

**COLEÇÃO
MUNICÍPIO
TRANSPARENTE**

COMO **FORTALECER** SUA GESTÃO

LEI ANTICORRUPÇÃO E PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Ministério da Transparência, Fiscalização
e Controladoria-Geral da União

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA,
FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 . Brasília-DF . cgu@cgu.gov.br

TORQUATO JARDIM
Ministro da Transparência, Fiscalização
e Controladoria-Geral da União

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO
Secretário-Executivo do Ministério da Transparência,
Fiscalização e Controladoria-Geral da União

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL
Secretário Federal de Controle Interno

GILBERTO WALLER JUNIOR
Ouvidor-Geral da União

ANTÔNIO CARLOS VASCONCELOS NÓBREGA
Corregedor-Geral da União

CLÁUDIA TAYA
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Brasília, maio de 2017

Esta cartilha

tem por objetivo apresentar ao gestor público a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, orientando-o sobre sua importância para a prevenção e o combate à corrupção.

Espera-se que o gestor público não apenas conheça a Lei Anticorrupção e suas inovações, mas que entenda a importância de aplicá-la em seu município e promovê-la em sua comunidade, como forma de fomentar a ética e a integridade e prevenir a ocorrência de irregularidades.

A LEI ANTICORRUPÇÃO E SUAS PRINCIPAIS INOVAÇÕES

Seguindo uma tendência mundial de adoção de legislações voltadas à prevenção e ao combate à corrupção, foi aprovada no Brasil a [Lei nº 12.846, Lei Anticorrupção, que entrou em vigor em 29 de janeiro de 2014.](#)

Trata-se de uma Lei Nacional que deve ser observada por toda a Administração Pública: poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal, estadual e municipal.

A Lei Anticorrupção estabelece a responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Isso significa que, não apenas os sócios, os gerentes ou administradores responsáveis pela prática do ato de corrupção serão punidos, mas também a própria pessoa jurídica (empresas, ONGs, fundações, associações, etc.) poderá ser responsabilizada em razão de irregularidades cometidas contra um município, um estado, uma universidade, ou seja, contra qualquer ente público, incluindo entes públicos estrangeiros.

Ser responsabilizada significa sofrer a aplicação de sanções severas, que podem até inviabilizar o funcionamento de uma empresa, motivo pelo qual a Lei Anticorrupção deve ser muito bem compreendida por aqueles que irão aplicá-la.

No entanto, não é só o aspecto sancionador a considerar. Na verdade, é o seu viés preventivo que deve ser destacado. Antes de punir, o objetivo da Lei Anticorrupção é promover a

integridade nas relações entre os setores público e privado para evitar que atos lesivos à administração pública ocorram e, caso ocorram, que sejam prontamente interrompidos e que os danos por eles gerados sejam rapidamente reparados.

É a partir desse contexto que podemos entender as principais inovações trazidas pela Lei Anticorrupção, quais sejam:

(i) responsabilidade objetiva da pessoa jurídica;

(ii) sanções;

(iii) Programa de Integridade – caráter preventivo e

(iv) Acordo de Leniência.

Antes dessas inovações, importante é destacar os atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção que podem ocasionar a responsabilização de uma pessoa jurídica.

QUAIS SÃO OS ATOS LESIVOS QUE PODEM OCASIONAR A RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA?

O artigo 5º da Lei Anticorrupção diz que constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, todos aqueles que atentem contra o patrimônio público, contra os princípios da administração pública e contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, e define esses atos da seguinte forma:

- *prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;*

- *comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;*
- *comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;*
- *no tocante a licitações e contratos:*
 - a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;*
 - b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;*
 - c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;*
 - d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;*
 - e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;*
 - f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da*

licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

- dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.*

Fácil perceber que muitas das infrações administrativas previstas na Lei nº 8.666/1993 e em outras normas de licitação também constituem atos lesivos pela Lei Anticorrupção. Ou seja, é possível que uma mesma pessoa jurídica sofra uma sanção restritiva ao direito de licitar ou contratar com a administração e também uma punição prevista na Lei nº 12.846/13.

Por essa razão, é aconselhável que os entes públicos estabeleçam um mecanismo de comunicação entre os servidores que atuam em processos licitatórios e os responsáveis pela aplicação da Lei Anticorrupção, para que seja relatada a ocorrência de qualquer irregularidade no âmbito de uma licitação ou da execução de um contrato.

Vale lembrar que todos esses atos lesivos podem ocorrer no âmbito de todos os entes públicos, independente do seu tamanho. Por isso, é importante que todos os gestores públicos conheçam a lei e estejam preparados para aplicá-la.

Para ajudar nessa tarefa, anote as inovações trazidas pela Lei.

RESPONSABILIDADE OBJETIVA: O QUE ISSO SIGNIFICA?

A Lei Anticorrupção estabelece que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente pelos atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício. Isso significa que as pessoas jurídicas poderão ser diretamente responsabilizadas pela prática de atos prejudiciais à administração pública, seja no Brasil ou em outros países, independente de culpa ou dolo. Assim, o simples acontecimento do ato lesivo em benefício da pessoa jurídica é suficiente para determinar sua responsabilização, independente da comprovação de culpa ou intenção das pessoas envolvidas.

Diante disso, grandes e pequenas empresas, ONGs, associações, etc., deverão ter muito cuidado e estar atentas ao que as pessoas fazem em seu nome, sejam seus funcionários, representantes ou parceiros. Se algum deles, por exemplo, oferecer um pagamento indevido a um agente público, a instituição que ele representa poderá ser diretamente responsabilizada. E, como verá a seguir, as sanções são severas.

QUAIS SANÇÕES PODEM SER APLICADAS?

Para entender as sanções, antes é preciso deixar claro que a Lei Anticorrupção prevê a possibilidade de a pessoa jurídica ser responsabilizada tanto na esfera administrativa quanto na judicial.

RESPONSABILIZAÇÃO	
ADMINISTRATIVA	JUDICIAL
<p><i>Instauração e julgamento:</i> autoridade máxima de cada órgão ou entidade.</p> <p>No caso dos municípios, por exemplo, caberá ao prefeito instaurar e julgar o processo administrativo de responsabilização, sendo certo que essa competência poderá ser delegada.</p>	<p><i>Propositura da ação:</i> Ministério Público ou órgãos de representação judicial dos entes lesados, como as procuradorias municipais.</p> <p><i>Julgamento:</i> juiz de direito.</p>

É importante compreender essa diferença, pois a Lei Anticorrupção estabeleceu sanções diferentes para cada esfera.

SANÇÕES	
ADMINISTRATIVA	JUDICIAL
<p>Multa de 0,1% a 20% do faturamento bruto. Se não for possível utilizar o critério do faturamento bruto, a multa será de R\$6.000,00 a R\$60.000.000,00.</p> <p>Publicação extraordinária da decisão condenatória</p>	<p>Perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem obtida da infração.</p> <p>Suspensão ou interdição parcial de suas atividades.</p> <p>Dissolução compulsória da pessoa jurídica.</p> <p>Proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.</p>

Ainda sobre as sanções administrativas, aquelas que podem ser aplicadas por todos os órgãos e entidades públicos: **multa e publicação extraordinária de decisão condenatória.**

A MULTA

A multa pode variar entre 0,1% e 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo de responsabilização, excluídos os tributos¹.

Se não for possível utilizar o critério do faturamento bruto, a lei prevê que a multa poderá variar de R\$6.000,00 (seis mil reais) a R\$60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

A Lei Anticorrupção estabeleceu elementos que devem ser considerados quando da aplicação da multa, como a gravidade da infração, o grau de lesão e, por outro lado, a cooperação da pessoa jurídica e a existência de mecanismos internos de integridade. Estes fatores podem agravar ou diminuir o valor da multa. Isso porque a Lei Anticorrupção vai além do caráter sancionador, trazendo uma série de incentivos às pessoas jurídicas que estabeleçam mecanismos de prevenção e colaborem de forma voluntária com o Poder Público. Desse modo, até mesmo na aplicação da sanção pecuniária, é importante reconhecer os esforços

1 De acordo com o Art.3º da Instrução Normativa CGU nº1, de 07 de abril de 2015, excluem-se do faturamento bruto os tributos de que trata o inciso III do §1º do art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598, de 1977.

daqueles que investem em integridade e em mecanismos de prevenção de irregularidades.

A PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA

A segunda sanção administrativa prevista na lei é a publicação extraordinária da decisão condenatória, que ocorrerá em meios de comunicação de grande circulação, no estabelecimento e no sítio eletrônico da pessoa jurídica punida, que também deverá custear essa publicação. Vale ressaltar que essa sanção pode comprometer gravemente a imagem daquele que recebe a punição.

OUTRAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Além das sanções administrativas expressamente previstas na Lei Anticorrupção, também é possível aplicar administrativamente a restrição ao direito de participar em licitações e de celebrar contratos com entes públicos (declaração de inidoneidade e suspensão temporária). É mais uma grave sanção que pode dificultar consideravelmente a continuidade das atividades de uma empresa.

Essa sanção pode ser aplicada no âmbito do mesmo processo administrativo que apure os atos lesivos da Lei Anticorrupção, caso esses atos também envolvam infrações administrativas à Lei 8.666/1993, ou a outras normas de licitações e contratos, e sejam apurados conjuntamente.

Fácil perceber que todas as sanções trazem consequências

gravíssimas para aquele que for punido. Por isso, para evitar que sanções tão graves sejam aplicadas, é importante que aqueles que se relacionam com o Poder Público invistam em prevenção.

Também é importante que o gestor público informe a todos aqueles com quem se relaciona sobre a existência da lei e das sanções nela previstas. Mas não apenas isso, também deve incentivar e promover a adoção de mecanismos de prevenção junto às empresas que contratam com seu órgão/ente público.

A principal forma de prevenção prevista na Lei Anticorrupção é a implementação de um Programa de Integridade.

O QUE É UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE?

É um conjunto de medidas de integridade (valores, regras, procedimentos) adotado por uma pessoa jurídica com objetivo de evitar, detectar e interromper a ocorrência de irregularidade, fraude e corrupção contra a administração pública, nacional e estrangeira.

Ao considerar o Programa de Integridade como um benefício para redução de sanções, a Lei Anticorrupção incentiva que empresas, sejam elas grandes ou pequenas, ONGs, associações, fundações, etc., implementem valores, regras, mecanismos e procedimentos para orientar a atuação de seus funcionários e dirigentes, tanto internamente, quanto na relação com clientes, parceiros, fornecedores, credores, etc.

A implementação do Programa de Integridade não apenas irá prevenir e reduzir a ocorrência de atos lesivos – que podem levar aqueles que os praticarem a sofrer severas sanções, como visto anteriormente –, mas também poderá atenuar o valor da multa, caso o ato lesivo ocorra.

O Poder Executivo federal, ao regulamentar a Lei Anticorrupção, por meio do Decreto nº 8.420, de 15 de março de 2015, estabeleceu os parâmetros que devem ser observados para a adoção de um Programa de Integridade, dentre eles:

- *comprometimento da alta direção;*
- *padrões de conduta, código de ética e procedimentos aplicáveis a todos os empregados e administradores;*
- *treinamentos periódicos;*
- *análise periódica de riscos;*
- *controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade dos relatórios e demonstrações financeiras;*
- *procedimentos para prevenir e detectar fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;*
- *diligências para contratação de terceiros;*

- *instância independente responsável pelo Programa de Integridade;*
- *canais de denúncias.*

O Decreto regulamentador também estabelece que cada parâmetro deve ser implementado de acordo com as especificidades da pessoa jurídica, pois cada uma tem suas características e os riscos próprios da atividade que exerce.

Assim, é imprescindível que o gestor que irá avaliar o Programa de Integridade conheça os termos do Decreto nº 8.420/2015 e que se mantenha atualizado sobre o tema, consultando as informações disponibilizadas no site da CGU sobre o assunto.

ACORDO DE LENIÊNCIA: CONHEÇA ESSA IMPORTANTE FERRAMENTA DE COOPERAÇÃO

É preciso também conhecer essa outra inovação trazida pela Lei Anticorrupção: o acordo de leniência.

Trata-se de um acordo que pode ser celebrado entre o ente público e a pessoa jurídica que cometeu o ato lesivo, com objetivo de possibilitar ao ente público lesado: (i) a obtenção célere de informações e provas para auxiliar nas investigações, o que dificilmente seria feito sem ajuda de alguém que efetivamente tenha participado do ato lesivo; (ii) a identificação dos demais envolvidos na infração; e (iii) a pronta interrupção do ato lesivo.

Para que esse acordo seja celebrado, a pessoa jurídica que cometeu o ato lesivo deve cumprir alguns requisitos

estabelecidos pela Lei Anticorrupção, como comprometer-se a implementar um Programa de Integridade, ou a aperfeiçoá-lo, caso já tenha um instituído. Em contrapartida, poderá receber alguns benefícios, como a atenuação da multa.

O PAPEL DO GESTOR PÚBLICO

A Lei Anticorrupção trouxe uma série de competências e responsabilidades que deverão ser desempenhadas em todos os entes públicos.

De fato, instaurar e julgar o processo administrativo de responsabilização da pessoa jurídica que cometeu atos lesivos contra a administração pública; decidir sobre a aplicação do valor da multa; avaliar o Programa de Integridade das pessoas jurídicas para fins de definir o percentual de redução da multa; e, quando for o caso, avaliar se é viável ou não a celebração de Acordo de Leniência, são atividades que, com o decorrer do tempo, passarão a integrar a rotina de todos os gestores públicos, sobretudo daqueles que ocupam os cargos máximos de órgãos/entes públicos.

Existem, todavia, outras atividades decorrentes da Lei Anticorrupção que, desde já, devem ser desempenhadas pelos entes/órgãos públicos e para as quais os gestores precisam estar atentos. São elas:

- *regulamentar a Lei Anticorrupção no âmbito estadual e municipal;*

- *cadastrar o seu órgão/ente público no Sistema Integrado de Registro do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS/ Cadastro Nacional de Pessoas Punidas – CNEP;*
- *incentivar a adoção de Programas de Integridade por parte das pessoas jurídicas que se relacionam com o seu órgão/ente público; e*
- *promover a capacitação, de forma a garantir que tanto os gestores quanto os servidores públicos conheçam e possam aplicar essa legislação tão inovadora.*

SEU ESTADO OU MUNICÍPIO JÁ REGULAMENTOU A LEI ANTICORRUPÇÃO?

A Lei Anticorrupção é uma Lei Nacional, que deve ser observada pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das esferas federal, estadual e municipal.

Embora muitos dos seus dispositivos serem autoaplicáveis, ou seja, não precisem de regulamentação, é fundamental que a Lei Anticorrupção seja regulamentada em todos os estados e municípios. Isto porque, com a regulamentação, será possível definir os procedimentos de instauração e julgamento dos processos administrativos; delegar competências, se necessário; estabelecer uma rotina adequada à realidade de cada ente; e, principalmente, mostrar a cada comunidade o comprometimento do ente público com a prevenção e o combate à corrupção.

Certamente, ao regulamentar a Lei Anticorrupção, o estado ou município emitirá um claro sinal de que atos lesivos contra a administração pública não serão tolerados.

Para elaborar a sua regulamentação, analise e aproveite o que já foi feito no Poder Executivo federal. Para seu conhecimento, o Poder Executivo federal já editou os seguintes normativos sobre a Lei Anticorrupção.

- *Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamenta a lei de forma geral e estabelece os parâmetros para a criação de um Programa de Integridade (<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/decretos>).*
- *Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2015, que dispõe sobre a avaliação dos Programas de Integridade (<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/portarias>).*
- *Portaria CGU nº 910, de 7 de abril de 2015, que define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa e para celebração do Acordo de Leniência (<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/portarias>).*

CONHECE O SISTEMA INTEGRADO DE REGISTRO DO CEIS E DO CNEP? O SEU ÓRGÃO/ENTE PÚBLICO JÁ ESTÁ CADASTRADO?

O CEIS é o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas. Nele são incluídas todas as sanções administrativas impostas por órgão e entes públicos a

pessoas físicas e jurídicas que impliquem em restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a administração pública.

O CNEP é o Cadastro Nacional de Pessoas Punidas, criado pela Lei Anticorrupção para registrar e dar publicidade aos acordos de leniência e às sanções aplicadas às pessoas jurídicas com base na referida lei.

Ambos são importantes instrumentos de transparência e de controle social. De fato, com a divulgação dos nomes das empresas sancionadas, além da evidente contribuição para a criação de um ambiente ético e íntegro na relação entre os setores público e privado, também se permite que a administração pública tome conhecimento das punições aplicadas a certas empresas, evitando, assim, que sejam contratadas novamente.

O cadastro é simples e feito a partir do sítio eletrônico www.ceiscadastro.cgu.gov.br. Mais informações estão disponíveis no próprio endereço eletrônico indicado e na Instrução Normativa CGU nº 2, de 7 de abril de 2015 (www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/instrucoes-normativas).

Não se esqueça da capacitação!

Para que a Lei Anticorrupção seja aplicada, é preciso conhecê-la e compreendê-la. Esta cartilha é um primeiro passo. Mas é indispensável que o gestor público estude, pesquise, investigue o tema. Acompanhe o que está sendo feito no âmbito federal, nos estados e municípios vizinhos. Participe de cursos e palestras. Incentive que servidores públicos façam o mesmo.

Constantemente, a CGU tem disponibilizado cursos, guias e manuais sobre a lei. Pesquise no site: **www.cgu.gov.br**

PRONTO PARA PROMOVER A INTEGRIDADE EM SEU ESTADO OU MUNICÍPIO?!

Agora que já sabe da importância da Lei Anticorrupção para a promoção da integridade e para a prevenção e o combate à corrupção, estimule a regulamentação da lei em seu estado ou município, estude sobre o tema, promova o debate com os seus servidores e a sua comunidade. Também é sua responsabilidade combater a corrupção.

Saiba que a Lei Anticorrupção é apenas um dos muitos mecanismos atualmente existentes para prevenção e combate à corrupção. Existem vários outros prontos a sua disposição: a Lei de Acesso à Informação, o e-SIC Livre (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão) que está disponível para download para qualquer órgão ou entidade da administração pública de estados e municípios, o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, as cartilhas desenvolvidas pelo Sebrae, como o Guia do Prefeito

Empreendedor e a Cartilha do Comprador.

Enfim, essas são algumas das inúmeras iniciativas existentes para auxiliá-lo na promoção da integridade em seu estado ou município. Cabe a você, gestor público, conhecê-las, implementá-las e divulgá-las.

A luta por um país mais ético e íntegro deve ser de cada um e de todos. Comece esse engajamento em seu estado, em seu município.

www.cgu.gov.br



cguonline



@cguonline



cguoficial

MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

