

1. Introdução

O combate a corrupção, em suas mais variadas formas sempre foi uma preocupação global, considerando que este é um dos crimes com enorme potencial lesivo, com repercussão tanto na esfera econômica, concorrencial e social. Com efeito, não se pode negar que o desvio de recursos públicos compromete tanto os investimentos em direitos sociais de um país, como acarreta no aumento de custos de transação para empresas, na medida em que desequilibra as relações comerciais e de concorrência. Em outras palavras, se em determinado ambiente comercial as empresas que disputam contratos públicos necessitam recorrer a subornos e propinas para alcançar esse objetivo é intuitivo que as empresas que não se submetem a tais práticas acabam prejudicadas.

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC), mantido pela organização Transparência Internacional e que se constitui na mais duradoura e abrangente ferramenta de medição da corrupção no mundo, aponta que o Brasil aparece no ano de 2018 na 105ª posição no ranking mundial, consistindo na sua pior nota desde o ano de 2012¹.

Além desse dado preocupante, em importante pesquisa realizada por Sodré e Ramos (2018) no âmbito de municípios brasileiros, demonstra que a corrupção está diretamente relacionada com o aumento de desigualdades sociais e índice de desenvolvimento humano:

Foi verificado que um aumento de práticas corruptas impactam positivamente na desigualdade de renda e pobreza, e negativamente no desenvolvimento humano dos municípios brasileiros. Constatou-se que um aumento do número médio de irregularidades pode impactar negativamente em 4,5% o IDH dos municípios, aumentar em cerca de 6,5% o índice de Gini e em 5% a proporção de pobres dos municípios brasileiros. Além disso, verificou-se uma diminuição de 7% na renda familiar per capita dos indivíduos mais pobres (SODRÉ; RAMOS, 2018, p. 13).

Afora os argumentos de ordem econômica, é certo que a corrupção também traz impactos éticos e morais, justificando, portanto, as medidas que visam o seu combate. O termo corrupção é etimologicamente definido pelo Dicionário Aurélio, como sendo:

Ação ou efeito de corromper. Ação ou resultado de subornar (dar dinheiro) uma ou várias pessoas em benefício próprio ou em nome de

¹ Disponível em <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>.

uma outra pessoa; suborno. Utilização de recursos que, para ter acesso a informações confidenciais, pode ser utilizado em benefício próprio. Alteração das propriedades originais de alguma coisa: corrupção de um livro. Ação de decompor ou deteriorar; putrefação: corrupção das frutas. Desvirtuamento de hábitos; devassidão de costumes; devassidão (FERREIRA, 2010, p. 128).

Mas para além das definições meramente etimológicas, certo é que o conceito de corrupção é extremamente significativo para a esfera jurídica, pois dele derivará as condutas inseridas na lógica binária do “lícito-ilícito” que lhe é inerente. Sobre a conceituação de corrupção:

Via de regra, a corrupção pode ser entendida como a utilização de prerrogativa de poder ou autoridade, com o objetivo de se conseguir alguma vantagem, para si ou para terceiro. Em outras palavras, é quando um determinado indivíduo, em razão da posição política ou de poder, consegue obter vantagens indevidas, para si, para amigo ou familiar. Pode ocorrer tanto na esfera pública quanto na privada. Na esfera administrativa, ocorre quando o gestor se utiliza do cargo público que ocupa para obter proveitos ilícitos para si ou para terceiros, mas sempre com o objetivo principal de conseguir proveitos pessoais (BLOK, 2014, p.11).

Toda a tentativa de definir conceitos jurídicos esbarra em dificuldades de ordem práticas, seja pelos métodos científicos, variedades de fontes que, por vezes acarretam simbiose moral e ética. Silva (1994) destaca as inúmeras variáveis existentes acerca da definição do conceito de corrupção, bem como as implicações existentes, para então propor a seguinte definição:

Assim, da corrupção como colusão genérica e como ruptura, chegamos a um termo sensivelmente mais manipulável e satisfatório: a corrupção como desvio de condutas institucionalizadas, representado pelo usufruto do público em benefício privado, com o intuito de auto favorecimento (SILVA, 1994, p. 23).

Por se tratar de um tema naturalmente relevante, o combate à corrupção sempre teve um especial tratamento por parte do Estado, aqui incluindo tanto o Poder Legislativo, quanto o Executivo e Judiciário, No entanto, enquanto política legislativa, o combate a corrupção sempre foi visto de forma reativa, ou seja, concentra-se esforços e recursos para a punição do ato de

corrupção, negligenciando, via de consequência, qualquer política para a prevenção. Além disso, mesmo a legislação que se propunha a combater a corrupção, historicamente era direcionada a relação particular e agente público, sendo àquela exclusivamente enquanto pessoa natural, inexistindo, pois, punição para a pessoa jurídica.

Com a proeminência das empresas transnacionais e grandes conglomerados, verificados nas últimas décadas e suas estreita relações com o Estado, surgiu uma evidente necessidade de melhor regular essas relações. Muitas empresas transnacionais possuem valor patrimonial maior do que o produto interno bruto (PIB) de muitas nações, o que consequentemente atrai um grande poder de influência na economia global.

Se antes os esforços para combater a corrupção eram restritos a agentes do Estado e particulares e raramente envolviam pessoas jurídicas, esse cenário passou por profundas mudanças, em especial a partir da década de 1970, justamente em virtude do maior protagonismo das empresas e com o fenômeno da globalização, deu-se maior destaque à relações Empresas–Estado e consequentemente a prevenção e combate de atos de corrupção nessas relações.

2. Do Foreign Corrupt Practices ao UK Bribery Act

No Ocidente, a primordial e mais relevante legislação que trata da responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção foi concebida no ano de 1977, denominada Foreign Corrupt Practices Act – FCPA (tradução livre: Lei de Práticas de Corrupção no Exterior).

A FCPA foi concebida no contexto de grandes escândalos de corrupção, como o famoso caso WATERGATE envolvendo o ex-presidente dos Estados Unidos da América, Richard Nixon, além de vários outros escândalos financeiros praticados por empresas transnacionais, que por vezes realizavam pagamentos de propinas para agentes de estados estrangeiros, chegando-se a contabilizar mais de 400 empresas envolvidas com tais práticas (FORTINI, 2015).

Lopes (2017) pontua que um dos propulsores para que o legislativo dos EUA desenvolvesse uma legislação para punição das empresas que praticassem atos de corrupção, ocorreu após o caso envolvendo a empresa Lockheed Aircraft Corporation, uma das maiores companhias de construção de aeronaves dos EUA, onde se constatou a inexistência de mecanismos para punição efetiva das empresas envolvidas em atos de corrupção:

O estopim da crise se deu quando a citada Lockheed Corporation se recusou a parar de pagar propinas e informar o nome dos beneficiários neste tipo de transação. Não obstante a recusa, a empresa emitiu uma declaração pública alegando, em suma, que o suborno era normal, necessário e consistente com as práticas de inúmeras empresas estrangeiras. O congresso americano, pressionado pela sociedade e sem ter qualquer meio de punir a atitude da Lockheed Corporation, se viu obrigado a suprir esta lacuna legislativa. Com efeito, encarregou uma comissão de minutar o Foreign Corrupt Practice Act (FCPA) resultando na assinatura da referida Lei pelo presidente Jimmy Carter em 19 de dezembro de 1977, cujos objetivos principais eram pôr fim ao suborno de funcionários públicos estrangeiros e restaurar a confiança do público na integridade do sistema empresarial (LOPES, 2017, p. 21).

O caso da Lockheed Aircraft Corporation é emblemático justamente por envolver uma empresa transnacional, que negociava suborno com agentes de governo de outras nações, sem que fosse possível qualquer punição pelo governo norte-americano, ante a absoluta inexistência de marco legislativo sancionatório em face das condutas imorais praticadas.

Nesse contexto, a FCPA foi um reconhecimento legislativo de que as empresas assumiram um protagonismo global, que vai muito além da fronteira e jurisdição nacional, na medida em que declaradamente tem como escopo a punição de atos de corrupção praticados por pessoas jurídicas dentro e fora do seu território. Por tais circunstâncias, a FCPA não se destina a punir atos de suborno e corrupção envolvendo seus agentes internos, que gozam de outro tratamento jurídico, mas, reitera-se, seu escopo é punir atos de suborno e corrupção envolvendo empresas norte-americanas ou suas filiais estrangeiras por atos envolvendo agentes públicos de outras nações (FORTINI, 2015).

Substancialmente, o FCPA proíbe a oferta e a efetiva realização de pagamentos impróprios a “foreign official”, destinados a garantir um ajuste ou a manutenção de um vínculo preexistente, mesmo que o ajuste que se queira estabelecer ou preservar não envolva o governo estrangeiro ou suas entidades. O fato de o agente ser capaz de influenciar o governo estrangeiro a adotar comportamento desejado também atrai a aplicação do FCPA (FORTINI, 2015, p. 1).

Fortini (2015) esclarece que a FCPA exige a comprovação da tentativa de influenciar o agente público através de suborno ou outro meio espúrio, não bastando para a caracterização a mera prática do ato. Trata-se, portanto, de demonstrar o dolo do agente para a subsunção à norma. Apesar do rigor legislativo contido na FCPA, existem atenuantes e exceções para sua aplicação, como no caso em que a empresa realiza pagamentos para despesas administrativas (licenças, vistos e outros) junto ao “escalão inferior do governo”, caso em que não se cogita a

aplicação de penalidade (FORTINI, 2015, p.1). Na mesma toada, exclui-se do âmbito de incidência da FCPA a hipótese em que a empresa realiza pagamentos de boa-fé e dentro de um padrão razoável para agentes públicos.

A segunda defesa é relativa ao que no FCPA é denominado como “reasonable and bona fide expenditures”. Quando se verifica que a empresa pagou despesas razoáveis e imbuída de boa-fé, tais como viagens em favor do “foreign official” para promover, demonstrar ou explicar os produtos e serviços, afastam-se as penalidades. Vê-se, como o nome sugere, que apenas razoáveis despesas são admitidas. Por isso, em 1999, o Departamento de Justiça Americano não aceitou a utilização da defesa quando a empresa americana Metcalf & Eddy Inc. pagou viagens de primeira classe de agentes egípcios para os Estados Unidos com todas as demais despesas da viagem incluídas, inclusive valores em dinheiro (FORTINI, 2015, p. 1).

É importante ressaltar que a FCPA é uma legislação de caráter administrativo, já que prevê a incidência de multas para as pessoas jurídicas e outras sanções como a proibição de contratar com o Poder Público, mas também abrange normas de direito penal (LOPES, 2017).

Nesse contexto, a responsabilidade penal da pessoa jurídica nos Estados Unidos da América é objetiva e decorre simplesmente da ação ou omissão de um de seus funcionários que cometa qualquer tipo de crime através, em benefício ou por causa da sociedade (ALENCAR, 2015, p. 201).

A FCPA foi uma das legislações pioneiras, mas como não pode se ignorar, sozinha não seria suficiente para combater todos os atos de corrupção praticados em âmbito global, mesmo aqueles envolvendo empresas nacionais, sobretudo em um ambiente onde tais práticas eram ignoradas e até incentivadas por outras nações.

Não sem razão, Lopes (2017) pontua que a FCPA acabava por criar um efeito deletério para as empresas norte americanas, na medida em que lhes impunham entraves para a sua competitividade. Se em um ambiente em que empresas podiam praticar atos de suborno e corrupção para obter contratos públicos e outras vantagens, apenas fosse proibida para àquelas sob a jurisdição dos EUA, por certo que estas restariam prejudicadas.

A par dessa circunstância, e não sem ignorar o potencial competitivo de suas empresas, o governo dos EUA passou a adotar mecanismos de pressão internacional para que as demais nações com quem possuía intenso fluxo comercial também adotassem regras de combate a corrupção. Esse conjunto de ações foi influente, senão determinante para a criação da Lei anticorrupção no Brasil, bem como de legislações semelhantes em outras partes do mundo, tal como a U.K. Bribery Act, no Reino Unido.

A legislação anticorrupção do Reino Unido, denominada U.K. Bribery Act entrou em vigor no ano de 2011 e é considerada por especialistas como uma das mais rígidas no combate a corrupção. Semelhante ao FCPA, o U.K. Bribery Act tem alcance supranacional mas também pune atos praticados por empresas e seus agentes internos. Traz como inovação a tipificação de atos de suborno entre particulares, ilícito que não consta em legislações do tipo de outras nações (LOPES, 2017). Outro ponto é a possibilidade de atenuar ou mesmo eximir a responsabilidade da pessoa jurídica, ainda que ela seja beneficiada pelo ato, desde que comprove a ausência de dolo e existência de mecanismos efetivos de compliance (BLOK, 2014, p. 21).

Silva (2017) esclarece que a efetiva existência de um programa de compliance destinado a prevenir o consentimento de atos de corrupção por funcionários da empresa, pode ser considerado quando da aplicação da lei, para atenuar e/ou excluir a reponsabilidade da pessoa jurídica:

A título de defesa, a empresa poderá demonstrar que a organização possuía procedimentos adequados (termo não definido pela norma, mas sujeito a seis princípios – proporcionar procedimentos, compromisso do alto escalão, avaliação de risco, due diligence, comunicação e treinamento, e monitoramento e revisão), os quais devem ser avaliados pelos tribunais britânicos em cada caso. No caso da lei britânica, trata-se da única matéria de defesa na hipótese de ter sido identificada a prática do suborno (SILVA, 2017, p. 1).

Além das condutas normalmente tipificadas nas legislações anticorrupção, como corrupção ativa consistente em oferecer, prometer vantagem indevida em troca de favorecimento ou corrupção passiva, consistente em solicitar, concordar em receber ou aceitar suborno a U.K. Bribery Act avançou para tipificar as condutas de agente particulares e também tipificou a conduta de falhar na prevenção de atos de suborno ou corrupção praticados em seu nome (SILVA, 2017). Para além disso, a U.K. Bribery Act prevê a responsabilização penal objetiva da pessoa jurídica e a aplicação de multas administrativas em valores ilimitados, ao contrário das legislações como o FCPA que possui um teto para multa administrativa. Esses pontos corroboram com a afirmação de que se trata de uma das legislações mais severas em relação a corrupção corporativa (SILVEIRA; CASTRO, 2014).

3. Evolução Legislativa do Brasil no Combate A Corrupção

O Brasil sempre havia tratado do combate a corrupção por meio da legislação penal, cenário que começou a se alterar a partir da década de 1990, diante da pressão internacional para aumento da repressão à tais práticas. Na época, o País aderiu a uma série de convenções internacionais, que de algum modo abarcavam o combate a corrupção, dentre as quais a Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996, da OEA; a Convenção da OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1997; a Convenção Penal do Conselho Europeu contra Corrupção de 1999; a Convenção Civil do Conselho Europeu contra Corrupção de 1999; e a Convenção da ONU - Organização das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003 (SILVEIRA; CASTRO, 2014).

No entanto, o instrumento mais relevante no tocante à inserção de normas legais internas para a prevenção e combate à corrupção foi a Convenção da OCDE de 1997, na qual além dos membros da Organização, participaram Argentina, Brasil, Bulgária, Chile e Eslováquia. A Convenção tinha como principal objetivo traçar diretrizes para as nações signatárias combaterem a corrupção de agentes públicos no contexto corporativo e global.

A OCDE tem como premissa a cooperação econômica, de modo que, mesmo admitindo os efeitos morais deletérios causados pela corrupção, é forçoso concluir que as diretrizes tinham como principal objetivo reduzir a assimetria concorrencial das empresas que até então se sujeitavam as rígidas regras anticorrupção, a exemplo do FCPA. Apesar do Brasil ter ratificado a convenção no ano de 2000, por meio do Decreto 3.678/2000, somente no ano de 2013, através da promulgação da Lei 12.846, é que ocorreram mudanças legislativas efetivas com vistas a dar cumprimento as diretrizes da Convenção.

A Lei Anticorrupção brasileira sofreu forte influência das experiências estrangeiras, especialmente da FCPA e U.K. Bribery Act, possuindo, todavia, especificidades próprias a lhe diferenciar, como por exemplo, o fato de caracterizar como ilícito não apenas atos de corrupção, mas outros atos lesivos a administração pública, como fraude à licitação. Além disso, a Lei Anticorrupção brasileira se diferencia por tratar a questão apenas no âmbito administrativo, enquanto a FCPA e U.K. Bribery Act disciplinam a questão em âmbito criminal.

Outra diferença é que no âmbito da FCPA admite-se a responsabilidade administrativa subjetiva enquanto no Brasil e Reino Unido, apenas considera-se a conduta objetiva da pessoa jurídica. Embora existam as substanciais diferenças entre a legislação brasileira e as dos EUA e do Reino Unido, é inegável que as semelhanças são maiores, sendo que a legislação brasileira acaba por fazer uma mescla entre as duas, ora se orientando por disposições do FCPA e por vezes se utilizando de institutos da U.K. Bribery Act, sem desconsiderar os termos comuns às

três, como por exemplo a previsão de programas de compliance. O que se observa é uma diferenciação quanto ao alcance de muitos conceitos e institutos jurídicos. Assim, enquanto o FCPA permite, e a Lei Anticorrupção brasileira considera a existência de programas de compliance para atenuar a punição de empresas envolvidas em atos de corrupção, a U.K. Bribery Act vai além e permite até a extinção da empresa.

4. Um modelo de intervenção do Estado na atividade econômica privada

A Constituição da República de 1988 adotou parâmetros restritivos para atuação direta do Estado na atividade econômica, autorizando apenas quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, nos termos do seu art. 173, ressalvando autorização para que o Estado intervenha indiretamente na economia, por meio de regulação. A liberdade de iniciativa econômica não sofre limitações somente do Poder Público. Este opera legitimamente, quer regulando a liberdade de indústria e comércio, em alguns casos impondo a necessidade de autorização ou de permissão para determinado tipo de atividade econômica, quer regulando a liberdade de contratar, especialmente no que tange às relações de trabalho, mas também quanto a fixação de preços, além da intervenção direta na produção e comercialização de certos produtos (SILVA, 2006, p. 794).

A premissa intervencionista estatal nas atividades econômicas, contudo, não surgiu com o advento da Constituição da República, mas derivou de processo secular histórico, amparado pelo dirigismo econômico do poder, ainda antes da concepção de estado democrático de direito. Ao longo dos séculos, sempre existiu intervenção nos negócios da economia por parte dos detentores do poder, desde as organizações tribais, aos príncipes e monarcas do “despotismo esclarecido”, das cidades primitivas às monarquias e democracias constituídas no “século das luzes”. Mas a fórmula é aplicada à intervenção nos tempos modernos, quando já definida a noção de Estado e estruturada, em suas grandes linhas, a atual disposição da “Carta Mundi” (CARLOS ALBERTO, 1980, p. 240).

Carlos Alberto (1980, p. 241) ainda explica que a Revolução Industrial do século XX representou o mais importante marco econômico da era moderna, evidenciando dificuldades tanto econômicas, quando sociais e políticas, sentidas ainda atualmente. Tais dificuldades não conseguiram completa solução pela atividade privada, de modo que se fez necessário exigir uma atuação supletiva e complementar do Estado, iniciada sobretudo no campo social, mas direcionada também para campo econômico.

A materialização da intervenção estatal na atividade econômica privada acabou por ser positivada nas legislações contemporâneas, principalmente nas constituições que trouxeram tópicos especiais direcionados a permitir alterações na ordem econômica e social por meio da atividade estatal (BITTAR, 1980, p. 258), tal como a Constituição Federal de 1988.

A concepção intervencionista prevista na Constituição da República permite a compreender que a intervenção do Estado na economia se dá sob dois aspectos fundantes: como agente econômico, quando explora diretamente atividade econômica ou como agente normativo ou regulador, quando cria mecanismos de fiscalização, incentivo e planejamento (ARAÚJO; NUNES VIDAL, 2009, p. 473).

O fato é que podemos distinguir, com finalidade muito mais didática que doutrinária, o intervencionismo estatal direto do indireto. A intervenção clássica do Estado (produção de utilidades públicas) sempre se deu de forma direta. Desde o momento que se abandonou a perspectiva liberal do Estado Gendarme tivemos a atuação dos próprios entes estatais no domínio econômico. Cuidou-se é bom frisar de uma necessidade do próprio desenvolvimento capitalista, num momento em que o mercado não dispunha nem de capacidade financeira, nem de escala organizacional para prover a infraestrutura, bens ou serviços essenciais para o avanço das condições de acumulação capitalista (MARQUES NETO, 2000, p. 74).

No que se refere a intervenção indireta, Marques Neto (2000, p. 74) explica que é uma forma de atuação do Estado enquanto fomentador, fiscalizador e planejador da economia, sob forma de indução ou coerção da atividade privada, sobretudo nos atributos relacionados a concorrência. Embora esteja se tratando de intervenção do Estado na economia, a finalidade dessa atuação estatal não é apenas econômica, mas pode ser revestida de cunho social.

Entende-se mais adequada ao contexto jurídico brasileiro uma concepção ampla de regulação, no sentido de ela abranger tanto objetivos relacionados à eficiência econômica quanto à realização de valores sociais.

A necessidade de que o Estado regule a economia de forma a observar os fundamentos inerentes a ordem econômica, descritos principalmente no art. 170 da Constituição da República, decorre da premissa de que o mercado, por si só, não seria capaz de se autorregular. Essa concepção encontra respaldo no movimento histórico e econômico ocorrido no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, quando se abandonou o modelo econômico de estado interventor, que atuava diretamente na economia, realizando serviços por meio de empresas estatais e passou-se a utilizar um modelo de estado regulador, fomentado principalmente pelas privatizações ocorridas na década de 1990, quando o Estado passou a regular as atividades desenvolvidas por particulares, mas que possuem caráter público, a exemplo do mercado de telefonia e energia

elétrica. Essa transição dos modelos de participação do estado na economia é nítida quando se observa que foram criadas várias agências reguladoras, com o objetivo de orientar e fiscalizar a atividade econômica, a exemplo da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários).

Marques Neto (2000, p. 73) discorrendo sobre o fenômeno da privatização de empresas estatais observado no Brasil na década de 1990, enfatiza que o fato de o Estado não mais explorar a atividade econômica diretamente, não significa desregulação, mas antes, uma transição para um modelo de intervenção indireta, principalmente por meio de criação de agências estatais reguladoras.

Além das formas citadas, Grau (2008, p. 97) pondera que a intervenção estatal pode ocorrer também através do dirigismo contratual, pelo qual se busca impor a adoção de fundamentos contratuais que ultrapassem o interesse subjetivo das partes envolvidas, transformando-se em verdadeiro meio de concretizar os mandamentos constitucionais que orientam a ordem econômica, em verdadeiro contraste com a autonomia individual contratual.

A intervenção do Estado na atividade econômica se observa ainda na atuação direta do Poder Legislativo, quando se valendo da prerrogativa constitucional, edita leis específicas que afetam diretamente a atividade das empresas, com incentivos, isenções ou fomento de atividades específicas.

A Constituição da República de 1988 consagrou como fundamento a livre iniciativa (art. 1º, IV), tratando de assegurar o exercício de atividade econômica e impondo a necessária observância aos direitos de todos os envolvidos. A Constituição buscou tutelar não apenas a livre iniciativa, mas também os impactos econômicos e sociais negativos que o desenvolvimento de uma determinada atividade econômica/empresarial possa causar, muito embora a inanição do desenvolvimento empresarial represente cenário muito mais devastador sob o aspecto moral e social de uma sociedade. Silva (2006) comenta o capítulo da Constituição Federal que trata da ordem econômica, enfatizando a proteção conferida ao sistema de mercado e livre concorrência:

A livre concorrência está configurada no art. 170, IV, como um dos princípios da ordem econômica. Ela é uma manifestação da liberdade de iniciativa, e, para garanti-la, a constituição estatui que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise a dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e o aumento arbitrários dos lucros (art. 173 §4º). Os dois dispositivos se complementam no mesmo objetivo. Visam

tutelar o sistema de mercado, e especialmente, proteger a livre concorrência, contra a tendência açambarcadora da concentração capitalista. A Constituição reconhece a existência do poder econômico. Este não é, pois, condenado pelo regime constitucional. Não raro esse poder econômico é exercido de maneira antissocial. Cabe, então, ao Estado intervir para coibir o abuso (SILVA, 2006, p. 795).

O abuso do poder econômico se manifesta sobre diversos aspectos, seja com práticas que desrespeitam a legislação ambiental, consumerista, concorrencial, ou violação as normas penais que tutelam a administração pública. Especificamente sobre a violação de normas penais no tocante a administração pública, diversas legislações esparsas buscaram a sua tutela, valendo citar como exemplo a Lei de Licitações (Lei 8.666/93), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) e a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016).

Em relação ao tema aqui proposto, pertinente tratar de hipótese assemelhada a atuação indireta do Estado enquanto regulador na atividade econômica privada, especificamente no que se refere as diretrizes de condutas e disciplinas empresariais consubstanciadas nos programas de compliance introduzidos na legislação brasileira, por meio da Lei 12.846 de 2013, também conhecida como Lei Anticorrupção.

5. O desenvolvimento do compliance no Brasil a partir da Lei Anticorrupção

A Lei Anticorrupção trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, apresentando como uma das principais novidades, a possibilidade de responsabilização objetiva da pessoa jurídica por atos de corrupção.

Para Gabardo e Castella (2015, p. 132), a Lei Anticorrupção foi concebida sob forte influência da organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, organismo do qual o Brasil é signatário juntamente com outros 50 países e que tem como função promover políticas que melhorem o bem-estar econômico e social das pessoas em todo o mundo. Além da influência da OCDE, apresentou-se relevante o fato de o Brasil ser signatário de diversas convenções internacionais que tratam da prevenção e combate a corrupção, mas que até então não haviam sido internalizadas em nosso ordenamento jurídico, tais como a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, a Convenção de Palermo e a Convenção Sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE.

A Lei Anticorrupção não trata especificamente da responsabilidade penal das pessoas jurídicas, todavia, contém diversos pontos que se assemelham a lógica desse sistema, como o caráter preventivo ou mesmo as penalidades previstas que vão desde a aplicação de multas até a dissolução compulsória da empresa. No âmbito civil e administrativo a Lei Anticorrupção trouxe ao nosso ordenamento jurídico, incentivos às empresas para criação e desenvolvimento de programas de integridade, como forma de cooperação dos particulares no combate à corrupção.

O programa de integridade referido na lei, também chamado de programa de compliance, tem como objetivo implantar na empresa uma série de medidas no sentido de que sua atuação esteja em conformidade com a legislação e políticas internas. No entanto, , um programa de compliance vai além de meramente cumprir legislação e regramentos internos, pois busca mecanismos efetivos para que a empresa previna a ocorrência de ilícitos cíveis, administrativos e principalmente penais, e na hipótese de ocorrência, disponha de meios efetivos para minimizar os efeitos dessa prática:

A palavra compliance vem do inglês to comply, que significa cumprir. De forma resumida, um programa de compliance é aquele que busca o cumprimento da lei. Um programa de compliance visa estabelecer mecanismos e procedimentos que tornem o cumprimento da legislação parte da cultura corporativa. Ele não pretende, no entanto, eliminar completamente a chance de ocorrência de um ilícito, mas sim minimizar as possibilidades de que ele ocorra, e criar ferramentas para que a empresa rapidamente identifique sua ocorrência e lide de forma mais adequada possível com o problema (MENDES; CARVALHO, 2017, p. 43).

Além dos mencionados efeitos, a implantação de um programa de compliance pode ser utilizada como ferramenta de administração da empresa e relacionamento com os diversos agentes que com ela se relacionam. Os objetivos, assim, da implantação de uma política de compliance são inúmeros; mas, entre os principais, estão: cumprir com a legislação nacional e internacional, além das regulações do mercado e das normas internas da empresa; prevenir demandas judiciais; obter transparência na condução dos negócios; “salvaguardar a confidencialidade da informação outorgada à instituição por seus clientes”; evitar o conflito de interesse entre os diversos atores da instituição; “evitar ganhos pessoais indevidos por meio da criação de condições artificiais de mercado, ou da manipulação e uso da informação privilegiada”; evitar o ilícito da lavagem de dinheiro; e, por fim, disseminar na cultura organizacional,

por meio de treinamento e educação, os valores de Compliance (CANDELORO; RIZZO, 2012, p. 37-38 apud RIBEIRO; DINIZ, 2015).

Embora a Lei Anticorrupção não obrigue as empresas a criarem programas de compliance, é intuitivo notar que ela possui um efeito que pode ser considerado ao menos incentivador, na medida em que traz como benefício a redução de multas para a empresa que possua e aplique programa de compliance, conforme se vê em seu art. 7º, VIII. Disposição semelhante está exposta no art. 18, V do Decreto n.º 8.420/2013 que regulamenta a Lei Anticorrupção, estabelecendo uma redução da multa de um por cento a quatro por cento para a pessoa jurídica que comprovar possuir e aplicar um programa de integridade.

O Decreto n.º 8.420/2013 cuidou ainda de conferir uma definição didática do que vem a ser um programa de compliance:

Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

O Decreto elenca diversos parâmetros que devem necessariamente estar contidos no programa de compliance para que sejam concedidos os benefícios existentes na lei anticorrupção, dentre os quais: a) comprometimento da administração da pessoa jurídica com as diretrizes do programa de compliance; b) aplicabilidade dos padrões de conduta de forma universal, incluindo colaboradores e terceiros que se relacionem com a empresa; c) treinamento e atualização constante do programa; d) regramento específico para disciplinar a relação com a administração pública, prevenindo a ocorrência de ilícitos; e) independência e estrutura adequada para cumprimento do programa; f) estrutura que permita o recebimento e apuração de eventuais irregularidades.

O Estado enquanto regulador da economia criou a Lei Anticorrupção como forma de prevenir e combater referidas condutas ilegais e ilegítimas, estabelecendo os mecanismos que devem ser observados pelas empresas como forma de cooperação, dentre os quais se destaca o programa de compliance, que possui elementos já pré-estabelecidos pela legislação.

Como se observa, o Estado para alcançar o objetivo de combate a corrupção reconheceu que a sua atuação direta, no sentido de repressão e punição, por si só, não é

suficiente, pelo que adotou um modelo no qual as empresas devem atuar também para atingir a finalidade, em verdadeiro mecanismo de cooperação e simbiose.

6. Aplicabilidade do compliance na esfera estadual

A Lei 12.846/2013, denominada de Lei Anticorrupção, introduziu importantes e efetivos instrumentos jurídicos para o combate a corrupção, como a possibilidade de responsabilização objetiva da pessoa jurídica por atos de corrupção, os acordos de leniência e os programas de integridade (programas de compliance). Em síntese, o programa de compliance é um instrumento jurídico e de gestão das empresas que lhes possibilita criar procedimentos internos para estar em conformidade com a lei, buscando ainda a prevenção e combate em casos de ilícitos.

O programa de compliance trata-se de um instrumento interno destinado a estabelecer as melhores práticas de governança corporativa tanto para empresas privadas, por força da lei anticorrupção, como para as empresas estatais, que encontram sua regulamentação na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais). Embora a Lei Anticorrupção seja de abrangência nacional, a mesma destina-se precipuamente a disciplinar os atos lesivos praticados em desfavor da Administração Pública Federal, trazendo no seu bojo a competência para apuração dos fatos, normas do processo administrativo e outras disposições. No entanto, a prática de atos de corrupção não é restrita apenas a administração pública federal, encontrando-se enraizada em todos os níveis da esfera pública, seja em âmbito municipal ou estadual, além do âmbito privado.

Nesse sentido, desde a edição da Lei Anticorrupção, os Estados da Federação passaram a editar normas próprias para disciplinar no âmbito de suas respectivas competências, as regras de combate a corrupção e contratação com a Administração Pública, sendo que em alguns casos, constam expressamente a obrigatoriedade da adoção de programas de compliance pelas empresas privadas.

Observou-se, assim, um movimento das Assembleias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal no sentido de regulamentar o conteúdo da lei no âmbito das suas respectivas competências, além de positivar outras importantes iniciativas relacionadas ao combate à corrupção. Cinco anos após a edição da Lei 12.846/2013, apenas treze Estados e o Distrito Federal a regulamentaram no âmbito de suas competências.

Um importante estudo realizado por Santiago Filho, Portes e Cunha (2018) obteve dados que reproduzem a regulamentação referente a cada estado. São os Decretos de nº

4.954/2013 para Tocantins, 60.106/2014 para São Paulo, 10.271/2014 para o Paraná, 3.727-R/2014 para o Espírito Santo, 25.177/2015 para o Rio Grande do Norte, 46.782/2015 para Minas Gerais, 31.251/2015 para o Maranhão, 37.296/2016 para o Distrito Federal, 522/2016 para o Mato Grosso, 48.326/2016 para Alagoas, 14.890/2017 para o Mato Grosso do Sul, 1.106/2017 para Santa Catarina, além das Leis de nº 18.672/2014 para Goiás, e 16.309/2018 para Pernambuco.

O primeiro ponto que chama atenção é que apenas o Estado do Tocantins propôs regulamento no ano de 2013, o mesmo da edição da Lei 12.846/2013, que só entrou em vigor em 2014, sendo que os estados de São Paulo, Paraná, Goiás e Espírito Santo editaram normas próprias no ano de 2014, Rio Grande do Norte, Minas Gerais e Maranhão no ano de 2015, Distrito Federal, Mato Grosso e Alagoas no ano de 2016, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina no ano de 2017 e no ano de 2018 apenas o Estado de Pernambuco.

Os decretos regulamentadores em maior ou menor proporção se limitam a reproduzir as determinações da Lei 12.846/2013, seja no tocante a tipificar os atos considerados lesivos à Administração Pública, definir competências ou mesmo estabelecer procedimentos para apuração e aplicação de penalidades. Além disso, a exemplo da legislação federal, os decretos regulamentadores em si não obrigam as empresas privadas a adotarem programas de compliance.

Por se tratar de importante instrumento jurídico dedicado a prevenção e ao combate a atos de corrupção, alguns Estados passaram a editar legislações próprias, que em determinadas circunstâncias obrigam as empresas privadas contratantes com a Administração Pública a manterem programas de integridade. Conforme levantamento apontado na pesquisa de Santiago Filho, Portes e Cunha (2018), os Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso e o Distrito Federal avançaram nos instrumentos de combate a corrupção, editando leis que trazem instrumentos além daqueles previstos na legislação federal.

O Estado do Rio de Janeiro editou em 2017 a Lei Estadual 7.753 que também tem o objetivo regulamentar os programas de compliance no âmbito da contratação com a Administração Pública. Referida legislação destina-se a empresas que celebrem contrato para obras e serviços de engenharia em valor superior a um milhão e quinhentos mil reais e/ou seiscentos e cinquenta mil reais para compras e serviços e o prazo do contrato seja igual ou superior a 180 dias. Além de condicionar a celebração do contrato à existência e validade do programa de compliance, a lei estipula uma multa de 0,02%, por dia, incidente sobre o valor do contrato até o limite de 10% para as empresas que descumprirem suas normativas, conforme art. 1º, §1º e 6º, §1º.

Na diretriz da Lei Anticorrupção e com grande semelhança com a legislação do Estado do Rio de Janeiro, o Distrito Federal editou a Lei 6.112/2018 que impõe a obrigatoriedade de que as empresas detentoras de contratos com a Administração Pública cujos limites de valor sejam iguais ou superiores aos da licitação na modalidade tomada de preço, estimados entre oitenta mil reais e seiscentos e cinquenta mil reais e com prazo superior a 180 dias. Como forma de coerção, a legislação prevê a aplicação de multa no valor 0,1% por dia, incidente sobre o valor do contrato até o limite de 10%, possibilidade da Administração Pública rescindir o contrato e impedimento da empresa celebrar novos contratos públicos pelo prazo de dois anos ou até a efetiva comprovação de implantação e aplicação do Programa de Integridade.

O Espírito Santo possui legislação que também vai além da regulamentação da Lei Anticorrupção, com iniciativas para criação de códigos de conduta e integridade, sendo que possui uma Secretaria própria para disciplinar o assunto, SECONT – Secretaria de Estado de Controle e Transparência, a qual dentre outras atribuições tem como competência implementar procedimentos para prevenção e combate a corrupção.

Embora as legislações pertinentes não tenham determinado a obrigatoriedade do programa de compliance para contratação com a Administração Pública, o Estado do Espírito Santo possui um projeto de lei em tramitação para instituir essa regra. Trata-se do projeto de lei 05/2018 de autoria do Deputado Estadual Euclério Sampaio que prevê regras semelhantes às instituídas pelo estado do Rio de Janeiro e do Distrito Federal. As disposições contidas no projeto de lei acima citado, destinam-se as empresas que celebrarem contratos com a administração pública em valores superiores a um milhão de reais, casos em que ficarão obrigadas a adotarem programa de compliance.

O projeto de lei traz uma interessante solução para o caso de descumprimento da obrigação quanto a existência de programa de integridade, impondo como consequência a retenção de 10% do valor devido no contrato, que somente será restituído quando do cumprimento da obrigação e em prazos previamente estabelecidos na lei, sendo que no caso de a empresa não sanar a irregularidade durante a vigência do contrato, ficará impedida de contratar com a Administração Pública até seu efetivo cumprimento.

Além do projeto de lei que tramita na assembleia legislativa do Espírito Santo, outras casas legislativas dos Estados possuem projetos semelhantes em tramitação. No Estado do Tocantins o PL 08/2018 se aplica a contratos acima de R\$ 1.500.000,00, e em contratos acima de R\$ 3.000.000,00, e exige certificação do sistema de gestão antissuborno, sob penalidade de 0,02% por dia, incidente sobre o valor do Contrato até o limite de 10% e impossibilidade de contratação até a implementação do programa. Em São Paulo, o PL 498/2018 determina que,

para contratos de R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 650.000,00 para compras e serviços, seja aplicada a mesma pena do PL 08/2018 do Tocantins. Já em Goiás o PL 52/2018, aplicado para os mesmos valores da PL 498/2018 de São Paulo, estabelece a penalidade de 0,1% por dia, incidente sobre o valor do Contrato até o limite de 10% e impossibilidade de contratação até a implementação do programa. Por fim, em Minas Gerais, o PL 5227/2018, também aplicado para contratos de R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 650.000,00 para compras e serviços, penaliza igualmente como o PL 08/2018 em Tocantins e o PL 498/2018 em São Paulo.

Os dados acima indicados foram colhidos a partir da consulta aos sites das Assembleias Legislativas de todos os Estados da Federação, sendo importante destacar que em muitos deles não há informação sobre qualquer tramitação de projetos de lei nesse sentido.

Por outro lado, os dados obtidos demonstram que apenas cinco estados possuem propostas no sentido de tornar obrigatória a implementação de programas de integridade para empresas que contratam com a Administração Pública, a exemplo do Rio de Janeiro e do Distrito Federal. Com poucas variações, os projetos de lei seguem a linha de aplicação de multas e impedimento de licitar para as empresas que não cumprirem a obrigação de implementar o programa de compliance.

No âmbito federal, tramita na Câmara de Deputados o Projeto de Lei n.º 7.149/2017 que também torna obrigatório que as empresas que contratem com a Administração Pública Federal tenham programas de compliance, reforçando a relevância e pertinência do tema.

Esse panorama, embora demonstre um efetivo esforço no sentido de criar uma cultura de prevenção e combate à corrupção, também nos mostra que seis anos após a edição da lei, muito ainda há a ser feito, sobretudo no âmbito das legislações estaduais, que em sua maioria acabam por somente regulamentar, mediante decretos, a Lei 12.846/2013.

Além disso, as determinações e especificidades da Lei Anticorrupção e das Leis e projetos nos âmbitos dos Estados, demonstram um claro direcionamento para determinados tipos de contratação e modalidades empresariais específicas, olvidando de classe extremamente representativa no cenário econômico empresarial, que são as microempresas e empresas de pequeno porte.

7. Considerações finais

O modelo de afirmação da importância e da normatividade do compliance passa pela compreensão histórica das leis norte-americanas e britânicas acerca do tema, nos remetendo

ainda para diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, a partir da década de 90, a culminar com a adoção da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). O contexto da intervenção do Estado na economia é palco para que se tenha como admitido constitucionalmente que as regras que atendam a parâmetros mínimos de adequação ética da relação com o Poder Público pelas empresas, mas que também assegurem critérios isonômicos concorrenciais, são os dois motes significativos para estímulo à adoção de mecanismos de integridade pelas empresas.

Alguns Estados brasileiros registram iniciativas normativas importantes ao tratar do nível de exigência de integridade e de estabelecimento de programas de compliance pelas empresas, notadamente àquelas que são contratadas para atuação perante o Poder Público.

O esforço histórico e normativo dá bem conta do quanto o compliance segue se desenvolvendo enquanto mecanismo apto e necessário para que as relações estabelecidas entre empresas e governo, sobretudo, não sofram por inferências econômicas descontextualizadas, tais como reflexos nos custos de transação que não são oponíveis ou que não são identificáveis, especialmente em decorrência de práticas de atos de corrupção. A implantação de uma política de compliance, assim, auxilia não somente no desenvolvimento da empresa, mas principalmente da sociedade, porque os comportamentos adotados em cada seara tendem a ser copiados e replicados, estimulando a transparência, a ética e a confiança em qualquer relação, bases para uma verdadeira sustentabilidade econômica.

Referências

ALENCAR, Paulo Wunder de. A Lei Anticorrupção é “só para inglês ver”? Uma breve análise comparativa entre os sistemas brasileiro e norte-americano de combate à corrupção. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 57, p. 193-206, jul./set. 2015.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional. 13 ed. São Paulo: Saraiva 2009.

BECKER, Camila Mauss et al. Compliance, autorregulação regulada e o sistema de responsabilidade penal da pessoa jurídica no direito penal brasileiro. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2018.

BLOK, Marcella. A nova lei anticorrupção e o compliance. Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais, vol. 65/2014, p. 263, jul 2014.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário da língua portuguesa. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010. 2222 p. ISBN 978-85-385-4198-1.

FORTINI, Cristina. Uma rápida comparação entre a Lei 12.846/13 e norte-americano foreign corrupt practices act (FCPA). Disponível em:

<<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/cristiana-fortini/uma-rapida-comparacao-entre-a-lei-1284613-e-norte-americano-foreign-corrupt-practices-act-fcpa>>. Acesso em 09 de junho de 2019.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

LOPES, Luiz Paulo de Yparraguirre Oliveira. Desafios de Compliance Anticorrupção na Indústria de Petróleo e Gás. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Orientador: José Vitor Bomtempo 2017.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição de 1988 (interpretação e crítica). 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

LEONARDO, Rodrigo Xavier. Responsabilidade civil contratual e extracontratual in Responsabilidade civil, v.14 – Teoria geral. Nelson Nery Junior, Rosa Maria de Andrade Nery (Organizadores). São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2010.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação estatal e as agências independentes in SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) - Direito administrativo econômico. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

_____; _____. The contribution of compliance practices to the social role of the company. In: Revista Jurídica – UNICURITIBA, v.4, n. 44, p. 01-18, 2016.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. Compliance. {livro eletrônico} Concorrência e combate a corrupção. São Paulo: Trevisan Editora. 2017

_____; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. Compliance e Lei anticorrupção nas empresas. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/509944>> Acesso em 15 janeiro 2018.

SANTIAGO FILHO, Luiz Francisco Mota; PORTES, Louise Dias; CUNHA, Matheus. Um panorama da aplicação da lei anticorrupção nos estados brasileiros. Disponível em:

<<https://www.jota.info/wp->

content/uploads/2018/10/60633e78423a649ba4f81cc39a85c97e.pdf?x48657>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

SCAFF, Fernando Facury; Silveira, Renato de Mello Jorge. Lei anticorrupção é de caráter substancialmente penal. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-fev-05/renato-silveira-fernando-scaff-lei-anticorruptao-carater-penal>> Acesso em 15 janeiro 2018.

SILVA, Aline Cavalcante dos Reis. O suborno transnacional e lei anticorrupção: perspectivas e principais desafios. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XX, n. 165, out 2017. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19728&revista_caderno=8>. Acesso em 14 de junho 2019.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27 ed. São paulo: Malheiros Editores. 2006.

SILVA, Maurício. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 18 a 23, mai. 1994. ISSN 1982-3134.

SILVEIRA, Luciana Dutra de Oliveira; CASTRO, Cristiana Roquete Luscher. A nova lei anticorrupção no Brasil e os exemplos estrangeiros. Disponível em:

<[https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI193224,91041-](https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI193224,91041-A+nova+lei+anticorruptao+no+Brasil+e+os+exemplos+estrangeiros)

[A+nova+lei+anticorruptao+no+Brasil+e+os+exemplos+estrangeiros](https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI193224,91041-A+nova+lei+anticorruptao+no+Brasil+e+os+exemplos+estrangeiros)>. Acesso em 11 de junho de 2019.

SODRÉ, Flavius R. A; RAMOS, Francisco S. Corrupção e Pobreza: Evidências a Partir do Programa de Fiscalização Por Sorteios Públicos da CGU. Disponível em:

<[https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_I/i12-](https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_I/i12-6f020d3db4b7abd937ffbd2b98f8e58.pdf)

[6f020d3db4b7abd937ffbd2b98f8e58.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_I/i12-6f020d3db4b7abd937ffbd2b98f8e58.pdf)> Acesso em 05 de junho de 2019.