



PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE CORPORATIVO E ADMINISTRATIVO NO BRASIL: BREVE ENSAIO E (IM)POSSÍVEL FUSÃO DE CENÁRIOS PELA PROMOÇÃO DA ÉTICA

INTEGRITY PROGRAMS AND COMPLIANCE CORPORATIVE AND ADMINISTRATIVE IN BRAZIL: SMALL THESIS AND IMPOSSIBLE OR POSSIBLE FUSION OF SCENARIOS FOR THE PROMOTION OF ETHICS

Brenda de Quadros Pereira¹

RESUMO - O presente estudo traça linhas sobre o Programa de Integridade e Compliance no âmbito corporativo no Brasil, considerando o aspecto internacional de sua implementação no mercado financeiro e a utilização do mecanismo de conformidade como um diferencial comercial. Após, promove a análise do cenário sobre o Programa de Integridade e Compliance no setor público no Brasil, com aprofundamentos sobre a Lei Anticorrupção, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU). A partir de tais visões, compreende-se as diferenças entre os modelos de programa de integridade e as debilidades e desafios de suas implementações. Por fim, diante disso, verifica-se a viabilidade de desenvolvimento de uma conexão mais fluída entre os programas de Compliance público e privado, para desenvolvimento de um movimento único, efetivo e consistente pela conformidade, compreendendo o clamor social pelo combate à corrupção e a necessidade da ética ser interpretada e promovida como um todo institucional.

PALAVRAS-CHAVE - Programa de Integridade. Compliance Privado. Compliance Público. Gestão corporativa. Gestão administrativa.

ABSTRACT - This study outlines the Program of Integrity and Compliance in the corporate sector in Brazil, considering the international aspect of its implementation in the financial market and the use of compliance mechanisms as a commercial differential. Afterwards, it analyzes the scenario regarding the Program of Integrity and Compliance in the public sector in Brazil, with a deepening on the Anti-Corruption Law, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), and the guidelines of the Comptroller General's Office (CGU). Based on these views, it is understood the differences between the models of integrity program and the weaknesses and challenges of their implementation. Finally, given this, it verifies the feasibility of developing a smoother connection between public and private compliance programs, to develop a unique, effective and consistent movement towards compliance, understanding the social demand for combating corruption and the need for ethics to be interpreted and promoted as a whole institutional aspect.

¹ Brenda de Quadros Pereira é bacharela em Direito pelo Centro Universitário Metodista - IPA. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Uniritter. Especialista em Direito Eleitoral pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP. Cursa MBA em Compliance e Relações Governamentais pela Uninter. Advogada e Compliance Officer. Mestranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc.



KEYWORDS - Program of Integrity. Private Compliance. Public Compliance. Corporate Management. Administrative Management.

1 Introdução

Nos últimos anos, a implementação de programas de integridade e *Compliance* tornou-se cada vez mais comum no Brasil, tanto no âmbito corporativo quanto no administrativo. A globalização, crises financeiras, escândalos de corrupção e a intensificação da concorrência têm sido fatores importantes para o aumento da importância desses programas, que passaram a ser vistos como diferencial comercial ou requisito essencial para a garantia de uma gestão pública proba.

No mercado financeiro global, por exemplo, a implementação de programas de integridade e *Compliance* por empresas multinacionais figura exigência imprescindível, notadamente, para relações comerciais com os Estados Unidos. Tais programas privados visam garantir a conformidade das empresas com as normas e regulamentações locais e internacionais, mitigar riscos de corrupção e fraude, bem como promover a sedutora imagem de integridade corporativa.

No âmbito da Administração Pública, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) estabeleceu a obrigação de as empresas adotarem medidas de integridade e Compliance como requisito para participar de licitações públicas, como resposta às diretrizes da Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, cujo Brasil é signatário. Afora isso, a Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolve planos de ação contínuos para estabelecer diretrizes e orientações que visam aprimorar a gestão de riscos e a prevenção de ilícitos no setor público e privado.

No entanto, ainda há desafios a serem enfrentados na implementação dos programas de integridade e *Compliance* no Brasil, seja no cenário privado, seja no público. Isso porque, muitas empresas ainda têm dificuldades em compreender a importância desses programas e em adotá-los de forma consistente e efetiva, situação que se replica no setor público pela ausência de obrigatoriedade uniforme. Além disso, há diferenças significativas entre os modelos de programa de integridade, promovidas, notadamente, pela doutrina, que dificultam sua aplicação.



Assim, o presente trabalho pretende apresentar uma possível solução para essa objeção à integridade, qual seja: maior conexão entre os programas de *Compliance* público e privado, para que empresas e órgãos possam reunir esforços e experiências para promover um movimento consistente pela conformidade. Porém, as nuances dessas fusões serão estudadas cautelosamente, observando os parâmetros de razoabilidade, visando inspirar a adoção de programas de integridade de forma consistente e efetiva, para promover ambiente ético, transparente e confiável minimamente esperado pela sociedade.

2 Visões sobre o Programa de Integridade e *Compliance* no âmbito corporativo no Brasil

A ética institucional está na pauta principal da sociedade, a nível global, nas últimas décadas em decorrência do acréscimo de casos envolvendo escândalos de corrupção, lavagem de dinheiro e outros ilícitos de cunho financeiro, no âmbito político e empresarial. Internacionalmente, como um mecanismo de mitigação e combate à inconformidade, desenvolveu-se conceitos de governança, boas práticas e *Compliance*. No Brasil, justamente para responder casos de inconformidade e irregularidade no cenário político, tal movimento não seria diferente, tendo por base os mesmos instrumentos de integridade.

Dentre as possíveis medidas para promover e tutelar a integridade institucional, em âmbito público e privado, salienta-se o mecanismo de *Compliance*, como braço da governança corporativa, que possui diferentes fontes normativas, estruturas, nomenclaturas e áreas de implementação, conforme já abordado. Com base nisso, parte da doutrina nacional pretendeu trazer distintas concepções para programa de integridade, conformidade e legalidade, traçando páginas sobre várias nuances e quadros de implementação. Mesmo que, para fins estruturação acadêmica, em certo ponto, possa se fazer interessante essas divisões, calha conceber que detêm baixa finalidade prática e não contribuem para a escopo primordial do *Compliance*, qual seja: ser efetivo no combate a patologias corruptivas. À vista disso, adotou-se durante a jornada deste trabalho uma concepção síncrona da terminologia do instrumento de conformidade, compreendendo-o como um programa capaz de promover a ética corporativa e governamental.

No entanto, tem-se como necessário compreender suas diferentes áreas e formas de ambientação e aplicação, o que será realizado nas próximas linhas. De início, quando concebida



a dicotomia entre *Compliance* público e privado, considera-se os diferentes aspectos de sua implementação, tais como, forma de estruturação, âmbito de atuação, restrições legislativas, interesses, objetivos e processos para otimização. Além disso, impõe reconhecer que os principais sujeitos - ativos e passivos - que deverão se adequar para manter relação com o órgão ou empresa que esteja em plano de integridade poderão possuir características diversas, bem como contar formas de conexão e responsabilidade diferentes.

Iniciar-se-á o estudo pelo âmbito privado, uma vez que, apesar dos registros dos primórdios sistemas de *Compliance* estarem relacionados a atos de corrupção no governo norte-americano, notadamente o escândalo de ilícitos financeiros de Watergate, na década de 1970, as legislações que sobrevieram o acontecimento refletiam prioritariamente em instituições privadas. Isto porque, a primeira legislação histórica está representada pela a Lei Federal americana *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), que foi aprovada em 1977. A FCPA tornou ilegal para as empresas americanas realizarem subornos a funcionários estrangeiros para obter negócios ou outras vantagens. Afora isso, exigiu que as empresas registradas na Bolsa de Valores dos EUA mantivessem controles internos adequados e precisos, para garantir que seus livros contábeis venham a refletir com precisão suas transações².

Após tal ação, diversas outras normativas no mundo foram editadas, visando adequar o mercado global às exigências de integridade dos Estados Unidos, dentre elas, o tratado “Guia para Empresas Multinacionais”, editado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A partir de então, possuir uma estrutura de integridade, no mercado corporativo, tornou-se um diferencial competitivo, sinônimo de crescimento internacional, inclusive para empresas brasileiras, haja vista que se trata de critério obrigatório para abertura de capital na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros do Brasil (B3)³. Observando a concepção estratégica do *Compliance* privado, Queiroz afirma:

Não obstante quanto à teoria do risco, inerente a qualquer empreendimento, e a necessidade de adequá-lo ao cumprimento das normas, preceitos e diretrizes corporativas, a fim de estabelecer um processo governativo eficaz e prático, à luz das melhores práticas, o compliance faz parte do planejamento estratégico e funciona

² ROCHA JUNIOR, F. A. R. M.; GIZZI, G. F. T. B. **Fraudes corporativas e programas de compliance**. Curitiba: Intersaberes, 2018. p 106.

³ BRASIL, Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros do Brasil (B3). Regulamento de Acesso Com Marcas. Disponível em: <https://www.b3.com.br/pt_br/regulacao/estrutura-normativa/acesso/>; Acesso em 26 de mar. 2022.



como modelo de gestão e de negócio, certo de que é um meio para a organização alcançar os seus objetivos traçados. (QUEIROZ, 2019, 71)⁴.

O Programa de Integridade Privado poderá ter por subsídio normativo não obrigatório, além das disposições da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) e do seu decreto regulamentador (Dec. n. 11.129/2022)⁵, as normativas ISO, que representam um conjunto de padrões internacionais criados pela *International Organization for Standardization* (ISO), visando estabelecer requisitos, diretrizes e práticas recomendadas para diversos aspectos de gestão e operação de empresas e organizações. A implementação de normas ISO, mesmo que facultativa, pode auxiliar empresas a demonstrarem o seu compromisso com a conformidade legal, a ética nos negócios e a melhoria contínua de seus processos⁶.

Ao estruturar-se como um instrumento gerido em pilares, abrangendo o suporte da alta-administração, avaliação de riscos, estabelecimento de políticas de integridade, controles internos, canal de denúncias, investigações internas, treinamentos e comunicações, diligências prévias, auditorias e monitoramento, o *Compliance* abrange diversas áreas, pessoas e setores da empresa que está atuando, permitindo que suas vicissitudes sejam expostas, analisadas e aprimoradas. O programa buscará, primordialmente, prevenir, detectar e responder quaisquer debilidades institucionais⁷.

Por ser um sistema vivo, está em constante evolução e aprimoramento, inclusive nesta característica que garantirá sua efetividade como promotor de integridade porque não se restringe a expor o estado das coisas, sendo, sobretudo, responsável por alterar os pontos de riscos e inadequação para garantir, sempre, maior lisura e credibilidade do órgão ou empresa que estará o recebendo. Por mais que o caminho para implementação encontre restrições, seja por falta de capacidade técnica e financeira, seja por ausência de real interesse, não há como recusar os benefícios que um sistema de integridade poderá promover⁸.

⁴ QUEIROZ, Rodrigo Campos de. Políticas de governança e de compliance objetivando mitigar os riscos das organizações. In *Caderno de Pós-graduação em Direito: Compliance e relações governamentais* / coordenadores, Lilian Rose Lemos Rocha [et al.]. CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UniCEUB. INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD. 2019. p. 23.

⁵ Ressalta-se que tais normativas são de cunho obrigatório quando implementadas em empresas privadas que estabelecem relação contratual com a administração pública.

⁶ PORTO, Éderson Garin. *Compliance & Governança Corporativa: uma abordagem prática e objetiva*. 2ª Edição. Lawboratory: Porto Alegre. 2022. p. 51.

⁷ ASSIS, Marcos. *Compliance: como implementar*, 1ª edição. São Paulo: Editora Trevisan, 2018. 9788595450356. Disponível em: <https://integridade.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595450356/>. Acesso em: 13 abril de 2022.

⁸ ALENCASTRO, Mario Sergio Cunha; ALVES, Osnei Francisco. *Governança, gestão responsável e ética nos negócios*. Curitiba: Intersaberes, 2017. p. 21.



Seus pontos positivos são destacados pela doutrina e, constantemente, indicados pelas instituições que já conseguem possuir planos estruturados de integridade e, em verdade, não estão limitados a conferir maior ética institucional, apesar de ser seu foco primordial. Fala-se que a implementação de mecanismos de integridade, em médio prazo, consegue estabelecer maior eficiência à gestão política e empresarial, desenvolver positiva repercussão midiática e, até mesmo, promover a democracia representativa, haja vista que também envolverá questões como igualdade, combate ao racismo, machismo e outras excludentes sociais, rompendo o circuito de retroalimentação da corrupção⁹.

Salienta-se, em razão do *Compliance* privado atingir o mercado empresarial, repercute valores de integridade, porém, também considera características concorrenciais nacionais e internacionais, alterando seu foco conforme a tendência do mercado para fins de atendimento e comoção do comércio em que se reflete¹⁰. Todavia, importante estabelecer que, anteriormente a qualquer aplicação de método ou sistema indicado no mercado, faz-se necessária a avaliação minuciosa do quadro de riscos da empresa sujeita a implementação, estabelecendo planos de ação adequados à realidade, sob pena de estabelecer um programa inefetivo, justamente o que alerta Hepburn, no relatório da OCDE de Alternativas à Regulamentação Tradicional, promovido pela Divisão de Política Regulatória da OCDE:

Compliance strategies may therefore be as important in relation to market-based instruments as for other instruments which aim to change the behaviour of businesses and citizens. Prior to introducing a market-based instrument there should be an analysis of the likely level of compliance with the instrument and the factors which affect compliance. This information can then be used to improve the design of the instrument before it is introduced. (HEPBURN, p. 28, 2006)¹¹.

Logo, pelo narrado, extrai-se que o Compliance Corporativo, ou Empresarial, está prioritariamente condicionado ao âmbito privado, sendo a modalidade mais difundida globalmente em razão das empresas multinacionais necessitarem realizar adequação aos

⁹ QUEIROZ, Rodrigo Campos de. Políticas de governança e de compliance objetivando mitigar os riscos das organizações. In Caderno de Pós-graduação em Direito: **Compliance e relações governamentais** / coordenadores, Lilian Rose Lemos Rocha [et al.]. CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UniCEUB. INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD. 2019. p. 71.

¹⁰ SANTOS, Bruno Torelli dos. **Compliance nas contratações públicas**. Contentus: Curitiba, 2020. p. 9.

¹¹ HEPBURN, Glen. **Relatório da OCDE de Alternativas à Regulamentação Tradicional**, promovido pela Divisão de Política Regulatória da OCDE. 2006. p. 28. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>> Acesso em 26 mar. 2023.



parâmetros de conformidade norte-americanos, o que se difundiu de igual modo no Brasil. Ademais, não há legislação específica no que tange o Programa de Integridade Privado voltando para instituições que somente atuam no mercado corporativo, devendo ocorrer a implementação das normativas nacionais e internacionais recorrentes. Neste momento, contudo, resta o questionamento: será que o Programa de Compliance voltado ao setor público possui diferenças significativas em relação ao privado? Quais obstáculos tais distinções impõem para a integridade? As respostas serão propostas nos próximos capítulos deste ensaio.

3 Visões sobre o Programa de Integridade e *Compliance* no âmbito da Administração Pública no Brasil

Como visto, o *Compliance* em âmbito privado, por sua origem em âmbito global, recebe contornos diferenciados, notadamente quando a empresa que o adota somente possui relações com entes privados, configurando-se como uma escolha estratégica, assumindo um caráter mais imediatista. Por outra esteira, o Programa de Integridade no setor público, principalmente brasileiro, quando implementado, origina-se de determinação legal, com um nível de predeterminação maior, por manter, necessariamente, relação com entidades governamentais e por estar adstrito aos princípios constitucionais administrativos.

Em que pese a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) representa o marco legal de maior expressão e força para incremento da integridade nas relações públicas, não constitui, verdadeiramente, a primeira normativa que exige padrões de conformidade na atuação estatal no Brasil, sendo precedida, em especial, pelas Leis 10.520/2002 e 11.079/2004. A Lei 10.520/2002 instituiu a modalidade de licitação chamada Pregão Eletrônico, que permite a realização de licitações de forma mais ágil e transparente por meio de plataformas eletrônicas. Já a Lei 11.079/2004 estabeleceu normas gerais para as parcerias público-privadas (PPPs) no Brasil. Essas parcerias visam a transferência de responsabilidades entre o setor público e privado para a realização de projetos de interesse público, como a construção de rodovias, hospitais e escolas¹².

¹² PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. ***Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento***. 2ª Edição. Forum: Belo Horizonte, 2020. p . 58-59.



Tais disposições foram relevantes no cenário nacional, mas eram insuficientes considerando o cenário político da época, que exigia contornos mais incisivos de combate à corrupção, e a necessidade de atendimento da Convenção Sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais da OCDE, que o Brasil ingressou como signatário. Em decorrência disso, em 2010, a Controladoria-Geral da União (CGU) elaborou o projeto de lei que originou a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), com o objetivo de prevenir e combater atos de corrupção no setor público e empresarial. A Lei Anticorrupção foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela presidente da República em 2013, tornando-se uma das principais legislações brasileiras voltadas para responsabilizar empresas envolvidas em práticas corruptas e incentivar a implementação de programas efetivos de Compliance em todo o setor público e empresarial.

A Lei n. 12.846/2013, desde sua publicação, estabelece a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas por atos de corrupção praticados em seu nome ou em seu benefício contra a Administração Pública, para tanto, impõe requisitos que devem ser observados pelos programas de *Compliance* das empresas que estão sujeitas a contratação pública a fim de serem considerados efetivos. Para fins de instrumentalização das medidas, fora editado o Decreto nº 8.420/2015 para, entre outras questões, estabelecer procedimentos para a aferição da responsabilidade, a criação de canais de denúncia interna, a realização de *due diligence* para identificação de terceiros envolvidos em atos ilícitos, a capacitação de funcionários em questões de integridade e a implementação de controles internos para prevenção de fraudes, o que restou aprimorado, recentemente, pelo Decreto nº 11.129/2022¹³.

Não obstante a predileção da Lei Anticorrupção em atingir empresas, estava adstrita às instituições privadas que estabeleciam relações com a Administração Pública. Dessa forma, suas finalidades possuíam contornos eminentemente públicos, fomentados pelo esforço cada vez maior da CGU em impor diretrizes complementares aos órgãos públicos. Nesse mesmo ensejo, em 2015, a CGU publicou a Portaria nº 909, que dispõe sobre a estruturação, no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, de unidades de ouvidoria, e, em 2018, a Portaria nº 1.089, que estabelece as diretrizes para a implantação de programas de integridade nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. À vista disso, afirma-se que o programa

¹³ PORTO, Éderson Garin. **Compliance & Governança Corporativa: uma abordagem prática e objetiva**. 2ª Edição. Lawboratory: Porto Alegre. 2022. p. 74-75.



de integridade publicista deverá ter como norte normativo, além da legislação administrativista, disposições e diretrizes estabelecidas pela CGU, e, de modo adicional, sujeita-se aos órgãos de controle estadual ou municipal, a depender do nicho implementado¹⁴.

Segundo as diretrizes da CGU, o Programa de Integridade Público deverá contar com o comprometimento e apoio da alta administração, análise de riscos, código de conduta, políticas e programa de treinamento e comunicação, medidas de monitoramento e auditoria interna, bem como canais de denúncia para a comunicação de irregularidades e suspeitas de corrupção, visando garantir a adoção de medidas efetivas de *Compliance* e prevenção à corrupção nos órgãos públicos brasileiros¹⁵. De modo similar ao Compliance Privado, o Programa de Integridade Público não está - ainda - imposto de forma obrigatória a todos os órgãos estatais, o que importa no necessário e significativo esforço de agentes públicos e órgãos para sua promoção, contando com o apoio e incentivo da sociedade. Segundo Nascimento, o Programa de Compliance Público depende fomento da cultura de integridade no setor público, manifestando, em suas palavras:

Diante disso, se faz imprescindível esta nova direção para o âmbito público, com a constituição de uma ética pública firme e sólida, instituída por uma gestão pública forte e comprometida com a sociedade, em que a voz do poder seja a do Estado Democrático de Direito, de uma nação fundada nos preceitos da Constituição da República. Sendo estas diretrizes indispensáveis para combater e erradicar a corrupção sistêmica do cenário público brasileiro. Neste sentido, ressalta-se que é importante a conscientização e modificação no sistema político e público brasileiro, na perspectiva do compliance para os programas de governo, cabendo a aplicação de normativas já existentes no ordenamento jurídico do país. (NASCIMENTO, n. 440, 2020)¹⁶.

Em 2011, o Governo brasileiro solicitou à OCDE avaliação sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira, que restou concluída em 2017, indicando vários desafios em relação à integridade no país, apresentando como pontos de maior

¹⁴ OLIVEIRA, Flávia Harckbart de. Compliance nos Serviços Públicos Regulados: estudo de caso: fraude contábil na Worldcom. In Caderno de Pós-graduação em Direito: **Compliance e relações governamentais** / coordenadores, Lilian Rose Lemos Rocha [et al.]. CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UniCEUB. INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD. 2019. p. 23.

¹⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria n. 1.089, de 25 de abril de 2018**. Publicada em 26 de abril de 2018, no DOU. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33467>> Acesso em 26 de mar. 2023.

¹⁶ NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e *Compliance* no setor público. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. 2ª Edição. Forum: Belo Horizonte, 2020. p. 440.



gravidade a falta de independência e autonomia das instituições de controle e fiscalização, como a Polícia Federal, o Ministério Público e os tribunais de contas e os desafios significativos em relação à transparência e à participação cidadã na gestão pública. Durante o período de avaliação, o CGU lançou diversos planos de ação, buscando implementar uma série de medidas para fortalecer a integridade e prevenir a corrupção no país, abordando questões como a transparência na gestão pública, a participação cidadã e a capacitação de servidores públicos¹⁷. No entanto, nada valerá essa significativa movimentação do CGU se não for dada continuidade à efetivação dos planos e proliferada a cultura da integridade de forma geral, abraçando todas as estruturas e órgãos públicos.

Portanto, observa-se que, mesmo apresentando bases legais diversas, sujeitos e extensões distintas, o *Compliance* Privado e Público no Brasil são aproximados pela ausência de obrigatoriedade legal integral, pela viabilidade de adaptabilidade de pilares às necessidades do órgão em implementação e, porque não, pelos benefícios que podem importar para a sociedade, seja por gestões empresariais com comprovada conformidade e lisura, seja por uma administração pública mais proba. Contudo, a tendência pela dicotomização ainda paira, com especial nota na doutrina, por apego a barreiras estruturais entre público e privado que, ainda que formalmente existentes, estão em contínua revisão material pela necessidade de efetivação de princípios mais caros, quais sejam, democratização, eficiência e transparência. Com essa conjectura, passar-se-á a analisar, de forma mais detida, os cenários público e privado dentro da ótica da integridade.

4 A intersecção entre o *Compliance* Privado e Público pela promoção da ética: um caminho (im)possível

Os diferentes contornos dos modelos de aplicação e desenvolvimento do programa são relevantes para compreensão e extensão de sua implementação, porém, se tornam dispensáveis quando se voltam os olhos para os objetivos principiológicos do instituto de integridade, haja vista que, apesar de diversos, ambos - *Compliance* público e privado - podem e devem

¹⁷ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **3º plano de ação nacional em governo aberto**. Prevenção da Corrupção, Integridade e Transparência Pública. Publicada em 08 de dezembro de 2016, no Sítio Eletrônico do Governo Aberto. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46254>> Acesso em 26 de mar. 2023.



potencializar os mesmos resultados, quais sejam: lisura, transparência, combate à corrupção e à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, mitigação e prevenção a ilícitos e a irregularidades. O fato é que os plúrimos conceitos e requisitos, expressos, notadamente, pela doutrina, podem em muitos casos afastar o *Compliance* de sua real finalidade, tornando-o um instrumento burocrático com controles ineficientes.

Nessa visão, torna-se viável compreender os benefícios em conectar os cenários pretendendo efetivar com maior amplitude os objetivos comuns, como também facilitar a implementação em qualquer âmbito. Isso porque, otimizar e efetivar a implementação é reconhecer o valor que o *Compliance* tem frente ao combate aos vícios de moralidade e ética que tendem a fragilizar as instituições, públicas e privadas, brasileiras, afetando a credibilidade popular acerca da democracia representativa e prejudicando o fortalecimento e a promoção de direitos fundamentais.

Em outras linhas, para fins de potencialização de conformidade, embora possuam características e promotores diversos, a intersecção entre o Programa de Integridade Público e Privado tem especial força para incentivar a ampliação da implementação do sistema, uma vez que tornará obrigatório a existência de *Compliance* nos casos em que se busque estabelecer qualquer relação (pública e pública, pública e privada, privada e privada), o que aperfeiçoará a modernização do sistema por dar amparo para normativas atuais e internacionais de integridade e condicionará qualquer plano a princípios fundamentais e constitucionais, essenciais para fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Na mesma ordem de conjuntura, torna-se plausível a correlação entre *Compliance* Privado e Público no Brasil ao observarmos que o primeiro está relacionado a diretrizes de eficiência nas relações (seja comercial, trabalhista, ambiental e etc.), enquanto o último possui como postulado fundamental a eficiência administrativa, princípio fundamental expresso na Constituição Federal. Ou seja, existe uma intersecção evidente na sua origem axiológica. Corroborando com tal observação, Freitas pontua:

Sem receio de parecer repetitivo, a *eficiência*, princípio que foi inserido pela Emenda Constitucional n. 191998, positivou a exigência de os atos de gestão pública sejam evados de finalidade e motivação voltada para a excelência e efetividade do Estado, numa visão administrativa contemporânea voltada para os resultados e para a denominada governança corporativa. (FREITAS, p. 37)¹⁸.

¹⁸ FREITAS, Daniel. **Compliance e políticas anticorrupção**. Curitiba: Contentus, 2020. p. 37.



Essa interrelação comporta-se de forma estratégica porque o sistema de governabilidade e de gestão empresarial está cada vez mais fluído, impondo uma comunicação entre os organismos para fins de validação de informações, investigações e auditorias. Ao passo que concebermos o *Compliance* como um todo ético, em que a empresa localizada na cidade X, mesmo que não opere comercialização direta com as entidades públicas, busque se adequar às diretrizes de integridade pública, estaremos, de forma unitária, garantindo conformidade corporativa e governamental, ressaltando padrões éticos-sociais validados para a comunidade, que manterá um contato íntegro tanto com o município quanto com a empresa.

Nesse passo, o contrário, ou seja, o município X buscar se adequar às empresas que possuem programa de integridade, também se faz cabível, porque garantirá que toda e qualquer relação, mesmo que indireta, esteja pautada em noções corporativas adequadas e atualizadas às necessidades daquele mercado regional. Isso porque, a compreensão correlata e cooperativa dos programas garantirá um todo ético capaz de atender às necessidades expressas e tácitas da população, pois não alimentará o circuito corruptivo desenvolvido pela complexidade das relações humanas e sociais. Pelas mesmas lentes, Blok ensina:

A empresa deve envidar seus esforços para conduzir seus negócios inadmitindo qualquer favorecimento pessoal ou para terceiros, jamais recorrendo a qualquer ato de corrupção, não tolerando favorecimento de terceiros em troca da execução de ato inerente às suas funções e/ou qualquer ato abusivo que possa ser entendido como influência real ou presumida. Sugere-se, igualmente, que a empresa, por meio de seu *tone from the top*, mantenha um diálogo aberto e fluído com as diferentes administrações públicas e fornecer eventuais informações requeridas com disponibilidade máxima para com estas no decorrer das suas inspeções ou verificações. (BLOK, 2018, p. 76)¹⁹.

Essa ponte de sistemas poderá ser estruturada pelo compartilhamento de informações de cunho público em plataformas comuns, unificação e simplificação de processos de investigação e auditoria, publicização de plataformas inteligentes e didáticas, aplicação de metodologias ágeis, padronização de processos a nível federal com contemplação de entes públicos e privados. Em perspectivas gerais, a simplificação, a tecnização e a democratização

¹⁹ BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2018. p. 76.



dos pilares, para fins de ampliação de sua aderência em diferentes realidades, serão medidas aptas para estabelecer pontos de conexão entre a governança corporativa e administrativa.

Não obstante o otimismo do parágrafo anterior, compreende-se que a conjugação público e privado demandará níveis aprofundados de conciliação, além da vontade dos representantes, públicos e comerciais, o que envolve inerentes debates de cunho subjetivo. No entanto, há de se reconhecer a vontade de promoção da integridade tanto quanto a vontade de constituição manifesta por Konrad Hesse²⁰, para garantir a moralidade progressivamente essencial para conservação e melhoria da vida social no contexto líquido e massificado que se encontra.

Entre os caminhos essenciais para construção padronizada de um programa de integridade está a promoção da educação social, ampliação da consciência política, combate à desinformação, conscientização acerca das vulnerabilidades sociais, garantia de lisura no processo eleitoral, formação adequada e especializada dos responsáveis pela implementação dos programas nas organizações privadas e incentivo para criação de entes representativos do setor comercial nos ambientes de debate público. A partir desse ponto, resta viável a conjugação de um procedimento para construção de um pacto nacional pela integridade, com audiências públicas e formulação de orientações comuns para implementação de um programa de *Compliance*, que deverá ser acompanhado por um processo de auditoria contínua e autônoma ao órgão ou organização sujeita, além de um conselho responsável pela atualização e adequação constante do protocolo nacional.

Em que pese não se possa divergir do fato de que o programa de integridade efetivo está condicionado à constituição de um sistema adaptável e exclusivo à realidade do ente ou empresa que estiver recebendo a implementação, a realidade é que um programa de *Compliance* bem-sucedido depende, prioritariamente, da construção de uma base consolidada em treinamento para seus envolvidos no que se refere ao significado e ao alcance da ética e da integridade, signos que são comuns ao âmbito público e privado²¹. Cumpre esclarecer que não está se propondo um sistema rígido e raso, mas sim um padrão razoável e imperativo que democratize as medidas de conformidade para fins de uniformizar o atendimento das

²⁰ HESSE, Konrad; MENDES, Gilmar Ferreira. **A força normativa da Constituição**. 1991. p. 25.

²¹ SILVA, Fabrício Lima; PINHEIRO, Iuri; BONFIM; Vólia. **Manual do compliance trabalhista: teoria e prática**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 88.



debilidades sociais e promover a legitimação das representações públicas e privadas, fortalecendo as instituições.

Em linhas finais, é imperioso que se esclareça que a interpretação sobre as normativas até então existentes pode não se fazer suficiente para esse processo de unificação. Isto porque, no que tange à legislação nacional, observa-se que a Lei Anticorrupção está constituída visando destinatários determinados (entes e entidades com conexão pública), ao passo que a legislação e os padrões de qualidade internacional, principalmente as normas ISO, possui amplo grau de complexidade e baixa potencialidade de aplicação compulsória. Dessa maneira, falar em instrumento único, um manifesto pela ética nacional, invoca campo frutífero de possibilidades de estudo, implementação e fortalecimento institucional, que deve ser objeto da continuidade desta pesquisa.

Assim, frente às debilidades morais e éticas que enfraquecem a instituição estatal, atingindo e prejudicando relações públicas e privadas, reconhecer as potencialidades do *Compliance* poderá ser um caminho estratégico para corrigir e mitigar novos escândalos envolvendo a prática de ilícitos. Para mais, mesmo concebendo as diversidades das modalidades de plano, convergir sua implementação e finalidade poderá ser uma solução adequada para ampliar a efetivação do sistema, modernizar os programas e garantir uma estruturação fluída que potencializará princípios fundamentais e constitucionais relevantes para o Estado Democrático de Direito.

5 Conclusão

Em um mundo marcado por vícios institucionais éticos e morais que corrompem e enfraquecem estruturas governamentais e corporativas, mecanismos administrativos como a governança, as boas práticas e o *Compliance* se mostram cada vez mais necessários para remediar as falhas de integridade, mitigar seus danos, expurgar seus deturpadores e promover a cultura de transparência e moralidade. Trata-se de um movimento de nível global que apresentou seus primeiros expoentes na década de 1970 e está ganhando contornos exponenciais em solo brasileiro.

No Brasil, o Programa de Integridade e *Compliance* Corporativo restou, inicialmente, difundido em decorrência da própria origem do fenômeno, em razão das empresas



multinacionais necessitem realizar adequação aos parâmetros de conformidade norte-americanos. Após diversos escândalos políticos e pressão internacional, a partir de 2010, o Governo brasileiro reforçou ações legislativas voltadas a instituir o Programa de Integridade e *Compliance* Administrativo, iniciando pelas empresas privadas condicionadas à contratação pública. Pelas fontes e inspirações plurais, as normas implementadoras de integridade no Brasil não refletem uma adequação estrutural, gerando diferentes conotações e procedimentos para o setor público e privado, o que resta continuamente alimentado pela própria doutrina jurídica.

Todavia, essa diversidade terminológica e estrutural do *Compliance*, à medida que especifica a sua implementação, barra a democratização e o acesso ao instituto, impedindo sua real efetividade, principalmente como instrumento de prevenção de vícios éticos. O fato é que, para fins de promoção integral e ampla da integridade, a manutenção da dicotomia público e privado tende a tornar os programas de integridade obsoletos, pouco integrativos, com baixo nível de adesão e incapazes de promover a transparência, lisura, moralidade e democracia necessárias, independentemente da área de incidência.

Dessa forma, deve se impulsionar a estruturação de um protocolo nacional de integridade, capaz de satisfazer padrões acessíveis de promoção ética, uniformizando processos, meios de auditoria e investigação, para fins de garantir a implementação em diferentes cenários com uma uniformização mínima capaz de validar e efetivar o programa, independentemente do ente ou organização que estiver implementado. Esse uniforme servirá como instrumento obrigatório e democratizador da integridade, fortalecendo a legitimidade das instituições públicas e privadas.

Portanto, pensar em *Compliance* deverá ser cada vez mais uma força conjunta, em que a integração da governança corporativa e administrativa estabelecem um elo para tornar a integridade um caminho único de fortalecimento e legitimação democrática, notadamente no Brasil, para fins de efetivar as programáticas normas constitucionais e desenvolver um ambiente moral capaz de otimizar o amadurecimento do Estado Democrático de Direito brasileiro.

REFERÊNCIAS



ALENCASTRO, Mario Sergio Cunha; ALVES, Osnei Francisco. **Governança, gestão responsável e ética nos negócios**. Curitiba: Intersaberes, 2017.

ASSIS, Marcos. **Compliance: como implementar**, 1ª edição. São Paulo: Editora Trevisan, 2018. 9788595450356. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595450356/>. Acesso em: 13 abril de 2022.

BRASIL, Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros do Brasil (B3). **Regulamento de Acesso Com Marcas**. Disponível em: <https://www.b3.com.br/pt_br/regulacao/estrutura-normativa/acesso/>; Acesso em 26 de mar. 2022.

_____. Controladoria-Geral da União. **3º plano de ação nacional em governo aberto**. Prevenção da Corrupção, Integridade e Transparência Pública. Publicada em 08 de dezembro de 2016, no Sítio Eletrônico do Governo Aberto. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46254>> Acesso em 26 de mar. 2023.

_____. Controladoria-Geral da União. **Portaria n. 1.089, de 25 de abril de 2018**. Publicada em 26 de abril de 2018, no DOU. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33467>> Acesso em 26 de mar. 2023.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de outubro de 1988.

_____. Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013. Diário Oficial da União, Brasil, 2 de agosto de 2013.

_____. Decreto nº 8.420/2015, de 18 de março de 2015. Diário Oficial da União, Brasil, 19 de março de 2015.

_____. Decreto nº 11.129/2022, de 11 de julho de 2022. Diário Oficial da União, Brasil, 18 de julho de 2022.

BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2018.

FREITAS, Daniel. **Compliance e políticas anticorrupção**. Curitiba: Contentus, 2020.

GOTO, Reynaldo. O combate à corrupção sob a ótica dos objetivos de desenvolvimento sustentável. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. 2ª Edição. Forum: Belo Horizonte, 2020.



HEPBURN, Glen. **Relatório da OCDE de Alternativas à Regulamentação Tradicional**, promovido pela Divisão de Política Regulatória da OCDE. 2006. p. 28. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>> Acesso em 26 mar. 2023.

HESSE, Konrad; MENDES, Gilmar Ferreira. **A força normativa da Constituição**. 1991.

NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e Compliance no setor público. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. 2ª Edição. Forum: Belo Horizonte, 2020.

OLIVEIRA, Flávia Harckbart de. Compliance nos Serviços Públicos Regulados: estudo de caso: fraude contábil na Worldcom. In **Caderno de Pós-graduação em Direito: Compliance e relações governamentais** / coordenadores, Lilian Rose Lemos Rocha [et al.]. CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UniCEUB. INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD. 2019.

PORTO, Éderson Garin. **Compliance & Governança Corporativa: uma abordagem prática e objetiva**. 2ª Edição. Lawboratory: Porto Alegre. 2022.

QUEIROZ, Rodrigo Campos de. Políticas de governança e de compliance objetivando mitigar os riscos das organizações. In **Caderno de Pós-graduação em Direito: Compliance e relações governamentais** / coordenadores, Lilian Rose Lemos Rocha [et al.]. CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UniCEUB. INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD. 2019.

ROCHA JUNIOR, F. A. R. M.; GIZZI, G. F. T. B. **Fraudes corporativas e programas de compliance**. Curitiba: Intersaberes, 2018.

SANTOS, Bruno Torelli dos. **Compliance nas contratações públicas**. Contentus: Curitiba, 2020.

SILVA, Fabrício Lima; PINHEIRO, Iuri; BONFIM; Vólia. **Manual do compliance trabalhista: teoria e prática**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.