

# CORRUPÇÃO NO ÂMBITO PRIVADO: O PARADIGMÁTICO CASO DA MÁFIA DAS PRÓTESES E O COMPLIANCE EMPRESARIAL

Ana Cláudia Redecker<sup>1\*</sup>

Lucius Henrique da Luz Schwanck Pacheco<sup>2\*</sup>

Resumo: Em 2015, a mídia expôs um caso de fraude empresarial envolvendo o mercado de implantes e próteses ortopédicas no Estado do Rio Grande do Sul, o que resultou tanto em apurações jurídicas como em projetos legislativos com extensas implicações. Com o objetivo de demonstrar como esse *hard case* empresarial teria a contribuir para a discussão em torno do combate à corrupção no âmbito privado no Brasil, o presente artigo traz uma revisão bibliográfica acerca do *compliance* e um estudo *ex-post-facto* sobre a chamada “máfia das próteses”. Primeiramente, é traçado um breve quadro histórico de fatos e fundamentos que levaram à criação do *compliance* empresarial, tratando de institutos de gestão corporativa e boas práticas mercadológicas cruciais para os avanços obtidos no combate à corrupção privada no mundo. Seguem-se, então, considerações sobre como os programas de *compliance*, pautados pela ética nas relações profissionais e corporativas, poderiam ajudar a mitigar fraudes como a desse caso concreto e prevenir a corrupção entre particulares no cenário nacional. Conclui-se o artigo pela demonstração de que o projeto de lei apresentado no relatório final da CPI das Próteses, do Senado Federal, pode ser considerado um avanço na agenda nacional anticorrupção, embora seja ainda um

---

<sup>1\*</sup> Advogada. Professora adjunta da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Mestre em Direito pela PUCRS.

<sup>2\*</sup> Graduando em Direito pela Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

tratamento pouco adequado à problemática. Enfim, visto que uma lacuna quanto à punição de fatos corruptivos da esfera privada permanece no ordenamento jurídico brasileiro, o *compliance* se mostra de grande valia para refrear casos como o da citada fraude.

Palavras-Chave: *compliance*; máfia das próteses; Lei Anticorrupção; corrupção privada; revisão bibliográfica.

## 1. INTRODUÇÃO



temática a respeito da corrupção é abrangente, complexa e traz repercussões em muitas esferas da sociedade. A estratégia de combate a este pernicioso desvirtuamento de conduta traz consigo uma enorme tarefa aos entes públicos, legisladores, juristas e ao meio empresarial no Brasil e no mundo.

O ordenamento jurídico brasileiro trata da tutela acerca da responsabilização penal, civil e administrativa nos casos de corrupção envolvendo empresas e a administração pública, punindo as pessoas jurídicas e os servidores públicos que cometam delitos contra o erário público. Assevera o legislador pátrio a pertinência de tutelar com mais severidade o bem comum, coadunando-se com o tratamento dispensado pela maioria dos ordenamentos jurídicos estrangeiros. Não obstante, os fatos corruptivos ocorridos estritamente entre particulares não são objeto da mesma espécie de tutela em âmbito nacional, sendo condicionada a delitos de menor potencial ofensivo, contra as relações de consumo e ou contra a ordem econômica.

O caso de fraude empresarial envolvendo o mercado de implantes e próteses ortopédicas no Estado do Rio Grande do Sul, sucedido no ano de 2015, teve enorme destaque na mídia e nas apurações jurídicas e legislativas decorrentes desse episódio. A fraude foi perpetrada por empresários distribuidores e

comercializadores de produtos médicos, representantes de fábricas multinacionais de implantes e próteses ortopédicas, associadamente com médicos da área ortopédica e advogados, causando danos aos pacientes, vítimas desse conluio, e causando prejuízos aos planos de saúde privados, através da realização de cirurgias desnecessárias ou superfaturadas. É um *hard case* para diversas análises jurídicas em inúmeras áreas de estudo.

Primeiramente, convém colocar a ampla diversidade de enfoques cabíveis para analisar o caso concreto. Tende-se aqui a perseguir a temática adstringindo-a ao panorama empresarial dos fatos colhidos e ao estudo dos programas de *compliance*, suas origens e objetivos, além de traçar um panorama do combate à corrupção privada dentro do escopo de atenuação a este delito.

Isso posto, emergem as questões de como os programas de *compliance* poderiam ser o meio adequado para mitigar as fraudes desse caso concreto e de como prevenir a corrupção entre particulares no âmbito empresarial no cenário nacional.

Analisando o combate à corrupção com um enfoque nas melhores estratégias legislativas utilizadas no exterior e na gestão corporativa esteada em relações éticas, objetiva-se demonstrar como esse *leading-case* poderia contribuir para a discussão e o melhoramento do tratamento dispensado à corrupção no âmbito privado.

## 2. COMPLIANCE EMPRESARIAL

A ferramenta de gestão corporativa internalizada no nosso ordenamento jurídico através da Lei Anticorrupção nº 12.846/2013, regulamentada pelo decreto 11.129/2022, visa a criar programas de integridade, um sinônimo nacional para *compliance*, com objetivo de conceber medidas de autorregulação como forma de combater a corrupção contra a administração pública.

## 2.1. ORIGENS E CONTEXTUALIZAÇÃO

A evolução histórica da atividade corporativa empresarial trouxe diversos desafios aos gestores ao longo do tempo. No mercado atual pulverizado, acirrado e competitivo, o papel desempenhado pela empresa no tecido social vem tomando rumos cada vez mais complexos e, dentro desta perspectiva, o *compliance* vem assumindo um papel cada vez mais relevante, verdadeiramente uma nova fronteira no âmbito da gestão corporativa.

Apesar de ser um advento recente nas organizações empresariais, o *compliance* tem raízes mais antigas do que parece. Roberto Epifânio Tomaz<sup>3</sup> prescreve a lição de que a conformidade nasce com a busca de uma ética humana frente ao primeiro comando de desconformidade, seria um duelo ético perene entre instintos volitivos ambíguos incutidos na humanidade. Cita ainda que a expressão *compliance* derivaria do italiano antigo *compire/complire*, havendo sido descrita em um texto pela primeira vez na Carta Fabrianese do ano de 1186<sup>4</sup>. Mas, para diversos autores<sup>5,6,7,8</sup>, o termo é oriundo da língua inglesa, advém do verbo *to comply*, que em uma tradução livre significa cumprir, estar em conformidade.

Conquanto, modernamente, possamos creditar a criação

---

<sup>3</sup> TOMAZ, Roberto Epifânio (org.). *Descomplicando o compliance*. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018. p. 22.

<sup>4</sup> CRUZ, Marco. *Fazendo certo a coisa certa: como criar, implementar e monitorar programas efetivos de compliance*. Porto Alegre: Simplíssimo, 2017.

<sup>5</sup> NEGRÃO, Célia Regina P. Lima; PONTELO, Juliana de Fátima. *Compliance, controles internos e riscos: a importância da área de gestão de pessoas*. 2. ed. Brasília, DF: Editora Senac, 2017. p. 107.

<sup>6</sup> ANTONIK, Luís Roberto. *Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial: uma visão prática*. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2016.

<sup>7</sup> GIOVANINI, Wagner. *Compliance: a excelência na prática*. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

<sup>8</sup> LUCAS, Laís Machado. *Programas de integridade nas sociedades anônimas: implementação como conteúdo do dever de diligência dos administradores*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

de programas de *compliance*, já no século XX, ao mercado empresarial estadunidense, não existe um marco temporal bem delimitado, foi uma evolução lógica visando a uma governança corporativa mais eficaz. O *compliance* surge com a necessidade legal e mercadológica de implementação de medidas de autorregulação por parte das empresas, do aprendizado por elas acumulado com um século de lições amargas que empiricamente abateram sistematicamente os mercados. A fraude, a corrupção e a ganância desmedida são alguns dos fatos que formam o arcabouço empírico para o surgimento dos programas de *compliance*.

Desde a formação do capitalismo, da revolução industrial e da massificação do consumo, as relações empresariais vêm paulatinamente criando dinâmicas cada vez mais sofisticadas. Entretanto, se formos observar o princípio dessa cadeia de eventos históricos que formaram o alicerce do mercado mundial atual, poderíamos retroagir na análise até o final do século XIX, quando havia enormes monopólios com uma grande concentração de capital nas mãos de poucos empresários, que, a partir de então, ditariam por muito tempo como um empresário de sucesso deveria gerir seus negócios e lidar com a concorrência.

Pode-se citar figuras lendárias desta época. A exemplificar, nomes ilustres, como o de William Henry Vanderbilt, magnata das ferrovias americanas; Andrew Carnegie, magnata da indústria do aço; John Peirpont Morgan, maior banqueiro dessa época nos EUA; e, ainda, o mais famoso e controverso personagem da era dos monopólios americanos, John Davidson Rockefeller, fundador da Standart Oil Company. Verdadeiros baluartes do capitalismo estadunidense, criaram no imaginário do empresariado a definição de riqueza e sucesso empresarial, com táticas mercadológicas predatórias e nada éticas, lidavam com a concorrência e planejavam suas expansões visando unicamente a obtenção de lucro e, por fim, aniquilando os adversários concorrenciais.

Paradoxalmente, esses comportamentos eram perfeitamente aceitáveis na época. E surpreendentemente veríamos as mesmas estratégias empresariais sendo aplicadas em eventos futuros, a repetição deste modelo implementado pelos bastiões do capitalismo americano, como que em um *looping*, no qual o mercado busca uma maneira de crescer a qualquer custo até que surjam fatos paradigmáticos que detenham o *modus operandi* e consigam modificar o *status quo*.

A criação de leis antitruste ou leis antimonopólio, ainda no século XIX, foi uma amostra relevante deste impulso remodelador, primeiro estímulo estatal com vistas a promover a concorrência e, de certa forma, moralizar o mercado.

Um segundo momento histórico relevante ocorreu no período pós-Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Durante o conflito, foi criada uma enorme demanda industrial e uma produção exacerbada de toda espécie de produtos, ocasionando um crescimento generalizado no mercado mundial imediatamente após o término das hostilidades, bonança que se seguiu até a década subsequente e foi caracterizada no acúmulo de riquezas pela população em geral.

A relevância para a citação desse momento concerne especificamente nos acontecimentos porvindouros no mercado financeiro, fonte primordial dos primeiros programas de *compliance* que viriam a ser criados a partir deste setor. Mas, recapitulando, com relação aos atributos que causaram uma mudança de paradigma no setor empresarial como um todo, a qual se estende até os dias atuais, a quebra da bolsa (NYSE - *New York Stock Exchange*), de 24 de outubro de 1929, em Nova York, foi o fator que deu início aos programas de *compliance*.

Ao longo do tempo, sobrevieram inúmeras circunstâncias que iriam marcar a humanidade como um todo, mas ao tratar do tema empresarial é consentâneo observar as causas e as consequências do legado de flagelo deixado pela grande depressão da década de 1930 aos mercados mundiais – nada do que

ocorreria depois teria efeitos tão brutais aos negócios. Pois bem, uma das causas para esse acontecimento foi a prática de buscar lucro com especulação financeira no mercado de ações nas bolsas americanas.

A dinâmica, resumidamente, ocorreu da seguinte maneira: investidores buscavam formas de rentabilizar seu capital através da compra e venda de ações e, por conseguinte, houve uma crescente empolgação pelos lucros auferidos através dessas operações. Um destaque crucial está no surgimento da figura de corretoras de alavancagem e trustes de investimentos<sup>9</sup>, em suma, grupos de investidores que, em conluio, combinavam para comprar e vender papéis em massa. Muitos desses movimentos eram acompanhados por outros investidores, que acabavam participando do deslocamento em cardume, mas perdiam capital quando os partícipes da fraude vendiam primeiro seus papéis.

Destarte, essas enormes fortunas eram criadas do dia para a noite, notando-se a falta de regulação institucional das empresas financeiras e, ainda, uma completa inexistência de limitação legal ou atuação governamental. Companhias e *pools* de empresas surgiam efetivamente do nada, apenas com o intuito de alavancar a cotação de suas ações e emitir mais papéis, um exemplo do tipo de operação que, às vésperas do ano de 1929, eram comuns até mesmo em grandes bancos americanos<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> VERSIGNASSI, Alexandre. Crash! Entenda a crise: estamos no meio da maior crise econômica dos últimos 80 anos. E o fantasma da Grande Depressão dos anos 30 resuscitou. E agora? Saiba como a história explica o que aconteceu. E o que será do nosso futuro. *Super Interessante*, [s. l.], 31 out. 2016. Disponível em: <https://super.abril.com.br/comportamento/crash-entenda-a-crise/>. Acesso em: 23 ago. 2022.

<sup>10</sup> Alguns bancos americanos participavam desse esquema fraudulento, como o Banco Goldman Sachs, inclusive em funcionamento até os dias atuais. Uma amostra disto é o caso da Shenandoah e da Blue Ridge Corporation, que, após lançarem papéis simultaneamente e terem comprado ações uma da outra, obtiveram lucros astronômicos com a arrecadação motivada, pela qual pequenos investidores buscavam seguir a alta das cotações comprando e rapidamente vendendo as ações, objetivando especular e auferir algum lucro imediato; o mais peculiar do caso concreto era que nenhuma das duas empresas fabricava ou comercializava coisa alguma. Muitas empresas nunca emitiram dividendos para seus cotistas, eram apenas empresas de fachada, serviram a

Essa especulação financeira desenfreada no mercado de capitais foi medida pelo jornal *The New York Times*<sup>11</sup>. Contabilizou-se que o índice de preços das ações negociadas tivera um crescimento de 207% entre 1924 e 1929 na bolsa de Nova York. Uma conjuntura criada em superendividamento através de empréstimos bancários – pois os bancos emprestavam dinheiro para a população especular –, com a criação de corretoras de alavancagem de ações e balancetes divulgados pelas companhias que não refletiam a realidade dos números, passando ao largo de qualquer controle estatal ou qualquer medida de controle por parte dos diretores dos bancos.

Posteriormente, com a saturação do mercado, sendo a oferta acima da demanda, o descontrole do mercado financeiro e o caráter predatório concorrencial do início do século XX consubstanciaram o ambiente propício para o acontecimento que iria marcar fundamentalmente o modo de relacionamento e de controle sobre o mercado e levaria o mundo todo para uma enorme recessão. A quebra da Bolsa de Valores de Nova York, esse marco histórico, foi a responsável por inúmeras falências de empresas e a insolvência de inúmeras pessoas, deixou como legado a evidente fragilidade dos registros contábeis e a falta de transparência das corporações, e, combinada com a falta de regulação mínima do mercado de capitais, acarretou o desastre maior da história empresarial. Nada teria tanta repercussão e marcaria tanto uma geração como o que sucedeu em decorrência da falta de ética na condução do mercado financeiro.

Não obstante, apenas na década de 1960 a Comissão de Valores Mobiliários Norte-Americana iria incentivar a adoção de práticas a fim de identificar fraudes, capacitar agentes e evitar riscos para o mercado.

Na década de 1970, foi criada a Lei Anticorrupção Americana (*FCPA – Foreign Corrupt Practices Act* ou Lei de

---

um único objetivo, sanar a imensa demanda por títulos na bolsa.

<sup>11</sup> SANT'ANNA, Ivan. 1929: quebra da bolsa de Nova York. [S. l.]: Inversa, 2018.



Práticas de Corrupção no Exterior), com o objetivo de punir agentes e empresas que praticassem corrupção dentro ou fora do território americano; inclusive os administradores poderiam ser responsabilizados pessoalmente por atos de corrupção. Da mesma maneira, as suas empresas estariam sujeitas às disposições punitivas da lei<sup>12</sup> se praticassem suborno de agentes governamentais para firmar contratos ou conseguir informações privilegiadas, fosse com pagamento de presentes e viagens internacionais, fosse com patrocínios ou doação, entre outras formas de obtenção de vantagens indevidas, tais como fraudes contábeis e controles financeiros falsos.

Essa translatividade jurisdicional extraterritorial, esse superpoder da FCPA, trouxe diversas repercussões para o mercado mundial, pois as empresas daquele país com atuação no exterior poderiam ser processadas nos Estados Unidos por atos de corrupção ocorridos fora de seu território, inclusive se algum agente ou empresa engajada agisse com objetivo de trazer benefícios para aquela. Isso realmente foi um marco no combate à corrupção, ou seja, uma mola propulsora para propagar políticas anticorrupção e o desenvolvimento de programas de *compliance* por todo o globo, o que efetivamente se vem construindo até os dias atuais, estimulado por organizações internacionais e positivado em diversas convenções internacionais, como, por exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA) e a Convenção da OCDE.

Em vista disso, já em meados dos anos 1990, com a expansão dos meios de comunicação e o desenvolvimento da rede mundial de computadores, a sociedade moldava-se a novos valores sociais e a cobranças por empresas mais transparentes e com propósitos alinhados aos anseios do público. Outrossim, já no século XXI, após uma série de escândalos financeiros em

---

<sup>12</sup> GIOVANINI, Wagner. *Compliance: a excelência na prática*. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 26.

grandes empresas americanas, tais como os casos Xerox, Enron, Tyco, WorldCom, foi criada a Lei Sabanes-Oxley, uma resposta estatal visando proteger o investidor e promover a ética e a transparência nas companhias de capital aberto. Essa lei definitivamente alçou o *compliance* ao centro da gestão corporativa como modelo a ser seguido, com a punição dos executivos e das companhias envolvidos em fraudes, como também facilitou a transparência e a equidade, modificando a forma da prestação de contas e, da mesma maneira, criando regras mais claras sobre os procedimentos de auditoria interna.

Todo esse arcabouço de fatos sociais, leis, organizações de comércio, convenções internacionais atingidas pela globalização e pela diversificação concorrencial forneceu o ambiente corporativo favorável para aplicação do *compliance* como uma ferramenta indispensável para as empresas, tanto para evitar ou minimizar condenações oriundas das leis e convenções quanto para ajudar a criar uma política organizacional corporativa com maior transparência para os investidores e para um mercado mais ético e responsável.

## 2.2. DEFINIÇÃO DO COMPLIANCE

O *compliance* é o corolário de toda essa evolução corporativa empresarial que buscou criar meios mais eficientes e seguros de gestão e de controle. Conforme Giovanini<sup>13</sup>, que nos apresenta uma definição muito precisa sobre o sentido da palavra *compliance*:

No mundo corporativo, Compliance está ligado a estar em conformidade com as leis e regulamentos internos e externos à organização. E, cada vez mais, o Compliance vai além do simples atendimento à legislação, busca consonância com os princípios da empresa, alcançando a ética, a moral, a honestidade e a transparência, não só na condução dos negócios, mas em todas

---

<sup>13</sup> GIOVANINI, Wagner. *Compliance: a excelência na prática*. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 20.

as atitudes das pessoas.

Para uma ideia de concepção mais específica sobre a etimologia da palavra estrangeira sem tradução no Brasil, que advém do verbo em inglês *to comply*, como já referido anteriormente, pode-se traduzir como cumprir, realizar uma ação imposta. O termo adquiriu um significado mais amplo no meio corporativo, assim o *compliance* empresarial incorporou todo um novo modelo de gestão e relacionamento entre a companhia, fornecedores e investidores, como também criou obrigações e regulamentos para os seus colaboradores, e destes com os seus clientes.

O cerne da questão orbita na criação, divulgação e aplicação de um código de conduta, ética e transparência que abranja todas as áreas da companhia, desde o topo, presidência/conselho de administração, até os colaboradores, partindo para subsidiárias e empresas controladas, seus fornecedores e sua cadeia de negócios.

Para além da intangibilidade desses preceitos éticos evocados, que numa primeira análise, mais intuitiva, podem parecer muito etéreos e pouco práticos, *compliance* é na verdade uma ferramenta de utilização empírica, a âncora mestra desse arcabouço de gestão corporativa, pois criará toda a cultura da companhia, delimitará toda estrutura organizacional para bem servir os interesses de bons resultados, mitigando possíveis falhas de indivíduos e demonstrando para todos os envolvidos como é o comportamento esperado pela empresa. Além disso, outra pilastra central do *compliance* são as formas de controle com intuito de minorar riscos e combater possíveis fraudes.

### 2.3. OBJETIVOS DO PROGRAMA DE COMPLIANCE

Já analisando o tema com a perspectiva histórica bem delimitada de quais foram as causas e as conjunturas socioeconômicas que vieram a criar todo o arcabouço de fundamentos e, posteriormente, quais as criações legislativas e os tratados

internacionais que formaram a concepção e as práticas de um programa de integridade, percebe-se que, precipuamente, o *compliance* está relacionado com uma gestão corporativa lincada à ética.

O sustentáculo da empresa que visa a perpetuar-se no mercado está sobremaneira ligado com a observância de muitas variáveis e das inúmeras leis e regramentos que incidem na área de atuação em que ela está inserida e, além disso, com a boa fama, ou seja, a imagem da organização perante o seu público-alvo. Esse complexo sistema ainda contém mais uma peculiaridade, a essência de tudo: auferir bons resultados financeiros para seus sócios e investidores. Assim sendo, coordenar todos esses interesses e conduzir a empresa dentro de um mercado viciado em práticas corruptivas de toda a espécie é, sem dúvidas, o objetivo ontológico desse instituto.

Entre os muitos desafios que a implementação do programa de *compliance* e de seus objetivos práticos almejados traz consigo, é preciso ater-se ao cerne dele, que está intrinsecamente conectado a criar uma cultura de probidade em toda organização, uma autorregulação baseada em preceitos éticos estipulados pelo alto escalão, que “dá o tom<sup>14</sup>” para todos os colaboradores e para toda a cadeia de fornecimento e distribuição que busca associar-se com esse *standard* de negócio.

Da mesma forma que uma ilha está cercada de água por todos os lados, um gestor solitário empenhado com as diretrizes de um programa de *compliance* não alcançará os efeitos esperados. Essa é uma grande lição retida na diretiva de governança corporativa para que todos os colaboradores espelhem os valores alocados no código de ética e conduta, elaborado pela cúpula da organização, e o apliquem diuturnamente de forma corriqueira, com o fim de que a pressão por melhores resultados econômicos não oblitere a atuação responsável dos colaboradores.

---

<sup>14</sup> “Tone from the Top” (GIOVANINI, Wagner. *Compliance: a excelência na prática*. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 53.).

Existe ainda um pensamento cediço no meio empresarial sobre a falsa premissa de que “a ética custa caro e não traz bons resultados financeiros”. Essa aparente dicotomia entre o lucro e a atitude ética é na verdade uma falsa asserção, pois no mercado atual a ética é um valioso ativo, visto que a imagem das corporações é de vital monta. Por vezes, a coisa mais valiosa nela subsiste, o que é diametralmente oposto à hipótese aventada, pois, na realidade, a empresa com uma atuação pautada em relações éticas cria em torno de si um maior valor de mercado, pelo aumento da sua credibilidade e pela maior segurança aos investidores e consumidores, alcançando com isso também maior visibilidade e, por conseguinte, obtendo, sim, melhores resultados financeiros.

Por outro lado, há de destacar a inovação trazida pela lógica de *compliance* devido a um dos principais objetivos para sua implementação estar correlacionado com um escopo pautado em prevenção de riscos para empresa. Esse caráter preventivo, basilar na racionalidade da gestão corporativa moderna, é o grande trunfo da aplicação desse instituto, alterando a maneira de agir e controlar as dinâmicas das corporações.

Aqui se faz imperativo trazer a lume que, partindo do conceito do negócio e suas características, são analisados os riscos inerentes da sua atividade empresarial e, em cada área do organograma institucional, são avaliadas quais as condutas e atividades bem como quais as operações que devem ser incentivadas e quais devem ser abolidas, delimitando-se controles rígidos e divisões hierárquicas para dirimir atuação corruptiva dos sujeitos implicados, sempre com vistas a minimizar eventuais inconformidades com o código de conduta e ética da entidade.

Nota-se que essa lógica parece uma redundância, pois qual gestor já não havia aplicado tal conceito. Ocorre, todavia, que a história nos demonstra o quão hercúlea é tal tarefa. Justamente devido ao tamanho dessa problemática é que se agregaram inúmeros conceitos e práticas para fazer frente a tal desafio,

assim criando-se soluções pontuais com a análise detalhada para cada área conforme o preconizado pela alta cúpula. Desse modo, os gestores devem ter um plano teórico e prático para toda essa intrincada e complexa tarefa, no qual estejam pormenorizados ponto a ponto os limites e os deveres estipulados dentro do programa de *compliance*.

Paralelamente, de maneira suplementar à dinâmica interna das organizações, ampliando a análise para uma conjuntura macroeconômica, o *compliance* como um modelo de gestão foi pensado para produzir efeitos em toda a cadeia de produção e distribuição. Voltando a aludir à alegoria da ilha supracitada, assim como não se percebem efeitos dentro de uma empresa quando apenas um gestor ou parte dos colaboradores aderem ao programa de integridade, da mesma sorte, o mercado não há de ser impactado quando apenas uma companhia levanta a bandeira da ética e do *compliance*, seria novamente uma ilha cercada por um mar de irregularidades.

Por isso, uma das características essenciais para a efetivação e o bom desenvolvimento mercadológico está vinculada justamente a procurar parceiros que também pautem seus negócios em uma governança corporativa responsável como arquétipo dessas relações. É precisamente o que buscam as normas de comércio e os tratados internacionais que vêm paulatinamente encorpendo seus esforços no combate à corrupção com a criação de legislações e restrições de comércio para os *players* que não estão em consonância com esses valores de gestão.

Uma noção equivocada que geralmente é aludida pelos menos estudiosos do tema do *compliance* empresarial seria relacioná-lo com uma espécie de auditoria interna com uma maior robustez. Decerto, a incipiência dessa afirmação está calcada no discernimento errôneo sobre a temática. Por óbvio, a auditoria é uma grande aliada do *compliance*, mas a prática demonstrou como a aplicação singular da auditoria é meio insuficiente de controle. Fazer a diferenciação entre essas duas ferramentas de

gestão corporativa é de suma importância para a boa compreensão dos objetivos do *compliance*.

A auditoria, de maneira geral, busca averiguar a *posteriori* os fatos, ou seja, seria um quadro detalhado de certo objeto de estudo que está no passado, uma fotografia, algo estancado no tempo. Analisando a contabilidade, por exemplo, poder-se-ia retroagir na averiguação e alcançar o momento da fraude; não obstante, a sua abrangência de intervenção é reduzida, podendo gerar graves distorções. Todavia, é sem sombra de dúvidas uma etapa primordial para qualquer gestão, uma forma de controle importante e uma ferramenta de planejamento indispensável, mas sem lastro para abarcar uma gama de situações que poderiam em tese ocorrer.

O caso da Enron Corporation é um importante paradigma quando se trata de fraude relacionada a esta temática, pois pode ser usado para descrever como o mau uso da auditoria pode ter severas consequências. Em uma breve síntese, eis a conjuntura do importante caso de fraude financeira envolvendo a Enron Corporation: uma companhia estadunidense que faturava em torno de 101 bilhões de dólares antes desse escândalo, o qual se perfectibilizou através de inúmeras fraudes fiscais e contábeis, e que, manipulando os seus balanços financeiros por dois anos consecutivos, conseguiu esconder, com ajuda de outras empresas, os seus prejuízos em dívidas de negócios e projetos fracassados. Por fim, todo esse processo acarretou sua falência e gerou incomensuráveis consequências, abalando todo o sistema empresarial mundial, criando uma crise de confiança inédita, algo que não ocorria desde a quebra da bolsa de Nova York de 1929.

Pois bem, uma entre essas referidas empresas que ajudaram na fraude da Enron era precisamente uma das *Big Five Accounting Firm*<sup>15</sup>, uma das cinco grandes empresas do ramo da

---

<sup>15</sup> *Big Five Accounting Firm* é a nomenclatura utilizada para se referir às cinco maiores empresas contábeis especializadas em auditoria e consultoria do mundo. Faziam parte deste seletto grupo as empresas Arthur Andersen, Deloitte & Touche, KPMG Peat Marwick, PricewaterhouseCoopers e Ernst & Young. (BIG FIVE Accounting

auditoria e consultoria nos Estados Unidos, a Arthur Andersen, que desde 1913 era cotada como uma das mais tradicionais e respeitadas empresas no ramo. Mas, em conluio com bancos e outras empresas, acobertou as fraudes da Enron, sendo enfim arrastada, seguindo a mesma sorte dos demais envolvidos nesse escândalo e encerrando suas atividades no setor de auditoria.

Esse caso foi o estopim para o surgimento da Lei Sarbanes-Oxley, mais uma legislação relevante no âmbito do combate a fraudes corporativas e da proteção dos investidores. Ela cria diversas obrigações para as empresas e estipula diretrizes mais rígidas na parte da contabilidade, na administração das finanças, no departamento de gestão de informações e no departamento de divulgação de informações (transparência corporativa), além de punir criminalmente os gestores por fraudes perpetradas, sendo um referencial para demais legislações e medida de observância obrigatória dentro de um programa de *compliance*.

Em vista disso, trilhado este longo caminho para compreensão dos objetivos do *compliance* empresarial – vinculados a prevenir ao máximo situações de inconformidade, detectá-las o mais rápido possível e, tão logo possa ocorrer, comunicar e retificar a ocorrência, conseqüentemente alterando o plano de prevenção de riscos –, percebe-se que o intuito do programa de *compliance* é ser um sistema de atualização contínua, concatenado e ágil para obtenção de respostas rápidas.

Embora o *compliance* não seja uma ferramenta de gestão com resultados absolutos, pois isso seria uma atribuição impossível, um fardo incômodo de pretender-se vislumbrar, objetiva, sim, ser um agregador de novas regras que visem a melhorar a gestão, uma lapidação paulatina nas práticas do mundo

---

Firm definition. *Law insider*, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.lawinsider.com/dictionary/big-five-accounting-firm#:~:text=Big%20Five%20Accounting%20Firm%20means%20any%20of%20Arthur%20Andersen%2C%20Deloitte,%2C%20PricewaterhouseCoopers%20and%20Ernst%20%26%20Young>. Acesso em: 30 set. 2022).



empresarial que, em consonância com a auditoria interna e as legislações que se destinam a desincentivar a corrupção, é o recurso de insígnia da ética e das boas práticas corporativas.

### 3. A CORRUPÇÃO NO ÂMBITO PRIVADO COMO ESPÉCIE DE FRAUDE EMPRESARIAL

A temática a respeito do fenômeno corrupção é bem diversificada, tem denominações referentes a preceitos éticos e morais, assim como implicações de ordem mais prática e legal. O termo corrupção tem uma compreensão ampla, exteriorizando qualquer situação de degradação ou deterioração de um conjunto de valores morais enraizados<sup>16</sup>; na contemporaneidade, passou por uma ressignificação, ganhando uma acepção mais restrita e, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, está vinculado ao cometimento de delitos que envolvam a administração pública, com a presença das figuras do corrompido e do corruptor que, de algum modo, subvertem o sistema legal para obtenção de vantagens indevidas e enriquecimento ilícito.

A exígua delimitação que esse instituto contém deixa de fora todas as outras contingências que envolvam apenas entes na esfera privada. Tendo em vista sua abrangência tolhida, demonstra a incompletude do tratamento do combate à corrupção em toda a sua plenitude, na extensa gama de condutas gravosas potencialmente lesivas à sociedade. Comprova, com isso, que a solução legislativa hoje aplicada está muito aquém da diversidade de fatos relevantes com os quais se deparam as autoridades e as companhias privadas.

Ao falar sobre a corrupção entre privados e as suas repercussões, é adequado analisar o tratamento dispensado para a temática, em direito comparado, em como o Reino Unido aborda as situações desta estirpe, desde a promulgação em 2010 do

---

<sup>16</sup> GIOVANINI, Wagner. *Compliance: a excelência na prática*. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 22.

*Bribery Act*, que define como delito o suborno cometido por indivíduos em função pública ou com atuação tão somente no mercado empresarial, seja ele praticado por empregado ou por profissional liberal, além de estabelecer medidas punitivas<sup>17</sup>.

Frente a este novo referencial de confronto à corrupção, que eleva a régua de moralidade e amplia a tutela jurisdicional ao equiparar condutas antes não puníveis ao mesmo patamar das já consagradas regras aplicáveis aos indivíduos ligados à administração pública, a estratégia legislativa mostrou-se muito congruente, conferindo o tratamento adequado para a temática, não podendo ser comparada com nenhum outro instituto até então utilizado.

A estratégia jurídica utilizada no ordenamento jurídico brasileiro na promulgação da Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/2013, e regulamentada pelo Decreto nº 11.129/2022, não veio ao encontro do recurso jurídico utilizado no Reino Unido sobre o tema. Apesar de ser o marco inicial da previsão de programas de *compliance*, deixa de abarcar a possibilidade de punição dos fatos corruptivos ocorridos apenas na esfera privada; dessa maneira, a lacuna legislativa ainda persiste:<sup>18</sup>

[...] assim, a lacuna normativa no sistema normativo de combate à corrupção ainda existe. Neste sentido, é conveniente o espelhamento da estratégia jurídica britânica para a integralização desse vácuo ainda existente, na agenda pública de combate à corrupção.

Demonstra-se, assim, a fragilidade legal dos institutos nacionais frente à diversidade de fatos empíricos, o que tornou possível criar a conjuntura favorável para perpetração das

---

<sup>17</sup> Em sua Seção 1, o *UK Bribery Act* busca descrever a conduta de praticar “suborno” como um ato corruptivo mais amplo, disciplinando o suborno em geral, aplicável tanto à corrupção doméstica, entre particulares, como ao suborno de agentes governamentais em negócios internacionais. (FÉRES, Marcelo Andrade; CHAVES, Natália Cristina. *Sistema anticorrupção e empresa*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018. p. 22.).

<sup>18</sup> FÉRES, Marcelo Andrade; CHAVES, Natália Cristina. *Sistema anticorrupção e empresa*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018. p. 46.

fraudes ocorridas no setor de saúde, objeto do próximo capítulo do presente estudo.

#### 4. O CASO DA "MÁFIA DAS PRÓTESES"

Uma matéria jornalística divulgada no programa de televisão *Fantástico*<sup>19</sup>, vinculada no ano de 2015, que desvelou um conluio entre empresas gaúchas distribuidoras de próteses e materiais ortopédicos e profissionais médicos da área de ortopedia, acarretou uma grande repercussão sobre o tema, reverberando em diversos âmbitos da sociedade brasileira.

Por essa razão, inúmeras entidades públicas e da sociedade civil organizada moveram-se para descortinar os meandros do setor de comercialização de implantes e próteses ortopédicas. Ademais, os poderes Legislativo e Judiciário debruçaram-se sobre as diversas denúncias e analisaram a extensão das irregularidades e dos possíveis crimes atribuídos aos perpetradores do esquema que envolveu médicos e empresas gaúchas que representavam fabricantes de próteses e de implantes médicos, dos quais muitos eram empresas multinacionais com atuação global no setor.

O caso que veio a público trouxe à tona um esquema fraudulento no qual os agentes envolvidos ajustaram um estratégia com o único intuito de obter privilégios ilícitos, locupletar-se realizando cirurgias superfaturadas ou desnecessárias em pacientes beneficiários de planos de saúde privado e do IPERGS – Saúde<sup>20</sup>. Essas empresas eram distribuidoras com carta de representação exclusiva de marcas famosas de materiais ortopédicos,

---

<sup>19</sup> MÁFIA DAS PRÓTESES coloca vidas em risco com cirurgias desnecessárias. Rio de Janeiro: Rede Globo, 2015. Programa Fantástico.

<sup>20</sup> O Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS), criado pelo Decreto nº 4.842, de 8 de agosto de 1931, é uma autarquia de previdência social, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira que presta assistência médica e abrange servidores públicos estaduais e seus dependentes.

com autorização de atuação no Estado. Por conseguinte, possuíam todos os direitos de uma empresa terceirizada com objetivo de vender seus produtos e representar as fábricas de próteses e implantes cirúrgicos importados, assim como também eram autorizadas a se beneficiarem dos direitos de imagem das marcas globais e do total acesso a treinamentos exclusivos em suas sedes internacionais, principalmente nos Estados Unidos e na Europa.

Algumas dessas empresas gaúchas estavam atuando há mais de 20 anos no mercado regional, não se podendo precisar exatamente quando se deu o início ao conluio. Uma amostragem a respeito de quanto tempo isso ocorrera e como era comum entre as empresas desse setor é o que podemos depreender de um relato extraído de forma anônima de uma testemunha, citado pelo autor Pedro Ramos<sup>21</sup>

O relato de uma testemunha que trabalhou, durante dez anos, para quatro distribuidoras de próteses no Rio Grande do Sul – e que falou ao repórter Grizotti protegida pelo anonimato – mostra que o fenômeno da superindicação de cirurgias é estimulado por empresas que não poupam recursos para aliciar médicos com o pagamento de propinas. Responsável por fazer esses pagamentos nas empresas em que trabalhou, ela contou na reportagem que os ganhos do médico com comissões podem variar, num mês, de 5 mil a 100 mil reais.

#### 4.1. A DINÂMICA FRAUDULENTA

O esquema era centrado na figura do médico, pois esse profissional tem a atribuição e a capacidade técnica de decisão sobre o tratamento a ser dispensado para o paciente, que deveria ter como única finalidade promover a melhora no quadro de saúde do indivíduo. No entanto, o que foi apurado pelo presente estudo é que nem sempre esse era o objetivo principal, dado que esse mesmo profissional, que tem a expertise para

---

<sup>21</sup> RAMOS, Pedro Luís Gonçalves. *A máfia das próteses: uma ameaça à saúde*. São Paulo: Évora, 2016. p. 85.

conjuntamente diagnosticar e indicar qual a real necessidade do tratamento que deveria ser oferecido aos pacientes, acabava por fazer cirurgias desnecessárias ou com uma quantidade atípica de implantes.

Quando os pacientes procuravam inocentemente os médicos que participavam do esquema fraudulento, eram diagnosticados com a indicação de cirurgia de urgência, sendo ela realmente necessária ou não. O médico, valendo-se da boa-fé nele depositada e de a condição clínica dos seus pacientes estar associada a fortes dores e ansiedade, pois grande parte dos casos relatados estavam relacionados a problemas na coluna vertebral, manipulava a situação para perpetrar o conluio ilícito.

Por conseguinte, diante desse quadro, era criado um sentimento de urgência absoluta para realização do procedimento cirúrgico sem ao menos ocorrer a solicitação de forma ordinária ao plano de saúde. Assim, o paciente era encaminhado ao escritório de advocacia mancomunado com o médico ortopedista, com o objetivo de judicializar a realização da cirurgia.

Pretendia-se, com isso, burlar a análise por parte do plano de saúde – em que, no rito habitual de solicitação de cirurgia, ter-se-ia um prazo com tempo adequado para verificar a consistência do pedido do médico e qual a necessidade da utilização dos materiais para o procedimento cirúrgico –, pois essa análise passaria pelo crivo de outro médico, especializado em auditoria e vinculado ao plano de saúde.

Percebe-se que, em muitos casos relatados por vítimas da fraude à época, mesmo sem nenhuma negativa na esfera de discricionariedade administrativa por parte do plano de saúde, o paciente, inadvertidamente, agindo então de forma direcionada pelo seu médico, procurava solucionar seu suplício, batendo diretamente na porta do Poder Judiciário, sem nenhuma tentativa de tratamento conservador por parte daquele profissional ou negativa de tratamento cirúrgico pelo seu plano de saúde.

O paciente tinha, então, sua ação protocolada pelo

advogado indicado pelo seu médico e estava munido de um pedido de tutela de urgência antecipada, concedido com base nos laudos fornecidos pelo cirurgião com o único intuito de ludibriar a análise jurisdicional, superfaturando o procedimento cirúrgico e obtendo, com isso, lucros exorbitantes com o sobrepreço incutido nos orçamentos fornecidos ao Judiciário. Ao fim dessa cadeia de eventos, eram auferidas ao cirurgião comissões em porcentagens que chegavam a quantias de 30 a 50% sobre o faturamento das empresas. Segundo o Relatório da CPI da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, essas comissões “[...] representavam apenas uma parte visível de um esquema criminoso muito mais amplo”.

Coaduna-se aqui que a leniência de advogados e o despreparo do Poder Judiciário em conseguir avaliar apropriadamente os casos geraram o ambiente propício para perpetuação desta prática espúria.

As empresas importadoras e distribuidoras de implantes e próteses que comercializam seus produtos no setor no Estado são representantes de fábricas multinacionais e agem em nome destas, divulgando a marca e seus produtos para os médicos utilizarem em suas cirurgias. Ao tempo dos fatos ocorridos, na década passada, o meio concorrencial era muito disputado e havia poucas fábricas que forneciam esse tipo de materiais ortopédicos. Como consequência, havia um ambiente empresarial forte com a lógica do monopólio, ou seja, não mais que cinco ou seis fabricantes multinacionais com representação no mercado gaúcho.

Era uma conjuntura de um ambiente empresarial autofágico e perverso, no qual as distribuidoras digladiavam-se por uma fatia maior de mercado, buscando angariar mais médicos-cirurgiões para a sua carta de clientes, pois o faturamento destas empresas era diretamente proporcional ao número de cirurgias realizadas. Portanto, dependiam exclusivamente da vontade dos cirurgiões de efetuar as solicitações de material para seus

pacientes realizarem os procedimentos cirúrgicos nos hospitais.

Em vista disso, a sobrevivência no mercado ficou cada vez mais difícil, adstrita ao número de cirurgiões cooptados. A correlação entre o volume de cirurgias e médicos fidelizados foi deturpando as práticas mercadológicas, dilapidando paulatinamente o lucro dos negócios com o crescimento na disputa por novos médicos e o oferecimento cada vez maior de propina.

Para ganhar espaço no mercado, os agentes responsáveis pela divulgação de determinada fabricante de implantes ofereciam progressivamente mais vantagens indevidas aos médicos. Deste modo, o faturamento mensal auferido através dos pedidos de cirurgia crescia, mas a margem de lucro ficava menor do outro lado da balança. Não obstante, isso ainda não fora o suficiente, e a prática de pagamento de comissões foi acrescida da modalidade de oferecimento de verdadeiras férias no exterior. Sob o pretexto de realizar viagens para treinamento nas sedes das multinacionais e congressos internacionais, as empresas forneciam estadias estendidas para o médico e, posteriormente, para a sua família também. Essa prática era acobertada com a realização de viagens próximas às datas de eventos internacionais, como forma fazer parecer uma prática lícita.

O balizador paradigmático extraído de um caso empírico do relatório final da CPI das próteses e medicamentos, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, demonstrou que, em uma única cirurgia do convênio Golden Cross, chegou a ser deferido em sede um pedido de tutela de urgência<sup>22</sup> pela 4ª Vara Civil do Foro Central de Porto Alegre/RS no valor de R\$ 725.000,00, a ser realizado no Hospital Divina Providência. Mas o procedimento tivera sua realização suspensa por intervenção dos advogados do plano de saúde e, posteriormente, houve a desistência por parte da paciente autora da ação, devido

---

<sup>22</sup> BRASIL. *Relatório Final: CPI das Próteses e Medicamentos*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/download/CPI\\_Pr%C3%B3teses/ANEXO\\_PR\\_0006\\_2016\\_1.pdf](http://www.al.rs.gov.br/download/CPI_Pr%C3%B3teses/ANEXO_PR_0006_2016_1.pdf). Acesso em: 31 out. 2022.

à melhora no seu quadro de saúde através de um tratamento paliativo para sua hérnia de disco.

Após análise por uma junta médica, requerida pelo convênio Golden Cross, foi avaliado o caso concreto dessa paciente, com apreciação de três médicos ortopedistas, que atestaram o diagnóstico de que a paciente realmente estava acometida de uma doença degenerativa da coluna vertebral, havendo a presença de hérnia de disco em apenas uma vértebra, contrariando assim o pedido que fundamentou a decisão de tutela de urgência, em que foram solicitados materiais e implantes ortopédicos para utilização de correção de hérnia disco para sete níveis da coluna vertebral.

Ficou demonstrada, assim, a prescindibilidade da solicitação da cirurgia de urgência e, ainda, a indicação superfaturada para execução de procedimento cirúrgico além do necessário ao tentar tratar níveis da coluna vertebral que não estavam acometidos de doença degenerativa. Denota-se aqui a congruência fraudulenta entre médicos e empresas do ramo com o objetivo de auferir lucros exorbitantes às custas de cirurgias desnecessárias.

Outrossim, o estudo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), sob supervisão dos procuradores Dra. Fabrícia Boscaïne e Dr. Lourenço Orlandini, constante no Relatório Final: CPI das Próteses e Medicamentos, descreve bem a realidade da escalada na judicialização da saúde no Estado. No levantamento realizado à época da CPI, já no ano de 2016, o Rio Grande do Sul era o Estado campeão nesse tipo de processo no país, segundo o Conselho Nacional de Justiça. Somavam-se noventa e duas mil ações<sup>23</sup>, aproximadamente, em tramitação em primeira instância no Estado até o mês de janeiro de 2016; contudo, não foi possível individualizar os dados para constatar exatamente o número

---

<sup>23</sup> BRASIL. *Relatório Final: CPI das Próteses e Medicamentos*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/download/CPI\\_Pr%C3%B3teses/ANEXO\\_PR\\_0006\\_2016\\_1.pdf](http://www.al.rs.gov.br/download/CPI_Pr%C3%B3teses/ANEXO_PR_0006_2016_1.pdf). Acesso em: 31 out. 2022. p. 177.



de casos referentes à especialidade de cirurgias ortopédicas nesse montante.

Entretanto, é possível demonstrar, sim, o crescimento de ações contra o IPERGS com valores acima do normal para colocação de materiais importados na área da ortopedia. Consequentemente, o que faz sobressair a atenção das autoridades neste caso é a repetição entre os médicos que indicavam as cirurgias com os mesmos advogados patronos das ações. Desse modo, houve um monitoramento por parte da PGE no âmbito das cirurgias judicializadas contra o IPERGS, que ao fim apurou que todas as ações eram propostas por apenas dois escritórios de advocacia, os pedidos de materiais superavam a casa dos R\$200.000,00 (duzentos mil reais) e sempre havia a presença das mesmas empresas fornecedoras para realizar os procedimentos nos mesmos hospitais.

A tabela 1, a seguir, demonstra a evolução do número de ações com o tema da judicialização da saúde no Estado do Rio Grande do Sul<sup>24</sup>:

Tabela 1 – Número de ações com o tema da judicialização da saúde no Estado do Rio Grande do Sul

Ano	Nº de processos ativos contra o Estado (primeiro grau)
2006	8.355
2007	15.393
2008	22.962
2009	31.860
2010	42.024
2011	52.275
2012	65.435
2013	79.404
2014	89.284
2015	91.870

Fonte: IDISA<sup>25</sup>

<sup>24</sup> IDISA. *Judicialização da Saúde*: mais de 240 mil processos tramitam na Justiça. São Paulo: Idisa, [2020?]. Disponível em: [http://www.idisa.org.br/site/documento\\_5070\\_0\\_judicializacao-da-saude:-mais-de-240-milprocessos-tramitam-na-justica.html](http://www.idisa.org.br/site/documento_5070_0_judicializacao-da-saude:-mais-de-240-milprocessos-tramitam-na-justica.html). Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>25</sup> IDISA. *Judicialização da Saúde*: mais de 240 mil processos tramitam na Justiça. São Paulo: Idisa, [2020?]. Disponível em: [http://www.idisa.org.br/site/documento\\_5070\\_0\\_judicializacao-da-saude:-mais-de-240-milprocessos-tramitam-na-justica.html](http://www.idisa.org.br/site/documento_5070_0_judicializacao-da-saude:-mais-de-240-milprocessos-tramitam-na-justica.html). Acesso em: 15 out. 2022.

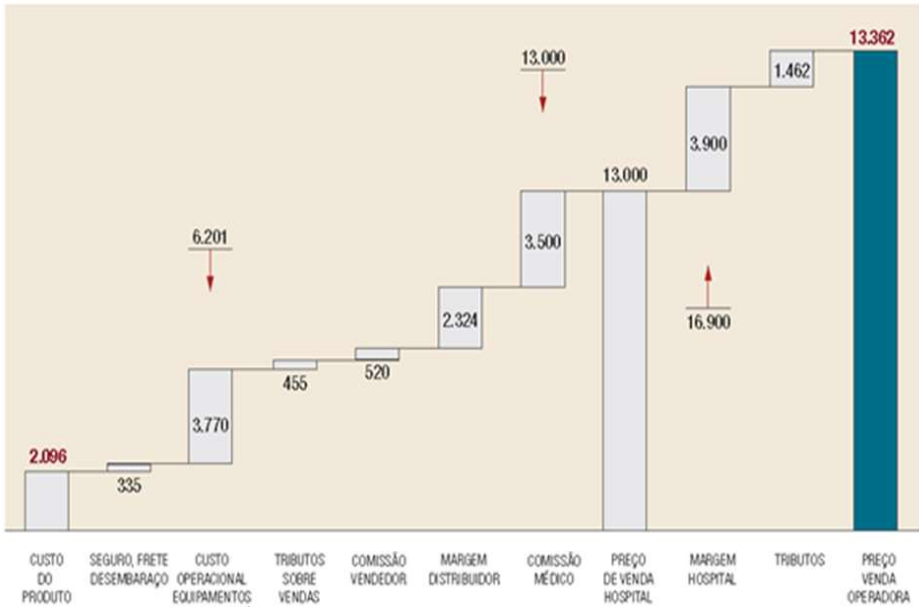
Do mesmo modo que houve no Estado do Rio Grande do Sul uma forte reação das autoridades públicas devido à gravidade das denúncias apontadas pelas investigações e CPI, aconteceu um fenômeno similar que acarretou em uma profusão de denúncias em nível nacional de possíveis irregularidades nesse setor empresarial.

Decorrente desse quadro, é mister ressaltar o trabalho capitaneado e desenvolvido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), através da portaria interministerial que envolveu o Ministério da Saúde, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Justiça, com a criação do Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre Órteses, Próteses e Materiais Especiais, o GTI-OPME, um verdadeiro “raio X” do mercado brasileiro de implantes médicos, que contou com a participação de diversas entidades públicas e privadas da sociedade civil organizada. Dentre elas é importante destacar a cooperação do Conselho Federal de Medicina (CFM), da Associação Brasileira de Medicina de Grupo (Abramge), do Grupo Hospitalar Conceição (GHC), do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Instituto), da Associação Nacional de Hospitais Privados (Anahp), assim como da Federação Nacional de Saúde Suplementar (FenaSaúde), da Associação Brasileira de Indústria e Alta Tecnologia (Abimed), da Associação Brasileira da Indústria de Artigos e Equipamentos Médicos, Odontológicos, Hospitalares e de Laboratórios (Abimo) e da Associação Brasileira de Importadores e Distribuidores de Implantes (Abrid), que trouxeram ao estudo a apresentação dos diversos *players* envolvidos no tema, ratificando toda a complexidade vinculada ao *know-how* que cada instituição acumulou com a atuação prática.

Os participantes do GTI-OPME trouxeram grandes contribuições para uma visão multifacetada e mais realista do mercado, assim como criaram uma agenda com o objetivo não somente da mitigação dos riscos envolvidos, mas também do desenvolvimento de boas práticas concorrenciais.

Um ponto é indispensável para demonstrar como estava introjetada na cultura empresarial a prática de suborno dos profissionais médicos: foi realizado um estudo<sup>26</sup> e, então, elaborado um relatório, em que se apurou todo o caminho transpassado com os custos e comissões, que formavam a base de cálculo dos custos para a fonte pagadora de uma prótese de joelho importada, desde o momento da internalização do produto na alfandega até a sua utilização no paciente.

Figura 1 – Apresentação da Abramge ao GTI-OPME, 2015.



Fonte: Brasil<sup>27</sup>

Verifica-se na apresentação da Abramge que o custo do material ofertado já incidia sobre a quantia de propina destinada para o médico. A empresa distribuidora, indicada pelo profissional, fornecia o valor superfaturado para a instituição hospitalar,

<sup>26</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. *Relatório final do grupo de trabalho externo de órteses, próteses e materiais especiais (GTE OPME)*. Rio de Janeiro: ANS, 2016. p. 84.

<sup>27</sup> Apresentação da Abramge ao GTI-OPME, 2015.

que sobretaxava com a sua própria comissão, passando o valor para o plano de saúde arcar com essa despesa agravada pelo custo da corrupção.

Como ficou evidente, houve lesão à coletividade e contra as relações de consumo, pois os beneficiários dos planos de saúde tiveram que suportar as despesas superfaturadas dos seus convênios médicos e, por óbvio, foram onerados com os reajustes dos valores acima do que deveriam, dados os prejuízos decorrentes das fraudes perpetradas. Devido a isso, em 2017, a Abramge, noticiou a abertura de uma ação coletiva de reparação proposta nos Estados Unidos contra as empresas multinacionais daquele país com subsidiárias e distribuidoras no Brasil, fato noticiado na página oficial da entidade:

A entidade ingressou com as ações civis em cinco Estados norte-americanos (Nova York, Minnesota, Dallas, Ohio e Delaware) em que pede reparação de danos e indenização às empresas Boston Scientific, Arthrex, Zimmer Biomet Holdings, Abbott, Biotronik, Orthofix, Stryker Corporation e St Jude Medical. A estimativa é que o prejuízo causado aos planos ultrapasse US\$ 100 milhões.<sup>28</sup>

No bojo das apurações legislativas que permearam a discussão nacional sobre o caso exposto, destaque-se o relatório final da CPI das Próteses, do Senado Federal<sup>29</sup>, com encaminhamento de um projeto de lei com intuito de regulamentar o mercado de dispositivos médicos no país. No capítulo IV, que versa sobre as atividades passíveis de sanções aos agentes que cometam condutas corruptivas, está a previsão de penas severas de reclusão a quem receber ou ofertar qualquer tipo de vantagem ou comissão a estabelecimento de saúde ou a prestador de serviços de saúde em razão da comercialização, aquisição,

---

<sup>28</sup> UNAFISCO SAÚDE. *Planos processam “máfia das próteses”*. Brasília, DF: [s. n.], 2017. Disponível em: <https://unafiscosaude.org.br/site/planos-processam-mafia-das-proteses/>. Acesso em: 31 out. 2022.

<sup>29</sup> BRASIL. *Relatório final: CPI das Próteses*. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/produtosparasaude/temas-em-destaque/arquivos/7277json-file-1>. Acesso em: 31 out. 2022.

prescrição, indicação, emprego ou utilização de dispositivos médicos implantáveis, além de multas pesadas às pessoas jurídicas que estiverem envolvidas em casos de corrupção.

Nas discussões legislativas que sobrevieram a respeito do tema, foram-se agregando outras denúncias, trazendo demandas sobre outros setores da economia brasileira que tinham práticas semelhantes aos do caso da cartelização dos médicos da área da ortopedia – o mercado de medicamentos e o de *Stent's* cardíacos são alguns exemplos que se pode citar. Com isso, aumentando o enfoque da discussão dentro da casa legislativa, houve a mudança do texto proposto ao término da CPI do Senado, passando a tratar sobre a regulação com abrangência em diversas áreas da saúde, ainda com a finalidade do combate à corrupção privada no país.

Após a ampliação da discussão legislativa, os quatro projetos de lei apresentados ainda naquele ano de 2015 – com destaque ao PL 2.452/2015<sup>30</sup>, com a tipificação do crime de corrupção privada – para combater esta espécie de conduta corruptiva ainda não viraram uma realidade dentro do nosso ordenamento jurídico pátrio. Assim, segue persistindo a lacuna de combate à corrupção no Brasil.

A despeito dessa falta de intervenção estatal na agenda de combate aos nefastos efeitos desse tipo de fraude empresarial, as empresas multinacionais detentoras das marcas e os fabricantes de dispositivos médicos intervieram nas suas subsidiárias nacionais, criando companhias no Brasil para comercialização de seus produtos no país. Mesmo as empresas não envolvidas no escândalo tomaram essa medida, aplicando a metodologia do *compliance* amplamente no mercado privado de dispositivos médicos com o fim de mitigar as causas de corrupção nesse mercado.

---

<sup>30</sup> BRASIL. PL 2.452/2015. Criminaliza as condutas perpetradas pela "Máfia das Órteses e Próteses". Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594345>. Acesso em: 31 out. 2022.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após terem transcorrido sete anos da veiculação da matéria jornalística que denunciou as fraudes que ocorriam no mercado de implantes e dispositivos médicos no Rio Grande do Sul, esta pesquisa faz uma revisão bibliográfica e um estudo de caso *ex-post-facto* sobre esse *hard case* empresarial, acerca da corrupção ocorrida no esteio privado.

O estudo trata da evolução histórica de fatos e fundamentos que levaram à criação do *compliance* empresarial e, agregados a este, inúmeros institutos de gestão corporativa e boas práticas mercadológicas que foram cruciais para os grandes avanços obtidos no combate à corrupção privada no país e no mundo.

Demonstrados os meandros do caso concreto da fraude entre particulares, na qual médicos e empresas distribuidoras de implantes agiam em conluio para locupletarem-se às custas dos beneficiários dos planos de saúde suplementar no país, percebe-se como podem ser nocivos os efeitos civis, penais e mercadológicos advindos do relacionamento corrupto entre esses agentes no mercado privado de saúde. Diante da morosidade do Congresso Nacional em entregar uma resposta estatal para o tema e, ademais, frente à míngua da pressão pública sobre a cobrança de soluções e explicações que os responsáveis deveriam prestar, os perpetradores dessas fraudes seguem sem dar respostas à sociedade brasileira.

Ao serem analisados os objetivos e o arcabouço jurídico do *compliance*, o instituto mostrou-se de grande valia para o caso concreto e para todo meio corporativo como exemplo de intervenção privada no mercado, podendo-se afirmar que a forma de mitigação encontrada para o caso concreto foi a aplicação do *compliance* como arquétipo das relações entre os planos de saúde e empresas do ramo de dispositivos médicos. Ainda, as diretrizes de governança corporativa encontradas nos

programas de integridade foram empregadas para pautar as relações entre médicos e representantes de fábricas multinacionais, atenuando os graves efeitos da corrupção privada nesse setor.

O projeto de lei apresentado no relatório final da CPI do Senado Federal, com a criminalização de agentes envolvidos em corrupção privada, na área médica, aos moldes da legislação aplicada no Reino Unido, como o *Bribery Act*, é um avanço na agenda nacional de combate à corrupção. Todavia, é ainda um tratamento inadequado para a problemática, sendo cada vez mais imperiosa a observância dos preceitos pautados pela ética nas relações profissionais e corporativas no âmbito da gestão empresarial, aliada às diretrizes do *compliance*, para mitigação da ocorrência de novos casos como o da “máfia das próteses”.



## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. *Relatório final do grupo de trabalho externo de órteses, próteses e materiais especiais (GTE OPME)*. Rio de Janeiro: ANS, 2016.
- ANTONIK, Luís Roberto. *Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial: uma visão prática*. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2016.
- BIG FIVE Accounting Firm definition. *Law insider*, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.lawinsider.com/dictionary/big-five-accounting-firm#:~:text=Big%20Five%20Accounting%20Firm%20means%20any%20of%20Arthur%20Andersen%2C%20Deloitte,%2C%20PricewaterhouseCoopers%20and%20Ernst%20%26%20Young>. Acesso em: 30 set. 2022

- BRASIL. *PL 2.452/2015*. Criminaliza as condutas perpetradas pela "Máfia das Órteses e Próteses". Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594345>. Acesso em: 31 out. 2022.
- BRASIL. *Relatório Final: CPI das Próteses e Medicamentos*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/download/CPI\\_Pr%C3%B3teses/ANEXO\\_PR\\_0006\\_2016\\_1.pdf](http://www.al.rs.gov.br/download/CPI_Pr%C3%B3teses/ANEXO_PR_0006_2016_1.pdf). Acesso em: 31 out. 2022.
- BRASIL. *Relatório final: CPI das Próteses*. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/produtosparasaude/temas-em-destaque/arquivos/7277json-file-1>. Acesso em: 31 out. 2022.
- CRUZ, Marco. *Fazendo certo a coisa certa: como criar, implementar e monitorar programas efetivos de compliance*. Porto Alegre: Simplíssimo, 2017.
- FÉRES, Marcelo Andrade; CHAVES, Natália Cristina. *Sistema anticorrupção e empresa*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.
- GIOVANINI, Wagner. *Compliance: a excelência na prática*. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.
- IDISA. *Judicialização da Saúde: mais de 240 mil processos tramitam na Justiça*. São Paulo: Idisa, [2020?]. Disponível em: [http://www.idisa.org.br/site/documento\\_5070\\_0\\_judicializacao-da-saude:-mais-de-240-milprocessos-tramitam-na-justica.html](http://www.idisa.org.br/site/documento_5070_0_judicializacao-da-saude:-mais-de-240-milprocessos-tramitam-na-justica.html). Acesso em: 15 out. 2022.
- LUCAS, Laís Machado. *Programas de integridade nas sociedades anônimas: implementação como conteúdo do dever de diligência dos administradores*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.



- MÁFIA DAS PRÓTESES coloca vidas em risco com cirurgias desnecessárias. Rio de Janeiro: Rede Globo, 2015. Programa Fantástico.
- NEGRÃO, Célia Regina P. Lima; PONTELO, Juliana de Fátima. *Compliance, controles internos e riscos: a importância da área de gestão de pessoas*. 2. ed. Brasília, DF: Editora Senac, 2017.
- RAMOS, Pedro Luís Gonçalves. *A máfia das próteses: uma ameaça à saúde*. São Paulo: Évora, 2016.
- SANT'ANNA, Ivan. *1929: quebra da bolsa de Nova York*. [S. l.]: Inversa, 2018.
- TOMAZ, Roberto Epifânio (org.). *Descomplicando o compliance*. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018.
- UNAFISCO SAÚDE. *Planos processam "máfia das próteses"*. Brasília, DF: [s. n.], 2017. Disponível em: <https://unafiscosaude.org.br/site/planos-processam-mafia-das-proteses/>. Acesso em: 31 out. 2022.
- VERSIGNASSI, Alexandre. *Crash! Entenda a crise: estamos no meio da maior crise econômica dos últimos 80 anos. E o fantasma da Grande Depressão dos anos 30 ressuscitou. E agora? Saiba como a história explica o que aconteceu. E o que será do nosso futuro*. *Super Interessante*, [s. l.], 31 out. 2016. Disponível em: <https://super.abril.com.br/comportamento/crash-entenda-a-crise/>. Acesso em: 23 ago. 2022.