros 10 no caso do Banco Panamericano", Conjur, 8 de fevereiro de 2018: http://bit.ly/Conjur-Panamericano

receita superior a R$ 300 milhões por ano ou ativos acima de R$ 240 milhões) devem passar por auditoria externa anualmente. As demonstrações financeiras auditadas das companhias abertas precisam seguir as normas da CVM, alinhadas com padrões internacionais. Os auditores independentes não podem prestar serviços para um mesmo cliente por mais de cinco anos consecutivos, sendo exigido um intervalo de três anos para a recontratação.

Se os padrões são elevados, como é possível que fraudes perpetradas por empresas passem despercebidas pelas equipes de auditoria externa? Argumenta-se, com algum grau de razão, que localizar esse tipo de fraude não é prioridade dos auditores. A corrupção deve ser apontada se identificada, mas em geral, considerando a regulamentação da atividade, a auditoria externa não dispõe nem das ferramentas institucionais nem do aparato tecnológico para ser um Sherlock corporativo[59]. Dito isso, é preciso, sim, que os profissionais do setor questionem de forma mais incisiva práticas que sugerem irregularidades.

Questões como essas indicam a relevância de certificar os programas de *compliance* – prática não obrigatória no Brasil, mas que toma corpo com o desenvolvimento do programa Pro-Ética da CGU e do Instituto Ethos. Também há uma norma ISO (a 37.001) voltada à validação de aspectos formais de programas de integridade. Para que tais instrumentos tenham maior amplitude, todavia, é necessário que se incentive mais seu uso. É importante, ainda, padronizar os programas, levando em consideração as formas mais robustas de avaliação de integridade.

TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO: ASSUMINDO COMPROMISSOS PÚBLICOS

Resumo

37,5

Transparência e divulgação de informações anticorrupção

75

Divulgação de programas anticorrupção

50

Divulgação de estruturas organizacionais

0

Divulgação de operações por país

25

Divulgação adicional

Um método eficiente para assegurar que uma empresa tire promessas do papel é incentivá-la a **assumir compromissos publicamente**. Por isso, os modelos mais recentes de publicações corporativas, como os relatórios anuais, encorajam as companhias não apenas a relatar suas práticas socioambientais e de governança, como também a descrever em que nível estão engajadas com temas relevantes. Por isso, para avaliar a divulgação das ações anticorrupção implementadas pelas empresas brasileiras, uma baliza adequada é a publicação Transparência em Relatórios Corporativos (TRAC), lançada no Brasil pela Transparência Internacional em 2018. O TRAC compilou informações públicas das cem maiores companhias em operação no Brasil, além dos dez maiores bancos.

www.transparenciacorporativa.org.br

59 Ver "Por que as auditorias dificilmente detectam corrupção em uma empresa", NEXO, 27 de julho de 2016 http://bit.ly/Nexo-auditorias

Cerca de 70% das empresas declaram publicamente estar comprometidas com a luta contra a corrupção, e mais de 80% relatam cumprir as leis relevantes em todas as jurisdições em que atuam, segundo o TRAC. No entanto, apenas 31 dos 110 grupos pesquisados dão treinamento anticorrupção à alta direção e aos funcionários, e 48 não divulgam o compromisso da alta liderança com o combate à corrupção.

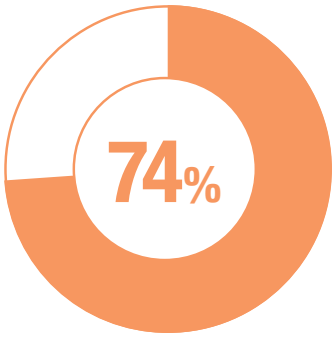
Mesmo assumindo perante a sociedade compromissos desse tipo, a cultura da corrupção parece tão entranhada no mundo corporativo que, não raro, grandes deslizes são identificados. A fabricante de aviões Airbus, por exemplo, viu-se envolvida num escândalo com suspeita de corrupção em vários países, em outubro de 2017 – quatro meses depois de ter publicado a versão mais recente de seu código de conduta, onde diz explicitamente que a "Airbus tem uma política de tolerância zero contra qualquer tipo de corrupção"[60].

Os relatórios corporativos são menos claros em relação a outros aspectos – como a divulgação das estruturas organizacionais. Apesar de mais de 55% das empresas avaliadas no TRAC publicarem algumas informações sobre subsidiárias integralmente consolidadas, como a participação que detêm nelas**, mais da metade não informa sobre os países de incorporação e operação das subsidiárias**.

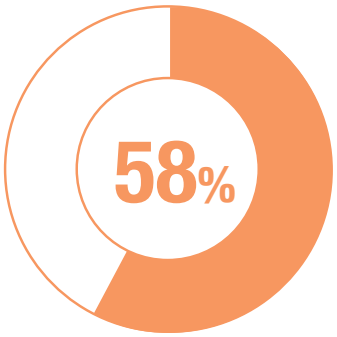
Os dados financeiros das operações no exterior são ainda mais obscuros. A prática mais comum é divulgar receitas de vendas, despesas de capital e pagamento de impostos de maneira agregada – ou seja, do grupo econômico como um todo. Cerca de 80% das companhias consideradas no TRAC não fornecem dados financeiros por país, o que dificulta a avaliação sobre a importância econômica de cada região nos seus negócios.

Além dos resultados do TRAC, o relatório Agenda Nacional de Integridade nos Negócios abordou outras informações publicadas voluntariamente pelas empresas: a maioria divulga ações de patrocínio, contribuições beneficentes e iniciativas de responsabilidade social, embora menos da metade revele os valores investidos em cada programa. Como as atividades de *lobby* não são reguladas no Brasil, o termo costuma ser associado a ilícitos – o que desencoraja as companhias a mencionar o assunto em seus relatórios e comunicados.

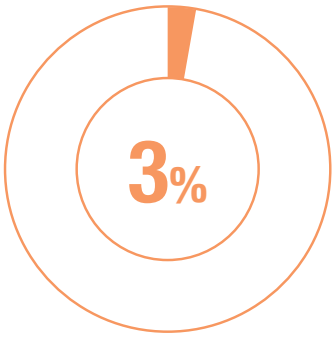
Até que ponto as empresas empresas brasileiras são transparentes



Numa escala de 0 a 100%, foi a nota média obtida pelas companhias na dimensão que pesquisa compromissos anticorrupção (PAC)



Numa escala de 0 a 100%, foi a nota média obtida pelas companhias na dimensão que estuda a divulgação de estruturas societárias (TO)



Numa escala de 0 a 100%, foi a nota média obtida pelas companhias na dimensão que pesquisa a publicação de dados financeiros por país de operação (RPP)

Fonte: Transparência em Relatórios Corporativos, Transparência Internacional Brasil (www.transparenciacorporativa.com.br)

60 A versão em espanhol do código está em http://bit.ly/Airbus-codigo

RELACIONAMENTOS COM PÚBLICOS EXTERNOS: DIÁLOGO ENTRE O MERCADO E DEMAIS ENVOLVIDOS TEM AUMENTADO

Resumo

75

Envolvimento de *stakeholders*

75

Relacionamentos entre os *stakeholders*

75

Ações coletivas de combate à corrupção

75

Atuação das associações empresariais

As grandes empresas, sobretudo num mundo globalizado, são estruturas complexas, com atuação e impacto em várias esferas. Relacionam-se com funcionários, com terceirizados e quarteirizados, com fornecedores, consumidores e gestores públicos. Também com as comunidades que impactam e com os investidores. Esse relacionamento obedece a alguns princípios no Brasil. Segundo a Lei das Sociedades por Ações, por exemplo, os administradores de grandes empresas são obrigados a divulgar todo fato relevante relacionado aos negócios da companhia que possa influenciar a decisão de investidores. No que diz respeito ao contato com fornecedores, uma prática cada vez mais comum é encorajar as cadeias de valor a adotar ações de integridade, estabelecendo requisitos contratuais para isso.

Nesse sentido, como detectou o TRAC, cerca de 60% das empresas deixam claro em seu site que sua política anticorrupção aplica-se a toda a cadeia. Além disso, os canais de denúncia, quando existem, costumam estar disponíveis para qualquer público de interesse. A adoção desse tipo de ferramenta está prevista no Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), porque é considerada uma peça-chave de transparência, comunicação e relacionamento da organização com o mundo exterior. É a porta de entrada para sociedade dialogar com empresas em casos de suspeitas de irregularidades. Seguindo diretrizes como a garantia de confidencialidade, o funcionamento independente e a celeridade na apuração das denúncias, pode ser um instrumento auxiliar no combate a fraudes e corrupção[61].

Um público de interesse também engajado com o desenvolvimento de iniciativas empresariais de combate à corrupção são as entidades e organizações da sociedade civil. Como aglutinam diferentes integrantes de seus segmentos, podem ter posição especialmente adequada para tratar do assunto: possibilitam ações conjuntas – mais eficazes que as isoladas.

No Brasil, **alguns grupos de trabalho anticorrupção dessas organizações surgiram nos últimos anos**. Além de compartilhar experiências e discutir as melhores práticas, oferecem treinamentos em governança corporativa e cultura de conformidade. São exemplos o Instituto Ethos, a Rede Brasil do Pacto Global da Organização das Nações Unidas e a equipe brasileira do Alliance for Integrity, que procuram sensibilizar o público quanto à responsabilidade das empresas no combate à corrupção.

Abordando um tema particularmente sensível para os brasileiros, o Instituto Ethos conseguiu mobilizar patrocinadores do esporte nacional. Em parceria com as organizações Atletas pelo Brasil e LIDE Esporte, desenvolveu o Pacto pelo Esporte, um acordo ao qual os patrocinadores podem aderir voluntariamente. O documento prevê regras e mecanismos para promover governança, integridade e transparência nas relações entre essas empresas e confederações, federações e clubes. As entidades esportivas são encorajadas a demonstrar as práticas que adotam e recebem um *rating* – ou uma nota – por elas[62].

61 O Código das Melhores Práticas do IBGC está em http://bit.ly/IBGC-codigo
62 Ver mais em http://www.pactopeloesporte.org.br

Da mesma forma, algumas **associações empresariais costumam apoiar as empresas no combate à corrupção**, oferecendo treinamentos aos associados, elaborando cartilhas e outros materiais e fazendo declarações públicas sobre os benefícios trazidos por um ambiente de negócios transparente – ainda que, devido à falta de monitoramento desse tipo de iniciativa, pouco se saiba sobre sua efetividade. O ceticismo é reforçado quando algumas das associações que poderiam estar colaborando em pactos de integridade aparecem envolvidas em más práticas de governança, como foi o caso da Fecomércio-RJ, cujo presidente acabou preso em um desdobramento da operação Lava Jato, em fevereiro de 2018.

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO: O EXEMPLO COMEÇA DE CIMA

Resumo

41,6

Conselho de Administração

50

Supervisão

25

Remuneração dos executivos

50

Conflitos de interesse

Os conselhos de Administração das empresas ainda não estão habituados a monitorar a efetividade do sistema de *compliance* e nem sempre são informados de incidentes ocorridos nas companhias. Apenas mais recentemente, diante dos escândalos de corrupção, a postura tradicional desses órgãos – de evitar o conflito com a alta direção – começou a mudar, destaca o relatório Agenda Nacional de Integridade nos Negócios. Apesar disso, ainda é necessário ampliar a conscientização sobre a importância desse órgão para promover a integridade nos negócios.

A função essencial de um Conselho de Administração é se responsabilizar pelo direcionamento estratégico. O órgão é visto como uma espécie de guardião dos princípios e dos valores das companhias, disseminando, a partir de cima, a cultura organizacional que se espera que atinja todos os colaboradores. Exatamente por isso, a transformação de uma empresa depende essencialmente do direcionamento adotado pelo Conselho de Administração, que pauta a ação da diretoria, desdobrando-se até o nível operacional.

A adoção de mudanças, portanto, está diretamente relacionada à disposição dos membros que compõem os órgãos de governança de efetivá-las. Nesse sentido, a composição é determinante. No Brasil, em média, 30% dos conselheiros de administração das empresas listadas na B3 são independentes, 60% são externos e 10% são executivos, conforme a consultoria KPMG[63]. **Metade das companhias afirma haver relações familiares no Conselho de Administração**. Considerando que esse órgão deve primar pelos interesses da companhia, e não pelos de um sócio ou grupo de sócios (como uma família), isso reforça a necessidade de que se estabeleçam regras específicas para identificar e gerenciar potenciais conflitos de interesses envolvendo o Conselho – algo que apenas 31% das empresas fazem.

Entre os comitês de assessoramento dos Conselhos de Administração, o Comitê de Remuneração pode ter um papel importante no desestímulo a atos de corrupção, ao trabalhar na concepção, na proposta e na supervisão da política de remuneração dos executivos. Cabe a ele encontrar dispositivos para preservar a integridade das empresas, adotando políticas de remuneração que incentivem uma gestão íntegra. Esses comitês, no entanto, estão presentes em apenas 26% das companhias listadas na B3, ainda de acordo com a KPMG.

63 Ver http://bit.ly/KPMG-governanca

RECOMENDAÇÕES

De maneira geral, as grandes empresas do Brasil estão procurando construir mecanismos de *compliance*, devido ao risco corporativo que irregularidades, principalmente a corrupção, passaram a representar de 2013 para cá. Embora boas práticas venham sendo implantadas, elas precisam mostrar-se eficientes. É importante que os gestores entendam a adoção de mecanismos de *compliance* como um seguro em prol da sustentabilidade do negócio, e não como apenas mais um custo. Também é relevante promover a cultura da transparência como algo chave para assegurar a integridade do setor corporativo.

1

IMPLEMENTAR CÓDIGOS DE CONDUTA E AUMENTAR EFETIVIDADE DA ÁREA DE *COMPLIANCE*

As grandes empresas, por iniciativa própria ou por necessidade, têm dado mais importância a políticas anticorrupção. Divulgam seus códigos de conduta e criam suas áreas de *compliance*. Mas com frequência inaceitável tais iniciativas ficam no discurso, no papel.

2

CRIAR MECANISMOS QUE DEEM QUALIDADE AOS PROGRAMAS DE *COMPLIANCE*

O crescimento do número de firmas que dispõem de programas de *compliance* é sem dúvida uma boa notícia. Porém, o setor privado – incluindo as associações que representam seus distintos segmentos – deve apoiar a criação de incentivos, legais e de mercado, para que tais programas tenham qualidade.

3

ENVOLVER A ALTA DIREÇÃO DAS EMPRESAS

As políticas anticorrupção de uma companhia só terão êxito se o tema for tratado como prioridade – o que significa, necessariamente, que a alta direção (Conselho de Administração, inclusive) tem de estar envolvida nesses assuntos. Precisa receber treinamento nessa área e engajar-se ativamente na defesa do tema junto ao público interno.

4

DISSEMINAR BOAS PRÁTICAS ENTRE PARCEIROS

As corporações devem envolver toda sua rede de fornecedores no tema anticorrupção como forma de expandir boas práticas de negócio em pequenas e médias empresas. As preocupações e as medidas com as quais as organizações trabalham internamente devem ser expostas também aos parceiros de negócios.

5

PROMOVER O DEBATE SOBRE CORRUPÇÃO CORPORATIVA

As associações empresariais, diretamente ou por meio de outras organizações não governamentais, devem estimular o debate sobre o assunto, como forma de aprofundar a cultura de integridade entre seus membros. Também devem incentivar empresas que têm programas anticorrupção a compartilhar suas melhores práticas.

6

RELATÓRIOS E BALANÇOS DEVEM SER EXERCÍCIOS DE TRANSPARÊNCIA

Relatórios contábeis, balanços sociais e outros documentos desse tipo não podem mais ser vistos meramente como tarefas a serem feitas para cumprir normas da CVM ou como ferramenta de marketing. Tais publicações devem ser um exercício de transparência – por exemplo, dando detalhes sobre quanto a empresa faturou em cada país em que atua.

3

SOCIEDADE CIVIL

Ryoji Iwata/Unsplash

33,3

AVALIAÇÃO DE FREIOS E CONTRAPESOS

O princípio por trás de relatórios como o TRAC, mencionado no item anterior, e mesmo o desta publicação e do relatório Agenda Nacional de Integridade nos Negócios, é de que o **debate público** e a exposição de boas (e más) práticas são fundamentais para o aperfeiçoamento da prevenção, do controle e das respostas à corrupção. Mas isso só funciona de fato se a sociedade civil participar desse debate e usar essa exposição para acompanhar as ações das empresas. Por "sociedade civil" entende-se, aqui, especialmente a **mídia e as organizações não governamentais**. Para avaliar o combate à corrupção sob essa perspectiva, foram usados três indicadores – em dois o resultado ficou abaixo de 50 (nota dada quando os requisitos foram ao menos parcialmente alcançados) e em um, exatamente em 50.

A disseminação de sites e blogs independentes nas últimas décadas trouxe novas e mais variadas vozes ao debate público brasileiro. Ainda assim, não é possível dizer que a mídia e a sociedade civil façam uma cobertura intensa do setor empresarial. Irregularidades de empresas raramente são expostas de forma ampla – a abordagem sobre corrupção nos principais meios do país tem foco primordial no setor público.

CONTROLE SOCIAL: O SETOR EMPRESARIAL TAMBÉM PRECISA ESTAR SOB OS HOLOFOTES

Resumo

33,3

Avaliação de freios e contrapesos

25

Independência da mídia em relação ao setor privado

50

Engajamento da sociedade civil na integridade do setor privado

25

Engajamento da sociedade civil no monitoramento do setor privado

Em depoimento ao documentário "O Mercado de Notícias", de Jorge Furtado[64], o repórter e comentarista Bob Fernandes conta que não sabe de nenhum caso de censura do Estado depois do fim da censura no governo militar – com exceção de casos pontuais em unidades da Federação menores. E logo emenda: "[Mas] eu conheço, e qualquer jornalista conhece, centenas, centenas e centenas de casos de censura feitas por quem? Pelo dono do meio de comunicação."

O ponto central do argumento do jornalista é que a **concentração dos grandes veículos** na mão de poucas famílias favorece esse tipo de censura. O problema se manifesta especialmente nas **redes de TV, citadas como principal meio de informação por 89% dos entrevistados** na edição mais recente da Pesquisa Brasileira de Mídia (2016)[65]. Em outubro de 2017 a maior companhia do setor, Rede Globo, chegava a 99,51% dos aparelhos de TV do Brasil, distribuídos em 98,56% dos municípios do país e alcançados por meio de 123 estações, das quais 118 são afiliadas, segundo dados da própria companhia[66].

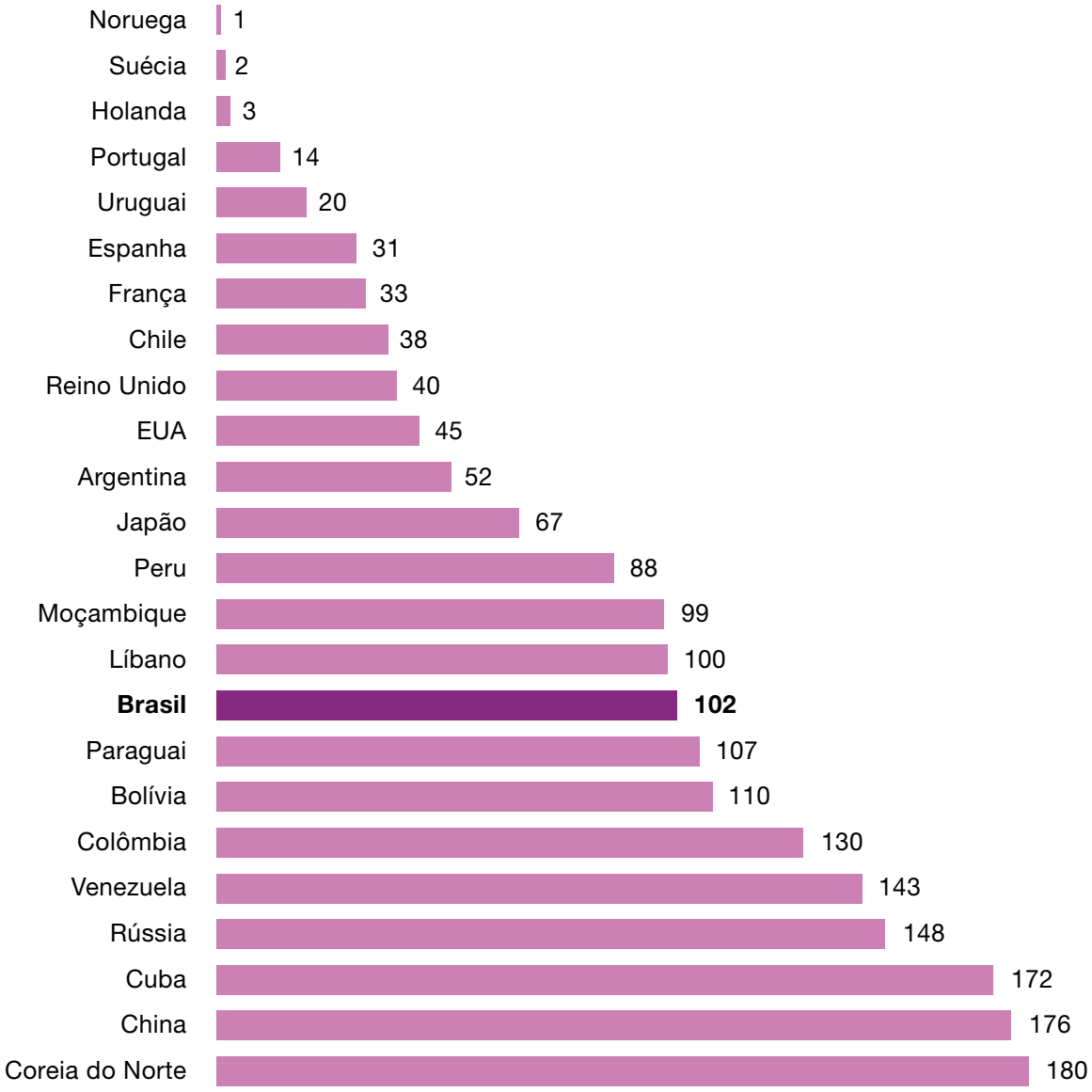
O problema da concentração é apontado no relatório sobre liberdade de imprensa Freedom of the Press,

64 Os detalhes do projeto e o documentário estão em: http://www.omercadodenoticias.com.br/
65 Os resultados estão em: www.pesquisademidia.gov.br
66 Ver http://bit.ly/Globo-negocios

da organização norte-americana Freedom House, que coloca o Brasil na 94º posição entre 199 países e territórios. “A propriedade dos meios de comunicação continua a ser muito concentrada em poucas e grandes companhias, que recebem uma porção significativa dos contratos de publicidade”, diz a edição de 2017 do documento[67]. Na edição anterior, a entidade observou que a concentração se dá “nas mãos de indivíduos com conexões politicas que os utilizam para promover seus próprios interesses”.

Em outro ranking, da Repórteres Sem Fronteiras, o Brasil amarga a posição 102, num total de 180 localidades avaliadas. Segundo essa publicação, o país passa por “um momento particularmente conturbado”, e “os avanços necessários para a

Ranking de liberdade de imprensa - Repórteres Sem Fronteiras



Fonte: Repórteres Sem Fronteiras, 2018 (http://bit.ly/RSF-ranking)

67 O sumário dos dados do Brasil está em http://bit.ly/FreedomHouse-Brasil

garantia da liberdade de expressão não estão entre as prioridades das autoridades". A situação é mais crítica fora dos grandes centros "onde os meios de comunicação independentes e comunitários não contam com nenhum apoio público e têm dificuldades para manter sua sustentabilidade"[68].

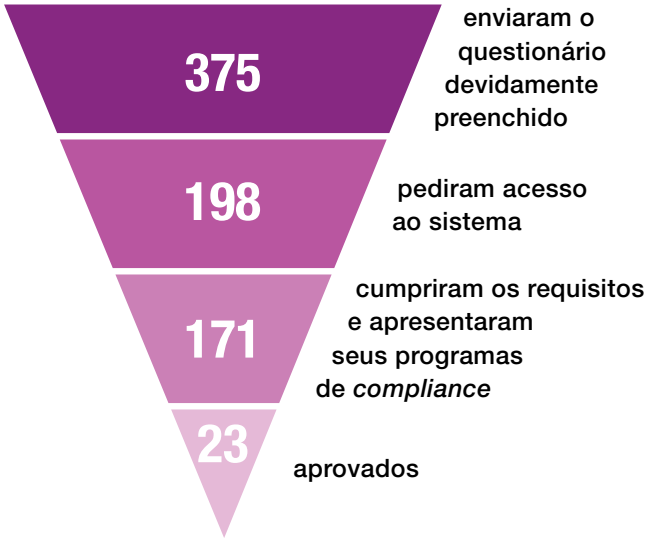
A **expansão da internet** tem potencial para alterar esse cenário – a web já é o segundo meio mais usado pelos brasileiros para se informarem. Vários **sites com ênfase em apuração jornalística** surgiram nos últimos anos – por exemplo, os ligados a checagem de fatos. Nos últimos anos, porém, a profusão de páginas e perfis de fora da mídia tradicional tem, em grande parte, espelhado e intensificado a **polarização política** no país, não raro produzindo e compartilhando **notícias falsas**[69].

De qualquer modo, pode-se dizer que tanto na "velha mídia" quanto na "nova" as **matérias com enfoque crítico têm como alvo mais o setor público do que o privado**. Os especialistas entrevistados para o relatório Agenda Nacional de Integridade nos Negócios avaliam, por exemplo, que a predominância da Lava Jato no noticiário dos últimos anos deve-se muito mais à presença de políticos que de empresas nas investigações do Ministério Público e da Polícia Federal. Reportagens investigativas com foco em corporações são raras – entre as exceções estão as ligadas ao maior desastre ambiental do Brasil, o rompimento da barragem da mineradora Samarco em Mariana (MG)[70], e o trabalho da ONG Repórter Brasil, voltada a direitos humanos e meio ambiente.

Entre as ONGs, aliás, o quadro é semelhante. A maioria das entidades que atuam no combate à corrupção tem como foco primordial o setor público. Um exemplo é o Observatório Social do Brasil, que dissemina uma metodologia para detectar irregularidades em processos de contratação pública.

A principal organização que lida com responsabilidade corporativa é o Instituto Ethos, que criou o "Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção", assinado por grandes, médias e pequenas empresas. Companhias que aderem a esse documento podem pleitear uma **certificação** da CGU chamada **"Empresa Pró-Ética**". Para obtê-la, é preciso assumir os compromissos do pacto[71] e estar fora de cadastros do governo: o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), o Cadastro Nacional das Empresas Punidas (CNEP) e o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM). Porém, há poucas companhias cadastradas. Em 2017, 375 pediram acesso ao sistema, 198 enviaram o questionário devidamente preenchido, 171 cumpriram os requisitos e apresentaram seus programas de *compliance* – mas apenas 23 foram aprovadas[72].

Empresas que pleitearam certificação Pró-Ética



Fonte: CGU (http://bit.ly/CGU-ProEtica)

68 A análise sobre os países da América Latina, Brasil entre eles, está em http://bit.ly/RSF-AmericaLatina
69 Ver, por exemplo, o estudo "Robôs, redes socais e política no Brasil", da FGV: http://bit.ly/FGV-robos
70 Ver, por exemplo, "Vítimas vivem em distritos fantasmas após 2 anos da tragédia de Mariana", Globo Repórter, 27 de outubro de 2017: http://bit.ly/GloboReporter-Mariana
71 O texto do Pacto está nesta página: http://bit.ly/Ethos-Pacto
72 O balanço do "Empresa Pró-Ética" de 2017 está em http://bit.ly/CGU-ProEtica

Outras entidades têm papel relevante na área, como o Pacto Global das Nações Unidas (que conta com 700 signatários nos Brasil). Tais iniciativas, porém, visam **mais engajar o setor privado do que monitorá-lo**.

Não há dúvida de que o engajamento é importante: o combate à corrupção é um dos típicos temas em que a ação isolada é mais sujeita a represálias e perseguições do que atuações conjuntas. No entanto, pôr uma lupa sobre um segmento tão relevante como as empresas é imprescindível para enfrentar o problema: ver sua imagem arranhada ou estraçalhada por envolvimento em escândalos é um risco de reputação que elas em geral não estão dispostas a correr.

RECOMENDAÇÕES

1 **PROMOVER CAMPANHAS QUE DEFENDAM A ADOÇÃO, SOBRETUDO PELAS EMPRESAS, DE POLÍTICAS ANTICORRUPÇÃO**
Para isso, podem se formar alianças no próprio setor para apoiar os esforços corporativos. Um bom jeito de começar poderia ser identificar quais atores da sociedade civil são mais ativos nessa área e unir-se para desenvolver ações futuras.

2 **FORTALECER O JORNALISMO INVESTIGATIVO**
É essencial estimular uma imprensa com foco em monitorar as relações entre os setores público e privado e casos de corrupção.

3 **REPENSAR A PROPRIEDADE DA MÍDIA NO PAÍS**
Sociedade civil deve atuar com foco na restrição de monopólios e no fortalecimento da mídia independente.

TABELA DE RESULTADOS DETALHADOS

SETOR PÚBLICO

Proibição de suborno de funcionários públicos	**75**
Leis que proíbem o suborno de funcionários públicos	100
Aplicação das leis que proíbem o suborno de funcionários públicos	50
Capacidade de aplicar as leis que proíbem o suborno de funcionários públicos	75
Proibição de suborno comercial	**0**
Leis que proíbem o suborno comercial	0
Aplicação das leis que proíbem o suborno comercial	0
Capacidade de aplicar as leis que proíbem o suborno comercial	0
Proibição de lavagem de dinheiro	**66,6**
Leis que proíbem a lavagem de dinheiro	100
Aplicação das leis que proíbem lavagem de dinheiro	25
Capacidade de aplicar as leis que proíbem lavagem de dinheiro	75
Proibição de cartéis	**83,3**
Leis que proíbem cartéis	100
Aplicação das leis que proíbem cartéis	75
Capacidade de aplicar as leis que proíbem cartéis	75
Relatos de suspeitas de irregularidades (*whistleblowing*)	**12,5**
Leis de proteção a reportantes	25
Aplicação das leis de proteção a reportantes	0
Contabilidade, auditoria e transparência	**62,5**
Adequação da legislação aos padrões internacionais de auditoria e contabilidade	75
Aplicação dos padrões internacionais de auditoria e contabilidade	75
Supervisão das empresas prestadoras de serviços de auditoria	75
Divulgação de beneficiários finais	25
Proibição da influência indevida	**45,8**
Regulamentação de contribuições políticas	75
Aplicação das regras sobre contribuições políticas	75
Regulamentação de *lobby*	0
Aplicação das leis de *lobby*	0
Regulamentação sobre conflitos de interesse	75
Aplicação das leis sobre conflitos de interesse	50
Compras públicas	**62,5**
Regulamentação dos processos de licitação e contratação pública	75
Políticas de integridade no setor público	50
Controles externos dos processos de licitação e contratação pública	75
Obrigações anticorrupção do contratado	50

SETOR EMPRESARIAL

Compliance	**56,2**
Existência de políticas	75
Implementação de práticas	50
Tratamento de suspeitas de irregularidades	50
Gestão anticorrupção de parceiros de negócios	50
Auditoria e certificação	**50**
Estruturas de controle interno e monitoramento	50
Auditoria externa	75
Certificação independente de programas de *compliance*	25
Transparência e divulgação de informações anticorrupção	**37,5**
Divulgação de programas anticorrupção	75
Divulgação de estruturas organizacionais	50
Divulgação de operações por país	0
Divulgação adicional	25
Envolvimento de *stakeholders*	**75**
Relacionamentos entre os *stakeholders*	75
Ações coletivas de combate à corrupção	75
Atuação das associações empresariais	75
Conselho de Administração	**41,6**
Supervisão	50
Remuneração dos executivos	25
Conflitos de interesse	50

SOCIEDADE CIVIL

Avaliação de freios e contrapesos	**33,3**
Independência da mídia em relação ao setor privado	25
Engajamento da sociedade civil na integridade do setor privado	50
Engajamento da sociedade civil no monitoramento do setor privado	25

Observação: Dada a diversidade entre as estruturas legais e corporativas existentes no Brasil, bem como entre a aplicação de leis em diferentes esferas do governo no Brasil, a análise detém-se apenas no nível federal e mira somente o ambiente de grandes empresas

SOBRE A TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL

Quer seja nas áreas rurais de países em desenvolvimento, quer seja nos principais centros de poder do planeta, a Transparência Internacional está presente em nome da causa anticorrupção. Com presença em mais de 100 países, lideramos a luta contra a corrupção no mundo.

Para além do alcance global, a TI é um movimento com fortes bases locais. Somos especialistas e ativistas com conhecimento sobre as especificidades de cada lugar e com experiência de atuação em diversos países. Em toda localidade onde atuamos, não apenas compartilhamos as melhores práticas e soluções que desenvolvemos internamente, mas, sobretudo, aprendemos com a realidade local e com a força criativa e transformadora de cada sociedade.

Nossa presença internacional nos permite compreender a corrupção por uma perspectiva comparada, o que nos dá referências para avaliar a real gravidade de diferentes situações e, principalmente, identificar soluções que podem ser transferidas entre países com contextos distintos, mas que enfrentam problemas, muitas vezes, similares. Não chegamos com respostas prontas, mas combinamos as lições da experiência internacional com o conhecimento e as potencialidades locais.

Trocamos conhecimento com o movimento anticorrupção em nível global e decidimos, através de votações, nossas diretrizes comuns de atuação. Formamos uma comunidade global, fortalecida pela diversidade de experiências e visões.

Além disso, o alcance global permite à TI ocupar espaços estratégicos nos diferentes fóruns e organismos multilaterais, atuando para promover convenções anticorrupção e a efetiva implementação de acordos internacionais que enfrentam o problema de forma coletiva, regional e global.

PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM MERCADOS EMERGENTES

A Transparência Internacional acredita que estimular a integridade no setor privado é essencial para que o combate à corrupção seja efetivo. Os Princípios de Negócios para Combater o Suborno (Business Principles for Countering Bribery), criados há mais de 15 anos pela TI, tiveram papel embrionário de fundamentar tecnicamente a maioria das iniciativas que hoje existem para promover padrões globais de integridade no setor privado.

Atualmente, a TI atua em diversos países e tem uma ampla gama de ferramentas criadas para incentivar empresas no desenvolvimento de programas anticorrupção, governos na promoção de reformas em áreas importantes relacionadas aos negócios e sociedade civil no monitoramento e engajamento do setor privado. A atuação da TI no setor privado, em âmbito internacional, faz parte de nosso Programa de Integridade em Negócios (*Business Integrity Programme*), coordenado pelo Secretariado da TI em Berlim.

O Programa de Integridade em Mercados Emergentes (PIME) é nosso núcleo de produção de conteúdo e de engajamento em prol da integridade corporativa, estimulando a adoção de melhores práticas de integridade nos negócios no Brasil e levando as lições do caso brasileiro a outros mercados emergentes. O PIME segue a lógica da atuação da TI no Brasil como base para incidir regionalmente e em outras esferas de infuência do país, como os BRICS.

LISTA DE ENTREVISTADOS

Representantes de instituições

Alliance for Integrity (escritório brasileiro)[73]
Banco Central
Comissão de Valores Mobiliários (CVM)
Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)
Conselho de Controle de Atividade Financeira (Coaf)
Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)
Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan)
Instituto Ethos
Ministério Público Federal
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)
Polícia Federal
Rede Brasil do Pacto Global da Organização das Nações Unidas
Tribunal de Contas da União (TCU)

Especialistas

Profissional de empresa internacional de auditoria
Profissional de *compliance* de uma multinacional que opera no Brasil
Profissional de *compliance* de uma empresa brasileira
Especialistas em governança corporativa (dois)
Jornalista e acadêmico
Jornalista de mídia alternativa
Advogado de um escritório de advocacia
Especialista (acadêmico) em lei criminal

73 Iniciativa capitaneada por representantes do setor privado para incentivar a transparência e a integridade no sistema econômico: https://www.allianceforintegrity.org/pt

PLANO NACIONAL DE INTEGRIDADE DO INSTITUTO ETHOS

O Instituto Ethos, entidade do terceiro setor que lida com o tema da responsabilidade social corporativa e que conta com mais de 500 empresas associadas, vem trabalhando com a Transparência Internacional e com a sociedade na elaboração de pesquisas voltadas à área de integridade.

Em 2016, lançou a publicação Sistema de Integridade Nacional – Brasil, 2000-2015, um estudo que, como o relatório Agenda Nacional de Integridade nos Negócios, mapeou áreas de vulnerabilidade em diferentes pilares, incluindo o ambiente de negócios. Vários especialistas e entidades participaram do mapeamento, incluindo a Transparência Internacional.

Em 2017, o Instituto Ethos, junto com a Transparência Internacional e outros atores, publicou o texto-base Plano Nacional de Integridade, Transparência e Combate à Corrupção[74], que foi formulado com o intuito de subsidiar o diálogo, provocar o debate público e indicar medidas a serem trabalhadas nessa área. Muitas de suas recomendações estão alinhadas com o conteúdo da Agenda Nacional de Integridade nos Negócios, como a importância de adotar medidas de proteção a denunciantes de irregularidades, regulamentar o lobby, aprimorar programas de compliance, estimular a integridade nas empresas e divulgar registros contábeis mais detalhados.

A corrupção é um problema estrutural no Brasil. Para enfrentá-la, o Instituto Ethos e a Transparência Internacional vêm identificando necessidade de melhoria institucional em áreas similares. Atuaremos em conjunto para aperfeiçoar o ambiente de negócios brasileiro e combater a corrupção.

74 O plano está em http://bit.ly/Ethos-plano

PERGUNTAS QUE EMBASARAM OS ITENS AVALIADOS NO RELATÓRIO

SETOR PÚBLICO

Proibição de suborno de funcionários públicos

- As leis do país proíbem o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros?
- As sanções e incentivos são aplicados na prática, de modo a dissuadir o suborno de agentes públicos?
- As autoridades públicas têm capacidade para fazer cumprir as leis que proíbem suborno de agentes públicos?

Proibição de suborno comercial

- As leis brasileiras proíbem o suborno comercial?
- As sanções e incentivos são aplicados na prática, de modo a dissuadir o suborno comercial?
- As autoridades públicas têm capacidade para fazer cumprir as leis que proíbem suborno comercial?

Proibição de lavagem de dinheiro

- As leis do país proíbem a lavagem de dinheiro?
- As sanções e incentivos são aplicados na prática, de modo a dissuadir a lavagem de dinheiro?
- As autoridades públicas têm capacidade para fazer cumprir as leis que proíbem a lavagem de dinheiro?

Proibição de cartéis

- As leis brasileiras proíbem a colusão?
- As sanções e incentivos são aplicados na prática, de modo a dissuadir a colusão?
- As autoridades públicas têm capacidade para fazer cumprir as leis que proíbem a colusão?

Relatos de suspeitas de irregularidades (*whistleblowing*)

- As leis do país garantem proteção para reportantes de suspeitas de irregularidades (*whistleblowers*) provenientes do setor público e privado quanto a fatos ligados à corrupção?
- As autoridades públicas têm capacidade para fazer cumprir as leis que protegem reportantes de suspeitas de irregularidades (*whistleblowers*)?

Contabilidade, auditoria e transparência

- O quadro de regulação do país sobre contabilidade e auditoria adere aos padrões internacionalmente reconhecidos (p. ex. as Normas Internacionais de Relatórios Financeiros)?
- A aderência do país aos padrões internacionais de contabilidade e auditoria é cumprida na prática?
- Os prestadores de serviço (de contabilidade, auditoria ou outros serviços de consultoria relacionados) devem adotar padrões internacionalmente reconhecidos?
- As leis do país exigem informações públicas sobre o beneficiário final de empresas, *trusts* e outras estruturas legais?

Proibição da influência indevida

- A influência indevida na forma de contribuições do setor privado para os partidos políticos ou candidatos individuais é proibida por lei?
- A proibição de influência indevida na forma de contribuições políticas pelo setor privado aos partidos políticos e/ou candidatos é monitorada na prática?
- A influência indevida na forma de *lobby* por parte do setor privado é proibida por lei?
- A proibição de influência indevida na forma de *lobby* por parte do setor privado é monitorada na prática?
- A influência indevida na forma de outros conflitos de interesse entre o setor privado e o público é proibida por lei?
- As proibições sobre influência indevida na forma de outros conflitos de interesse entre os setores privado e público são monitoradas na prática?

Compras públicas

- Em que medida os processos de contratação pública do país garantem que os contratos sejam firmados de maneira justa e imparcial?
- Em que medida as autoridades contratantes e seus empregados aderem aos padrões internacionais de integridade e comportamento ético?
- Em que medida o processo de contratação do país inclui garantias externas para detectar e relatar violações?
- Em que medida os processos de contratação pública do país demandam a adoção de medidas anticorrupção por parte das entidades contratadas?

SETOR EMPRESARIAL

Compliance

- Em que medida as empresas estabelecem políticas formais de combate à corrupção?
- Até que ponto as empresas têm programas anticorrupção em vigor?
- Até que ponto as empresas disponibilizam canais seguros e acessíveis para o levantamento de preocupações e relato de infrações (denúncias) em confidência e sem risco de retaliação?
- Até que ponto as empresas aplicam os seus programas anticorrupção aos parceiros de negócios relevantes?

Auditoria e certificação

- Até que ponto as empresas estabelecem estruturas de controle interno e monitoramento que buscam detectar e prevenir a corrupção?
- Até que ponto as empresas sujeitam os seus relatórios financeiros a auditorias externas?
- Em que medida as empresas se submetem a uma certificação independente e voluntária sobre a concepção, implementação e/ou eficácia do programa anticorrupção?

Transparência e divulgação de informações anticorrupção

- Até que ponto as empresas informam publicamente sobre os seus programas anticorrupção?
- Até que ponto as empresas informam publicamente sobre a sua estrutura organizacional?
- As empresas fornecem informações públicas sobre os países em que têm operações?
- Em que medida as empresas publicam informações sobre contribuições beneficentes, patrocínios e atividades de *lobbying*, tanto em nível nacional como internacional?

Envolvimento dos *stakeholders*

- Até que ponto as empresas envolvem múltiplos *stakeholders* em processos de boa governança corporativa?
- Até que ponto as empresas se envolvem em iniciativas multilaterais para reduzir a corrupção?
- Até que ponto as associações empresariais apóiam as empresas no combate a corrupção?

Conselho de Administração

- Até que ponto os conselhos de Administração são responsáveis pela supervisão dos programas anticorrupção nas empresas?
- Em que medida as remunerações dos membros do Conselho de Administração e dos executivos seniores são determinadas de acordo com boas normas de governança corporativa?
- Até que ponto estão estabelecidas salvaguardas para regular os conflitos de interesse do Conselho de Administração?

SOCIEDADE CIVIL

Avaliação de freios e contrapesos

- Em que medida a mídia pode ser considerada livre e independente no país?
- Em que medida as organizações da sociedade civil estão engajadas com companhias a fim de fortalecer compromissos com integridade, prestação de contas e transparência?
- Em que medida o país tem uma sociedade civil engajada no monitoramento da corrupção no setor privado?

Este relatório foi produzido pela Transparência Internacional Brasil como parte de um projeto coordenado pelo Secretariado da Transparência Internacional e financiado pela Iniciativa de Integridade da Siemens.

O estudo **Agenda Nacional de Integridade nos Negócios**, no qual este relatório Empresas e Integridade no Brasil se baseia, segue a metodologia "Business Integrity Country Agenda (BICA): Conceptual Framework For A BICA Assessment", produzido pelo Secretariado da Transparência Internacional.

Transparência Internacional Brasil
Associação Transparência e Integridade
Rua Dr. Virgílio de Carvalho Pinto, 445
São Paulo, SP

brasil@br.transparency.org
www.transparenciainternacional.org.br