



UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

BRENDA DE QUADROS PEREIRA

**DA GOVERNANÇA CORPORATIVA À GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA:
INTERSECÇÕES ENTRE O PROGRAMA DE COMPLIANCE PRIVADO E
PÚBLICO NO BRASIL**

Santa Cruz do Sul (RS)

2024

BRENDA DE QUADROS PEREIRA

**A GOVERNANÇA CORPORATIVA À GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA:
INTERSECÇÕES ENTRE O PROGRAMA DE COMPLIANCE PRIVADO E
PÚBLICO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Linha de Pesquisa de Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogerio Gesta Leal

Santa Cruz do Sul (RS)

2024

BRENDA DE QUADROS PEREIRA

**A GOVERNANÇA CORPORATIVA À GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA:
INTERSECÇÕES ENTRE O PROGRAMA DE COMPLIANCE PRIVADO E
PÚBLICO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Linha de Pesquisa de Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Dr. Rogerio Gesta Leal

Professor Orientador - UNISC - RS

Dr. Janriê Rodrigues Reck

Professor Examinador - UNISC - RS

Dr. Carlos Aymerich Caño

Professor Examinador - Universidade da Coruña, ESPANHA

CIP - Catalogação na Publicação

Pereira, Brenda

DA GOVERNANÇA CORPORATIVA À GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA:
INTERSECÇÕES ENTRE O PROGRAMA DE COMPLIANCE PRIVADO E PÚBLICO NO
BRASIL / Brenda Pereira. – 2024.

134f. ; 28 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz
do Sul, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Rogerio Leal.

1. Governança Corporativa. 2. Governança Administrativa. 3.
Compliance Privado. 4. Compliance Público. 5. Ética. I. Leal,
Rogerio. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pela oportunidade da bolsa que permitiu a construção desta pesquisa e a ampliação do meu desenvolvimento profissional.

À minha mãe, Simone Moraes de Quadros Telles, cuja força e o amor infinito moldaram a mulher que sou hoje. A senhora sempre enxergou além do que eu imaginaria que poderia ser e, por isso, sei que eu posso buscar tudo o que desejo com dedicação e honestidade.

Ao meu pai, Acelino Telles, exemplo de inteligência e profissionalismo, que sempre me mostrou as amplas potencialidades do caminho do estudo. Crescer o vendo nas salas de aula me ensinou o que é o amor ao que se faz. Graças ao senhor, encontro energia e amor na minha profissão.

Ao meu *dad*, Wilson Valério da Rosa Lopes, por escolher ser meu pai e me apoiar em todos os meus sonhos. Obrigada por tanto carinho, suporte e incentivo na minha jornada. Muitas das minhas vitórias somente tornaram-se possíveis por poder contar contigo.

Ao meu time da V4 Company pelo apoio irrestrito durante todo processo, em especial ao Jonathan Pinheiro Baumgarten, meu mentor, pela incansável vontade de me ajudar a vencer este e outros desafios.

Aos meus amigos do mestrado, Victória Scherer, Alice Wisniewski, Camila Conrad e Anderson Bosa, que fizeram esta jornada ser mais leve e colaborativa do que eu imaginava que poderia ser. Vocês tornaram o impossível alcançável por meio da cumplicidade e da amizade.

RESUMO

Nesta dissertação, investiga-se a interação entre Governança Corporativa e Governança Administrativa, com foco nos programas de *Compliance* no contexto brasileiro. Em meio a um cenário complexo de deslegitimação democrática, o objetivo é estabelecer um diálogo entre essas abordagens para aprimorar a integridade na gestão pública e privada, restaurando a confiança dos cidadãos nas instituições e, por conseguinte, a legitimidade democrática. Adotando uma abordagem hipotético-dedutiva, a pesquisa combina estudos doutrinários, normativos e análises exemplificativas de casos práticos. Busca-se compreender as variações, desafios e convergências dos programas de *Compliance*, com o intuito de formular um modelo de integridade eficaz capaz de enfrentar as deficiências de legitimidade que afetam instituições nos setores público e privado. Partindo do reconhecimento das fragilidades na construção institucional e democrática, particularmente na administração pública e nas entidades corporativas do Brasil, indaga-se sobre o potencial das ferramentas de *Compliance* para aprimorar a integridade em ambos os âmbitos e, por conseguinte, a legitimidade democrática. Simultaneamente, examina-se o impacto da aplicação dessas ferramentas na Governança Corporativa sobre o sistema de integridade da administração pública. Uma hipótese central deste estudo é a viabilidade de aprimorar a integridade na gestão pública e privada por meio do uso apropriado de ferramentas de *Compliance*, expandindo sua legitimidade democrática. Entretanto, para efetivar essa premissa, é essencial desenvolver protocolos de integridade e conformidade aplicáveis à Governança Administrativa e Corporativa, assegurando um nível essencial de ética institucional. Adota-se uma abordagem analítica, com foco na legislação relacionada à integridade nos setores público e privado, além das bases teóricas da governança. A análise de casos práticos auxilia na identificação de fragilidades, avanços e desafios enfrentados pelos programas de integridade, contribuindo para a formulação de uma solução sólida para questões éticas e de legitimidade. Esta dissertação é relevante em um contexto de demanda por integridade nas instituições, enfrentando questões de insegurança institucional, ética e legitimidade. Ao explorar a Governança Administrativa e Corporativa, com foco no *Compliance*, o trabalho busca contribuir para soluções que fortaleçam a representatividade democrática.

Palavras-chave: Governança Corporativa; Governança Administrativa; Patologias Corruptivas no Brasil; Compliance Privado; Compliance Privado;

ABSTRACT

In this dissertation, we investigate the interaction between Corporate Governance and Administrative Governance, with a focus on Compliance programs in the Brazilian context. Amid a complex scenario of democratic delegitimization, the goal is to establish a dialogue between these approaches to enhance integrity in both public and private management, restoring citizens' confidence in institutions, and consequently, democratic legitimacy. Adopting a hypothetical-deductive approach, the research combines doctrinal studies, normative analysis, and exemplary case analysis. We seek to understand the variations, challenges, and convergences of Compliance programs, aiming to formulate an effective integrity model capable of addressing the legitimacy deficiencies affecting institutions in the public and private sectors. Starting from the recognition of weaknesses in institutional and democratic construction, particularly in the Brazilian public administration and corporate entities, we inquire about the potential of Compliance tools to enhance integrity in both domains and, consequently, democratic legitimacy. Simultaneously, we examine the impact of applying these tools in Corporate Governance on the integrity system of public administration. A central hypothesis of this study is the feasibility of improving integrity in both public and private management through the proper use of Compliance tools, expanding their democratic legitimacy. However, to make this premise a reality, it is essential to develop integrity and compliance protocols applicable to Administrative and Corporate Governance, ensuring an essential level of institutional ethics. We employ an analytical approach, focusing on legislation related to integrity in both the public and private sectors, as well as the theoretical foundations of governance. The analysis of practical cases helps identify weaknesses, progress, and challenges faced by integrity programs, contributing to the formulation of a robust solution to ethical and legitimacy issues. This dissertation is relevant in a context of increasing demand for integrity in institutions, addressing issues of institutional insecurity, ethics, and legitimacy. By exploring Administrative and Corporate Governance, with a focus on Compliance, the research seeks to contribute to solutions that strengthen democratic representation.

Keywords: Corporate Governance; Administrative Governance; Corrupt Pathologies in Brazil; Public Compliance; Private Compliance;

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AICPA	Comitê de Procedimento de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BCBS	The Basel Committee on Banking Supervision
BM&F	Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros do Brasil
B³	Brasil, Bolsa, Balcão
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CGU	Controladoria-Geral da União
CICC	Convenção Interamericana contra a Corrupção
CNUCC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
IGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IIA	Institute of Internal Auditors
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
ISO	International Organization for Standardization
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	The Open Government Partnership
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PNPC	Saneamento - Programa Nacional de Prevenção à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro no Setor de Saneamento Básico
PPPs	Parcerias Público-Privadas
SEC	Securities and Exchange Commission
STPC	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 AS PROBLEMÁTICAS DE MORALIDADE E ÉTICA NO CENÁRIO PÚBLICO E PRIVADO NO BRASIL.....	12
2.1 Crise de legitimação democrática e patologias corruptivas no âmbito público e privado no Brasil.....	13
2.2 Controles internos administrativos e aspectos padrões de gestão empresarial.....	24
2.3 Contornos sobre governança corporativa e administrativa no Brasil	33
3 MARCOS TEÓRICOS E NORMATIVOS ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DE INTEGRIDADE NO ÂMBITO PRIVADO E PÚBLICO.....	43
3.1 Noções históricas, conceituais e jurídicas sobre integridade e moralidade pelo ponto de vista global.....	45
3.2 Aspectos históricos e teóricos da legislação brasileira, dos métodos de gestão empresarial e da doutrina jurídica sobre governança, boas práticas e Compliance.....	54
3.3 Normas internas ou regionais como base na fundamentação e estruturação de mecanismos de integridade.....	64
4 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE CORPORATIVO E ADMINISTRATIVO: FUSÃO DE CENÁRIOS PELA PROMOÇÃO DA ÉTICA NO SETOR PRIVADO E PÚBLICO.....	73
4.1 Programa de integridade e Compliance no âmbito corporativo no Brasil.....	75
4.2 Programa de integridade e Compliance no âmbito da Administração Pública no Brasil.....	88
4.3 A intersecção entre o Compliance Privado e Público pela promoção da ética: um caminho possível e necessário (?).....	97
5 CONCLUSÃO.....	106
6 REFERÊNCIAS.....	116

1 INTRODUÇÃO

Em face do intrincado panorama de deslegitimação democrática vivenciado nos últimos anos no Brasil, notadamente em decorrência de casos de corrupção e infrações de natureza ética, este trabalho propõe uma investigação teórica sobre a interface entre governança corporativa e governança administrativa, com um foco específico na interseção entre os programas de Compliance no setor público e privado. À vista disso, busca-se promover o diálogo entre essas abordagens para melhorar o sistema de integridade na gestão pública e privada e fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições, visando uma maior legitimidade democrática.

Através de uma análise embasada em doutrina e na avaliação exemplificativa de casos práticos, o objetivo geral da dissertação é compreender o desenvolvimento da governança administrativa e corporativa no contexto brasileiro, com um foco particular na adoção de boas práticas de *Compliance*. O trabalho dedica-se a investigar as variações, os desafios e as interseções dos diversos programas de *Compliance*, com o objetivo de delinear um modelo de integridade eficaz na mitigação das deficiências de legitimidade que afetam organizações tanto no setor público quanto no privado.

Partindo da problemática da persistente deficiência no fortalecimento institucional e democrático, notavelmente observada na administração pública brasileira e nas entidades corporativas, propõe-se a indagação sobre qual o potencial das ferramentas de Compliance para aprimorar a integridade tanto nas esferas pública como privada. Nesse contexto, pretende-se investigar de que maneira essas ferramentas de integridade podem ser instrumentalizadas para impulsionar a legitimidade da democracia, ao mesmo tempo que se analisa o impacto da sua aplicação na governança corporativa sobre o sistema de integridade da administração pública, com o intuito de fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

Com base nos enfrentamentos teóricos levantados, a hipótese formulada pressupõe a viabilidade de aprimorar a integridade na gestão pública e privada

por meio da aplicação apropriada de ferramentas de *Compliance*, com o objetivo de expandir a sua legitimidade democrática. No entanto, para concretizar essa premissa, torna-se imperativa a concepção de protocolos de integridade e conformidade a serem implementados no contexto da governança administrativa e corporativa. Afinal, o desenvolvimento de um sistema eficiente, de fácil acesso e ágil, que assegure um nível essencial de ética institucional, é crucial para fomentar a confiança da sociedade.

Para tanto, o estudo adotará uma abordagem hipotético-dedutiva, baseada em pesquisa doutrinária, normativa e análise de casos concretos. Inicialmente, será realizada uma investigação teórica e normativa sobre as estruturas de governança administrativa e corporativa no contexto brasileiro. Subsequentemente, será conduzida uma análise de casos práticos para identificar deficiências, progressos e desafios em relação aos diversos programas de integridade, visando estabelecer pontos de convergência para a formulação de uma solução sólida para a crise de insegurança, falhas éticas e deslegitimação que o país enfrenta.

O método de procedimento adotado caracteriza-se como analítico, com o uso de instrumentos de pesquisa que incluem a legislação relacionada à gestão e integridade nos setores público e privado, além das bases teóricas que embasam o estudo da governança administrativa e corporativa. Com o emprego de técnicas de pesquisa bibliográfica, abrange-se fontes legislativas e doutrinárias, além de pesquisa documental relacionada aos programas de integridade implementados nos setores público e privado no Brasil. Com isso, torna-se possível identificar fraquezas e oportunidades na implementação da governança em diversos cenários, com o intuito de forjar um caminho para mitigar as deficiências éticas e de legitimidade.

Para construir a narrativa proposta, inicia-se pela concepção das problemáticas de moralidade e ética no cenário público e privado no Brasil, o que exige a exposição da crise de legitimidade política e governamental brasileira, decorrente de décadas de escândalos envolvendo corrupção e práticas financeiras ilícitas. Portanto, no primeiro capítulo explora-se casos

concretos que evidenciam as fraquezas éticas nos diversos cenários institucionais do país, que afetam a confiança social, a legitimidade democrática e a segurança jurídica. Além disso, analisa-se os instrumentos de controle utilizados no Brasil, tanto no setor público quanto no privado, para combater a corrupção e práticas antiéticas. Desde logo, aborda-se a estrutura teórica da governança em órgãos públicos e privados, propondo contribuições para reforçar a confiabilidade e legitimidade institucional, visando enfrentar o desafio ético. Essas concepções servirão de base para a dissertação.

A partir do segundo capítulo, analisa-se a evolução teórica e normativa da integridade no Brasil, examinando a relação entre ética, moral e Direito ao longo da história da filosofia e do pensamento jurídico. Com o avanço das complexas relações sociais, atos prejudiciais à ética e à moral resultaram em uma ampliação das normas rigorosas para combater a corrupção, principalmente no setor público, com destaque para a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) no Brasil. Normas internacionais, como a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), a *United Kingdom Bribery Act* (UKBA) e as normativas International Organization for Standardization (ISO), também influenciaram o quadro legal brasileiro de integridade. A integridade tornou-se uma prioridade crescente tanto no setor público quanto no privado, com ferramentas ancoradas em regulamentações, configurando um microsistema de integridade que promove a conformidade e a ética.

No último capítulo, observa-se que os programas de integridade e *Compliance* estão alcançando posição de essencialidade no Brasil, tanto no setor corporativo quanto no administrativo, devido à globalização, crises financeiras, escândalos de corrupção e aumento da concorrência. No entanto, a implementação enfrenta desafios, pois muitas empresas e órgãos públicos não compreendem plenamente a importância e aplicação desses programas, e há divergências na doutrina sobre os modelos de integridade. Assim, experimenta-se uma solução: maior integração entre *Compliance* público e privado, compartilhando vivências para promover a conformidade de forma efetiva e ética. Aborda-se as nuances dessa fusão cuidadosamente, visando

inspirar a adoção consistente de programas de integridade que garantam um ambiente transparente e confiável, atendendo às expectativas da sociedade.

Tal temática faz-se pertinente pela intensificação do apelo social pela existência de instituições, tanto públicas quanto privadas, comprometidas em sustentar e demonstrar padrões de integridade. Concomitantemente, esse cenário de insegurança institucional instiga questionamentos quanto à eficácia da transparência e da ética do sistema democrático, promovendo um ambiente de incerteza e não conformidade. Não se trata, todavia, de fenômeno inédito na trajetória institucional brasileira: escândalos de corrupção e crises de confiança nas instituições públicas e privadas atravessam praticamente todos os períodos republicanos do país, desde os arranjos oligárquicos da Primeira República até os ciclos mais recentes de investigação e responsabilização. Como parte dos esforços para enfrentar essa fragilidade institucional recorrente, o estudo da governança administrativa e corporativa, com suas boas práticas, merece destaque.

Assim, ao analisar e compreender as possibilidades oferecidas pela governança administrativa e corporativa, com ênfase no *Compliance*, e relacioná-las com as premissas constitucionais contemporâneas, abre-se um campo de discussão vital e oportuno, notadamente por ser um fenômeno que nasceu em regimes democráticos, sendo viabilizado justamente por tal razão. Esse campo possui o potencial de gerar soluções ágeis e acessíveis, capazes de atenuar as preocupações éticas da sociedade e mitigar possíveis ameaças à democracia, consolidando e ampliando a representatividade democrática.

Pela estrutura proposta, a dissertação analisa, pela ótica histórica, teórica e normativa, programas de *Compliance* no âmbito da governança administrativa e corporativa no Brasil, com a finalidade de estabelecer pontos de conexão entre as mesmas, para ampliar a efetividade e a capacidade de legitimação democrática, se estabelecendo como uma proposta de efetivação de princípios fundamentais e constitucionais que são continuamente lesados pela incidências de patologias corruptivas no país.

2 AS PROBLEMÁTICAS DE MORALIDADE E ÉTICA NO CENÁRIO PÚBLICO E PRIVADO NO BRASIL

Há muito se fala sobre um ambiente de crise de legitimidade político-governamental no Brasil, fenômeno que decorreu das últimas décadas de escândalos envolvendo corrupção, lavagem de dinheiro, estelionato e outros ilícitos de ordem financeira, incluindo gestores públicos, partidos políticos e empresas. Tais acontecimentos provocaram, em um aspecto mais profundo, uma atmosfera de déficit moral e ético institucional, que, também contaminada com as vivências internacionais, exigiram o desenvolvimento de diversas ações de recuperação, combate e prevenção de irregularidades e ilícitos.

Este capítulo será dedicado, de início, ao estudo exemplificativo de casos concretos como parâmetros de comparação das razões que substanciam as debilidades éticas e morais nos diferentes cenários institucionais nacionais, que afetam, diretamente, a confiança social, a legitimidade democrática e a segurança jurídica. Ressalta-se que, em nenhum momento, busca-se exaurir as situações fáticas ocorridas no país ou no mundo acerca da temática, tão somente sustentar a dissertação em raízes de comprovação social. À vista disso, em segundo momento, compreender-se-á os instrumentos de controle internos utilizados no Brasil, no âmbito público e privado, para mitigar e contornar os vícios sistêmicos da corrupção e de outras práticas antiéticas, verificando sua efetividade e pontos de aprimoramento.

Ao fim desta primeira jornada, sucederá a estruturação teórica da epistemologia envolta no mecanismo administrativo de governança, observando seu comportamento em órgãos públicos e privados no Brasil, passando a conceber as contribuições possíveis para ampliação da confiabilidade e legitimidade institucional, consideravelmente afetada pela problemática ética. Tais concepções serão de expressiva valia para o desenvolvimento da dissertação, haja vista que estabelecerão nortes conceituais que se apresentarão em toda jornada, endossando as hipóteses e as conclusões propostas.

2.1 Crise de legitimação democrática e patologias corruptivas no âmbito público e privado no Brasil

A crise de legitimação democrática, potencializada nos últimos anos no Brasil, guarda conexões com casos de corrupção envolvendo instituições públicas e privadas. Essa ligação advém dos reflexos negativos que a corrupção e outros atos antiéticos repercutem na esfera da gestão, expondo ineficiências, desigualdades, oportunismos e ausência de transparência, prejudicando a confiabilidade necessária para progresso e validação institucional, que serão estudados nas linhas que seguem. Em que pese a presente dissertação situar-se na circunscrição brasileira, não há como olvidar que o distúrbio ético da corrupção impulsiona adversidades em diversos países durante toda a história da humanidade.

Para fins de sustentabilidade metodológica, cumpre referir, de pronto, que o aprofundamento do estudo sobre a evolução histórica e normativa do conceito de ética será reservado para o segundo capítulo desta dissertação, tornando-se suficiente, neste momento, a compreensão de que o debate filosófico e social sobre conceitos técnicos de ética e moral encontra um ponto de comunhão quando reconhecido que a primeira está condicionada às normativas, regulamentos e leis, enquanto a segunda se baseia em questões individuais, subjetivas, inerentes a cada ser, sem necessariamente estar consolidada em nenhum instrumento escrito. De qualquer sorte, tanto ética quanto moral, objetivam regular o comportamento humano para tornar viável e fluída a vida em sociedade, estabelecendo laços de confiança entre os seres para fins de construção e desenvolvimento individual e coletivo ordenado¹.

Para Lorena Araújo de Oliveira e Davi Valdetaro Gomes Cavalieri, existem duas classificações de ética, quais sejam: ética tradicional e ética comportamental. A ética tradicional, para os autores, está relacionada ao conjunto normativo de diretrizes para determinar o “dever-ser” da vida em

¹ GONÇALVES, Ana Elise Brandalise. **Ética e moral na questão dos direitos humanos e movimentos sociais**. Curitiba: Contentus, 2020. p. 7-8.

sociedade. Por outro lado, a ética comportamental relaciona-se aos limites morais das pessoas frente a situações e dilemas reais². Na ética comportamental busca-se compreender os motivos que direcionam as pessoas a agirem de forma antiética e, em algumas situações, ilegal. Em outras linhas, enquanto uma classe regula o comportamento ideal, a outra compreende como de fato as pessoas se comportam em circunstâncias reais.

Percebe-se que existe um teor mais empírico na Ética Comportamental, em comparação à ética tradicional. E neste ponto é interessante fazer uma reflexão: se o conhecimento sobre ética normativa fosse suficiente para melhorar a conduta das pessoas, então os indivíduos mais dedicados ao tema provavelmente agiriam de forma mais correta do que o restante da população. Curiosamente, contudo, há evidências de que nem mesmo os professores de ética tendem a se comportar sistematicamente melhor do que as outras pessoas, o que demonstra o efeito limitado da ética normativa em melhorar o comportamento humano para valer.³

À vista disso, em que pese não seja possível sustentar um conceito de ética único e inflexível, é imperioso reconhecer sua existência em qualquer população, expressa em costumes e leis, o que potencialmente padroniza muitos conceitos éticos e, porque não dizer, morais. Justamente por tal aspecto que, não raramente, são confundidos ou, efetivamente, fundidos seus signos, construindo derivações que não possuem uma exatidão em sua significação, mas carregam importante peso e função na gestão da vida em sociedade, o que ocorre com as noções de integridade, moralidade e conformidade.

Segundo Marcelo Figueiredo, há quatro grupos de normas constitucionais que tratam sobre a moralidade, cada um com suas particularidades e desdobramentos jurídicos: i) O primeiro grupo de normas constitucionais relacionadas à moralidade refere-se àquelas que estabelecem

² OLIVEIRA, Lorena Araújo de; CAVALIERI, Davi Valdetaro Gomes. **Compliance e ética comportamental em ação**. 2024. E-book (Kindle). Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Compliance-%C3%89tica-Comportamental-em-A%C3%A7%C3%A3o-ebook/dp/B0DH32KFCD>. Acesso 22. ago. 2026. p. 53

³ OLIVEIRA, Lorena Araújo de; CAVALIERI, Davi Valdetaro Gomes. **Compliance e ética comportamental em ação**. 2024. E-book (Kindle). Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Compliance-%C3%89tica-Comportamental-em-A%C3%A7%C3%A3o-ebook/dp/B0DH32KFCD>. Acesso 22. ago. 2026. p. 56

princípios e valores éticos fundamentais que devem nortear a atuação dos agentes públicos; ii) O segundo grupo de normas aborda a responsabilização dos agentes públicos por condutas imorais ou antiéticas no exercício de suas funções; iii) O terceiro grupo de normas relacionadas à moralidade refere-se às restrições impostas aos agentes públicos para evitar conflitos de interesses e garantir a imparcialidade na tomada de decisões; iv) Por fim, o quarto grupo diz respeito à participação da sociedade no controle da administração pública. Esses grupos de normas desempenham um papel fundamental na busca pela ética, transparência e moralidade na atuação do poder público⁴.

Ainda que pretenda-se conceituações técnicas e terminológicas diversas, cumpre reconhecer que a integridade está intimamente relacionada com moral, ética e conformidade, e, por possuir forte peso filosófico, quando conjugada como princípio pode disciplinar condutas e ações, bem como deslegitimar atos. Ademais, por estar vinculada com questões que alcançam a psique humana, envolvendo sentimentos como certeza, clareza e segurança, que se conectam com instintos de sobrevivência, confiança e comunidade, acaba sendo pautada como elemento essencial para manutenção e gestão da vida em sociedade.

De acordo com Lúcia Valle Figueiredo, a moralidade está intrinsecamente ligada à legitimidade dos atos administrativos. Isso ocorre porque a legitimidade refere-se à conformidade das ações e decisões da administração pública com as normas e princípios estabelecidos, bem como com as expectativas éticas e morais da sociedade. Nesse contexto, a moralidade desempenha um papel crucial na avaliação da legitimidade, pois envolve a análise da conformidade das ações administrativas com os valores e padrões éticos da comunidade. À vista disso, a administração pública só será considerada legítima se agir de acordo com os valores morais da sociedade. Em outros traços, essa afirmação significa que a moralidade que legitima não é apenas uma questão de cumprimento legal, mas também a capacidade de atendimento às exigências éticas e morais da comunidade em que a

⁴ FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle da moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 17.

administração está inserida. A falta de moralidade nas ações administrativas pode abalar a legitimidade do governo, minando a confiança dos cidadãos nas instituições públicas⁵.

Dessa forma, não se pode negar que a corrupção, em qualquer país ou âmbito, está, pelo vício de moralidade e ética de sua essência, intimamente relacionada com a quebra de expectativa e força das instituições democráticas, mas também que foram os aspectos de desenvolvimento social e as questões subjetivas humanas que instigaram atos antiéticos, para respostas imediatas ou inadequadas às necessidades de determinados órgãos, empresas e pessoas. Em outras linhas, são os atos ilícitos que corrompem a credibilidade das nossas instituições, porém tais ações são fomentadas justamente nas debilidades de gestão e governança dos órgãos, nas desigualdades sociais, dentre outras problemáticas. Como exposto por Leal, a massificação das relações mercadológicas e a exclusão social colapsaram as democracias contemporâneas e enfraqueceram a legitimação representativa, isso porque:

Esta encruzilhada, dentre outros efeitos que produziu, gerou profundo impacto na relação entre instituições representativas democráticas e na própria sociedade civil organizada, no sentido de fragilizar ainda mais os vínculos orgânicos de partidos políticos e governos instituídos com seus representados, insultando os espaços institucionais de exercício do Poder progressivamente, o que contribuiu, por muito tempo, para o desenvolvimento de ações corruptivas por parte dos atores políticos através das instituições que pertenciam⁶.

Para Greco Filho e Rassi, corrupção representa qualquer locupletamento indevido decorrente da prática de ato ilegal ou mesmo antiético para beneficiar alguém ou facilitar alguma atividade, visando obter algum benefício para si ou para outrem, ainda que sem conteúdo econômico. Nessa ótica ampla, os referidos autores relatam que a má reputação brasileira no que tange à corrupção apresentou seus primeiros indícios já na primeira carta escrita por

⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 57-58.

⁶ LEAL, Rogerio Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p. 132.

Pero Vaz de Caminha, datada de 1º de maio de 1500, “cujo final ele solicita favores para o genro – Jorge de Osório – ao Rei D. Manuel, de Portugal”⁷.

Seumas Miller define que, de forma geral, existe duas formas de corrupção, uma de caráter pessoal, que está condicionada à axiologia do comportamento humano, por exemplo, as virtudes da compaixão e da equidade ao lidar com outros seres humanos, e, a segunda, de viés institucional, envolvendo órgãos e empresas, com reflexos profissionais que alteram diretrizes administrativas e corporativas, refletindo na sociedade como um todo⁸. Evidentemente, torna-se plausível compreender que a corrupção institucional poderá apresentar raízes pessoais, mas a recíproca não é, necessariamente, verdadeira. São atitudes definidoras de atos corruptos institucionais, segundo Seumas Miller:

[...] para que seja corrupta, uma ação deve envolver um corruptor, que realiza a ação, ou uma pessoa que é corrompida por ela. É claro, corruptor e corrupto não precisam necessariamente ser a mesma pessoa, e com efeito, não precisa haver um corruptor ou uma pessoa corrompida. Essa característica é uma condição necessária para que uma ação seja um exemplo de corrupção institucional e, de fato, para que seja um exemplo de corrupção de todo. Refiro-me a essa característica como a natureza pessoal da corrupção. Examinemos agora a segunda característica definidora da corrupção institucional⁹.

Em sentido similar, Barros Filho e Praça definem que a corrupção possui diversos traços, mas que, por representar uma traição com os pactos morais estabelecidos na sociedade, uma conduta contrária à ética, aniquila o contrato social, prejudicando toda a estrutura civilizatória. Em suas palavras, a corrupção corresponde à sociedade como “o fim da sua própria condição. Existe, portanto, em toda relação de corrupção uma performance social suicida”¹⁰. Com outras linhas, o rompimento ético pela promoção de condutas

⁷ RASSI, João Daniel; FILHO, Vicente Greco. **O Combate à corrupção e Comentários à Lei de responsabilidade de pessoas jurídicas (Lei nº 12.846, 1º de agosto de 2013)**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 9-10.

⁸ MILLER, Seumas. **Corrupção institucional: estudo em filosofia aplicada**; tradução Luiz Paulo Rouanet. – 1. ed. – Petrópolis: Vozes, 2021.p. 59.

⁹ MILLER, Seumas. **Corrupção institucional: estudo em filosofia aplicada**; tradução Luiz Paulo Rouanet. – 1. ed. – Petrópolis: Vozes, 2021.p. 61.

¹⁰ BARROS FILHO, Clovis de. PRAÇA, Sérgio. **Corrupção: parceria degenerativa**. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2015. p. 25.

que visam finalidades pessoais em circunstâncias inadequadas, pretendendo proveito indevido, torna a corrupção uma doença na estrutura social.

Por óticas mais arrojadas, o filósofo alemão Markus Gabriel defende que a corrupção constitui uma contrariedade legal, que se afasta do bojo ético quando na prática existe uma justificação moralmente aceitável. Como exemplo, o autor trouxe a questão da pandemia do coronavírus (Covid-19), que forçou o governo alemão a tomar decisões passíveis de prejuízos significativos financeiros a fim de promover a proteção da saúde da população. Segundo Gabriel, os seres humanos agem predominantemente do modo de deveriam, o que permite o contínuo reconhecimento de condutas morais e a adaptação de fatos questionáveis em socialmente aceitos quando há uma matriz moral¹¹. Assim, conclui que a política não é instantaneamente corrupta quando realizada por quem apresenta senso moral. Nas suas palavras:

Com isso se tem uma prova da história mundial de que é uma desculpa esfarrapada que tenhamos, em sociedades democráticas complexas, de seguir os imperativos dos mercados, dos lobistas e dos economistas neoliberais. A política não é automaticamente corrupta moralmente – se ela é praticada por seres humanos que são capazes de inteligência e responsabilidade morais¹².

Pelas abordagens sobre ética e corrupção expostas, independentemente, se adotado enfoque valorativo de maior rigidez ou com significativa flexibilidade, impõe reconhecer que as patologias corruptivas, contrárias à ética, tanto em circunstâncias corporativas quanto governamentais, disseminam traumas estruturais na sociedade que inviabilizam seu sadio e próspero desenvolvimento. Isso dado que, sem embargo das teses mais maleáveis à complexidade das relações humanas na contemporaneidade, quando diagnosticados os traços de corrupção dos atos, públicos ou privados, lesivos à ética, instaura-se um ambiente de crise, desconfiança, instabilidade e ausência de legitimidade.

¹¹ GABRIEL, Markus. **Ética para tempos sombrios**: valores universais para o século XXI; tradução Lucas Machado. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 224-225.

¹² GABRIEL, Markus. **Ética para tempos sombrios**: valores universais para o século XXI; tradução Lucas Machado. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 231.

Por tal viés, a corrupção, aqui considerados todos os crimes e atos decorrentes desta disfunção social, tem o condão de estilhaçar a confiança institucional, deslegitimando decisões, ações, políticas e escolhas, prejudicando economicamente e operacionalmente as atividades corporativas e administrativas. De acordo com estudo elaborado por Robert Tillman, a corrupção constitui o principal fator da promoção das crises econômicas que assolaram o mundo. Isso porque, segundo o sociólogo, as bases dos escândalos de corrupção foram estratégias de mudança política que desenvolveram ações que incentivaram os atos antiéticos e fraudes nos ambientes empresariais, o que denomina de estruturas institucionais criminogênicas (*criminogenic institutional frameworks*)¹³. Reforçando essa concepção, Figueiredo elucida:

Ainda no tocante à economia, outros estudos apontam que a corrupção reduziria a eficácia das políticas econômicas, tornando mais caro o funcionamento de um negócio e, assim, encorajaria empresários a operarem no setor informal, com violação de leis tributárias, administrativas e regulamentares. Quanto mais sonegação, mais o governo considera necessário aumentar tributos ou praticar “senhoriagem” (ganho de receita com a emissão da moeda), o que, em tese, leva à inflação e perda do valor da moeda nacional. A corrupção minaria a legitimidade do governo e sua classificação de crédito, bem como a confiança que as pessoas depositam uma na outra. Em um regime corrupto, agentes econômicos com poucos escrúpulos teriam uma vantagem competitiva e poderiam dominar os negócios e os setores políticos¹⁴.

Em exemplificação, torna-se possível perceber, na atualidade, a crise de legitimidade fomentada pela corrupção que o Brasil enfrenta na pesquisa realizada em 2022, pelo Índice de Percepção da Corrupção¹⁵, relevante

¹³ TILLMAN, Robert. Making the rules and breaking the rules: the political origins of corporate corruption in the new economy. **Crime, Law and Social Change**. Vol 51, n. 1. fevereiro, 2009. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/225807074_Making_the_rules_and_breaking_the_rules_The_political_origins_of_corporate_corruption_in_the_new_economy> Acesso em 22 abr. 2023.

¹⁴ FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. **Corrupção e desigualdade** - combate à corrupção efetivo, republicano e democrático como redutor da desigualdade social (e combate à desigualdade social como redução da corrupção). Rio de Janeiro: Processo, 2020. p. 160.

¹⁵ Transparência Internacional. Índice de Percepção da Corrupção. 2022. Disponível em <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>, 10 de maio de 2022.

indicador de integridade global, promovido pela organização internacional Transparência Internacional. Neste indicador é possível receber uma nota de 0 (zero) a 100 (cem), a qual representa o nível de ética do país avaliado. O Brasil possui pontuação 38 (trinta e oito) nesta avaliação, pelo segundo ano consecutivo, ou seja, sequer alcança 50% (cinquenta por cento) no patamar de conformidade mundial. Considerando que o Brasil está atrás de países como Índia e Cuba, que possuem sistemas de governos, significativamente, desordenados, se trata de uma inquietante prova social acerca da crise institucional alarmada.

Esse resultado evidencia a crise de legitimação no Brasil porque os principais casos de lesão à moralidade e à ética estão engendrados em escândalos financeiros, políticos e na ausência de transparência governamental, potencializada pelo envolvimento de empresas privadas nos casos de corrupção, lavagem de dinheiro e fraudes, construindo um cenário de fragilidade de gestão e governabilidade. Logo, as debilidades sociais brasileiras fortaleceram os vícios éticos e morais e promoveram a descrença popular nas instituições, estabelecendo uma instabilidade política e comercial, que não atende aos clamores sociais e impulsiona o descumprimento do interesse público, constituindo o circuito de desconformidade e ausência de integridade.

Uma das principais patologias corruptivas brasileiras, datada de quase duas décadas, com forte repercussão em mídias sociais, é o “Mensalão”, escândalo político, ocorrido em 2005, que expôs a prática de pagamento de valores mensais a deputados para votarem em projetos de lei pré-designados pelo Poder Executivo Federal. De acordo com as investigações da Polícia Federal, na época, o operador do esquema controlava, juntamente com outros sócios, várias empresas de publicidade, que auxiliavam membros do Poder Público a movimentar e distribuir recursos com a finalidade de ocultar sua origem e seus beneficiários finais, fugindo do controle dos órgãos de fiscalização. Verificou-se uma gama significativa de partidos políticos

envolvidos no esquema, o que evidenciou a ausência plena de fundo ideológico nos atos, expondo os vícios subjetivos éticos dos envolvidos¹⁶.

Com histórico mais recente, também ocorreu a exposição da existência da realização de “Rachadinha” de remuneração de assessores, situação que envolveu inclusive filhos do então Presidente da República, Jair Bolsonaro, que, coincidentemente, fora eleito utilizando como principal bandeira a ética e a moralidade. Em 2018, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) apontou movimentações financeiras que ultrapassam a cifra de 1 (um) milhão de reais na conta de Fabrício Queiroz, assessor de Flávio Bolsonaro na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, bem como comprovou depósitos relacionados na conta do próprio Flávio. Em 2019, o alvo de investigações por igual prática foi o filho Carlos Bolsonaro, envolvendo mais de 2 (dois) milhões de reais¹⁷.

Tão ou mais horrorizante, a “Operação Lava-jato”, publicizada em 2014 e gerida pela Polícia Federal, mas estruturada pelos representantes do Ministério Público e da Justiça Federal do Paraná, trouxe em destaque prática que envolvia cobrança de propina das empreiteiras, lavagem de dinheiro, evasão de divisas e superfaturamentos de obras contratadas para abastecer os cofres de partidos políticos, funcionários de estatal e políticos. Além dos agentes públicos, a operação demonstrou vícios de integridade de empresas como Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão. Segundo a Polícia Federal, são mais de R\$ 42.000.000.000,00 (quarenta e dois bilhões) em prejuízo aos cofres públicos¹⁸.

¹⁶ ZAMPRONHA, Luís Flávio. CASO MENSALÃO E A LAVAGEM DE DINHEIRO: UMA ANÁLISE CRÍTICA. In: WENDT, Emerson. RESCHKE, Cristiano de Castro (organizadores). **Investigação de Lavagem de Dinheiro e enfrentamento à corrupção no Brasil: LEADING CASES**. Rio de Janeiro: Brasport, 2021. p. 206.

¹⁷ ESTADÃO. Rayanderson Guerra. **Casos de ‘rachadinhas’ são retomados em meio às suspeitas na vacinação de Bolsonaro; entenda**. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/casos-de-rachadinhas-sao-retomados-em-meio-as-suspeitas-na-vacinacao-de-bolsonaro-entenda/>> Acesso 14 de mai. 2023.

¹⁸ G1. Bibiana Dionísio. **PF estima que prejuízo da Petrobras com corrupção pode ser de R\$ 42 bi**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/11/pf-estima-que-prejuizo-da-petrobras-com-corruptao-pode-ser-de-r-42-bi.html>> Acesso 29 ago. 2022.

A Lava-jato entrou para a história brasileira como o maior caso de investigação e atuação jurisdicional de combate à corrupção, uma vez que articulou o aumento de poderes combativos recebidos pelo Judiciário desde o início do governo Lula, atuações na margem da lei por juízes, promotores e policiais federais e uma larga divulgação nos meios de comunicação. O conjunto de ações coordenadas pela operação refletiu no rompimento de credibilidade governamental e ideológica das agremiações partidárias tradicionais e na inclusão do combate à corrupção como prioridade social. Kerche e Marona expõem a construção da priorização do combate à corrupção no cenário nacional da seguinte forma:

O fato é que esse massacre midiático contribuiu para o (mau) humor da opinião pública em face dos partidos e políticos tradicionais. A Lava Jato contava com o apoio popular, conseguia quase que calar as vozes que denunciavam que a operação não observava o devido processo legal e constrangiam ministros do STF e a Procuradoria-Geral da República que se transformaram, no mínimo, em cúmplices de juízes e procuradores da primeira instância da Justiça Federal. Durante os anos do auge da operação, Curitiba tornou-se mais importante que Brasília. A corrupção transformou-se no mais urgente e grave problema do país, jogando para o segundo plano a saúde, a educação e a segurança, e serviu para criminalizar a política, senão de forma definitiva, o suficiente para alimentar a crise na qual o Brasil tem se envolvido desde então¹⁹.

Nesse ambiente crítico, cabe reconhecer que a crise de representatividade no Brasil se sedimentou com o *impeachment* da Ex-Presidente da República Dilma Rousseff, em 2016, pela configuração de pedaladas fiscais como crime de responsabilidade, e com a prisão do Ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em 2017, pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro na ação penal envolvendo um *tríplex* no Guarujá, como também por diversas investigações envolvendo outros representantes políticos, muitas relacionadas à operação Lava-jato.

Uma das sequelas da Lava-jato, exposta com maior ênfase em 2018, era o antipetismo, o apoio a candidatos com plataformas de campanhas

¹⁹ KERCHE, Fábio. MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus**: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2022. p. 147.

voltadas ao combate à corrupção e, por muitos, o total descrédito ao sistema governamental brasileiro. Tal situação culminou na eleição de Jair Bolsonaro para o cargo de Presidente da República. No entanto, logo nos primeiros anos de seu governo, pelos escândalos envolvendo seus filhos, já mencionados, bem como outras ações questionáveis, se estabeleceu como o período de maior ameaça aos mecanismos de combate à corrupção, seja por interferências nos outros órgãos e propositura de leis voltadas à restrição de poderes investigatórios, seja por notícias de atos corruptivos envolvendo familiares, amigos e parceiros políticos, como também pela promoção de desinformação, agravando ainda mais a crise de deslegitimação democrática nacional²⁰.

O fato é que as feridas dos últimos escândalos de corrupção no Brasil, tanto no cenário público quanto privado, estão em plena exposição nos últimos anos, possivelmente pela força da mídia, mas, concomitantemente, pela potencialização da opinião popular decorrente da globalização, o que amplia as dores governamentais e mercadológicas nacionais para o ambiente global. Nessa condição, ao passo que a exigência social por ética amplifica-se nos mais diferentes setores, os métodos e as decisões corretivas adotadas parecem não surtir efeitos satisfatórios. Por exemplo, a alteração de governo de 2018 que resultou em prejuízos à transparência governamental, a população permanecendo com a sensação contínua de impunidade, a baixa cresça no desenvolvimento em decorrência dos impactos da pandemia do Covid-19 no mercado e nas organizações, dentre outras complexidades estruturais.

Dentro dessa zona de incertezas, notadamente, no Brasil, impende compreender os mecanismos de controles internos administrativos vigentes nos diferentes órgãos públicos, bem como compreender os padrões de gestão empresarial mínimos implementados no âmbito privado, para fins de reconhecer o grau de efetividade desses instrumentos com vistas a remediar a

²⁰ FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. **Corrupção e desigualdade** - combate à corrupção efetivo, republicano e democrático como redutor da desigualdade social (e combate à desigualdade social como redução da corrupção). Rio de Janeiro: Processo, 2020. p. 232-234.

crise de legitimação democrática narradas neste subcapítulo, bem como mitigar e tratar as patologias corruptivas que corrompem nossa sociedade, obstaculizando o desenvolvimento social e econômico brasileiro. Tal missão será objeto das próximas linhas, que terão por tarefa levantar diferentes contextos de administração para reconhecer e diagnosticar as mazelas institucionais que trouxeram o país a essa condição de instabilidade e insegurança aqui retratada.

2.2 Controles internos administrativos e aspectos padrões de gestão empresarial

Diante do quadro de crise de deslegitimação decorrente das patologias corruptivas exposto nas linhas anteriores, fica o sentimento de ineficiência e instabilidade institucional, com questionamentos acerca da existência de métodos de combate e prevenção de novos episódios de antiética, principalmente, no Brasil, haja vista os consideráveis prejuízos relatados, envolvendo o governo e empresas privadas. Dessa forma, cabe analisar quais são os controles internos públicos e os padrões de gestão corporativa usualmente aplicados nas instituições nacionais, reconhecendo suas funcionalidades e incapacidades para contornar o complexo panorama corruptivo instaurado.

No Brasil, o conceito e a importância do dever da boa gestão pública começaram a ganhar destaque principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna estabeleceu princípios fundamentais da administração pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Esses princípios estabelecem a base para a boa gestão pública, orientando os gestores no exercício de suas funções. Além disso, a partir da década de 1990, com a crescente preocupação com a eficiência, a transparência e a responsabilidade na gestão pública, foram sendo criadas leis, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, e outras normas

específicas para regulamentar e fortalecer a governança e os controles internos no setor público brasileiro²¹.

Com o intento de concretizar os princípios e os deveres de qualidade de gestão impostos pela Constituição Federal, os órgãos e poderes foram, durante os anos se organizando para estabelecer uma hierarquia de controle interno e externo, possuindo, atualmente, a seguinte estrutura: (i) Controladoria-Geral da União (CGU): órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, responsável pela coordenação, supervisão e orientação dos órgãos e entidades federais em matéria de controle interno, transparência e combate à corrupção; (ii) Tribunais de Contas: são órgãos de controle externo que atuam nos âmbitos federal, estadual e municipal, fiscalizando a gestão dos recursos públicos; (iii) Auditoria Interna Governamental (AIG): são unidades de auditoria interna que atuam dentro dos órgãos e entidades públicas, realizando a avaliação independente das operações, controles e processos internos; (iv) Controladorias Internas: são órgãos responsáveis pelo controle interno nos estados, municípios e entidades da administração indireta, atuando na fiscalização dos recursos públicos, na promoção da transparência e no fortalecimento da gestão pública²².

As referidas estruturas não estavam diretamente relacionadas com a implementação de diretrizes exclusivas de controles internos e sua criação geracional reduziu a eficiência que poderiam representar, mas o marco da sua existência sistematizada será essencial para compreensão das próximas linhas desta dissertação. No prisma deste subcapítulo, reter-se-á à verificação de sua constituição e os resultados demonstrados até meados de 2000, período que os controles internos ocupavam, com pretensa exclusividade, os holofotes de método de gestão, no cenário público e privado.

Nessa perspectiva, fala-se que ocorreu a estruturação de controles internos públicos no Brasil, haja vista que constituem um conjunto de sistemas, normas e procedimentos estabelecidos pela administração dentro dos órgãos

²¹ RODRIGUES, Zita Ana Lago. **Ética na gestão pública**. InterSaberes: Curitiba, 2016. p. 140.

²² ALVES, Elizeu Barroso. **Accountability e transparência pública: uma proposta para a gestão pública de excelência**. InterSaberes: Curitiba, 2021. p. 39.

com o objetivo de assegurar a transparência financeira, otimizar processos internos e promover a eficiência organizacional, evitando desvios de finalidade. Por outros contornos, trata-se da constituição de um sistema capaz de controlar os procedimentos, informações e eficiência de outros, o que pode ocorrer de forma interna, quando se trata de vários sistemas dentro do mesmo órgão ou ente, ou externo quando é realizado por uma entidade terceira²³. No ambiente privado também se mostra adequada a mesma estrutura, assim conceituada:

Define-se como planejamento organizacional todos os métodos e procedimentos adotados dentro de uma empresa a fim de salvaguardar seus ativos, verificar a adequação e o suporte dos dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a aderência às políticas definidas pela direção²⁴.

Segundo Guerra, o controle da Administração trata-se da possibilidade de verificar, inspecionar e examinar a adequada gestão de um poder, órgão ou autoridade, tanto pela própria Administração como por outros poderes ou qualquer cidadão, com o objetivo de assegurar que suas ações estejam de acordo com os modelos desejados e previamente planejados, resultando em uma avaliação sistemática. Isso, na realidade, representa um poder-dever de fiscalização, uma vez que, quando estabelecido em lei, não pode ser ignorado ou adiado, sob pena de responsabilização às partes envolvidas por quaisquer violações²⁵.

Tal compreensão extrai-se, justamente, das obrigações administrativistas baseadas no princípio republicano e no direito fundamental ao bom governo, percebidos pela interpretação sistemática das normas da Constituição Federal de 1988 e, similarmente, reproduzidos nas Constituições da América Latina, com a finalidade de estabelecer padrões éticos de gestão pública e de moralidade na relação com entes privados. Em seus estudos, Reck cita várias

²³ CAROTA, José Carlos. **Gestão de controladoria**: teoria & prática. Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado, 2019. p. 13.

²⁴ MIGLIAVACCA, Paulo N. **Controle interno nas organizações**. São Paulo: Edicta, 2022. p. 17.

²⁵ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte, Fórum, 2003. p. 45.

obrigações de serviço público e de Direito Administrativo que incidem sobre privados, por pertinência temática, elegemos as seguintes:

- Transparência e abertura total das planilhas de custos - o princípio da publicidade não pode ser deixado de lado em uma República;
- Transparência e divulgação da contabilidade de empresa, com abertura bancária, de modo que o cidadão possa conferir as entradas e saídas de recurso e suas correspondências nas contas bancárias;
- Conselhos com participação da Administração Pública e de cidadãos, com competência para a elaboração de diretrizes no que toca ao serviço e às políticas da empresa, mesmo que seja uma S.A., uma vez que o valor Democracia em uma República é mais importante que um aspecto apenas do direito de titularidade de uma ação;
- Total transparência dos gastos e relações de diretores com partidos e representantes de empresa perante partidos;
- Total divulgação de salários, contabilidade, planilha de custos, entradas, saídas e gastos em sítios da internet;
- Transparência das relações de empresas multinacionais com seus Estados de origem /controladores;
- Controle de gastos com doações/investimentos dos prestadores de serviços públicos e de utilidade pública²⁶.

Na mesma linha, pela implementação dos mecanismos de controle interno no âmbito público, ocorreu a publicação de normativas, voltadas a estabelecer padrões de planejamento e gestão do bem público. Dentre os principais exemplares normativos, cumpre citar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, incluindo a obrigatoriedade de adoção de sistemas de controle interno. Ainda, menciona-se a Lei nº 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de contabilidade pública, estabelecendo princípios e regras para o registro, controle e prestação de contas dos recursos públicos.

Outra referência normativa trata-se da Lei das Licitações (Lei nº 8.666/1993²⁷), que institui normas para licitações e contratos da Administração

²⁶ RECK, Janriê Rodrigues. O resgate do Direito Administrativo: a extensão das obrigações de moralidade administrativa ao Direito Privado. In: **Revista de la Facultad de Derecho Y Ciencias Sociales Y Políticas**. Universidade Nacional Del Nordeste. Contexto: Argentina, 2016. p. 360-361.

²⁷ Revogada pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Pública, estabelecendo regras e controles para garantir a legalidade, a transparência e a eficiência nas aquisições e contratações públicas. Nesse mesmo eixo, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) avançou ao instituir o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), plataforma unificada e de acesso público que centraliza a divulgação de editais, atas, contratos e resultados de todos os entes federativos, operacionalizando, na prática, o dever de transparência que até então dependia de portais fragmentados e heterogêneos de cada órgão.

No que toca aos retratos exclusivos e delimitados de controle interno corporativo implementados no Brasil, em igual esteira ao que vinha ocorrendo no cenário público, não há registro significativos de fundação de órgãos e sistemas no mercado nacional, tão somente previsão doutrinária de boas práticas para estruturação e o subsídio da Lei nº 11.638/2007, que promoveu alterações na Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404/1976) e trouxe progressos técnicos significativos nas práticas contábeis, entre elas a obrigação de adotar normas internacionais de contabilidade e de implementar controles internos efetivos sobre suas demonstrações financeiras. Todavia, em escala internacional, presenciou-se a criação e desenvolvimento de organizações que incentivam a implementação de controles internos empresariais, tais como *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), fundado em 1985, *International Organization for Standardization* (ISO), instituída em 1947, *Institute of Internal Auditors* (IIA), atuante desde 1941 e *The Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS), estabelecido em 1974.

Carota refere que os controles internos no ramo empresarial possuem significativa conexão com questões contábeis, visando salvaguardar os ativos, verificar a exatidão e a fidelidade dos dados e relatórios contábeis e outros dados operacionais, desenvolver a eficiência das operações, como também comunicar e estimular o cumprimento das políticas, normas e procedimento administrativos desenvolvidos. Afora isso, o autor entende o controle interno empresarial como o planejamento de um conjunto de sistemas, normas e

procedimentos estabelecidos na empresa. Para Carota, o plano de controle é implementado por meio de um setor denominado Controladoria, que atuará na análise de demonstrações financeiras da companhia, estabelecendo orçamento empresarial, planejamento e controle de resultados²⁸. Em consonância ao exposto, cumpre transcrever o conceito de Attie sobre controle interno, estruturado de acordo com o Comitê de Procedimento de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA):

O Controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado de métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração²⁹.

A despeito das relevantes estruturas, estudos e objetivos do mecanismo de controle interno e externo adotado no país, nas frentes governamentais e privadas, o que se presenciou, na prática, fora a insuficiência do instrumento para prevenir e combater as patologias corruptivas que contaminaram os diferentes setores nas últimas décadas. Isso se deu por diversos fatores, dentre eles, cita-se, falhas na implementação, monitoramento e fiscalização dos controles internos; falta de autonomia e independência dos órgãos de controle necessárias para atuar de forma efetiva na prevenção e combate à corrupção; e complexidade dos esquemas de corrupção, com uma série de transações financeiras e operações fraudulentas que dificultavam a detecção pelos controles internos existentes³⁰.

As debilidades da ferramenta de controle interno, notadamente quando aplicada de modo exclusivo, foram objeto de crítica de diversos estudiosos, uma vez que o controle interno oferece uma segurança razoável, porém não absoluta, pois auxilia a organização a alcançar seus objetivos, mas não garante sua plena eficácia, haja vista que os custos comumente ultrapassam os

²⁸ CAROTA, José Carlos. **Gestão de controladoria: teoria & prática**. Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado, 2019. p. 14.

²⁹ ATTIE, William. **Auditoria, conceitos e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 188.

³⁰ BORGES, André. **Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à "crise de caráter" do Estado**. Scielo, 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000100004>> Acesso em 11 mai. 2023.

benefícios e há um ambiente propício para conluio entre os sujeitos (servidores públicos e empregados), porque os mesmos responsáveis pela implementação do método poderiam se valer dos seus conhecimentos para burlar o sistema³¹.

Outrossim, a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil iniciou a transição do seu modelo de burocracia estatal buscando a chamada Matriz Gerencial, que possuía como principal elemento a descentralização de poder para otimização dos serviços. Ocorre que, embora tenha apresentado alguns benefícios, a ineficácia dos mecanismos de controle interno e externo da atividade pública promoveram a tendência pela irresponsabilidade das elites estatais e a expansão das práticas de clientelismo e corrupção, o que deflagrou os acontecimentos já relatados neste trabalho³².

Afora isso, indubitável o reconhecimento da necessária promoção constante de investigações e punições para representantes eleitos, procedimento que se faz essencial dentro do contexto que o país está inserido, mas que, inquestionavelmente, macula a imagem interna e externa de confiabilidade da nação. Em verdade, por todas essas manchas à integridade institucional no Brasil, dúvidas acerca das estruturas governamentais e empresariais até então existentes se tornam corriqueiras, expondo profundo ferimento ético na sociedade, que, conseqüentemente, enfraquece a democracia e o Estado.

À vista dessa experiência, resta importante destacar que a prevenção e o combate à corrupção envolvem uma abordagem multifacetada, que vai além dos controles internos, principalmente nos moldes implementados no Brasil, seja no ambiente público, seja no privado. Dessa forma, tem por necessária a implementação de uma combinação de medidas, como fortalecimento das instituições, transparência, educação e conscientização, além de uma cultura de integridade e ética, conjugada com diretrizes de responsabilidade e padrões efetivos de implementação dos mecanismos de combate à corrupção.

³¹ FLORENTINO, Américo Matheus. **Auditoria contábil**. 5 ed. FGV: Rio de Janeiro, 1988. p. 196.

³² LEAL, Rogerio Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p. 185-186.

Por certo que a ineficiência dos sistemas de controle interno adotados era denunciada por profissionais, doutrinadores e órgãos independentes. Entre os manifestantes mais notáveis está a Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle (*International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI), que reúne representantes de diferentes países. Fundada em 1953, a INTOSAI trabalha no sentido de promover a transparência, a *accountability* e a boa governança por meio da auditoria governamental. A organização busca estabelecer padrões internacionais de auditoria, compartilhar boas práticas, fornecer orientações técnicas e capacitação para os auditores governamentais, além de realizar pesquisas e estudos para aprimorar a efetividade do controle externo. Na organização, o Brasil é representado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), desde sua fundação.

Em 1995, a INTOSAI publicou a norma INTOSAI-P 12, intitulada de "Requisitos Gerais de Controle Interno nos Órgãos de Auditoria Governamental", que fornece diretrizes e orientações para a implementação de controles internos efetivos nas Instituições Superiores de Controle (ISCs), já apresentando aspectos sobre a essencialidade de harmonizar com outros instrumentos de gestão, como gerenciamento de riscos e em modelos de governança corporativa. Neste momento, digno expor os princípios 8, 9 e 10 da normativa citada, que tem como norte a seguinte diretriz "ser uma organização modelo através da liderança por exemplo" (*being a model organisation through leading by example*):

PRINCIPLE 8: Ensuring appropriate transparency and accountability of SAls

- 1) SAls should perform their duties in a manner that provides for accountability, transparency and good public governance.
- 2) SAls should make public their mandate, responsibilities, mission and strategy.
- 3) SAls should use, as appropriate for their circumstances, auditing standards, processes and methods that are objective and transparent, and make known to stakeholders what standards and methods are used.
- 4) SAls should manage their operations economically, efficiently, effectively and in accordance with applicable laws and regulations, and report publicly on these matters, as appropriate.

5) SAls should be subject to independent external scrutiny, including external audit of their operations, and make available these reports to stakeholders.

PRINCIPLE 9: Ensuring good governance of SAls

1) SAls should adopt and comply with good governance principles and report appropriately thereon.

2) SAls should periodically submit their performance to independent review, for example peer review.

3) SAls should have an appropriate organisational management and support structure that will give effect to good governance processes and support sound internal control and management practices.

4) SAls should assess organisational risk on a regular basis and supplement this with appropriately implemented and regularly monitored risk management initiatives, for example through an appropriately objective internal audit function.

PRINCIPLE 10: Complying with the SAI's Code of Ethics

1) SAls should apply a code of ethics that is consistent with their mandate and appropriate for their circumstances, for example ISSAI 130 Code of Ethics.

2) SAls should apply high standards of integrity and ethics as expressed in a code of conduct.

3) SAls should institute appropriate policies and processes to ensure awareness of and adherence to the requirements of the code of conduct within the SAI.

4) SAls should publish their core values and commitment to professional ethics.

5) SAls should apply their core values and commitment to professional ethics in all aspects of their work, in order to serve as an example³³.

Impende reconhecer que os sistemas de controle interno governamentais e corporativos brasileiros não observaram as orientações de organizações especializadas, muito embora adequadas e essenciais, apresentando ruídos que permitiram o entranhamento de fraudes, corrupções e máculas nas instituições. Assim, percebe-se que os sistemas de controle interno na administração pública e nas corporações brasileiras não estavam, e ainda não demonstram estar, orientados para uma atuação adequada à complexidade das patologias corruptivas enfrentadas, porquanto os órgãos de controle, na estrutura precária que se apresentam, deixam de aferir, adequadamente, as causas da sua ineficiência e não contribuem para a

³³ INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*. **INTOSAI-P 12**. Requisitos Gerais de Controle Interno nos Órgãos de Auditoria Governamental. 1995. p. 12-13.

Disponível em:

<https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INT_OSAI_P_12/INTOSAI_P_12_en_2019.pdf> Acesso em 10 mai. 2023.

definição de medidas corretivas e mudanças nos processos necessárias para reduzi-las.

Isso ocorre porque os sistemas de controle interno, adotados na conjuntura narrada neste subcapítulo, se concentram, prioritariamente, em aspectos formais obsoletos, atuando de forma reativa por meio de ações corretivas, jamais preventivas. Consequentemente, esses sistemas não estão preparados para lidar com o atual contexto de maiores riscos, incertezas e influências externas, cada vez mais polarizadas pela globalização e os vícios da sociedade líquida. Há, em verdade, um amplo clamor social por instrumentos coerentes à complexidade das relações mercadológicas e governamentais, mas que concomitantemente ampliem as faces da transparência, da acessibilidade, da sustentabilidade, da igualdade e da democracia.

Pelo estudado até o presente momento, observa-se que os fatos corruptos que contaminaram a ordem governamental e corporativa brasileira e ensejaram a crise de deslegitimação democrática, que enfraquece o Estado e corrompe o progresso social e econômico, não restaram adequadamente mitigados pelas ferramentas de controle interno implementadas, ainda que apresentassem finalidades bem-intencionadas. Portanto, ressalta-se a importância e a indispensabilidade de seguir a tendência internacional para implementar uma estrutura de gerenciamento de riscos adequada, moderna e multiforme, sob ameaça da sucessão de novas patologias corruptivas e contínuo afastamento do atendimento, eficiente e eficaz, dos objetivos institucionais.

2.3 Contornos sobre governança corporativa e administrativa no Brasil

Neste momento, é inevitável conceber reflexões acerca do que poderia ser feito para mitigar efetivamente ou até mesmo prevenir patologias corruptivas, visando impedir que venham novamente ferir a lisura governamental e comercial. À vista disso, impende-se buscar remédios

capazes de alterar as concepções de frágil moralidade organizacional brasileira, soluções que sejam adequadas para correção e adequação que venham do cenário interno para o externo, a fim de demonstrar e garantir maior efetividade. Ou seja, não bastará dizer que é ético, será necessário comprovar.

Como relatado anteriormente, atos corruptivos não são uma exclusividade brasileira, em que pese seja este o objeto desta dissertação, por tal razão, cabe observar os mecanismos de gestão de controle efetivos implementados em outras estruturas organizacionais e internacionais que possam refletir em otimização ética no âmbito público e privado. Nesta ótica, calha trazer à baila as práticas de governança corporativa e pública, difundidas no cenário global e já em implementação em vários organismos nacionais.

As origens da concepção de governança remontam a teoria “*good governance*”, iniciada nos Estados Unidos, ao final do século XX, quando uma série de escândalos financeiros abalaram a confiança dos investidores no mercado de capitais. Esses escândalos envolviam práticas empresariais duvidosas, como a manipulação de informações financeiras, o conflito de interesses entre executivos e acionistas, a falta de transparência na divulgação de informações, entre outros problemas. A prática passou a ser aplicada nos setores públicos e privados e logo restou difundida na Europa³⁴.

De forma sucinta, o conceito de governança, empresarial ou governamental, refere-se a um regime adotado por empresas ou órgãos para organização da direção, monitoramento e controle de suas funções, estabelecendo programas de incentivo em relação aos sócios, conselho de administração, órgãos de fiscalização e demais partes interessadas. Sobre o instrumento, Porto ressalta quatro princípios básicos que qualquer programa de governança deve apresentar, quais sejam: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa ou pública³⁵.

³⁴ MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. In: **Revista Adm. Contemp.**. Curitiba, v. 11, n. 2. p. 11-26, jun. 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-65552007000200002>> Acesso em 14 mai. 2023.

³⁵ PORTO, Éderson Garin. **Compliance & Governança Corporativa**: uma abordagem prática e objetiva. 2ª ed. Revisada e Ampliada. Lawboratory: Porto Alegre, 2022. p. 29-31.

Na ótica de Vieira e Barreto, o termo "governança" denota o processo de orientação e supervisão exercido por entidades governamentais, mercados e redes, abarcando uma variedade de organizações (sejam elas públicas ou privadas, formais ou informais), sistemas, territórios, entre outros. Para os autores, deve-se notar que a governança abrange a coordenação social em todos os seus aspectos, transcendendo a estrutura hierárquica e centralizada típica do governo estatal, que se baseia em controle direto e formal. Ainda, acrescentam que a governança pode ser alcançada em três modos de atuação, quais sejam: hierarquia, mercado e redes³⁶.

Nessa estrutura, hierarquia seria um tipo de coordenação social racional, em que uma autoridade central coordena unidades para funções especializadas. Unidades inferiores respondem às superiores em uma cadeia de comando direto, e a coordenação é feita por decisões que fluem de cima para baixo. Níveis estratégicos estabelecem políticas, níveis táticos traduzem em diretrizes e níveis operacionais executam comandos. A subordinação é direta, com linhas de autoridade claras para supervisão e controle. Já o mercado, regido pela diretriz da oferta e da demanda, se comporta como um sistema de preços para coordenar a sociedade, permitindo que pessoas desconhecidas ajam de acordo com as condições de produção e consumo. Os preços ajustam-se conforme essa diretriz, evitando excessos ou escassez, substituindo a necessidade de controle burocrático hierárquico na gestão econômica³⁷.

No que toca às redes, há a coordenação da sociedade por meio da interação entre atores que compartilham recursos de maneira autônoma, mas interdependente. Essa forma de governança baseia-se na confiança entre parceiros que colaboram para benefício mútuo, consolidando relações de confiança ao longo do tempo. Diferente de mercado e hierarquias, as redes substituem a competição por cooperação e relações hierárquicas por estruturas

³⁶ VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Enap - Escola Nacional de Administração Pública: Brasília, 2019. p. 17.

³⁷ VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Enap - Escola Nacional de Administração Pública: Brasília, 2019. p. 19.

flexíveis e horizontais. Nesse modelo, os atores colaboram voluntariamente e compartilham recursos para alcançar objetivos comuns, não dependendo de um comando central ou sistema de preços competitivos. Isso permite inovação, adaptação e aprendizado ágeis, mantendo o foco nos propósitos compartilhados. Todavia, os autores advertem que todos os tipos de governança citados apresentam vantagens e desvantagens, sendo necessário combiná-los para maximizar o desempenho e a conformidade dos sistemas em face de seus objetivos³⁸.

Para Ostrom, a governança engloba a capacidade de auto-organização de comunidades, o que, em certa medida, prescinde das intervenções dos atores de mercado e do Estado, embora não as exclua. De acordo com tal perspectiva, a governança é concebida como a habilidade inerente às comunidades de orquestrar, em diferentes contextos geográficos e temporais, a gestão de um recurso comum com o propósito de otimizá-lo em termos de eficácia, eficiência e estabilidade, prevenindo, desse modo, a escassez desse recurso e garantindo sua sustentabilidade³⁹.

A governança distingue-se dos controles internos por estabelecer estruturas metodológicas que buscam alcançar a gestão interna, avaliações externas, monitoramento, cultura e a boa imagem da empresa ou órgão, possuindo diversas boas práticas e procedimentos, contando sempre com um fator de coordenação social. Por outro lado, como visto, controles internos estão, no ambiente público, traçados para promover padrões de planejamento e gestão do bem público e, no cenário privado, promovem a salvaguarda dos ativos, adequação dos relatórios contábeis e outros dados operacionais, desenvolvimento da eficiência das operações e comunicação das políticas, normas e procedimentos aplicáveis em determinado arranjo empresarial. Em outras linhas, os controles internos possuem um escopo limitado e simplista, já a governança reconhece e estabelece estruturas amplas e complexas.

³⁸ VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Enap - Escola Nacional de Administração Pública: Brasília, 2019. p. 20.

³⁹ OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action**. UK, Cambridge University Press, 2003. p. 52.

Dando seguimento à conceituação estrutural de governança, cabe analisar que mesmo com origens e propósitos semelhantes, a doutrina aponta diferentes propósitos entre a governança corporativa ou empresarial e a governança pública ou administrativa. Enquanto a primeira prática diz respeito ao conjunto de normas, processos e disposições estatutárias que orientam a operação, regulação e o controle de uma determinada entidade, visando evitar risco de assimetrias informacionais que acarretam o problema de agência, ou seja, comportamento oportunista de gestores e responsáveis, que venham a espelhar má alocação de recursos das sociedades⁴⁰; a segunda, por sua vez, pretende promover o alcance dos princípios da Administração Pública, assim exposto por Nascimento:

A governança pública, por sua vez, trata-se de uma conjunção de processos e estruturas inseridas pela alta administração para o melhor monitoramento e desempenho da gestão, para alcance dos objetivos da organização de modo transparente, em consonância com os princípios da Administração Pública, das leis e regulamentos. Com isso, cabe a utilização de mecanismos de gestão, transparência, ética, integridade, legalidade, participação social e liderança estratégica sustentável para a condução de políticas públicas e prestação de serviços na busca da excelência na prestação dos serviços de interesse da sociedade⁴¹.

Fernando refere que a governança corporativa apresenta dois principais reflexos, sendo o primeiro a percepção de sua eficácia para promover a conformidade do ambiente que está implementada, já o segundo toca a inovação e o desenvolvimento da ética como uma vantagem competitiva. Pelas linhas do autor, uma gestão que tem por diretriz a tomada de decisão mais adequada a padrões éticos, se apresenta comercialmente mais segura e

⁴⁰ PORTO, Éderson Garin. **Compliance & Governança Corporativa**: uma abordagem prática e objetiva. 2ª ed. Revisada e Ampliada. Lawboratory: Porto Alegre, 2022. p. 95.

⁴¹ NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e compliance no setor público. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 417.

estrategicamente mais transparente para investidores, o que lhe atribui mais valor de mercado à companhia⁴².

Com enfoque na questão regulamentar, no cenário internacional, em 1999, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴³ estabeleceu princípios sobre governança corporativa, que foram atualizadas em 2004, prevendo princípios e recomendações para aplicação em todo o mundo, visando promover o crescimento econômico, o desenvolvimento sustentável e a confiança dos investidores nas corporações. Os princípios norteadores são a transparência, a responsabilidade corporativa, o tratamento justo dos acionistas, a ética empresarial e o papel dos conselhos de administração.

Além dos princípios, o texto apresenta recomendações específicas para melhorar a governança corporativa em áreas como a estrutura de propriedade e controle, a relação entre a empresa e seus acionistas, a responsabilidade dos conselhos de administração, a gestão de riscos, a divulgação de informações e a auditoria e fiscalização. Os princípios da OCDE não são de aplicação obrigatória, mas servem como um referencial para empresas, governos e outras partes interessadas que buscam aprimorar suas práticas de governança corporativa. A adesão a esses princípios e recomendações pode trazer benefícios para a empresa, tais como a melhoria da imagem corporativa, a redução do risco de litígios e a atração de investidores⁴⁴.

No Brasil, em 1995, por iniciativa de um grupo de empresários e executivos que visavam disseminar as práticas de governança corporativa, foi fundado o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). O IBGC surgiu como uma organização sem fins lucrativos e se consolidou como uma

⁴² LIEDEKERKE, Luc Van. Morality, Trust, and Integrity: The Foundations of Business Ethics. In. **Corporate Ethics, Governance, and Social Responsibility**: precepts and practices. Edited by A. C. Fernando. Pearson Power:New Delhi, 2009. p. 23.

⁴³ A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) foi criada em 1961, com o objetivo de promover a cooperação econômica e o desenvolvimento entre seus países membros, por meio da análise e recomendação de políticas públicas.

⁴⁴ OCDE - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Principles of Corporate Governance**. 2004. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>> . Acesso em 14 mai. 2023.

referência em governança corporativa no Brasil e na América Latina, contribuindo para a disseminação de conceitos e práticas que ajudaram a elevar o padrão de transparência, responsabilidade e ética nos negócios no país. Em cumprimento à missão de sua fundação, em 1999, o IBGC lançou a primeira edição do Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa, que apresenta a relevante definição de governança para o cenário nacional:

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum⁴⁵.

Engana-se quem pensa que o aspecto regulamentar de governança ficou restrito ao âmbito privado no Brasil, tampouco que a preocupação normativa com a conduta do agente público seja recente. Já em 1939, o Decreto-Lei n. 1.713 instituiu o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, disciplinando deveres e responsabilidades funcionais décadas antes da promulgação da Constituição de 1988. No entanto, foi a Carta de 1988 que consolidou e expressamente qualificou a moralidade como princípio constitucional autônomo da Administração Pública (art. 37), e, em 1994, o Decreto n. 1.171, restou publicado, aprovando o Código de Ética Profissional do Servidor Civil do Poder Executivo Federal, que estabelece virtudes profissionais primordiais na conduta do agente público federal, tais como, dignidade, decoro, zelo, retidão, lealdade, justiça, probidade, eficácia e consciência dos princípios morais, servindo de molde para todos os códigos de

⁴⁵ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2015. p. 20. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf , Acesso em 14 mai. 2023.

ética das demais estruturas de servidores públicos⁴⁶. Afora isso, no inciso II da Seção I, enfatiza-se que:

[...] o servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas principalmente entre o honesto e o desonesto⁴⁷.

Com o modelo gerencial adotado pelo Brasil no final do século XX, se passou a conceber uma nova governança pública no país, voltada a incorporar novos atores sociais ao processo de formulação e implementação das políticas públicas. De acordo com a nova governança pública, a dimensão da conformidade, que abrange aspectos éticos e legais do Estado, é agora considerada um valor público crucial. Isso a coloca em igualdade de importância com o bom desempenho, definido com base em critérios como eficiência, eficácia e sustentabilidade, que outrora era o único critério para avaliação de resultados no modelo gerencialista. Nesse sentido, essa abordagem sustenta que os resultados da gestão pública devem igualmente refletir o cumprimento de princípios legais e éticos, com o propósito de reconstruir a confiança dos cidadãos no Estado e na legitimidade do governo⁴⁸.

Outra significativa promoção de governança pública no Brasil reside na ampliação de funcionalidades na instituição da Controladoria-Geral da União (CGU), em 2003, por meio da Medida Provisória nº 131, durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A CGU é um órgão do governo federal brasileiro que tem como objetivo promover a transparência pública, prevenir e combater a corrupção, e contribuir para o aprimoramento da gestão pública em todos os níveis. Muito embora citada na conjuntura de membro do sistema de controles internos, sua atuação efetiva se deu no campo da governança administrativa.

⁴⁶ ALENCASTRO, Mario Sergio Cunha. ALVES, Osnei Francisco. **Governança, gestão responsável e ética nos negócios**. Editora InterSaberes: Curitiba, 2017. p. 65.

⁴⁷ BRASIL. **Decreto Nº 1.171**, de 22 de junho de 1994. Diário Oficial da União, Brasil, 22 de junho de 1994.

⁴⁸ VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Enap - Escola Nacional de Administração Pública: Brasília, 2019. p. 33-35.

De forma pioneira, em 2004, a CGU lançou o Portal da Transparência, baseado no princípio da *accountability*, que visa assegurar a correta aplicação dos recursos públicos. No Portal da Transparência consulta-se informações sobre as despesas realizadas pelo Governo Federal, os contratos firmados, as transferências de recursos para estados e municípios, a remuneração de agentes públicos, entre outros dados, expandindo a transparência da gestão pública, viabilizando a fiscalização popular da verba pública⁴⁹.

Concomitantemente a isso, em 2002, era promulgada a Lei *Sarbanes-Oxley* (SOX) pelo Congresso dos Estados Unidos, visando aprimorar os princípios de governança e a prestação de contas no âmbito das empresas. A legislação é aplicável a empresas com ações registradas na *Securities and Exchange Commission* (SEC) e impõe um conjunto abrangente de medidas destinadas a fortalecer os controles internos, melhorar a transparência financeira e estabelecer requisitos rigorosos de retenção de registros, que devem ser mantidos por um período de cinco anos. Descumpridas as determinações e boas práticas da legislação, haverá a aplicação de penalidades substanciais, incluindo sanções financeiras significativas e, em alguns casos, implicações legais mais severas, tais como a possibilidade de prisão, contribuindo, assim, para a promoção e a aplicação rigorosa de práticas de governança corporativa⁵⁰.

Essa normativa trouxe reforço para a obrigatoriedade da adoção de um programa de integridade que viabilizasse a estruturação de todas as suas diretrizes, como um sistema interligado de mapeamento, documentação, investigação e prestação de contas. Trata-se da orientação para estabelecimento de um sistema de *Compliance*, ou programa de integridade, que dentro da lógica da governança se destaca como uma de suas boas práticas, voltada para estabelecer pilares de gestão, visando potencializar e garantir a ética institucional.

⁴⁹ ALENCASTRO, Mario Sergio Cunha. ALVES, Osnei Francisco. **Governança, gestão responsável e ética nos negócios**. Editora InterSaberes: Curitiba, 2017. p. 67.

⁵⁰ USA - United States of America. **H.R.3763 - Sarbanes-Oxley Act of 2002**. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3763>. Acesso em 29 de out 2023.

De forma introdutória, cabe reconhecer a incidência do *Compliance*, fruto da governança, como um mecanismo administrativo capaz de desenvolver e promover a cultura empresarial e governamental, atuando como um organismo vivo que possui como principal atributo expurgar riscos ou condutas que importem em corrupção, lavagem de dinheiro e outros ilícitos e irregularidades⁵¹. Em contornos similares, CARDOSO e MELO ensinam:

As práticas de conformidade (*compliance*) são mecanismos utilizados pelas empresas para redução de riscos e adequação de condutas à legislação pertinente à sua atividade. Atualmente, o *compliance* representa um importante mecanismo de transparência e gestão de companhias, tendo interferência direta no seu relacionamento com os acionistas, clientes, empregados, autoridades governamentais e demais âmbitos da sociedade⁵².

Conforme referido anteriormente, com a evolução jurídica e administrativa do fenômeno da governança, considerando a extensão da complexidade das relações institucionais, em uma sociedade cada vez mais massificada, globalizada e vulnerável, há como - e se torna progressivamente interessante - conceber o instituto do *Compliance* em diversos nichos embutidos no ramo público ou privado, gradativamente especializado, técnico e centralizado, ambientes que refletem diferentes formas de repercussão. Essas particularidades serão abordadas em tópicos próprios e futuros, bastando, neste momento, apenas suas menção.

Pelo exposto, cumpre verificar que a governança corporativa e administrativa, inspirada em parâmetros internacionais, está apresentando seus contornos e boas práticas no cenário brasileiro, instigando alguns resultados estruturais em órgãos relevantes no contexto nacional. Sua criação e inclusão na gestão empresarial e pública decorreu das ineficiências diagnosticadas nos controles internos e externos que vinham sendo

⁵¹ ROCHA JUNIOR, Francisco de Assis do Rego Monteiro; GIZZI, Guilherme Frederico Tobias de Bueno. **Fraudes corporativas e programas de compliance**. Intersaberes: Curitiba, 2018. p. 100.

⁵² CARDOSO, Alessandro Mendes; MELO, Anthéia Aquino. Compliance tributário e a responsabilização pessoal dos gestores. In: OLIVEIRA, Luis Gustavo Miranda de (Org). **Compliance e Integridade: aspectos práticos e teóricos**. V. 2. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. p. 123.

implementados. O aprofundamento da compreensão da governança será base para promoção da implementação de seus mecanismos, dentre eles, notadamente, o *Compliance*, buscando desenvolver um instrumento que representa maior efetividade no combate a patologias corruptivas.

Na jornada até então vista, reforça-se que os casos de corrupção são os principais fomentadores do desenvolvimento de mecanismos para o seu enfrentamento, porém se torna essencial o desenvolvimento de um sistema capaz de prevenir as ilicitudes e as irregularidades com efetividade, quebrando, com êxito, a tradição corruptiva dos governos e empresas, deste ponto que se parte a proposta da governança. No entanto, antes de avançar a análise prática dos mecanismos de governança para combate às problemáticas éticas e de moralidade, se torna necessário compreender o arranjo normativo e teórico vigente envolvendo integridade privada e pública no país, missão que será cumprida no próximo capítulo.

3 MARCOS TEÓRICOS E NORMATIVOS ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DE INTEGRIDADE NO ÂMBITO PRIVADO E PÚBLICO

Como visto no capítulo anterior da presente dissertação, as patologias corruptivas, que estão nas entranhas da sociedade ao longo da história, refletem significativas rachaduras na gestão pública e no mercado, impulsionando a crise de legitimidade que interfere na confiabilidade institucional. Tais patologias corruptivas impulsionam a criação de mecanismos para subsidiar práticas de combate e prevenção, para fins de promover a necessária integridade nos contextos administrativos e mercadológicos, reforçando traços de moralidade essenciais para o desenvolvimento social e econômico da nação.

À vista disso, nas próximas linhas, passar-se-á a compreender a evolução teórica e normativa acerca da implementação de integridade no âmbito público e privado no Brasil, apresentando, como ponto de partida, a análise da ética e da moralidade pela concepção global da Filosofia até ter seu

enquadramento na Ciência Jurídica moderna, reconhecendo que a moral, a ética e o Direito sempre estiveram conectados, influenciando mutuamente nas suas construções teóricas.

Com referências na Grécia antiga, passando pela filosofia medieval e moderna, até a filosofia contemporânea, a ética caracterizou-se na condição de campo de estudo e reflexão sobre a moralidade das ações humanas, sendo capaz de rotular comportamentos e determinar condutas sociais, direcionando a vida em sociedade. No âmbito jurídico, uma vez superado o positivismo, a ética restou conduzida aos holofotes dos debates hermenêuticos como fundamental para a construção de um sistema de normas e valores que orientem o comportamento humano em sociedade.

Ocorre que, com o progresso da complexidade das relações humanas e da sociedade, os atos que afetam negativamente as estruturas éticas e morais se figuram cada vez mais lesivos à manutenção da ordem e do bem comum, o que promoveu a ampliação da adoção de normas cada vez mais rígidas para prevenir e combater a corrupção, em especial no âmbito público. No Brasil, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) refletiu importante marco nesse sentido, ao estabelecer regras e sanções para empresas que praticarem atos que lesem a moralidade da relação com a Administração Pública.

Além da Lei Anticorrupção, outras normas internacionais também influenciaram a construção do arcabouço legal brasileiro de integridade, como a Lei Federal americana *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA)⁵³ e a *United Kingdom Bribery Act* (UKBA)⁵⁴, ambas voltadas para a prevenção da corrupção e do suborno em empresas. Nesse contexto, as normas *International Organization for Standardization* (ISO) também são importantes para a implementação de programas de integridade no âmbito privado, especialmente

⁵³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). **Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)**, U.S. Department Of Justice. 1977. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>> Acesso em 05 de nov. 2023.

⁵⁴ REINO UNIDO. **United Kingdom Bribery Act (UKBA)**. 2010. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>> Acesso em 05 de nov. de 2023.

a ISO 37001⁵⁵, que estabelece padrões internacionais para a gestão antissuborno.

Em suma, a promoção da integridade tem sido uma preocupação cada vez maior, tanto no âmbito público quanto no privado, e os mecanismos de integridade vêm se mostrando valiosos instrumentos na prevenção de atos ilícitos e na promoção da conformidade. Essas ferramentas, no Brasil, em significativa parte, estão previstas em normativas, vigentes ou em projeto de lei, estabelecendo, de fato, um microssistema de integridade, que visa promover a conformidade e a ética em âmbito público e privado, o que será objeto de estudo nas próximas páginas.

3.1 Noções históricas, conceituais e jurídicas sobre integridade e moralidade pelo ponto de vista global

As debilidades éticas que são vivenciadas na atualidade, notadamente, a corrupção, possuem fases multissetoriais, sendo edificadas e potencializadas pela globalização, a desigualdade social, a desinformação e a ausência de bases sólidas educacionais para a população, além, subjetivamente considerando, do ímpeto humano de obter vantagens e honras à qualquer custo⁵⁶. No entanto, faz-se imprescindível, para conceber a reprovabilidade dos atos configurados como antiéticos e/ou imorais, a compreensão das raízes filosóficas e jurídicas da ética e da moral pela ótica histórica e global.

O surgimento da ética como uma condição de aprovação ou desaprovação de comportamentos remonta à Grécia Antiga, na Antiguidade (4.000 a. C. até 476 d. C), em que se defendia a ideia de que a virtude é o bem mais valioso que um ser humano pode possuir, estabelecendo concepções dialógicas sobre diversos contextos do comportamento humano e da vida em sociedade. De acordo com o referido nos escritos de Platão, a ética normativa era baseada na razão e na reflexão, sendo possível atingir a sabedoria por

⁵⁵ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ISO 37001**: Sistemas de gestão antissuborno. Rio de Janeiro, 2016.

⁵⁶ HOBBS, Thomas. De Cive. **Elementos filosóficos a respeito do cidadão**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993. p. 50.

meio do diálogo e da busca pelo conhecimento, compreendendo que o “homem justo” também seria o “homem bom”, indicando que a virtude ética está intrinsecamente ligada à excelência moral⁵⁷.

Aristóteles, discípulo de Platão, também contribuiu significativamente para a compreensão do conceito de ética normativa, porém em uma vertente racionalista, a qual sustenta a necessidade de, quotidianamente, perseguirmos valores e princípios pela via da ética, ou seja, do comportamento concreto de cada qual. Segundo as obras do filósofo, a ética se apresenta pela perspectiva da busca pela excelência ou virtude (*areté*), não por um contexto fixo. Assim dizendo, a virtude moral não é apenas um conjunto de regras abstratas, mas uma prática que se desenvolve por meio do hábito e da ação virtuosa. Ou seja, a vida ética envolve o equilíbrio entre as virtudes morais e intelectuais, e o “homem bom” é aquele que cultiva a excelência em todas as áreas da vida, isto é, virtuoso. Em suas palavras, na obra “Ética a Nicômaco”:

A questão que acabamos de discutir confirma a nossa definição, pois nenhuma função humana desfruta de tanta permanência como as atividades virtuosas, que são consideradas mais duráveis do que o próprio conhecimento das ciências. E as mais valiosas dentre elas são mais duráveis, porque os homens felizes de bom grado e com muita constância lhes dedicam os dias de sua vida; e esta parece ser a razão pela qual sempre nos lembramos deles. O atributo em apreço pertencerá, pois, ao homem feliz, que o será durante a vida inteira; porque sempre, ou de preferência a qualquer outra coisa, estará empenhado na ação ou na contemplação virtuosa, e suportará as vicissitudes da vida com a maior nobreza e decoro, se é “verdadeiramente bom” e “honesto acima de toda censura”⁵⁸.

Dessarte, em suas raízes, a moral e a ética eram estruturadas em bases convergentes e que possuíam o mesmo norte, qual seja: estabelecer critérios ou eleger condutas para considerá-las corretas ou incorretas na sociedade, determinando comportamentos com a finalidade prioritária de assegurar a vida em comunidade e o bem-estar social. Sendo assim, a ética normativa, fundamentada nas reflexões de Aristóteles, sustenta que a moralidade e a virtude podem ser alcançadas por meio do exercício da razão, da busca pelo

⁵⁷ PLATÃO, Anon. **A república**. Tradução Edison Bini. Edipro: São Paulo, 2000. p. 320-321.

⁵⁸ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim. Nova Cultura: São Paulo, 1991. p. 21-22.

conhecimento e do diálogo filosófico. Trata-se de uma abordagem normativa da ética, que se concentra em definir o que é moralmente correto e estabelecer regras e princípios para guiar a ação humana⁵⁹.

Ainda que por novos e conturbados contornos sociais, no início da Idade Média, a ética e a moral foram amplamente influenciadas pelos ensinamentos da Igreja Católica e pela fusão da filosofia greco-romana com a teologia cristã. No rol de pensadores, calha trazer à baila o teólogo Agostinho de Hipona, comumente alcunhado de Santo Agostinho, argumentava que a moralidade era uma questão de escolha pessoal e que, para fazer escolhas corretas, as pessoas deveriam seguir as leis divinas. Por suas diretrizes, acreditava que a moralidade não poderia ser fundamentada em valores humanos, mas apenas em princípios divinos. Já a ética, para Agostinho, consistia em estudo filosófico sobre como as pessoas deveriam agir de acordo com os princípios morais, considerando-a como um complemento à moralidade. Em suas palavras, na obra *Confissões*, de 397:

Mas, que pecado pode atingir a ti, que não és atingido pela corrupção? Ou que crimes podem ser cometidos contra ti, a quem ninguém pode causar dano? O que vingas são os crimes que os homens cometem contra si, porque, mesmo quando pecam contra ti, agem impiamente contra suas próprias almas, e sua iniquidade engana-se a si própria, quer corrompendo e pervertendo sua natureza – feita e ordenada por ti – quer usando imoderadamente das coisas permitidas, ou até desejando imoderadamente as não permitidas, pelo uso daquilo que é contra a natureza⁶⁰.

Em reduzidas linhas, para Agostinho, a moralidade está ligada à vontade humana e à escolha pessoal, se configuram como um dom divino dos seres humanos. Impende ressaltar que Agostinho também reconhecia a influência do pecado original, que resultava em uma inclinação natural para o mal manifestada em alguns humanos com maior efetividade. Contudo, a superação dessa tendência para o mal era alcançada pela adesão às leis divinas, que eram vistas como um guia seguro para uma vida moralmente correta. Logo,

⁵⁹ ARISTÓTELES. **Política**. Edição bilingue. Tradução Antonio Campelo Amaral e Carlos Gomes. Vega: Belo Horizonte, 1998. p. 201.

⁶⁰ HIPONA, Agostinho de. **Confissões**. Pandorga Editora: São Paulo, 2022. p. 24.

segundo o filósofo medieval, a virtude moral era uma combinação de esforço humano e do auxílio das normas divinas.

Nesse passo, cabe ressaltar que, durante a Idade Média, outros filósofos também contribuíram para a reflexão ética. Dentre esses pensadores, destaca-se Tomás de Aquino, que defendia que a ética se fundamenta na busca da felicidade última, que se associa à visão e união com Deus. Pela influência em Aristóteles, Aquino argumentava que a felicidade genuína só poderia ser alcançada por meio de uma vida virtuosa, orientada para o bem e em conformidade com a vontade divina.

Além disso, Aquino enfatizava a importância da lei divina na orientação da ação humana, afirmando que a norma moral era um reflexo da lei eterna de Deus, que governava o universo. A lei moral, tanto divina quanto natural, servia como um guia para discernir entre o bem e o mal e para regular a conduta humana. Já o mal ou o imoral, segundo Aquino, se refere a privação ou desvio do bem moralmente correto, que é determinado pela lei divina. O filósofo argumentava que o mal moral ocorre quando a vontade humana se afasta da ordem e das normas estabelecidas por Deus. O mal moral está relacionado às ações humanas que vão contra a reta razão, a lei natural e os mandamentos divinos⁶¹.

Elucida-se que, de fato, os citados filósofos expoentes da Idade Média são pouco afetos aos fundamentos políticos próprios dos fenômenos corruptivos de valores e condutas, uma vez que vinculados a pressupostos de fé, inclusive decorrentes da profissão, que impediam, por vezes, a estruturação científica do pensamento. Todavia, não deixam de apresentar sua relevância para a construção do conceito de ética e de moral, pelo ponto de vista histórico da humanidade, ainda que apresentem traços significativos em suas obras sobre a vertente religiosa.

Cumprido observar que, mesmo que por linhas filosóficas e religiosas, a construção do contexto de ética e moral buscou reconhecer como um fenômeno desejado, positivo, “bom”, avesso a condutas corruptivas,

⁶¹ AQUINO, Tomás de. **As virtudes morais**. Trad. Paulo Faitanin e Bernardo Veiga. São Paulo: Ecclesiae, 2012. p. 62-65.

agressivas, não aprováveis, “más”, que viriam a colocar a sociedade em um contexto de crise e desacordo. Em outras palavras, muito embora o desenvolvimento filosófico da ética e da moral demonstra profunda reflexão acerca dos ímpetos, vontades e desejos da mente humana, em verdade, se torna possível tangibilizar sua potência em estabelecer padrões ideais de comportamento social e desenhar respostas para repudiar condutas contrárias a tais normas, ainda que não enquadradas no contexto jurídico.

Superada a Idade Média, as contribuições da filosofia moderna ampliaram a reflexão sobre os contextos morais e éticos, evidenciando inclusive a distinção destes elementos, mas mantendo a vinculação com critérios positivos de comportamento humano. Immanuel Kant, representante da filosofia moral pós-idade média, estabelece a moralidade como uma questão de dever racional, argumentando que a moral não estaria baseada em sentimentos subjetivos, sendo determinada pela razão e pela vontade livre do indivíduo. Ou seja, os indivíduos deveriam apresentar uma predisposição de agir em conformidade, atuando com base na racionalidade e na liberdade⁶². Kant apresenta o conceito de imperativo categórico como centro da sua compreensão sobre moralidade, assim referido:

Um imperativo categórico (incondicional) é aquele que representa uma ação como objetivamente necessária e a toma necessária não indiretamente através da representação de algum fim que pode ser atingido pela ação, mas através da mera representação dessa própria ação (sua forma) e, por conseguinte, diretamente. Nenhuma outra doutrina prática é capaz de fornecer exemplos de tais imperativos, exceto aquela que prescreve obrigação (a doutrina dos costumes). Todos os demais imperativos são técnicos, e são, sem exceção, condicionais. O fundamento da possibilidade dos imperativos categóricos é o seguinte: não se referem a nenhuma outra propriedade da escolha (pela qual algum propósito possa ser atribuído a ela), salvo simplesmente a sua liberdade⁶³.

A vontade apriorística de conformidade, para Kant, refletiria no imperativo categórico máximo de sua teoria, que corresponde à expressão:

⁶² KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Prática**. Tradução e Prefácio: Afonso Bertagnoli. Edições e Publicações Brasil Editora S.A.: São Paulo, 2004. p. 85-86.

⁶³ KANT, Immanuel. **A Metafísica dos Costumes**. Tradução Edson Bini. EDIPRO: Bauru, SP, 2003. p.63.

"age apenas de acordo com a máxima pela qual possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal"⁶⁴. Veja-se que a cada passo de seu desenvolvimento teórico, a ética e a moral receberam mais inspirações normativas, estando mais próximas do cenário jurídico, mantendo, concomitantemente, sua característica de ordenadoras e sopesadoras de comportamentos sociais.

Corroborando com isso, Jean-Jacques Rousseau, que representou um dos principais influenciadores de Kant, estabelece uma estreita relação entre Direito, Moral e Ética em sua obra. Segundo seu estudo, esses três conceitos estão intrinsecamente interligados e desempenham papéis essenciais na construção de uma sociedade justa e moralmente correta. Rousseau argumentava que o Direito, em sua forma legítima, é uma expressão da vontade geral, ou seja, da vontade de toda a comunidade, consolidada em um contrato social voluntário e consensual, por meio do qual os indivíduos renunciam a certas liberdades em favor da manutenção do bem-estar e segurança na convivência comum. Isso posto, o Direito deve ser fundamentado na vontade geral e refletir os interesses coletivos, visando a estabilidade, a igualdade e a justiça⁶⁵.

A partir desta ótica, Rousseau afirma que a moralidade está ligada à compaixão, empatia e preocupação com o bem-estar dos outros, valores e princípios que orientam o comportamento humano e são necessários para a harmonia e a cooperação social. Já, quanto à ética, retoma a visão da ética normativa para argumentar que está relacionada à definição do bem e do mal, bem como a busca por orientar a conduta humana de acordo com princípios morais universais e racionais. Por conseguinte, segundo o filósofo, Direito, Moral e Ética estão conectados na construção de uma sociedade justa e moralmente correta. O Direito deve ser fundado na vontade geral e nos interesses coletivos, enquanto a moral é a base para a harmonia e a cooperação social, derivada da natureza humana, e, finalmente, a ética

⁶⁴ KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Tradução Paulo Quintela. Editora 70: Lisboa, Portugal, 2007. p. 59.

⁶⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social-Livro I**. Collection "Pléiade". Gallimard: Paris, 1757. p. 29.

normativa fornece princípios e regras para orientar a ação humana de acordo com os valores morais universais⁶⁶.

A sua obra de maior ênfase ao aspecto da moralidade é “Emílio, ou da Educação”, oportunidade que propõe como deve ocorrer a educação do indivíduo para se tornar um “ser humano”⁶⁷. Neste tratado, apresenta a teoria da educação negativa, que refere que o indivíduo deve se orientar pela natureza para se desenvolver naturalmente, ou seja, acompanhar a “marcha da natureza”, aprendendo conforme seu estágio de crescimento e de acordo com seus níveis de maturidade, afastando-o dos vícios da sociedade corrompida para salvá-lo. Por tal visão, estaria se formando um ser moral, capaz de não incidir em práticas corruptivas. Essa compreensão é reforçada pela interpretação de Soëtard sobre a obra rousseauiana:

O propósito de Rousseau em Emílio é mostrar a sequência, de acordo com princípios naturais, que se deve obedecer para formar a pessoa moralmente autônoma. Se este modelo fosse seguido e se tornasse universal, surgiria um mundo novo sem corrupção (pp. 180 e 181).

O caminho para a autonomia moral e o principal objetivo do processo educativo consistem em formar uma pessoa boa. Sendo inata, a consciência independe do condicionamento social; é ela a fonte do juízo independente e que capacita o homem a procurar o bem, a criar boas leis e, conseqüentemente, a estabelecer uma sociedade boa. Todavia, as práticas sociais corruptas, inclusive o processo educativo, podem inibir a consciência. Daí a importância do processo educativo, que deve seguir os processos da evolução natural, pois assim, cultivam-se as três faculdades: a razão, a consciência e o livre-arbítrio (p. 181)⁶⁸.

Outro nome de relevância na construção teórica acerca da moral e da ética é Adam Smith, em que na sua obra “A Teoria dos Sentimentos Morais”, publicada em 1759, aborda questões éticas e morais, explorando a natureza humana e como os sentimentos morais moldam nosso comportamento ético. Para Smith, a ética está enraizada nos sentimentos morais inatos que todos

⁶⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Leya: Portugal, 2020. p. 70.

⁶⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou da educação**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3. Ed. São Paulo: Martins fontes, 2004.

⁶⁸ SOËTARD, Michel. **Jean-Jacques Rousseau**. Tradução: Verone Lane Rodrigues Doliveira. Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana: Recife, 2010. p. 71.

possuímos, uma vez que os seres humanos têm uma capacidade natural de empatia, simpatia e julgamento moral. Segundo o autor, esses sentimentos nos permitem entender e avaliar as ações dos outros, bem como formar uma noção de justiça e bondade⁶⁹.

Pela perspectiva de Smith, a moralidade é construída sobre a capacidade de se simpatizar com os sentimentos dos outros. Segundo sua teoria, essa capacidade denomina-se de "imparcialidade espectadora", na qual cada indivíduo se coloca como observador imparcial das suas próprias ações e dos outros. Nesta condição, torna-se possível avaliar se uma ação é moralmente correta ou incorreta, levando em consideração o impacto que ela tem sobre os sentimentos das pessoas envolvidas⁷⁰. Logo, por sua filosofia, o Direito e a lei estão intrinsecamente conectados a uma bagagem valorativa, a qual indica que as leis devem refletir as noções de justiça e equidade que são sustentadas pelos sentimentos morais dos indivíduos, sendo que, eventual distorção entre o Direito e a moral, deve ser corrigida por um sistema de justiça que busque promover a moralidade compartilhada⁷¹.

Em visões próximas, Max Weber, reconhece que a moralidade e a lei são conceitos distintos, mas estão intimamente interligados em uma sociedade, uma vez que, segundo sua teoria, a moralidade é o conjunto de normas e valores que dominam uma determinada sociedade em um determinado momento, enraizada nas crenças, costumes e tradições compartilhados pelos membros de uma comunidade. Por outro lado, a lei, em tese, constitui a exteriorização formal das normas e valores morais. Weber reconhece que poderá existir leis desconexas da moral em decorrência da influência

⁶⁹ SMITH, Adam; **Teoria dos sentimentos morais**, ou, ensaio para uma análise dos princípios pelos quais os homens naturalmente julgam a conduta e o caráter, primeiro de seus próximos, depois de si mesmos, acrescida de uma dissertação sobre a origem das línguas. tradução por Lyá Luftt. 2ª Ed. Editora WNF Martins Fontes, São Paulo, 2015. p. 245

⁷⁰ SMITH, Adam; **Teoria dos sentimentos morais**, ou, ensaio para uma análise dos princípios pelos quais os homens naturalmente julgam a conduta e o caráter, primeiro de seus próximos, depois de si mesmos, acrescida de uma dissertação sobre a origem das línguas. tradução por Lyá Luftt. 2ª Ed. Editora WNF Martins Fontes, São Paulo, 2015. p. 95-96.

⁷¹ SMITH, Adam; **Teoria dos sentimentos morais**, ou, ensaio para uma análise dos princípios pelos quais os homens naturalmente julgam a conduta e o caráter, primeiro de seus próximos, depois de si mesmos, acrescida de uma dissertação sobre a origem das línguas. tradução por Lyá Luftt. 2ª Ed. Editora WNF Martins Fontes, São Paulo, 2015. p. 177-178.

governamental em sua instituição, o que reflete uma tensão entre lei e moral na sua convivência prática⁷². Liedekerke apresenta relevante síntese sobre a teoria weberiana, a qual impende transcrever:

Max Weber defined morality as the set of norms and values that dominate society at a certain moment in time/place. Ethics is far more limited, it is the rational study or debate on values and norms in society. Ethics is certainly not a science; it aims, however, to be as precise as possible in discussing norms and values.

A norm is the external face of a value. For example, 'Thou shalt not kill' is a norm that reflects the value of life. Norms and values are internalized by individuals through a learning process that never ends, but is especially important during the first years of existence and this, remarkably, holds not only for individuals but for companies as well. Internalized values and norms carry our daily life, and determine our actions and reactions. They also structure interpersonal relations.

Law is a formal exteriorization of norms and values. Laws can be moral as well as immoral, there is no one-on-one relation between morality and law; in fact, there is a constant tension between the two⁷³.

Por todo exposto, impõe perceber que a filosofia, quando voltada ao estudo da ética e da moralidade, sempre apresentou conexões com a ciência jurídica, cuja concepção remonta iguais origem geográficas e temporais, uma vez que todas se dedicam a estudar o comportamento humano e seus reflexos em sociedade, visando estabelecer padrões e controles. No entanto, para fins didáticos, torna-se viável estabelecer que, sob o ponto de vista estrutural, pela evolução civilizatória, observou-se que os critérios morais convergindo em padrões decisórios forjaram a ética que, pela complexidade social, ampliou sua capacidade organizacional pela ciência jurídica. Em mesmo sentido Zanon Jr. ensina:

Cada uma das ordens de conduta não pode existir sem a outra, como uma relação complementar inafastável. Tal confluência decorre, a um, da mencionada relação derivativa, na medida em que uma origina a outra, partindo da moralidade, passando pela eticidade e, por fim, chegando à juridicidade, consoante a abordagem histórica antes exposta. A dois, também porque as referidas esferas são

⁷² WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. VI II. Editora Universidade de Brasília: São Paulo, 2004. p. 398.

⁷³ LIEDEKERKE, Luc Van. Morality, Trust, and Integrity: The Foundations of Business Ethics. In. **Corporate Ethics, Governance, and Social Responsibility: precepts and practices**. Edited by A. C. Fernando. Pearson Power: New Delhi, 2009. p. 51

reciprocamente condicionantes, na medida em que aquilo tido por cada pessoa como correto (moralidade) é determinante para deliberar quais os valores e interesses convergentes dos grupos sociais majoritários e minoritários (eticidade), os quais, conseqüentemente, acabam influenciando as autoridades públicas na redação dos Textos Normativos (juridicidade). E tal condicionamento também faz o sentido inverso, haja vista que a interpretação da legislação, por via reflexiva, também influencia o que cada um entende por certo e justo, de modo a estabelecer um refluxo da juridicidade sobre a eticidade e a moralidade. E, a três, porque todas as três categorias são voltadas ao direcionamento das decisões em Sociedade, tanto para permitir a previsibilidade de determinadas condutas, como para estabelecer as conseqüências quanto à observância ou não dos postulados morais, éticos e jurídicos⁷⁴.

O rol de autores percorridos neste subcapítulo, com o devido respeito à vertente, escola e época de cada, buscou somente demonstrar que a ética e a moral são construções teóricas que foram fomentadas por aspectos valorativos para concepção do que é esperado, devido ou imperativo na sociedade, propondo o contínuo combate ao que não observa tais parâmetros axiológicos, uma vez que a prática de atos carentes de moralidade repercutem em risco e insegurança ao indivíduo e à sociedade, colocando em uma situação de criticidade o pacto social tabulado para perpetuidade do bem estar dos seres humanos.

Portanto, por todo narrado, tem por estabelecido que a moral e, notadamente, a ética estão nas veias do Direito, fundamentando e instrumentalizando a interpretação das normas, com o viés de ditar comportamentos, rotulando condutas como reprováveis e/ou aceitas para fins de instruir a vida em sociedade e garantir o bem comum. Por tal razão, sua promoção afigura-se natural quando proliferam posturas desenquadradas do padrão almejado, importando em respostas estatais e sociais, que estão atreladas a condições de segurança e de manutenção do bem estar comum, as quais serão objeto de estudo nas próximas linhas.

⁷⁴ ZANON JR. Orlando Luiz. Moral, Ética e Direito. In: **REVISTA DA ESMESC**, v. 21, n. 27, 2014. p. 23.

3.2 Aspectos históricos e teóricos da legislação brasileira, dos métodos de gestão empresarial e da doutrina jurídica sobre governança, boas práticas e Compliance

As estruturas de uso da linguagem sobre ética e moral sempre relacionam outras palavras de equivalência semântica para compor textos e discursos, ampliando e fundindo seus conceitos, as de destaque são: conformidade, adequação, lisura, moralidade e integridade. Neste contexto, não raro, são utilizados esses signos nas normativas, com o viés de resguardar a abertura hermenêutica necessária para reconhecer os valores imprescindíveis da sociedade, em determinado período. Afora isso, o cenário de crise de legitimidade, os escândalos financeiros corruptivos e os desvios recorrentes de lisura das instituições, públicas e privadas, afluíram a necessidade de promover normativas de maior efetividade para conduzir com melhor eficiência o comportamento social, tal qual sempre se deu nesta relação de Estado, povo e poder.

Como visto no subcapítulo acima, a temática moral está nas estruturas sociais e apresenta significativas raízes na construção normativa, pois expressa em hiperativos mandamentais os valores da comunidade. Justamente por esses fundamentos histórico-normativos-sociais, a busca pela promoção da moralidade administrativa e empresarial em textos normativos possui largo histórico no Brasil tendo em vista as peculiaridades políticas e sociais do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Muito embora a moral já apresentasse sinais em outras constituintes e normas brasileiras, foi na Constituição Federal de 1988 que a moral restou prestigiada de forma expressa representando um dos princípios essenciais da Administração Pública (art. 37), assim como está em voga em todo o texto constitucional e resta, de modo intrínseco, exigida no capítulo da ordem econômica (art. 170 e seguintes), seja por impor a observância das normas e regulamentos atinentes a cada setor, seja por prever princípios éticos-morais

como função social, boa-fé, concorrência leal e transparência. Nesse ângulo, Wallace Paiva Martins Júnior ensina:

[...] exsurge a moralidade administrativa como precedente lógico de toda conduta administrativa, vinculada ou discricionária, derivando também às atividades legislativas e jurisdicionais, consistindo no assentamento de que o “Estado define o desempenho da função administrativa segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalentes e voltada à realização de seus fins”, tendo como elementos a honestidade, a boa-fé e a lealdade e visando a uma boa administração⁷⁵.

No entanto, cumpre salientar que o texto constitucional nunca se fez suficiente para dispor acerca de todas as diretrizes legais para exigência da moralidade administrativa e empresarial, até porque esta não é sua finalidade, necessitando de normas complementares. Isso porque, a moralidade administrativa e empresarial busca combater a corrupção e irregularidades dentro do âmbito da organização, que se trata de um fenômeno complexo cuja formulação conceitual desafiadora se equipara à dificuldade de exterminá-lo e, até mesmo, mitigá-lo. Nas linhas de Sbardellotto:

Toda estrutura teórica apresentada, sem a pretensão de ser exaustiva, condiciona-nos a reconhecer como elemento essencial na formulação do conceito de corrupção sua origem etimológica histórica, com o sentido alcançado a partir das expressões latinas corruptio/onis, de que se extrai ser algo pejorativo, indesejável, patológico ou degenerativo, pois rompe ou deteriora estruturas que, por natureza ou convenção, deveriam ser preservadas. Também compõe necessariamente a compreensão de ser a corrupção resultado da prática humana abusiva, deturpada e desviante⁷⁶.

Sob essa ótica, tendo posto que a conduta corruptiva importa em um rompimento da confiabilidade no sistema e nas instituições, públicas e privadas, sua prática fragiliza o desenvolvimento social e político, haja vista que o comportamento desviante é sensível, inverídico e instável. Como visto nas linhas anteriores, inúmeros são os casos ao longo da história humana de atos

⁷⁵ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 31.

⁷⁶ SBARDELLOTTO, Fábio Roque. **O combate à corrupção: políticas públicas a partir da Lava Jato**. Curitiba: Appris, 2021. p. 36.

de corrupção que prejudicam profundamente os governos, estados e populações, tornando a busca por moralidade, integridade e conformidade uma necessidade coletiva. Essa busca associa-se à promoção da transparência, como norte de comunicação em ambientes corporativos e públicos, visando auxiliar na construção da integridade ao passo que expurga condutas não morais. Abordando a relevância da transparência relacionada com a moral, Janning, Khlif e Ingley abordam:

In the context of business and corporate governance, except where clear limits (albeit as minimum standards) are established in law, it may be difficult to know what is the best course of action ahead of making a decision. Furthermore, what is legal in a situation may not be moral, and vice versa, neither of which might have universal applicability. Ethics or moral reasoning is an ongoing experimentation or testing the limits of the current knowledge of how to deal with given situations⁷⁷.

No Brasil, não diferente de outros países, as práticas que atingem a moralidade provocaram - e provocam - máculas à evolução governamental e social, uma vez que prejudicam a saúde dos cofres públicos, o atendimento das necessidades comunitárias e a efetivação dos programas institucionais e políticos. Com o intuito de instrumentalizar os meios de fortalecimento moral e ético, doutrinadores e legisladores brasileiros passaram a buscar inspirações internacionais que fossem capazes de subsidiar a construção das bases normativas infraconstitucionais e complementares, notadamente no que tange à gestão, envolvendo a temática da integridade.

Dentre as inspirações, inclusive decorrente da obrigatoriedade de cumprimento pelas empresas brasileiras que atuam no mercado de ações americano, está a Lei Federal americana *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), de 1977, estabelecida, justamente, para ser uma resposta ao escândalo de ilícitos financeiros de *Watergate*, que viabilizou o desenvolvimento de métodos e práticas para combate à corrupção em entidades nacionais e internacionais. Desde sua publicação, a FCPA fundamentou o desenvolvimento de diversas

⁷⁷ JANNING, Finn; KHLIF, Wafa; INGLEY, Coral. **The Illusion of Transparency in Corporate Governance: Does Transparency Help or Hinder True Ethical Conduct?**. Palgrave Macmillan: Barcelona, Spain, 2020. p. 53.

normas e protocolos anticorrupção no mundo, sendo objeto de debate de diversas convenções internacionais⁷⁸. De acordo com a FCPA, são atos de corrupção, como explica Giovanini:

[...] o uso intencional de qualquer meio do comércio em prol de qualquer oferta de pagamento ou promessa de pagamento, ou ainda autorização de pagamento quer seja em dinheiro ou algo de valor a qualquer pessoa, mesmo sabendo que a totalidade ou uma parte desse pagamento seja oferecida ou prometida, direta, ou indiretamente, a um funcionário público para influenciá-lo em sua capacidade oficial, induzi-lo para fazer ou deixar de praticar um ato em violação ao seu dever legal, ou para obter qualquer tipo de vantagem indevida, a fim de ajudar a obter, direcionar ou manter negócios para ou com qualquer pessoa. (GIOVANINI, 2014, p.25)⁷⁹.

Outro norte utilizado fora a *United Kingdom Bribery Act* (UKBA), de 2010, lei inglesa que prescreveu conceituação e punições para prevenção e mitigação ao suborno, dispondo normas de promoção à integridade correlatas ao antissuborno, como um gênero da corrupção. Traço interessante da UKBA está no fato de que a norma não somente prevê punições contra funcionários públicos, como também abrange pessoas físicas e jurídicas, relacionadas a frentes privadas, como entes passivos de sanções por atos de suborno, trazendo a concepção de responsabilização pela não prevenção de práticas antiéticas, ou seja, punição pela omissão⁸⁰.

Em que pese a FCPA e a UKPA não apresentem aspectos procedimentais realmente estruturados, a onda pela integridade que sua formulação iniciou, em conjunto com outras normativas, viabilizou a construção de diretrizes internacionais capazes de regular pontos específicos para construção de programas de integridade, dentre as principais normas estão os regulamentos da *International Organization for Standardization*, popularmente chamada de ISO, organização que busca estabelecer critérios de padronização

⁷⁸ ROCHA JUNIOR, Francisco de Assis do Rego Monteiro; GIZZI, Guilherme Frederico Tobias de Bueno. **Fraudes corporativas e programas de compliance**. Intersaberes: Curitiba, 2018. p 106.

⁷⁹ GIOVANINI, Wagner. **Compliance: a excelência na prática**. São Paulo: IEC Compliance Total, 2014. p. 25.

⁸⁰ BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2018. p. 29-31.

e normalização para cerca de 162 (cento e sessenta e dois) países, desde 1947.

Foram diversas normas ISO estruturadas buscando dar mais ênfase à governança, com primordial atenção à modalidade de boas práticas denominada de *Compliance*, ou, conforme referido pelas próprias normas em sua tradução para português, ao Programa de Integridade. Como a pioneira e uma das mais relevantes, vê-se a 19600, de 2014⁸¹, atualizada pelo texto da ISO 37001:2016 e, posteriormente, pela ISO 37301:2021, que versa sobre antissuborno, pela ISO 37000:2021, que estabelece a política de gerenciamento de riscos, e pela ISO 37002:2021, responsável por estabelecer critérios para estruturação do canal de denúncias.

Outro relevante instrumento internacional, que posteriormente foi internalizado no ordenamento jurídico brasileiro, trata-se da Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC), da Organização dos Estados Americanos (OEA), firmada em 1996, em Caracas, Venezuela. A CICC constitui o primeiro diploma internacional que abordou a temática da corrupção abrangendo tanto medidas preventivas quanto punitivas, apresentando como principais objetivos a proteção e o fortalecimento dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, bem como a promoção, facilitação e regulamentação da cooperação entre membros a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas contra a corrupção no exercício das funções públicas⁸².

Neste ínterim, justamente em decorrência da ampliação do discurso pela integridade nas bolsas de investimento internacionais, a então BOVESPA, hoje denominada B3, implementou os “Níveis Diferenciados de Governança

⁸¹ **ISO 19600:2014** - Diretrizes - requisito 1 - Escopo - Esta Norma Internacional fornece orientações para o estabelecimento, desenvolvimento, implementação, avaliação, manutenção e melhoria do sistema de gestão de compliance de forma efetiva e ágil em uma organização. As diretrizes relativas aos sistemas de gestão de compliance são aplicáveis a todos os tipos de organizações. A extensão da aplicação destas diretrizes depende do porte, estrutura, natureza e complexidade da organização. Esta Norma Internacional é baseada nos princípios da boa governança, proporcionalidade, transparência e sustentabilidade.

⁸² KIM, Shin Jae; et al. Compliance em empresas Estatais. Padrões Internacionais e Legislação Brasileira. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 282-283.

Corporativa” para segmentar as empresas listadas e as que viriam a comercializar ações com base em seu grau de conformidade. Em outras linhas, a B3 estabeleceu três níveis diferenciados de enquadramento das companhias segundo seus programas de integridade (Nível 1, Nível 2 e Novo Mercado), pretendendo garantir às empresas com melhor performance de governança maior credibilidade perante o mercado, aumentando seu valor comercial e institucional⁸³.

No mesmo período, mais precisamente em 2001, o Brasil publicou a Lei 10.303/2001 que alterou dispositivos da Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404/1976) e introduziu diversas mudanças relevantes nas práticas de governança corporativa no país, configurando importante marco na legislação brasileira que impacta a promoção da conformidade institucional. Dentre as principais contribuições da Lei 10.303/2001 está a implementação da exigência de divulgação das demonstrações financeiras consolidadas por parte das companhias abertas, o que ampliou a transparência das informações financeiras, permitindo uma visão mais completa da situação econômico-financeira dos grupos empresariais.

Além disso, a Lei 10.303/2001 introduziu a necessidade de publicação de relatórios anuais de administração, nos quais devem ser apresentadas informações relevantes sobre a gestão da companhia, seus negócios, riscos, estratégias e políticas adotadas. Essa exigência fortaleceu a prestação de contas por parte dos administradores e contribuiu para uma maior transparência na divulgação de informações aos acionistas e demais interessados. Em decorrência deste movimento legislativo, na época, foi possível perceber a normatização da transparência como exigência moral de conformidade, pelo menos no que as companhias de capital aberto.

De forma suplementar ao movimento de posituação de diretrizes morais, o IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), em 2000, lançou o

⁸³ LUCAS, Laís Machado. **Programas de Integridade nas Sociedades Anônimas.** Implementação como conteúdo do dever de diligência dos administradores. Livraria Do Advogado: Porto Alegre, 2021. p. 77.

Código Brasileiro de Governança Corporativa - Companhias Abertas⁸⁴, que constitui conjunto de princípios e recomendações com o objetivo de orientar as práticas de governança corporativa das empresas de capital aberto no Brasil. O Código Brasileiro de Governança Corporativa busca promover a adoção de práticas que contribuam para a transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, estabelecendo diretrizes para a estruturação e funcionamento dos órgãos de governança, bem como para a relação entre acionistas, conselhos de administração, diretoria e demais partes interessadas.

Apesar de configurar-se como um instrumento recomendatório, não obrigacional, trouxe princípios que influenciam até os dias atuais os programas de integridade corporativos e estatais, são eles, transparência por práticas de divulgação adequada de informações, equidade no tratamento dos acionistas para afastar atos discriminatórios, obrigação de prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa, fazendo as companhias compreenderem seus papéis sociais e ambientais na sociedade. Ainda, cumpre destacar que o IBGC não se preocupou exclusivamente em construir um instrumento restrito às companhias abertas, também desenvolvendo outros códigos voltados para diferentes tipos de empresas, tais como, o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa⁸⁵ e o Caderno da Governança Corporativa para *Startups & Scale-ups*⁸⁶.

Em 2003, em Assembleia-Geral, a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

⁸⁴ IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa). **Código Brasileiro de Governança Corporativa - Companhias Abertas.** Brasil, 2000. Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21148>> Acesso 22 set. 2023.

⁸⁵ IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa). **Código Brasileiro de Governança Corporativa.** Brasil, 2015. Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>> Acesso em 22 set. 2023. Última edição, 2023: Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=24640>>.

⁸⁶ IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa). **Governança Corporativa para Startups & Scale-ups.** Brasil, 2019. Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=24050>> Acesso em 22 set. 2023.

(CNUCC)⁸⁷, que se tornou o primeiro instrumento jurídico anticorrupção que estabelece regras vinculantes aos países signatários, visando promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater eficientemente a corrupção, promover e auxiliar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e no combate à corrupção e, por fim, promover a integridade, a obrigação de prestar contas, adequada gestão da agenda pública e o devido zelo aos bens públicos⁸⁸. Tal instrumento internacional restou ratificado pelo Brasil em 2005, por meio do Decreto Legislativo nº 348, sendo promulgado em 2006, pelo Decreto Presidencial nº 5.687. Dentre seus relevantes artigos, cita-se o artigo 3 que expõe a amplitude de sua aplicação:

Artigo 3

Âmbito de aplicação

1. A presente Convenção se aplicará, de conformidade com suas disposições, à prevenção, à investigação e à instrução judicial da corrupção e do embargo preventivo, da apreensão, do confisco e da restituição do produto de delitos identificados de acordo com a presente Convenção.
2. Para a aplicação da presente Convenção, a menos que contenha uma disposição em contrário, não será necessário que os delitos enunciados nela produzam dano ou prejuízo patrimonial ao Estado⁸⁹.

Esse movimento pela integridade de órgãos internacionais, cumulados com práticas corruptivas cada vez mais exponenciais, incentivaram a elaboração e publicação da Lei nº 190, de 06 de novembro de 2012, na Itália, que instituiu um "sistema quadro" de combate à corrupção, que se tornou referência para o desenvolvimento de medidas e mecanismos anticorrupção. A

⁸⁷ ONU. Organização das Nações Unidas (ONU). **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC)**. 2003. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>>. Acesso em 22 set 2023.

⁸⁸ KIM, Shin Jae; et al. Compliance em empresas Estatais. Padrões Internacionais e Legislação Brasileira. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 284.

⁸⁹ BRASIL. Decreto Nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Diário Oficial da União, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=DECRETA%3A,inteiramente%20como%20nela%20se%20cont%C3%A9m.> Acesso em 22 de set de 2023.

normativa introduziu a criação de um sistema abrangente de prevenção e controle, envolvendo ações tanto no setor público quanto no setor privado. Dos principais pontos de combate está a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas por atos ilícitos contra a administração pública, prevendo sanções que podem incluir multas e outras medidas punitivas⁹⁰.

Com tais raízes e outras inspirações internacionais, o legislador brasileiro estabeleceu a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 2013), contemporânea à época dos casos de lavagem de dinheiro e corrupção envolvendo o governo, razão pela qual a norma dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Ato contínuo, inovando os regulamentos internacionais que são essencialmente punitivos e regulamentando a Lei Anticorrupção brasileira (Lei nº 12.846/2013), fora editado o Decreto nº 8.420/2015 para, entre outras questões, estabelecer procedimentos para a aferição da responsabilidade, revogado pelo Decreto nº 11.129/2022.

Outras normativas que pretendiam promover a transparências e a lisura antecederam e precederam a Lei Anticorrupção, todavia, não há como negar que a sua entrada em vigor estabeleceu marco significativo no âmbito público e privado no que tange às práticas de promoção da integridade, mesmo que alguns órgãos já apresentassem estruturas de controle interno e várias empresas privadas - notadamente as de caráter internacional - possuísem estruturas antissuborno, pois entregou respostas punitivas significativas para o contexto da época⁹¹.

Anteriormente à Lei Anticorrupção, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) apresentou interseções importantes com a

⁹⁰ CORRADINO, Michele. Os instrumentos de prevenção à corrupção na Itália. . 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. 65.

⁹¹ 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. p. 58-59.

integridade no contexto da gestão governamental e empresarial. Isso porque, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas e diretrizes para a administração financeira e fiscal dos entes públicos no Brasil, buscando promover a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, apresentando princípios como transparência, controle, equilíbrio fiscal e responsabilidade na gestão fiscal, visando evitar o endividamento excessivo e o comprometimento das finanças públicas. Na normativa fiscal já era possível extrair diretrizes de boas práticas de governança corporativa, diante das disposições envolvendo controle e monitoramento, ética e penalidades por violação das medidas de integridade⁹².

Com bases similares, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), publicada em 2011, que estabelece o direito de acesso dos cidadãos às informações públicas, surgiu para promover a transparência e a *accountability* no setor público. A partir deste ponto de vista, depreende-se da Lei de Acesso à Informação a exigência de mecanismos adequados para garantir a disponibilidade e o acesso às informações solicitadas, respeitando prazos e exigências legais, incluindo a implementação de processos eficazes de gestão de documentos, sistemas de informação adequados e treinamento dos funcionários para lidar com as demandas de acesso à informação⁹³.

Logo, no Brasil, a moralidade e a ética, na roupagem de integridade, deixam a condição de mero “imperativo categórico”, assumindo posto de destaque nas gestões públicas e privadas, estabelecendo um novo microssistema jurídico, capaz de promover novos deveres e contornos para o desenvolvimento administrativo e corporativo das instituições brasileiras, o que

⁹² RAMOS, Eugênia Maria Costa Siqueira. **A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E O CONTROLE SOCIAL**. Artigo científico apresentado à Coordenação do Curso de Especialização em Controles na Administração Pública VI, da Faculdade de Ciências Humanas e Jurídicas de Teresina, do Centro de Ensino Unificado de Teresina – CEUT, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista. Teresina, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/231>> Acesso em 15 jul. 2023. p. 18.

⁹³ RAMALHO, César Fonseca. **TRANSPARÊNCIA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO – DESENHO INSTITUCIONAL E ATORES: UM ESTUDO COMPARADO BRASIL-CHILE**. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de mestre em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/231>> Acesso em 15 jul. 2023. p. 54.

representará desafios, progressos e muitas mudanças. O próximo subcapítulo será dedicado a um ensaio resumido deste microssistema, compreendendo os mecanismos de integridade passíveis de promover as configurações éticas valorativas nas instituições públicas e privadas brasileiras.

3.3 Normas internas ou regionais como base na fundamentação e estruturação de mecanismos de integridade

Como aventado desde o início deste estudo, notou-se um movimento que, a partir do diagnóstico dos males causados pelas patologias corruptivas, em âmbito público e privado, os governos passaram a recheiar seus ordenamentos jurídicos com normas que tratam sobre integridade, como resposta, visando o combate e a prevenção, a casos de corrupção, suborno, lavagem de dinheiro e outros ilícitos de afronta ética, no plano internacional e nacional, utilizando-se do subterfúgio da ética como instrumento condutor de comportamentos sociais. O conjunto dessas normativas estabeleceu um verdadeiro microssistema de integridade, que tende a atuar como a base instrutória da gestão pública e privada institucional brasileira, motivo pelo qual impõe zelo e análise.

Pelo já traçado, tanto a lei brasileira quanto as normas internacionais foram desenhadas como respostas à crise financeira e política promovida por ilícitos que possuíam ponto focal na ausência de moralidade institucional, seja pública, seja privada⁹⁴. Para mais, também repercutiram o desenvolvimento de sistemas administrativos capazes de estruturar um mecanismo de prevenção a tais incidentes, relacionados à governança, que se ramifica em diversas boas práticas, dentre elas o *Compliance*, referido nas normas ISO, conforme já esclarecido, como programa de integridade.

Fundamentada no Decreto nº 8.420/2015, bem como nas normas ISO, no Brasil iniciou-se um processo de estruturação de programas de integridade em âmbito público, inicialmente nas estruturas executivas estaduais e

⁹⁴OLIVEIRA, Fabrício de Souza. **Governança Corporativa** - A crise financeira e os seus efeitos (equívocos e possibilidades). Rio de Janeiro: Editora Processo, 2022. p. 31-33.

municipais para, posteriormente, abranger seus legislativos e até o Poder Judiciário⁹⁵, mesmo que as normativas até então vigentes buscassem, com principal atenção, a implementação do *Compliance* junto à Administração Pública Indireta e às entidades privadas que exerciam parcerias público-privadas.

Em 2016, a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) entrou em vigor, estabelecendo normas e diretrizes para a governança das empresas estatais no Brasil, ampliando a incidência do *Compliance* no âmbito da Administração Pública. Dentre suas disposições de integridade, está a busca pela promoção da transparência, *accountability* e a eficiência na gestão dessas empresas públicas. A Lei das Estatais prevê, por exemplo, a adoção de mecanismos de transparência na divulgação de informações, a implementação de controles internos, a definição de diretrizes para a composição e atuação dos conselhos de administração, a adoção de políticas de gestão de riscos, entre outros aspectos relacionados à governança.

Em atendimento às diretrizes de conformidade dessa normativa, empresas estatais como a Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.), Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.) e Banco do Brasil (Banco do Brasil S.A.), Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), Autarquias como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), passaram a implementar boas práticas e programas de integridade em sua gestão. De forma exemplificativa, cumpre trazer em tela o sistema de *Compliance* da Petrobras, que, em decorrência de escândalos de corrupção, implementou um programa robusto para fortalecer sua governança e garantir o cumprimento das leis e regulamentos.

Por sua vez, a Eletrobrás, sem que precisasse passar por tão simbólica mancha na sua imagem, instituiu uma estrutura de integridade que busca promover a ética e a transparência em suas operações. O programa de *Compliance* da Eletrobras inclui Código de Conduta e Integridade, Canal de

⁹⁵ BARROS, Bruno Sampaio. A importância do compliance nos municípios brasileiros. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v. 7, n. 13, 2020. p. 67 e 70.

Denúncias, Treinamentos e *Due Diligence*. Com a mesma inspiração, o Banco do Brasil desenvolveu um programa de *Compliance* dedicado a promover a integridade e a transparência em suas atividades bancárias. Na mesma linha e com estruturas similares, a Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), a CEDAE (Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro), a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) e a ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) implantaram seus programas de integridade visando adequar as atividades com as diretrizes de conformidade instituídas.

Nos anos seguintes, a Administração Pública Direta iniciou seu processo de conformidade, mas em menor escala e velocidade. Dentre os entes estatais que possuem programas de integridade de destaque, cita-se o Estado de Goiás, que não somente possui um sistema de *Compliance* estruturado como também incluiu os municípios no padrão de conformidade, estabelecendo suas próprias normativas⁹⁶. Impõe elucidar que cada órgão e entidade governamental pode implementar práticas específicas de acordo com suas características e necessidades, mas o objetivo geral é sempre promover uma cultura de integridade, ética e transparência no serviço público de acordo com a normativa federal.

De qualquer sorte, embora exista certa flexibilidade nas estruturas dos programas de integridade, no âmbito público algumas diretrizes internas são norteadoras da construção do sistema de conformidade, tais como, o Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais, que constitui uma iniciativa desenvolvida pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) com o objetivo de fornecer orientações práticas para que as empresas estatais brasileiras possam implementar programas de compliance efetivos. O guia foi criado com base na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) e serve como ferramenta para auxiliar as estatais na adoção de práticas de integridade e no aprimoramento de sua gestão.

⁹⁶ BRASIL, Goiás. **Controladoria de Goiás**. Programa de Compliance público municipal. Disponível em <<https://www.controladoria.go.gov.br/pcm/>>, acesso em 09 de maio de 2022.

Além do guia, o Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção trata-se de relevante iniciativa desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) do Brasil, com o objetivo de fornecer orientações e diretrizes para órgãos e entidades da Administração Pública no enfrentamento de fraudes e corrupção. O documento tem como base a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e outras normas aplicáveis, além de levar em consideração as melhores práticas internacionais de prevenção e combate à corrupção, possuindo como principal diferencial a previsão de estímulo a parcerias para promover a colaboração entre os órgãos público e outros atores da sociedade civil para fortalecer as ações de combate à corrupção.

De forma mais específica, as Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista⁹⁷ apresentam-se como um conjunto de orientações e diretrizes que visam aprimorar a gestão dessas empresas, garantir a transparência e a eficiência na administração dos recursos públicos, além de proteger os interesses dos acionistas, incluindo o Estado. Ainda, com vistas a incentivar e fomentar práticas de governança que aumentem a transparência, a responsabilidade e a eficiência na gestão dessas empresas, de acordo com as diretrizes normativas aqui indicadas, a B3, com base na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), instituiu o Programa de Destaque em Governança de Estatais⁹⁸, que tem como objetivo reconhecer e premiar as empresas estatais brasileiras que adotam as melhores práticas de governança corporativa em suas operações⁹⁹. O programa restou descontinuado em 2020, em razão da evolução do cenário legal e regulatório brasileiro, mas trouxe contribuições para a normativa federal.

⁹⁷ IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa). **Caderno 14 - Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista**. Brasil, 2015. Disponível em <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=20994>> Acesso em 05 nov. 2023.

⁹⁸ B3. **Regimento do Programa Destaque em Governança de Estatais**. Brasil, 2015. Disponível em: <<https://www.b3.com.br/data/files/0C/42/72/7C/EEF606107D0F9606790D8AA8/Regimento-Programa-Destaque-Governanca-Estatais.pdf>> Acesso em 05 nov. 2023.

⁹⁹ KIM, Shin Jae; et al. Compliance em empresas Estatais. Padrões Internacionais e Legislação Brasileira. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 290-292.

De modo concomitante e, por vezes, exponencial, a iniciativa privada desenvolveu frentes de integridade inspiradas, prioritariamente, nos modelos internacionais, formulando regulamentos internos para questões particulares do corpo empresarial, ainda que não estivessem condicionadas às práticas de conformidade previstas na legislação pela inexistência de relação com a Administração Pública. Na oportunidade do desenvolvimento dos planos de integridade privado neste cenário, a aplicação dos pilares e a busca pela conformidade ultrapassa os limites da Lei Anticorrupção, atingindo também as atividades entre pessoas jurídicas de direito privado¹⁰⁰. Tal situação ocorreu em empresas como a Renner¹⁰¹, C&A¹⁰², Santander¹⁰³ e diversas outras.

No que tange às empresas de pequeno e médio porte, a Portaria Conjunta nº 2279/2015¹⁰⁴, emitida pela Controladoria-Geral da União (CGU) em parceria com a Secretaria do Micro e Pequena Empresa, apresenta abordagem sobre o Programa de Fomento à Implementação de Programas de Integridade e Compliance em empresas brasileiras. Esse instrumento estabelece diretrizes e critérios para a participação das empresas no programa de fomento por meio de etapas que devem ser consideradas na implementação de programas de integridade, como a definição de políticas, a identificação de riscos, a criação de canais de denúncia, a capacitação de funcionários, entre outros. Além disso, a portaria prevê incentivos para as empresas que adotarem programas de *Compliance*, como a possibilidade de participação em licitações públicas e o acesso a linhas de crédito especiais¹⁰⁵.

¹⁰⁰ NEVES, Edmo Colnaghi. **Fundamentos de governança corporativa**: riscos, direito e compliance. Editora Intersaberes: Curitiba, 2021. p. 177.

¹⁰¹ RENNER. Programa de Compliance Corporativo disponível em <https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/13154776-9416-4fce-8c46-3e54d45b03a3/28706a40-2910-4040-bd00-6caeb489b820_Politica_Compliance_portugues_20220120.pdf>.

¹⁰² C&A. Gestão de Governança Corporativa estabelecida em <<https://ri-cea.mz-sites.com/governanca-corporativa/visao-geral/>>.

¹⁰³ SANTANDER. Governança Corporativa estruturada da seguinte forma <<https://www.santander.com.br/institucional-santander/governanca-corporativa>>.

¹⁰⁴ BRASIL. **Portaria Conjunta nº 2279/2015**. Controladoria-Geral da União (CGU), 2015. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/09/2015&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=80>> Acesso em 05 nov. 2023.

¹⁰⁵ FORMAIO, Leonardo Cosme. **O PROGRAMA DE INTEGRIDADE APLICADO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE**: REALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL. Dissertação apresentada ao Programa de

O fato é que o *Compliance*, como uma boa prática da Governança, está em constante desenvolvimento, estabelecendo critérios próprios de implementação em diferentes ambientes, com especialidades próprias, o que, ao passo que visa uma ampliação da sua implementação, o torna cada vez mais especializado e técnico, impondo profundo conhecimento da matéria por seu *Compliance Officer*, ou equipe designada para gerir a sua implementação. Para mais, configura-se essencial a compatibilidade do sistema de integridade com a realidade do órgão ou empresa que está recebendo sua implementação, estabelecendo diálogo para a aderência dos envolvidos, desafio que ultrapassa as diretrizes doutrinárias e alcança outras áreas, como gestão de pessoas, cultura, finanças e etc¹⁰⁶.

Como visto, há um intento considerável dos órgãos de controle em promover diversas políticas e manuais visando ampliar a incidência das práticas de integridade, isso porque, por um lado, a legislação brasileira não é capaz de acompanhar o progresso e esgotar a concepção de ética e moral, em uma relação estruturada e vinculatória, e, por outro, a implementação da cultura de conformidade possui barreiras significativas em sua prática, decorrente de questões de mercado, burocracia e interesse. Visando mitigar pelo menos um desses pontos, existem projetos de lei que visam regulamentar e ampliar o desenvolvimento do *Compliance*, apresentando implementações cada vez mais especializadas e mandatórias.

Dentre os principais projetos, ganha destaque o Projeto de Lei nº 429/2017¹⁰⁷, que versa sobre modalidade específica de programa de

Pós Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina-UEL como requisito parcial para obtenção do título de mestre. Londrina, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/231>> Acesso em 15 jul. 2023. p. 175.

¹⁰⁶ HENCSEY, Antonio Carlos. Como trabalhar a famosa cultura de *Compliance*. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 199

¹⁰⁷ BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 429, de 2017**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429>> Acesso em 05 nov. 2023.

integridade e estabelece diretrizes para implementação do *Compliance* no âmbito dos Partidos Políticos na gestão de suas diretorias, elencando aspectos hierárquicos e de transparência governamental e de administração. Entre as medidas previstas pelo projeto de lei, estão a elaboração de um código de ética e conduta, a realização de treinamentos para os dirigentes e filiados dos partidos políticos, a criação de canal de denúncias para receber informações sobre condutas ilícitas, a implementação de mecanismos de controle interno e a adoção de políticas para combater o nepotismo e o assédio moral no âmbito político e partidário¹⁰⁸.

Outra normativa com segmentação de programa de integridade tem-se com o Projeto de Lei nº 5.442/2019¹⁰⁹, conhecido como o projeto de lei do *Compliance* Ambiental Empresarial. O projeto de lei propõe a criação do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro no Setor de Saneamento Básico (PNPC-Saneamento). Esse programa teria como objetivo estabelecer medidas de integridade, governança e transparência nos contratos de prestação de serviços de saneamento básico, de modo a prevenir a ocorrência de corrupção e lavagem de dinheiro nesse setor. O PNPC-Saneamento prevê, entre outras medidas, a obrigatoriedade de implementação de programas de conformidade ambiental pelas empresas que atuam no setor de saneamento básico. Além disso, o projeto de lei estabelece que as empresas que cometerem infrações ambientais no âmbito do setor de saneamento básico poderão ser impedidas de participar de licitações e de receber recursos públicos para a prestação de serviços.

Nesse passo, não há como não citar as práticas de EGS (Environmental, Social, and Governance, em inglês) que estão relacionadas à consideração de critérios ambientais, sociais e de governança corporativa nas operações e tomadas de decisão das empresas, visando promover a sustentabilidade, a

¹⁰⁸ COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**. Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia participativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 170.

¹⁰⁹ BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.442/2019**. Altera a Lei nº 9.605/1988. Regulamenta os programas de conformidade ambiental e dá outras disposições. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2224581>>. Acesso em 05 nov. 2023.

responsabilidade social e a transparência nas organizações. A relação entre as práticas de EGS e a governança corporativa é estreita, uma vez que ambas buscam estabelecer padrões de gestão que levem em conta não apenas os aspectos financeiros, mas também as questões sociais e ambientais. No contexto brasileiro, órgãos reguladores e entidades como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) têm estimulado a adoção de práticas de EGS pelas empresas listadas em bolsa de valores, por meio de recomendações e orientações¹¹⁰.

Nesse mesmo panorama normativo, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei nº 13.709/2018, reconhecida por “LGPD”, consolidou-se como norma correlata indispensável à estruturação dos programas de integridade, tanto públicos quanto privados. Isso porque boa parte dos pilares do *Compliance* (canais de denúncia, investigações internas, *due diligence* de terceiros e monitoramento contínuo) pressupõe o tratamento de dados pessoais de denunciante, investigados e colaboradores, o que exige aderência aos princípios da LGPD e, frequentemente, a atuação coordenada entre o *Compliance Officer* e o Encarregado de Proteção de Dados. A ausência de integração entre esses dois sistemas normativos compromete a efetividade de ambos, na medida em que um canal de denúncias mal estruturado do ponto de vista de proteção de dados pode, por si só, configurar risco jurídico e desestimular o próprio uso do mecanismo pelos denunciante.

Por fim, impende elencar o Projeto de Lei nº 1.588/2020¹¹¹, que apesar de criticado por atenuar responsabilidades ao *Compliance Officer* (Gestor do programa de integridade), apresenta regulamentação acerca do procedimento de certificação dos programas de integridade no Brasil, como uma continuidade da Lei Anticorrupção e de seu decreto para fins de ampliar sua incidência. Afora isso, a proposta visa assegurar que os gestores dos programas de

¹¹⁰ PORTO, Éderson Garin. **Compliance & Governança Corporativa**: uma abordagem prática e objetiva. 2ª ed. Revisada e Ampliada. Lawboratory: Porto Alegre, 2022. p. 139

¹¹¹ BRASIL. **Projeto de Lei nº 1588/2020**. Altera a Lei nº 12.846, de 10 de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), para dispor sobre a exigência de certificação de gestor de sistema de integridade como condição para atenuar sanções administrativas. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2243116>>. Acesso em 05 nov. 2023.

integridade apresentem qualificação adequada e reconhecida para exercer suas funções. A certificação deverá ser emitida por uma entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ou pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

Ainda que não seja possível retratar um cenário de absoluta moral e celeridade para as normas brasileiras, cumpre destacar que, mesmo que timidamente, o legislador está se movimentando no sentido de ampliar a tutela de integridade e condicionar as pessoas jurídicas ao atendimento das normativas cabíveis. Por todo narrado, impõe conceber que as bases comuns do desenvolvimento da integridade no âmbito público e privado foram, na prática, somente inspirações para o início da estruturação de um sistema normativo complexo e multifacetado que exige contínuo estudo dos responsáveis pela sua implementação, pois está em constante aprofundamento e especialização para ampliação da sua efetivação dentro de cada particularidade do ambiente que está inserido.

Logo, a compreensão normativa de integridade no Brasil impõe uma visão sistemática capaz de alcançar os diferentes cenários de sua implementação, aplicando, quando necessário, a adequada técnica hermenêutica pretendendo a instituição legal mais apta a subsidiar o combate às frentes corruptivas. Para além, as práticas de governança, notadamente o *Compliance*, estruturam-se e avançam buscando combater de forma personalizada os vícios de moralidade e ética mapeados na sua área de aplicação, como um medicamento customizado às necessidades do paciente.

Todavia, as diferentes formas de implementação de boas práticas, os diversos contornos dos programas de integridade, muitas vezes podem representar uma barreira para sua utilidade real, impondo um novo desafio: construir um *Compliance* capaz de garantir integridade efetiva nas instituições públicas e privadas, com a sustentação normativa mais próxima à realidade e que não se torne obsoleta em curto espaço de tempo, até porque, como restou visto, a promoção da ética é uma antiga e árdua missão da humanidade presente nas raízes da sociedade.

4 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE CORPORATIVO E ADMINISTRATIVO: FUSÃO DE CENÁRIOS PELA PROMOÇÃO DA ÉTICA NO SETOR PRIVADO E PÚBLICO

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, as crises financeiras, os 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 demonstra-se significativamente relevante, notadamente, para relações comerciais com os Estados Unidos, conforme dispõe a já mencionada Lei *Sarbanes-Oxley*. 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 das empresas adotarem medidas de integridade e Compliance como requisito para participar de licitações públicas, como pretendente satisfação das 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 capítulo 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 como, minimamente, esperado pela sociedade.

4.1 Programa de integridade e Compliance no âmbito corporativo no Brasil

A ética institucional está em relevante pauta da sociedade, especialmente a nível nacional, 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.

Neste passo, calha rememorar que a governança corporativa representa o conjunto de práticas empresariais que se fundamentam em princípios e postulados de integridade, permeando uma abrangência global. Dessa forma, a governança resta concebida como um sistema de relações interdependentes, uma estrutura de poder intrínseca e o conjunto holístico de procedimentos que se orientam na direção da articulação entre a estratégia empresarial, a gestão operacional, o processo de tomada de decisões e a supervisão dos resultados alcançados. Este vasto domínio abarca todas as partes interessadas (*stakeholders*) de uma empresa e está intrinsecamente voltado para a perpetuação sustentável do negócio estruturado por suas inspirações¹¹².

Logo, é imperativo salientar que a governança não se reduz a um conjunto de documentos e políticas estáticas; antes, é configurada como uma estrutura em constante movimento, pautada por ações práticas e interdependentes que visam assegurar a integridade, a eficiência e a perenidade das organizações no âmbito empresarial contemporâneo¹¹³. 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. Saavedra consolida seu conceito nas seguintes linhas:

[...] *compliance* seria uma disciplina que teria por objeto desenvolver metodologias para o gerenciamento de riscos em face a um estado dinâmico de conformidade a uma orientação normativa de comportamento com relevância jurídica por força de contrato ou lei. *Compliance* surge, portanto, da integração entre uma necessidade de gerenciamento de riscos e assunção de leis, que passam a exigir um compromisso com a criação de um sistema complexo de políticas, de controles internos e de procedimentos, que demonstrem que a empresa está buscando “garantir”, que se mantenha em um estado de *compliance*, para que haja a possibilidade de mitigação de riscos de *compliance*. Esse sistema é chamado de Sistema de Gestão de *Compliance* (*Compliance Management System* - CMS), expressão

¹¹² GIACONELLI, Giancarlo [et al]. **Governança Corporativa**. Porto Alegre: SAGAH, 2017, p. 18-19.

¹¹³ SILVA, Edson Cordeiro da. **Governança Corporativa nas Empresas**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 41.

esta que foi cunhada pela *International Organization for Standardization* (ISO) através da norma ISO 19600¹¹⁴.

A título de concretização argumentativa plena, interessante referir que há uma pretensão em parte da doutrina e de alguns profissionais da área de Governança Corporativa em promover distintas concepções para programa de integridade, conformidade e legalidade, traçando páginas sobre várias nuances e quadros de implementação. Em síntese, nessas diversas interpretações, reduz-se o programa de integridade aos pressupostos da Lei Anticorrupção, guardando a riqueza de atribuições de promoção ética para um programa de conformidade e, finalmente, especulam um possível programa de legalidade atrelado às normativas internas¹¹⁵.

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, adota-se durante a jornada desta dissertação uma concepção síncrona da terminologia do instrumento de conformidade, compreendendo-o como um programa capaz de promover a ética corporativa e governamental. No entanto, em que pese a superação do preciosismo terminológico, tem-se como necessário compreender diferentes áreas e formas de ambientação e aplicação do programa de integridade e *Compliance*, o que será realizado nas próximas linhas.

De início, o *Compliance* público destina-se a desenhar um plano de implementação para entidades e entes públicos, neles abrangidos os Municípios, Estados e a União, seus poderes e os componentes da administração pública indireta. Além dos princípios tradicionais do programa de integridade, quando fala-se em *Compliance* público se mostra interessante

¹¹⁴ SAAVEDRA, Giovani Agostini. Investigações Corporativas e Compliance. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 247.

¹¹⁵ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Texto para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro, IPEA, 2019. p. 16. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9246/1/TD-2475.pdf>> Acesso em 17 set. 2023.

também conceber os aspectos axiológicos e constitucionais da administração pública como essenciais para sua efetividade e eficiência¹¹⁶. Essa modalidade de programa possui como norte normativo a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 8.420/2015, mas, principalmente no caso dos Estados e Municípios, requer a expedição de legislação local própria, capaz de trazer contornos mais adequados à realidade de cada ente.

Por outro lado, o *Compliance* privado atinge o mercado empresarial, repercutindo valores de integridade, porém, sopesando também características concorrenciais nacionais e internacionais, alterando seu foco conforme a tendência do mercado para fins de atendimento e comoção do comércio em que se reflete¹¹⁷. Como por exemplo, o Carrefour, quando da ocorrência da morte brutal de um cão, passou a investir em frentes de proteção animal, bem como na ocorrência de assassinato de cidadão negro, buscou desenvolver uma frente maior de combate ao racismo. Afora isso, essa modalidade está mais sensível e atenta às questões de tecnologia e inovação, demonstrando, comumente, abertura para sistemas de estruturação dos pilares, inclusive representando interessante mercado para advogados, administradores e contadores no país, com *startups* de *software* de gestão de integridade.

Existem diversos pontos de distinção entre o programa de integridade público e privado, tanto no aspecto normativo quanto estrutural. Ao passo que o primeiro possui um critério maior para viabilizar sua implementação, necessitando de uma vinculação legal predominante, o segundo se configura com maior mutabilidade e imediatidade com o ambiente, repercutindo de forma mais célere às necessidades do seu meio. Enquanto no âmbito público estrutura-se, prioritariamente, como instrumento de seguridade e adequação ética governamental, ou, até mesmo, muitas vezes o cumprimento de uma exigência legal, no aspecto privado poderá ter ímpeto, exclusivamente, estratégico, sendo o ganho moral secundário.

¹¹⁶ SANTOS, Bruno Torelli dos. **Compliance nas contratações públicas**. Contentus: Curitiba, 2020. p. 11.

¹¹⁷ SANTOS, Bruno Torelli dos. **Compliance nas contratações públicas**. Contentus: Curitiba, 2020. p. 9.

Ante a tais cenários, quando concebida a dicotomia entre *Compliance* público e privado, considera-se também 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.

Parte-se o estudo pelo âmbito privado, uma vez que, apesar dos registros dos primórdios sistemas de *Compliance* estarem relacionados a atos de corrupção que possuem certo lastro de conexão com o 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 Estados Unidos mantivessem controles internos adequados e precisos, para garantir que seus livros contábeis venham a refletir com precisão suas transações¹¹⁸.

Após tal ação, múltiplas normativas e instruções no mundo foram editadas, visando adequar o mercado global às exigências de integridade dos países que já estavam mais avançados nesta frente, notadamente, os Estados Unidos, dentre elas, a recomendação denominada “Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais”, editado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1976, no qual buscou materializar sua posição de único foro internacional que explicita regras para as

¹¹⁸ ROCHA JUNIOR, Francisco de Assis do Rego Monteiro; GIZZI, Guilherme Frederico Tobias de Bueno. **Fraudes corporativas e programas de compliance**. Intersaberes: Curitiba, 2018. p 106.

multinacionais¹¹⁹. O texto já sofreu cinco revisões – 1979, 1984, 1991, 2000 e 2011 –, sendo que o Brasil passou a ser seu signatário em 1997.

As "Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais" revestem-se de uma importância inquestionável no cenário global, na medida em que estabelecem preceitos e recomendações destinados a orientar as empresas multinacionais que operam em âmbito internacional. Estas diretrizes desempenham um papel preponderante na promoção da responsabilidade corporativa em escala global e na conciliação de práticas comerciais internacionais, contribuindo, por conseguinte, para a consolidação de um ambiente empresarial mais ético, equitativo e sustentável, em consonância com os interesses das empresas, dos governos e das sociedades em âmbito mundial¹²⁰.

A partir deste fenômeno global de promoção de mecanismos de gestão ética, 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 (BM&F Bovespa, atual B3), notadamente para o Novo Mercado, que desde seu lançamento, em 2000, estabeleceu a criação um padrão de governança corporativa altamente diferenciado¹²¹. 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

¹¹⁹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Boletim de Economia e Política Internacional** | BEPI | n. 29 | Jan./Abr. 2021. INÁCIO JR., Edmundo. RIBEIRO, Cássio Garcia. Mecanismo da OCDE sobre Conduta Empresarial Responsável: evidências do Brasil e de países-membros da OCDE e suas implicações. p. 9-29. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/210804_book_bepi_art_1.pdf>. Acesso em 17 set 2023.

¹²⁰ OECD (2022), **Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais**, Edição 2011, OECD Publishing, Paris, Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/39ad30a0-pt>>. Acesso em 20 ago. 2023.

¹²¹ BRASIL, Brasil, Bolsa, Balcão (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.

processo governativo eficaz e prático, à luz das melhores práticas, o compliance faz parte do planejamento estratégico e funciona como modelo de gestão e de negócio, certo de que é um meio para a organização alcançar os seus objetivos traçados. (QUEIROZ, 2019, 71)¹²².

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)¹²³, 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 processos¹²⁴.

O sistema de *Compliance* viabiliza sua visualização como um diagrama, que tem como núcleo a conformidade e é cercado por diversas caixas que podem ser denominadas de pilares, que também são fracionadas por nichos de mecanismos de atuação. Existem diversos modelos de metodologias de programas de integridade e *Compliance*, dos mais simples, com três pilares aos mais complexos com nove ou mais. Tal pluralidade estrutural decorre da adaptabilidade do sistema, bem como da multiplicidade das fontes normativas. Independentemente do modelo eleito, todo programa deve partir do suporte da alta direção, que constitui a obrigação da alta cúpula da administração em estar disposta a patrocinar, apoiar, participar e agir com base nos padrões de conformidade adotados, servindo de “exemplo” máximo de integridade naquele arranjo empresarial. Giovanini explicita:

¹²² 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.

¹²³ Ressalta-se que tais normativas são de cunho obrigatório quando implementadas em empresas privadas que estabelecem relação contratual com a administração pública.

¹²⁴ PORTO, Éderson Garin. **Compliance & Governança Corporativa: uma abordagem prática e objetiva**. 2ª Edição. Lawboratory: Porto Alegre. 2022. p. 51.

O sucesso de um programa de compliance estará nas mãos do “número um” da organização (dono, CEO, presidente ou equivalente). Ele precisa, de fato, apoiar, engajar-se, desejar e promover o desdobramento dos pilares em atividades práticas na empresa, tomando para si a responsabilidade de fomentar a comunicação, permeando todos os níveis, a partir do primeiro escalão, até alcançar todos os empregados. (GIOVANINI, 2020, p. 104)¹²⁵.

Uma vez presente o suporte da alta administração, torna-se tangível estabelecer políticas e códigos de conduta de integridade para a entidade corporativa, seus membros e terceiros, considerando os objetivos da empresa e boas práticas normativas e mercadológicas. De forma precedente, em muitos casos, caberá o estabelecimento de métodos de avaliação de riscos, para mapeamento preventivo de riscos legais - os quais decorrem de normativas - e de riscos reputacionais - oriundos de comportamentos, má práticas e históricos - que podem representar danos para a corporação¹²⁶.

A metodologia de avaliação de riscos pode ser desenvolvida pela empresa considerando alguns diplomas internacionais, quais sejam, o *The Orange Book*, produzido e publicado pelo HM Treasury Britânica¹²⁷, a Lei Sarbanes-Oxley, o COSO-ERM¹²⁸, o Acordo de Basileia II¹²⁹, a AS/NZS

¹²⁵ GIOVANINI, Wagner. Programas de Compliance e Anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 104.

¹²⁶ PORTO, Éderson Garin. **Compliance & Governança Corporativa: uma abordagem prática e objetiva**. 2ª ed. Revisada e Ampliada. Lawboratory: Porto Alegre, 2022. p. 32.

¹²⁷ REINO UNIDO (UK). HM Treasury. Management of Risk - Principles and Concepts - **The Orange Book**. HM Treasury do HM Government, 2004 Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1154709/HMT_Orange_Book_May_2023.pdf> Acesso em 02 nov. 2023.

¹²⁸ THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION - COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos: Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura (COSO GRC, 2004)**. Tradução:PriceWaterhouseCoopers e Instituto dos Auditores Internos do Brasil, São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIIERMEExecutiveSummaryPortuguese.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2023.

¹²⁹ BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. **Basel Committee on Banking Supervision**. International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. Suíça, 2006. Disponível em: <<https://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf>> Acesso em 05 nov. 2023.

4360:2004¹³⁰ e a ISO 31000:2009¹³¹. Segundo o TCU, de forma geral, o procedimento de gestão de riscos abarca a identificação, análise e avaliação dos riscos, a escolha e efetivação de ações em resposta aos riscos analisados, a supervisão de riscos e regulamentações, bem como a troca de informações acerca dos riscos com partes envolvidas, tanto internas quanto externas. Este método é aplicado a uma vasta variedade de atividades dentro da instituição, em todos os âmbitos, incluindo estratégias, determinações, atividades, procedimentos, funções, empreendimentos, produtos, serviços e bens, sendo sustentado pela cultura e pela estrutura administrativa da gestão de riscos da organização¹³².

De modo contínuo, realizada a avaliação dos riscos, figura plausível o estabelecimento e aplicação de controles internos, que não possuem uma receita padrão, mas se sustentam no estabelecimento de processos que visam, em última linha, demonstrar o comprometimento com os propósitos de ética e integridade. Giovanini refere que são os controles internos que retiram o *Compliance* do âmbito de 'programa' para a realidade de um 'sistema'¹³³. Estruturados os controles, alguns autores, como o próprio Giovanini, reconhecem a comunicação e o treinamento como processos derivados¹³⁴, outros apontam que os mecanismos de controles são específicos de cada diagnóstico e, a partir da sua implementação, haverá auditorias e monitoramento.

¹³⁰ AUSTRÁLIA. **AS/NZS 4360:2004 – Risk Management**, Australia Standards, 2004. Disponível em: <<https://www.preventionweb.net/publication/nzs-43602004-risk-management>>. Acesso em: 02 nov. 2023.

¹³¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **NBR ISO 31000: Gestão de riscos: Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro, 2009.

¹³² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos** / Tribunal de Contas da União. – TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex): Brasília, 2018. p. 22.

¹³³ GIOVANINI, Wagner. Programas de Compliance e Anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 108.

¹³⁴ GIOVANINI, Wagner. Programas de Compliance e Anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 109-110.

Alicerçada na configuração de controles internos decorrentes de uma sistemática de gestão de riscos, a doutrina se dispersa em diferentes estruturas e concepções conceituais dos pilares. Há quem considere treinamentos e comunicações como um pilar autônomo e contínuo que independe de riscos previamente definidos na corporação¹³⁵. Ainda, existe concepção que promova a auditoria como pilar estrutural, que engloba monitoramento, investigações, comunicação e treinamento, agindo diretamente nos controles internos de forma permanente¹³⁶.

Outrossim, o método de diligência prévia (*Due Diligence*) aplicado, notadamente, para a relação da empresa com terceiros, por muitos é considerado um pilar do sistema de integridade, porém, também há quem o considere um instrumento administrativo apartado e pouco eficaz por não ter como propósito a promoção da integridade, tão somente o diagnóstico de riscos sem estabelecimento de planos de ação¹³⁷. No âmbito internacional, a *Due Diligence* recebe um contorno diferenciado, sendo reconhecida como uma obrigação, entre entidades, autoridades e representantes em geral, se apresentando como um “dever de diligência” exigido no cenário público e privado¹³⁸.

Ainda pela ótica internacional, Ollino concebe a *Due Diligence* em duas vertentes, quais sejam: como qualificadora de regras primárias, exigindo cuidado e esforço no atendimentos das regras pelos envolvidos segundo os critérios da razoabilidade; e como processo ou padrão de conduta, oportunidade em que são exigidas medidas razoáveis e apropriadas de

¹³⁵ MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. **Compliance: concorrência e combate à corrupção**. 1. ed. São Paulo: Trevisan, 2017. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 17 set. 2023.

¹³⁶ LONGO, Claudio Gonçalo. **Relatórios de auditoria**. 1. ed. São Paulo: Trevisan, 2017. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 17 set. 2023.

¹³⁷ GIOVANINI, Wagner. Mecanismo de integridade ou arma de proteção. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 125.

¹³⁸ BESSON, Samantha. **Due Diligence in International Law**. Academie de Droit International de La Haye The Hague Academy Of International Law. Brill Nijhff: Boston, 2023. p. 36.

implementação, que serão condicionadas a avaliações de conformidade¹³⁹. Baade, pela perspectiva dos direitos humanos, entende a *Due Diligence* como “dever de proteção” que objetiva fornecer remédios para violações e prevenir futuros danos, com vistas a minimizar riscos abstratos. Nas suas palavras:

Due diligence is a pragmatic standard that strives to minimise risks to human rights no matter the source of the risks, but without disproportionately limiting individual freedom or state sovereignty a sovereignty, it should be stressed, that for many states means democratic self-governance¹⁴⁰.

Por sua vez, o canal de denúncias é, sem divergências relevantes, uma engrenagem vital para um programa de integridade, responsável por receber comunicações sobre transgressões e comportamentos enviesados por parte dos indivíduos envolvidos no ambiente corporativo. Além disso, ele serve como instrumento de comunicação e acesso à organização, sendo essencial para avaliar a eficácia do programa. Os requisitos essenciais para o canal de denúncias incluem: plataforma oficial, acessibilidade para todos os agentes relacionados, segurança e anonimato do denunciante, bem como estruturas de governança eficazes¹⁴¹.

Constatada a ocorrência de uma fraude, ilícito ou a identificação de um risco relacionado a potenciais irregularidades, verifica-se, em termos gerais, a necessidade premente de direcionar tais informações ao cerne das investigações internas. Nesse contexto, as investigações internas se arquitetam como uma série coordenada de ações concebidas meticulosamente com o objetivo de colher elementos probatórios substanciais relativos à denúncia em análise. Essas investigações desempenham um papel preponderante, não apenas na averiguação das circunstâncias da suposta

¹³⁹ OLLINO, Alice. **DUE DILIGENCE OBLIGATIONS IN INTERNATIONAL LAW**. Cambridge: United Kingdom, 2022. p. 58 e 63.

¹⁴⁰ BAADE, Björnstjern. Due Diligence and the Duty to Protect Human Rights. *In: Due Diligence in the International Legal Order*. Edited by KRIEGER, Heike; PETERS, Anne; KREUZER, Leonhard. Oxford University Press: United Kingdom, 2020. p. 107.

¹⁴¹ FRANCO, Isabel. (org.). **Guia Prático de Compliance**. São Paulo: Grupo GEN, 2019. 9788530988692. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988692/>. Acesso em: 14 Jun 2023.

infração, mas também na identificação de possíveis suspeitos ou culpados. Dessa maneira, elas se apresentam como uma peça fundamental destinada a embasar o processo de tomada de decisões, proporcionando uma base sólida e fundamentada para orientar as ações posteriores, incluindo a implementação de medidas corretivas e a aplicação de sanções, quando cabíveis¹⁴².

Como visto, por estruturar-se como um instrumento gerido em pilares, abrangendo o suporte da alta-administração, estabelecimento de políticas de integridade, avaliação de riscos, 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 institucionais¹⁴³.

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 promover¹⁴⁴.

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

¹⁴² NEVES, Edmo Colnaghi. **Compliance Empresarial** - o tom da liderança, 1ª edição. São Paulo: Editora Trevisan, 2018. 9788595450332. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595450332/>. Acesso em: 17 Jun 2023. p. 70.

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ ALENCASTRO, Mario Sergio Cunha; ALVES, Osnei Francisco. **Governança, gestão responsável e ética nos negócios**. Curitiba: Intersaberes, 2017. p. 21.

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 corrupção¹⁴⁵.

Salienta-se, em razão do *Compliance* privado atingir o mercado empresarial, repercute valores de integridade, porém, também considera características concorrenciais nacionais e internacionais, transferindo sua atenção de acordo com as mudanças do mercado, priorizando o comportamento do comércio em que se enquadra¹⁴⁶. 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 introduced¹⁴⁷.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ SANTOS, Bruno Torelli dos. **Compliance nas contratações públicas**. Contentus: Curitiba, 2020. p. 9.

¹⁴⁷ 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.

Não obstante as características benéficas que são passíveis de extração nos programas de integridade e *Compliance* privado, cumpre observar que a pluralidade de fontes normativas, inspirações e procedimentos também podem representar um empecilho a sua implementação efetiva. O interesse pela inclusão do programa tende a ser esquecido seja pela incapacidade técnica de adequação dos procedimentos à realidade corporativa, seja pela onerosidade operacional que a estruturação de um programa de integridade robusto pode apresentar, para o qual os resultados podem ser observados somente após anos, sem nenhum ganho empresarial em curto ou médio prazo.

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 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 subcapítulos desta dissertação.

4.2 Programa de integridade e Compliance no âmbito da Administração Pública no Brasil

Como visto, o *Compliance* em âmbito privado, por sua origem global, recebe contornos diferenciados, notadamente quando a empresa que o adota somente possui relações com entes privados, se configurando 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.

Previamente ao estudo acerca da normativa nacional sobre programa de integridade e *Compliance* público, cabe elucidar que as origens deste âmbito de implementação também possuem inspiração internacional, ainda que menos comuns. Isso porque, o *Compliance* público brasileiro buscou ratificar as diretrizes do Governo Aberto (*The Open Government Partnership* - OGP), que visa a realização de práticas governamentais que consolidam a transparência, acesso à informação e participação social. Outra base normativa internacional de inspiração é a Convenção Internacional Contra a Corrupção de 1996 - ratificada e promulgada como o Decreto n. 4.410/2002 - dentre outras já citadas na presente dissertação. Nascimento conceitua o *Compliance* público como:

O *compliance* público, Programa de Integridade Pública, é concebido como a criação de medidas institucionais, mecanismos e procedimentos de integridade, análise e gestão de riscos, comunicação, controle, auditoria, monitoramento e denúncia que venham a promover a atuação em conformidade do órgão, de acordo com diretrizes internas e externas, gerando, com isso, a gestão da integridade na esfera pública, destarte, assegurando o seu desempenho pleno, em conformidade com a legislação e, ainda, efetivando a concepção de procedimentos de conduta e a serem instituídos internamente. Com isso, possibilitando, de forma mais precisa, a identificação e minimização dos riscos¹⁴⁸.

Os conceitos de governança, gestão de riscos e *Compliance* decorrem de uma evolução contínua da gestão pública, caracterizada por sua crescente responsividade. Nesse contexto, a administração pública assume um papel de proeminência ao adotar uma postura preventiva e prospectiva no delineamento

¹⁴⁸ NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama Internacional e Brasileiro da Governança, Riscos, Controles Internos e Compliance no setor público. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 430.

de suas ações e na orientação de seus comportamentos institucionais. Esta abordagem é invariavelmente norteadada pelo escopo primordial de alcançar, de modo eficaz e eficiente, a finalidade pública que lhe é incumbida. À vista disso, a atuação na avaliação de riscos e a gestão responsável do gestor público consistem em metodologias eficientes para atingimento do interesse público¹⁴⁹.

Sob o ponto de vista legal, 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 n. 10.520/2002 e n. 11.079/2004. A Lei n. 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 n. 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 escolas¹⁵⁰.

Ainda, calha elencar, com especial atenção, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), que, conforme refere Carneiro, incorpora mecanismos significativos para combater a corrupção, identificando agentes envolvidos, condutas prejudiciais, penalidades e procedimentos. Afora isso, a autora pontua que o diploma serve como um forte dissuasor para atos de improbidade administrativa e promove a ética no serviço público. Desde sua implementação, incentiva agentes públicos a agir em conformidade com os valores éticos e morais, alinhando-se com os princípios constitucionais. A lei consolida disposições legais em um instrumento normativo moderno e punitivo, contribuindo para manter padrões éticos e morais na administração pública¹⁵¹.

¹⁴⁹ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Ensaio avançado de controle interno: profissionalização e responsabilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 207-209.

¹⁵⁰ PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. 2ª Edição. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 58-59.

¹⁵¹ CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. ANÁLISE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SOB A PERSPECTIVA DO COMBATE À CORRUPÇÃO. In: **Revista de**

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 2000, pelo Decreto n. 3.678/2000. 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 11.129/2022¹⁵².

Direitos Administrativos e Gestão Pública. v. 7, n. 2, 2021. p. 112-113. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2021.v7i2.8237>> Acesso em 05 nov. 2023.

¹⁵² PORTO, Éderson Garin. **Compliance & Governança Corporativa:** uma abordagem prática e objetiva. 2ª Edição. Lawboratory: Porto Alegre. 2022. p. 74-75.

O Decreto n. 11.129/2022 sedimentou as práticas que já estavam sendo implementadas no âmbito dos programas de integridade administrativa por outras normas, bem como trouxe diretrizes para eventuais lacunas. Dentre as alterações verificadas, reforça-se o estabelecimento de metodologia particularmente designada para a avaliação do montante representativo do benefício auferido pela empresa transgressora que implica a consideração abrangente do somatório da receita total arrecadada pela referida empresa quando da ocorrência de condutas ilegítimas. Essa avaliação abarca não apenas as quantias provenientes de contratos que tenham sido afetados por vícios, mas também incorpora, de maneira meticulosa, os custos inerentes a operações lícitas, além de contemplar a quantia global decorrente das despesas que foram evitadas em virtude da prática infracional e os lucros auferidos pela empresa como desdobramento direto das referidas infrações¹⁵³.

Não obstante a predileção da Lei Anticorrupção em se referir com maior ênfase a 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 909¹⁵⁴, 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 de integridade publicista deverá ter como norte normativo, além da legislação administrativista, disposições e diretrizes estabelecidas pela

¹⁵³ OLIVEIRA, Chaiene Meira de. As alterações do Decreto 11.129/2022 na Lei Anticorrupção Brasileira: análises preliminares e perspectivas. **Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC**. In: XVII SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIEIDA E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA. VII MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS. Unisc: Santa Cruz do Sul, 2022. Disponível em <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/23071>> Acesso em 17 set 2023.

¹⁵⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria n. 909**, de 07 de abril 2015. Publicada em 08 de abril de 2015, no DOU. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34001>> Acesso em 05 nov. 2023.

CGU, e, de modo adicional, sujeita-se aos órgãos de controle estadual ou municipal, a depender do nicho implementado¹⁵⁵.

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 brasileiros¹⁵⁶.

Outro exemplo de estruturação de instrumentos de *Compliance* está no Ministério Público que, baseado na metodologia do COSO, possui um processo criterioso de gerenciamento de riscos, que se estrutura em cinco etapas, iniciando por ambiente e objetivos, passando por identificação de eventos de riscos, operando na avaliação de eventos de riscos e controles e resposta a risco, para finalizar com a etapa da informação, comunicação e monitoramento. Devido à robustez do pilar de avaliação de riscos somou-se os controles internos nas suas funções para fins de ampliar suas competências¹⁵⁷.

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 o incentivo da sociedade. Pelos ensinamentos de Nascimento, o Programa de *Compliance* Público defende o fomento da cultura de integridade no setor público, manifestando, em suas palavras:

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **Implementando a Gestão de riscos no setor público**. Módulo 3. Ciclo de Gerenciamento de Riscos Corporativos. (Enap) Escola Nacional de Administração Pública, Diretoria de Educação Continuada: Brasília, 2018.

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 país¹⁵⁸.

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 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 públicos¹⁵⁹. 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.

Instituído por intermédio da Portaria nº 750¹⁶⁰, datada de 20 de abril de 2016, o Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União (CGU) representa um conjunto sistematizado de medidas institucionais voltadas para

¹⁵⁸ 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.

¹⁵⁹ 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.

¹⁶⁰ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria n. 750**, de 20 de abril 2016. Publicada em 20 de abril de 2016, no DOU. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41306>> Acesso em 05 nov. 2023.

a prevenção, detecção, sanção e mitigação de práticas associadas à corrupção, fraude, irregularidades e outros desvios éticos e de conduta. O Programa de Integridade adota uma estrutura baseada em quatro pilares, conforme definido no Decreto nº 9.203, promulgado em 22 de novembro de 2017: comprometimento e apoio da Alta Administração, designação de uma unidade responsável pela implantação do programa, gestão de riscos relacionados à integridade e monitoramento contínuo dos atributos do programa.

A criação do Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo federal, por meio do Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021 (revogado pelo Decreto n. 11.529/2023), apresentou como finalidade o aprimoramento da eficácia dos programas de integridade nas esferas ministeriais, autárquicas e fundacionais do Governo Federal. O programa de integridade da CGU divide-se em cinco pontos essenciais, quais sejam: visão detalhada da CGU, incluindo sua estrutura, funcionamento e principais entregas; "Instâncias de Integridade", fornecendo um breve relato sobre as atividades de unidades que resguardam a integridade institucional; "Gestão de Riscos", explicando como a CGU gerencia e controla os riscos associados à integridade; "Monitoramento Contínuo", detalhando as atividades de acompanhamento e avaliação do Programa e do Plano de Integridade da CGU; "Ações de Capacitação e Promoção da Integridade", propondo ações para reforçar atitudes éticas individuais e coletivas¹⁶¹.

Cumprе relembrar que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), promulgada pelo Decreto Presidencial n. 5.687/2006, exige que o Estado-parte adote medidas preventivas de integridade, notadamente pela implementação dos seguintes pilares: política e práticas coordenadas e eficazes para gestão de assuntos e bens públicos; códigos de conduta para funcionários públicos; sistemas apropriados de contratação

¹⁶¹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **PLANO DE INTEGRIDADE**. 2ª Edição. Assessoria de Comunicação Social - Ascom / CGU: Brasil, 2021. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/65900>> Acesso em 17 set 2023.

pública; simplificação de procedimentos de acesso a dados públicos ao público em geral¹⁶².

De modo similar ao *Compliance* privado, no segmento público também há uma diversidade de modelos de programa, ainda que se exija uma legislação previa, o que é demasiadamente prejudicial no âmbito da administração pública por impedir a efetividade de sistemas comuns de conformidade, em que seria possível tangibilizar padrões mínimos de ética e transparência em diferentes cidades, estados, entes e órgãos. Muito embora existam alguns portais e programas, como o Portal da Transparência da CGU¹⁶³, não há como garantir a uniformidade de informações acerca de ações de integridade de todos os entes e órgãos públicos em nenhum ambiente de gestão compartilhada. Em linhas similares, Monteiro e Hammes apontam:

Contudo a complexidade do setor público e a diversidade de modelos de governança que são aplicados em diferentes organizações, cada uma com sua particularidade e necessidade, requer uma atenção especial da administração pública, pois a eficácia e qualidade de serviços e informações prestadas ainda é um paradigma a ser quebrado, pois a sociedade carece de informações sobre aquilo que é realizado pelos gestores e funcionários públicos em relação a sua administração e cobra cada dia mais responsabilidades na prestação de contas. (MONTEIRO & HAMMES, 2014, p. 15)¹⁶⁴.

A relevância da uniformização de conformidade apresenta-se de tal forma valiosa que os reflexos de sua inexistência estão se demonstrando no âmbito privado pela crescente busca efetiva por certificações de conformidade por selo, como o selo Pró-Ética, iniciativa de fomento à integridade empresarial, promovida pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), da Controladoria-Geral da União (CGU). Desde sua primeira edição,

¹⁶² KIM, Shin Jae; et al. Compliance em empresas Estatais. Padrões Internacionais e Legislação Brasileira. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 285.

¹⁶³ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**. Disponível em <<https://portal.datransparencia.gov.br/>> Acesso em 17 set 2023.

¹⁶⁴ MONTEIRO, Renato Pereira. HAMMES, Priscila. GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO: ESTUDO DE SEUS PRINCÍPIOS PARA ALCANCE DA EFICÁCIA NA GESTÃO PÚBLICA. In: **Revista de Auditoria Governança e Contabilidade (RAGC)**. v. 2 n. 4 (2014). UNIFUCAMP - Centro Universitário Mário Palmério Disponível em <<https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/474>> Acesso em 17 set 2023.

em 2013, houve um acréscimo de 76,11% de empresas privadas aprovadas em critérios de integridade apontados pela CGU, saindo do ínfimo número de 13 (treze) e passando para 67 (sessenta e sete) na sua última tiragem¹⁶⁵.

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.

4.3 A intersecção entre o Compliance Privado e Público pela promoção da ética e pelo fortalecimento da legitimidade democrática no Brasil: um caminho possível e necessário (?)

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 potencializar os mesmos resultados, quais sejam: lisura, transparência, combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo, mitigação e prevenção a ilícitos e a irregularidades. O fato é que os plúrimos

¹⁶⁵ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **SELO PRO-ÉTICA**. Estatísticas. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/avaliacao-e-promocao-da-integridad-e-privada/empresa-pro-etica/pro-etica-em-numeros#b> Acesso em 17 set 2023.

conceitos e requisitos expressos pela doutrina podem, em muitos casos, afastar o *Compliance* de sua real finalidade, tornando-o um instrumento burocrático com controles ineficientes.

Inicialmente, impende ressaltar que a dicotomia entre público e privado, ainda que guarde certo apoio institucional, não guarda mais congruência com a realidade estatal brasileira, uma vez que, comumente, se apresentam conceitos públicos em relações privadas e a recíproca é verdadeira. Muito embora a finalidade originária das empresas privadas seja o lucro, tal objetivo passou a conviver, de forma cada vez mais estreita, com deveres de função social, solidariedade e responsabilidade perante terceiros, tradicionalmente associados ao regime publicístico. Como exemplo, cabe mencionar o parágrafo único do artigo 116, da Lei nº 6.404/1976, que impõe ao acionista controlador o dever de usar o seu o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, também possuindo obrigações e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, seus empregados e fornecedores, bem como para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve, pautado na lealdade, respeitar e atender. Ou seja, trata-se de notório atendimento dos princípios de caráter público da função social e da solidariedade.

Na mesma linha, torna-se possível verificar nítido viés privado quando se fala na essencialidade da Administração Pública atender critérios de eficiência, tal qual empresa com metas, tanto para a proba e adequada gestão de orçamento quanto para a satisfação do atendimento do cidadão, como um verdadeiro “cliente” do Estado e “sócio” da democracia. Esse movimento tem por propulsor o reconhecimento da eficácia horizontal dos direitos fundamentais nas relações privadas, com norte na priorização da dignidade da pessoa humana, em seus reflexos de autonomia da vontade e solidariedade¹⁶⁶. Sarmiento elucida:

¹⁶⁶ PEREIRA, Monique. REIS, Jorge Renato dos. A SUSTENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE A PARTIR DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO PRIVADO: AS CONTRIBUIÇÕES DA HERMENÊUTICA FILOSÓFICA. In: **Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado: a constitucionalização do direito privado**. Coord. REIS, Jorge Renato dos; BRANDT, Fernanda. Curitiba: Multideia, 2017. p. 16.

Neste contexto, as fronteiras entre as categorias público/privado estão cada vez mais nebulosas. Se, por um lado, o Direito Público se privatiza, como acima destacado, este processo não anula a publicização do Direito Privado, operada durante o Estado Social. Ao contrário, vivencia-se hoje no país algo que ultrapassa a mera continuidade na edição de normas de ordem pública editadas para a disciplina das relações entre particulares (SARMENTO, 2010, p. 47)¹⁶⁷.

Independentemente do seu ambiente de implementação, o *Compliance* possui relevante papel como instrumento de combate a irregularidades e adequação da ética institucional, representando força e solução capaz de alterar a concepção da fragilidade demonstrada anteriormente neste âmbito, rompendo o círculo de inconformidade social. Contudo, para tanto necessita de maior atenção e respeitabilidade, notadamente, dos responsáveis por sua operação e dos membros da alta gestão da organização em que estiver incluída. Trata-se de uma questão cultural, que impõe constante aprimoramento e consciência de quem o implementa ativamente e dos terceiros que estiverem sujeitos a seus reflexos.

A tendência de reforçar as distinções entre a gestão pública e privada no Brasil potencializa a ausência de transparência e efetividade das instituições, públicas e privadas. Ao passo que se reforça a essencialidade da normatização específica para implementação do *Compliance* em cada entidade da Federação, microempreendedores já podem estabelecer programas de integridade conferindo segurança e higidez a suas finanças e empreendimentos. Por outro lado, enquanto no cenário público determinadas entidades públicas estão obrigadas a implementar mecanismos de integridade, empresas de médio e grande porte não apresentam boas práticas de governança ou, quando possuem, são relativamente ineficientes. Nesses quadros, os gestores público e privado usam a marginalidade da lei para burocratizar ou ser totalmente indiferente a práticas de conformidade, contribuindo para o aumento do problema de deslegitimação institucional abordado neste estudo nos capítulos anteriores.

¹⁶⁷ SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais**: estudos de direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 47.

Salienta-se que as medidas de promoção da ética não deveriam ser desconsideradas por ausência ou incompletude legislativa, pois decorrem do clamor social por lisura, integridade e transparência. Para exemplificar tal vontade social por integridade, inclusive em âmbito internacional para amplificar o dimensionamento da questão, observou-se o caso da expansão da Tesla para a Suécia: em outubro de 2023, mecânicos da subsidiária sueca da montadora entraram em greve porque a empresa se recusou a assinar o “*Kollektivavtal*”. Esse instrumento trata-se do acordo coletivo que regulamenta as relações de trabalho e abrange cerca de 70% (setenta por cento) dos trabalhadores do país, mas sua aderência por empresas não é obrigatória por lei¹⁶⁸. A Tesla, ao se negar a aderir o acordo, não descumpriu nenhuma norma legal sueca, porém sua postura foi considerada como uma ruptura da expectativa de tomada de decisão de integridade pelas empresas naquele mercado de trabalho.

Por outro lado, salienta-se que a existência de um programa de *Compliance* somente para formalidade equivale a sua ausência, pois a metodologia foi desenvolvida para ser útil e surtir resultados. Em linhas aprofundadas, Giovanini clarifica que não basta apresentar todos os pilares, deve-se ir mais a fundo para chegar a uma conclusão mais precisa e confiável sobre a efetividade de um programa de integridade e *Compliance* e, desta forma, ser algo útil para a sociedade:

Ilusão ficar apenas na superfície, para demonstrar tão somente uma “boa intenção”. O compliance é mais que isso: busca ética e integridade, em todas as atividades, processos e atitudes das pessoas. Assim, e somente assim, o compliance estará dando verdadeiramente a sua contribuição para a conquista de uma sociedade mais justa, um país melhor e, quem sabe, isento de corrupção. (GIOVANINI, 2020, p. 115)¹⁶⁹.

¹⁶⁸ EDDY, Melissa. **União de sindicatos e 120 operários desafiam a Tesla na Suécia:** Legislação sueca e a ação conjunta de sindicatos viraram uma ameaça às operações da montadora de Elon Musk. Folha de S. Paulo, São Paulo, 6 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/11/uniao-de-sindicatos-e-120-operarios-desafiam-a-tesla-na-suecia.shtml>. Acesso em: 22 ago. 2026.

¹⁶⁹ GIOVANINI, Wagner. Programas de Compliance e Anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o**

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. 19/1998, positivou a exigência de os atos de gestão pública sejam eivados 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)¹⁷⁰.

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)¹⁷¹.

¹⁷⁰ FREITAS, Daniel. **Compliance e políticas anticorrupção**. Curitiba: Contentus, 2020. p. 37.

¹⁷¹ BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2018. p. 76.

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 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.

A metodologia de estruturação e implementação de pilares - sim, ainda devem existir, mesmo que em um contexto consideravelmente mais simples - deve estar pautada em estruturas modernas de gestão, não necessitando dos mesmos métodos hermenêuticos tradicionais porque, simplesmente, decorrem de um texto normativo. Diante de todo o estudo sobre a ferramenta do *Compliance*, torna-se possível conceber a aplicação de metodologias ágeis para sua implementação, pois são capazes de absorver mudanças, gerar entregas menores e constantes com base em princípios e valores¹⁷². Tal concepção não é inédita, sendo inclusive citada por Brasil, ao reconhecer que a técnica mais conhecida e utilizada para identificar riscos é o *brainstorming*¹⁷³. Os princípios do Manifesto Ágil guardam conexão com as finalidades de um programa de integridade, veja-se:

Our highest priority is to satisfy the customer through early and continuous delivery of valuable software.

Welcome changing requirements, even late in development. Agile processes harness change for the customer's competitive advantage.

¹⁷² COSTA, Adriana Bastos da; PEREIRA, Fernanda da Silva. **Fundamentos de gestão de projetos:** da teoria à prática - como gerenciar projetos de sucesso. 1. ed. Curitiba: Intersaberes, 2019. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 17 set. 2023. p. 221.

¹⁷³ BRASIL, Franklin. A arte e a técnica de identificar riscos. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção:** integridade para o desenvolvimento. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020. p. 449.

Deliver working software frequently, from a couple of weeks to a couple of months, with a preference to the shorter timescale.

Business people and developers must work together daily throughout the project.

Build projects around motivated individuals. Give them the environment and support they need, and trust them to get the job done.

The most efficient and effective method of conveying information to and within a development team is face-to-face conversation.

Working software is the primary measure of progress.

Agile processes promote sustainable development. The sponsors, developers, and users should be able to maintain a constant pace indefinitely.

Continuous attention to technical excellence and good design enhances agility.

Simplicity--the art of maximizing the amount of work not done--is essential.

The best architectures, requirements, and designs emerge from self-organizing teams.

At regular intervals, the team reflects on how to become more effective, then tunes and adjusts its behavior accordingly¹⁷⁴.

Torna-se viável, para as finalidades da propositura que aqui se faz, alterar “cliente” por “cidadão, empregado ou investidor”, “*software*” por “integridade” e “empresário” por “empresa ou instituição pública”. A partir de tal visão será possível inspirar a formulação de uma metodologia de *Compliance* ágil, capaz de promover e satisfazer os anseios sociais por conformidade, no presente e no futuro, potencializando o fortalecimento da legitimidade institucional e, por consequência, democrática. Isso será possível porque o *Compliance* deverá ser interpretado como uma função, que deve observar um norte comum, não como uma estrutura fixa recheada de normas ineficientes.

Essa concepção é, justamente, aplicada pelo Comitê de Basiléia, que concebe o *Compliance* como uma função dinâmica, desvinculada de estruturas rígidas, em virtude das variações inerentes a fatores como jurisdição, porte,

¹⁷⁴ BECK, Kent. et. al. **MANIFESTO ÁGIL**. Estados Unidos. 2000. Disponível em <<https://agilemanifesto.org/principles.html>> Acesso em 17 set 2023.

natureza da instituição e suas atividades¹⁷⁵. Em suas recomendações, o Comitê expressa três pilares básicos: critérios mínimos de avaliação, revisão dos processos internos com melhores práticas de gerenciamento de riscos e incentivo à divulgação ampla de informações¹⁷⁶.

Nesta senda, propõe-se um pacto único pela integridade, que será composto por três pilares básicos: (i) Suporte da Alta Administração, demonstrando a abertura e a atenção às questões de conformidade; (ii) Avaliação de Riscos e Auditoria, que, com fulcro na metodologia ágil e na consciência de adaptabilidade (*one size does not fit all*), viabiliza o exercício dos controles internos, planos de conformidade, monitoramento, treinamentos e investigações internas de modo mais efetivo e célere; e (iii) Comunicação e Ouvidoria, que refletirá a acessibilidade da função, com canal de denúncia e informação.

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 Hesse¹⁷⁷, para garantir a moralidade progressivamente essencial para conservação e melhoria da vida social no contexto líquido e massificado que se encontra. Segundo Kelman, o *Compliance*, dentre suas diversas competências, possui como norte o efeito social de aceitação de influências¹⁷⁸. Ou seja, a integridade promove o diálogo e a conformação da moralidade institucional e social.

¹⁷⁵ BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa**. 4. ed. [S.l.]: Freitas Bastos, 2023. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 17 set. 2023.

¹⁷⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Recomendações de Basileia**. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>> Acesso em 17 set 2023.

¹⁷⁷ HESSE, Konrad; MENDES, Gilmar Ferreira. **A força normativa da Constituição**. 1991. p. 25.

¹⁷⁸ KELMAN, Herbert C. Compliance, identification, and internalization, three processes of attitude change. *In: Conflict Resolution*. Volume II, número I. Havard University: Estados Unidos, 2003. p. 53.

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 privado¹⁷⁹. 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 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

¹⁷⁹ SILVA, Fabrício Lima; PINHEIRO, Iuri; BONFIM; Vólia. **Manual do compliance trabalhista: teoria e prática**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 88.

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.

Todavia, ao estabelecer um norte nacional único pela integridade, reforça-se o princípio da legalidade administrativa em âmbito público, pois serão previstas diretrizes objetivas para as entidades públicas implementarem, de forma padronizada e centralizada, pulverizando sua observância e efetividade. De fato, reitera-se por coerência argumentativa, caberá um estudo profundo sobre de que modo será encaixada essa nova camada de integridade uniforme, bem como não se ignora que dependerá da vontade pública e da iniciativa privada acolherem o anseio ético da comunidade para implementarem as ações necessárias. Todavia, não se defende que é uma proposta de imediata e elementar efetivação, mas sim uma necessidade social em prol da ética e da legitimação democrática.

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 programa, convergir sua implementação e finalidade poderá ser uma solução adequada para ampliar a efetivação do sistema, modernizar os sistemas de integridade e garantir uma estruturação fluída que potencializará princípios fundamentais e constitucionais relevantes para o Estado Democrático de Direito.

5 CONCLUSÃO

Parte significativa da irresignação popular em relação às instituições decorre de fatores como a massificação decorrente da globalização, a burocratização, a desigualdade social e o sentimento de ineficiência institucional. Uma revolta que instiga e instrumentaliza atos ilícitos, dentro e fora das entidades públicas e privadas, promovendo um sistema governamental, social e político doente e deficitário, que rechaça as propostas constitucionais de igualdade, transparência, confiabilidade e moralidade.

De fato, atos corruptivos estão na entranhas sociais desde que a concepção de sociedade existe, mas também seus malefícios são diagnosticados a contar das suas primeiras incidências. Ocorre que, ao passo que a sociedade e as instituições deveriam evoluir para um estado pleno - ou mínimo - de bem estar e confiabilidade social, se verifica, em diversas situações, o retrocesso, com prejuízos cada vez maiores aos cofres públicos, maior envolvimento de entidades privadas e uma atmosfera de total fragilidade ética.

Nesse cenário, instrumentos voltados à promoção da boa gestão começam a ser estruturados, de início, no âmbito internacional, e apresentam resultados no combate às patologias corruptivas, as quais colocam em estado de crise a democracia. No Brasil, iniciou-se pelo estabelecimento de mecanismos de controles internos que, apesar de apresentarem alguns resultados, eram insuficientes para a complexidade dos atos corruptivos. Isso porque, os controles internos limitam-se a reconhecer os estados das coisas, regulamentar boas práticas contábeis e documentar processos, não extraindo ou promovendo uma nova cultura, o que pela gravidade dos fatos que sucederam no Brasil nas últimas duas décadas se mostrou imprescindível.

Os controles internos eram como remédio para dor para quem estava com câncer, ou seja, até diminuíram os sintomas, mas não tratavam a doença. Em escala global, a ineficiência era a mesma, razão pela qual nasce um mecanismo mais amplo e complexo, passível de promover o medicamento

necessário para a doença tratada. Trata-se da Governança Corporativa, que com a prática concebeu traços e implementação no campo público também, apresentando diversas boas práticas, em especial o *Compliance*. Tal ferramenta reflete-se como um programa, voltado a estabelecer práticas de integridade para garantir maior efetividade à conformidade das organizações públicas e privadas.

Essa efetividade somente tornou-se possível porque se voltou a um escopo maior do que os controles internos até então utilizados, concebendo e adequando diversas frentes e fraquezas das gestões, promovendo conformidade normativa, legal, cultural e financeira. Contudo, impende lembrar que a implementação do *Compliance* não se dá de forma simples e, dentro da natural problematização decorrente da pluralidade nacional, enfrenta obstáculos significativos para sua efetivação.

A implementação do *Compliance* no Brasil se deu, inicialmente, pelo reconhecimento e internalização de mecanismos de governança estabelecidos em convenções e pactos internacionais. Posteriormente, a estrutura governamental brasileira tratou de dosar seus reflexos e efeitos. Em outras linhas, não se buscou de início uma implementação una da ferramenta, o que fomentou sua aplicação fracionada e, além disso, extremamente nichada, criando barreiras que prejudicam sua efetividade.

A quebra da metodologia mais significativa foi incluí-la na dicotomia público e privada, na qual o *Compliance* público estaria voltado exclusivamente para o âmbito de atuação da Administração Pública Direta e Indireta, já o *Compliance* privado se conectaria com empresas da iniciativa privada e teria arcabouço normativo independente. De tal forma ocorreu porque a “coisa pública” iria depender de um tratamento específico, decorrente do próprio ordenamento jurídico administrativista brasileiro, mas o âmbito privado não iria impor os mesmos cuidados, possuindo inclusive finalidades diversas.

O *Compliance* é tratado desta forma até os correntes dias, sendo pulverizado seu rateamento de matéria por doutrinas, leis e mercado. Fala-se não somente em *Compliance* público e privado, como também em *Compliance*

Trabalhista, *Compliance* Eleitoral, *Compliance* Empresarial, *Compliance* Ambiental, *Compliance* Digital e etc. São tantas iniciativas de nichos que o objetivo principal da ferramenta está se perdendo, não se observando que a ética e a moralidade rogada pela sociedade é a mesma que o cidadão espera em seu lar, trabalho e Estado. A ética pode ter filosofias distintas, leituras plúrimas, mas sua essência é a mesma: virtude e bem estar pela adequação ao pacto social que trouxe a humanidade até a contemporaneidade, mesmo com as guerras, pestes e desigualdades da história humana.

O *Compliance* tem se mostrado, potencialmente, a ferramenta correta para combater as patologias corruptivas que colocaram em gravidade a crise de legitimidade existente, principalmente no Brasil. Isso porque, o *Compliance*, decorrente da Governança, nasceu em uma estrutura democrática, possuindo em seu DNA pressupostos fundamentais de um governo e uma administração proba, íntegra e ética, ou seja, está nas partículas de sua criação a capacidade de ampliar a legitimação da democracia. Ademais, o *Compliance* contribui para a construção de uma base sólida de integridade, ética e responsabilidade, elementos essenciais para a democracia. Logo, quando as organizações públicas e privadas adotam práticas de *Compliance*, elas fortalecem a democracia ao promoverem a transparência, a igualdade de oportunidades, a prevenção da corrupção e a confiança do público nas instituições democráticas.

Dessa forma, a efetividade do *Compliance* poderá ser consolidada pelo desenvolvimento de um mecanismo de implementação que seja assertivo, ágil e adaptável, que venha a conceber a necessária complexidade do combate às patologias corruptivas, mas, simultaneamente, afaste divisões que não venham a contribuir significativamente para a promoção de seu fim, aqui se enquadrando, justamente, a dicotomia público e privado. De fato, deve-se reconhecer que a efetividade de um programa de integridade não está relacionada com a sua robustez, mas sim com os resultados éticos que promove. Tal afirmação pode ser percebida tanto na Governança Corporativa quanto na Governança Administrativa.

Nesse passo, afirma-se que a intersecção dos cenários público e privado não é somente um caminho possível, como também necessário, uma vez que o fim que se pretende alcançar é o mesmo, independentemente da segmentação, qual seja: ética, em amplo sentido. O fato é que a fusão do âmbito público e privado já está ocorrendo, seja pela natureza dos atos, seja pelos objetivos das ações, como a crescente parceria público-privado, a constante necessidade de validação governamental para negociações internacionais, a busca de economia e eficiência no setor público tal qual o privado e outros exemplos.

À vista disso, a proposta pelo pacto único pela integridade, estrutura-se em três pilares essenciais, quais sejam:

- I. Suporte da Alta Administração: reside neste ponto o reconhecimento do pressuposto mínimo de efetividade, pois nada adiantará ser planejado e implementado se a alta direção não estiver comprometida em ser o exemplo máximo de confiabilidade e probidade, garantido que um ideal ético flua em todos os âmbitos da instituição, até o nível mais singelo de responsabilidade;
- II. Avaliação de Riscos e Auditoria: o estabelecimento deste pilar deverá considerar fundamentos de metodologia ágil, com a consciência de adaptabilidade (*one size does not fit all*), já instituída na concepção da ferramenta do *Compliance*. Por meio deste pilar buscar-se-á o exercício dos controles internos, planos de conformidade, monitoramento, treinamentos e investigações internas adequados ao arranjo governamental ou empresarial que estiver inserido, de forma mais ágil e célere, tendo como premissa recolher resultados efetivos em determinado período de tempo. Neste pilar não se está ignorando a larga doutrina e estrutura instituída sobre auditoria, controles internos, due diligence e avaliação de risco, mas sim reconhecendo que sua aplicação não pode ocorrer somente por formalidade, devendo ser

implementada, com menores custos e maior agilidade, buscando efetividade, ou seja, resultados práticos a serem aplicados;

- III. Comunicação e Ouvidoria: um programa de integridade efetivo para legitimação democrática é uma ferramenta de promoção do diálogo. Dessa forma, a unificação da comunicação com a ouvidoria permitirá que o mesmo canal que comunica seja o que escuta, garantindo maior acessibilidade da função aos envolvidos, fortalecimento do canal de denúncias e dinamização da função, com informações didáticas e funcionais promovidas em um ambiente unificado.

Além dos pilares acima, será viável que cada instituição promova outros que entender necessários, mas não são exigidos e sequer serão critérios de valoração direta da efetividade do programa. A tríade da integridade, que está estruturada em apoio, adequação e acessibilidade, será o norte mínimo que qualquer órgão, ente ou empresa deverá atender para cumprir parâmetros razoáveis de efetividade. Ressalta-se, não está se propondo o retorno à era de superficialidade dos controles internos, tão somente se busca o desprendimento de critérios burocratizados e estéticos para alcançar amplitude e base sustentável de ética, pois o protocolo será adequado para grandes empresas e governos, bem como para pequenos negócios e municípios.

Nesta proposta de protocolo unificado haverá o oferecimento de diretrizes claras e padronizadas, promovendo a transparência, prevenindo conflitos de interesse e combatendo a corrupção. Como reflexos da sua efetividade torna-se possível prever um aprimoramento da transparência institucional. Isto porque, a proposta do protocolo envolve estabelecer diretrizes que irão exigir das organizações a divulgação clara de informações em relação às suas operações, orçamento, contratos e tomada de decisões. Com isso, permitir-se-ia que partes interessadas internas e externas compreendessem de modo otimizado as ações das organizações, públicas ou privadas, o que, por sua vez, fortaleceria a confiança do público e das partes interessadas.

Outrossim, seria possível estabelecer padrões éticos universais, que são essenciais para criar uma cultura de integridade sólida em todos os níveis das organizações, independentemente de seu setor. Isso porque, ao tratar dos pilares de avaliação de riscos, o protocolo proposto incluiria diretrizes para prevenir conflitos de interesse, promover a igualdade de oportunidades e combater a corrupção. Desta forma, não apenas garantiria que as organizações operassem de maneira ética, mas também simplificaria a conformidade com as regras éticas, uma vez que as normas seriam uniformes em todo o espectro organizacional, abraçando todos os ambientes - público e privado - que apresentam reflexos.

Tendo em vista que a integridade deve ser o norte de promoção de qualquer programa de Compliance, desde o início, o protocolo exigiria que as organizações fornecessem treinamento em integridade para seus funcionários, indiferentemente de serem do setor público ou privado. Isso ajudaria a criar uma cultura de conformidade e ética, capacitando os funcionários a reconhecer e lidar com dilemas éticos de maneira eficaz. O treinamento em integridade também seria uma ferramenta para sensibilizar os funcionários sobre a importância da conformidade e prevenir violações éticas em quaisquer de suas funções.

A avaliação de riscos relacionados à integridade é um componente crítico da conformidade nos moldes atuais, uma vez que a diversidade de normativas que a instrui desfoca o foco do pilar, ou tornando inviável a sua execução continuada, ou ineficiente as ações de avaliação realizadas. Já, com o protocolo unificado de conformidade ocorreria a padronização da avaliação de riscos, garantindo que quaisquer das partes identifiquem e mitiguem riscos de maneira consistente. Consequentemente, promover-se-ia efetivamente a prevenção de irregularidades, permitindo que as organizações, independentemente de seu setor ou porte, identifiquem áreas de melhoria e implementem medidas de controle apropriadas.

Além disso, calha ressaltar que a transparência e a integridade também dependem da capacidade de relatar e receber denúncias de irregularidades de

maneira segura e oficial. Com isso, um sistema unificado de denúncia de irregularidades poderia ser estabelecido como parte do protocolo, permitindo que funcionários e cidadãos relatassem suspeitas de corrupção ou práticas antiéticas, sobre qualquer órgão, entidade, ente ou empresa. Tal sistema poderia estar pactuado com o canal de denúncias interno de cada órgão ou corporação, viabilizando uma rede de investigação e resolução de inconsistências e desconformidades.

Para garantir a conformidade com os padrões estabelecidos, o protocolo poderia exigir auditorias regulares e independentes em ambas as esferas, a serem realizadas por órgãos superiores e autônomos. Tais auditorias desempenhariam papel crucial na identificação de áreas de melhoria e na garantia de que as organizações, públicas ou privadas, estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas. Além disso, as auditorias independentes forneceriam garantias adicionais às partes interessadas de que as instituições estão operando de maneira ética.

Afora isso, impende reconhecer que incentivar o cumprimento das diretrizes de integridade é fundamental, pois garante que as pessoas que compõem ou se relacionam com as instituições também se sintam protagonistas do programa de integridade. Sendo assim, o protocolo pode incluir recompensas e incentivos para organizações que demonstram excelência em integridade e conformidade e para os indivíduos, no aspecto interno do programa, estimulando a adoção de boas práticas e criando um ambiente em que a conformidade ética seja valorizada.

Por outro lado, pelo protocolo unificado possuir diretrizes de implementação facilitadas, seria possível estabelecer consequências legais mais rigorosas para organizações e indivíduos que violam as regras de integridade, garantindo que haja responsabilização efetiva. Além de garantir a dissuasão de práticas antiéticas, a responsabilização legal desempenhará papel fundamental na restauração da confiança social em instituições, na prevenção da impunidade e na promoção de uma cultura de conformidade. Pela responsabilização, promoverá o fortalecimento da democracia ao garantir

que ninguém esteja acima da lei, bem como que a igualdade de oportunidades e a integridade sejam fundamentais para o funcionamento saudável de uma sociedade democrática.

Para monitorar e aprimorar a implementação do protocolo, torna-se tangível trazer à baila a sugestão da formação de um comitê conjunto, composto por representantes do setor público e privado. Esse comitê desempenharia um papel importante na supervisão e na adaptação contínua das diretrizes, garantindo que o protocolo seja eficaz e que as instituições estejam em conformidade. Além disso, sua constituição seria de considerável valia para estabelecer a colaboração entre o setor público e privado, o que é fundamental para fortalecer a governança e a promoção da integridade em todo o espectro organizacional, apresentando como resultado uma sociedade mais ética e transparente. Isso permitiria que as organizações aprendessem umas com as outras e se inspirassem em exemplos de sucesso, impulsionando a melhoria contínua em termos de integridade e conformidade.

Para mais, a implementação de um protocolo único pela integridade, abrangendo tanto o setor público quanto o privado, pode desempenhar um papel crucial na superação da percepção de que a implementação de mecanismos de *Compliance* é financeiramente oneroso e, por tal razão, inviável. Em verdade, pelo contrário, o protocolo poderá promover a economicidade. Porquanto que, o protocolo unificado estabeleceria diretrizes e padrões éticos comuns, eliminando redundâncias e simplificando os processos de conformidade, o que reduziria os custos associados à conformidade, tornando-a mais acessível para instituições de todos os tamanhos.

Para além disso, a prevenção de irregularidades e a promoção da integridade proporcionam economia a longo prazo, evitando multas e penalidades associadas a práticas antiéticas. Portanto, o protocolo proposto não apenas fortaleceria a ética e a integridade, mas também seria um catalisador para tornar o *Compliance* mais econômico, incentivando a adesão generalizada a práticas éticas e transparentes no mercado e no âmbito governamental.

O pacto nacional pela integridade proposto nesta dissertação está fundamentado em toda principiologia de governança, fundindo cenários públicos e privados, para promover um sistema da integridade efetivo que fortaleça a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. A proposta nasce, justamente, do quadro atual, que por mais que demonstre mais resultados do que os simples controles internos, ainda reflete um ambiente de ineficiência, insegurança e ilegalidade, conforme relatado neste trabalho.

Para o protocolo ser possível será imprescindível, primeiro, uma instrumentalização de força compulsória, e não somente orientativa como a maioria das normativas vigentes, que poderá ser promovida por um pacto pela integridade, contando com a participação social para desenvolvimento de orientações para implementação do mecanismo. Além disso, de forma contínua deve-se promover uma educação social mais sólida acerca de diretrizes de ética e conformidade. Por fim, caberá a existência de órgãos superiores e autônomos - ou adequação de órgãos já existentes, como a CGU - para realização de auditoria contínua, o que verificará a efetividade do protocolo e garantirá sua melhoria constante.

Por todo trabalho, o legado que o pacto pela integridade poderá promover, no âmbito público, está relacionado a garantia de consequências adequadas, proporcionais à gravidade da infração praticada, desincentivo à corrupção e práticas antiéticas, promoção da conformidade, restauração da confiança pública e combate à impunidade. Ainda, pode ser verificado fortalecimento de padrões de segurança, confiabilidade e cooperação inclusive em escala federativa, o que resultará de consenso nacional pela integridade, fortalecendo a nação. A confiança entre entes é essencial para o funcionamento saudável de uma sociedade democrática e a valorização nacional no cenário global.

Pelo ponto de vista privado, observar-se-á a priorização da honestidade e da conduta ética em todas as operações da empresa internamente e com terceiros, como também, a promoção da transparência e da confiança corporativa, viabilizando relacionamentos mais sólidos com clientes,

investidores e parceiros. Além disso, será possível verificar a mitigação facilitada do risco de escândalos e crises que podem prejudicar sua reputação e resultados financeiros, promovendo uma reputação duradoura e o desenvolvimento de uma cultura de responsabilidade, em que a plena compreensão da matriz de ações e consequências, pela dinâmica simplificada do protocolo, instigará todos os envolvidos a se sentirem responsáveis por suas ações e pelo sucesso sustentável da empresa.

Com vistas aos pontos referidos, a herança que a implementação de um protocolo unificado de integridade deixará na sociedade tem potencial positivo, pois à medida que instituições públicas e privadas adotam práticas de integridade e transparência alinhadas, influenciam os cidadãos, em amplo sentido, a valorizar a integridade em todos os aspectos da vida. Posto isso, ao passo que a confiança nas instituições governamentais e empresariais resta fortalecida, se reforça a democracia participativa e representativa. Além disso, a prevenção da corrupção beneficia a economia e o desenvolvimento sustentável, criando uma base sólida para uma sociedade mais equitativa, responsável e consciente de sua própria responsabilidade na promoção da ética, potencialmente quebrando o ciclo das patologias corruptivas.

O pressuposto que deve-se guardar é que o *Compliance* somente funciona se for efetivo. Os históricos de sua constituição e as características de sua implementação desde então, principalmente no Brasil, somente enfatizam sua inefetividade, razão pela qual a promoção da intersecção da Governança Administrativa e Corporativa é essencial para alcançar os fins necessários de probidade e ética para, finalmente, ser um mecanismo de fortalecimento da confiabilidade social nas instituições nacionais, pela demonstração da transparência, moralidade e integridade.

6 REFERÊNCIAS

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

ALVES, Elizeu Barroso. **Accountability e transparência pública**: uma proposta para a gestão pública de excelência. InterSaberes: Curitiba, 2021.

AQUINO, Tomás de. **As virtudes morais**. Trad. Paulo Faitanin e Bernardo Veiga. São Paulo: Ecclesiae, 2012.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim. Nova Cultura: São Paulo, 1991.

ARISTÓTELES. **Política**. Edição bilingue. Tradução Antonio Campelo Amaral e Carlos Gomes. Vega: Belo Horizonte, 1998.

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

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ISO 31000**: Gestão de riscos. Rio de Janeiro, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ISO 19600**: Sistema de gestão. Rio de Janeiro, 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ISO 37001**: Sistemas de gestão antissuborno. Rio de Janeiro, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ISO 37301**: Sistemas de gestão de Compliance. Rio de Janeiro, 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ISO 37002**: Sistema de gestão de denúncias. Rio de Janeiro, 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ISO 37000**: Governança em Organizações. Rio de Janeiro, 2021.

ATTIE, William. **Auditoria, conceitos e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2011.

AUSTRÁLIA. **AS/NZS 4360:2004 – Risk Management**, Australia Standards, 2004. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/publication/nzs-43602004-risk-management>. Acesso em: 02 nov. 2023.

BAADE, Björnstjern. Due Diligence and the Duty to Protect Human Rights. In: **Due Diligence in the Internacional Legal Order**. Edited by KRIEGER, Heike; PETERS, Anne; KREUZER, Leonhard. Oxford University Press: United Kingdom, 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Recomendações de Basileia**. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>> Acesso em 17 set 2023.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. **Basel Committee on Banking Supervision**. International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. Suíça, 2006. Disponível em: <<https://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf>> Acesso em 05 nov. 2023.

BARROS FILHO, Clovis de. PRAÇA, Sérgio. **Corrupção: parceria degenerativa**. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2015.

BARROS, Bruno Sampaio. A importância do compliance nos municípios brasileiros. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v. 7, n. 13, 2020.

BECK, Kent. et. al. **MANIFESTO ÁGIL**. Estados Unidos. 2000. Disponível em <<https://agilemanifesto.org/principles.html>> Acesso em 17 set 2023.

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

BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa**. 4. ed. [S.l.]: Freitas Bastos, 2023. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 17 set. 2023.

BORGES, André. **Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à "crise de caráter" do Estado**. Scielo, 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000100004>> Acesso em 11 mai. 2023.

BRASIL, Brasil, Bolsa e Balcão (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.

BRASIL, Franklin. A arte e a técnica de identificar riscos. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020.

BRASIL, Goiás. **Controladoria de Goiás**. Programa de Compliance público municipal. Disponível em <<https://www.controladoria.go.gov.br/pcm/>>, acesso em 09 de maio de 2022.

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.

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.

BRASIL. **Decreto Nº 1.171**, de 22 de junho de 1994. Diário Oficial da União, Brasil, 22 de junho de 1994.

BRASIL. **Decreto Nº 5.687**, de 31 de janeiro de 2006. Diário Oficial da União, de 31 de janeiro de 2006.

BRASIL, Goiás. **Controladoria de Goiás**. Programa de Compliance público municipal. Disponível em <<https://www.controladoria.go.gov.br/pcm/>>, acesso em 09 de maio de 2022.

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

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

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

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5442/2019**. Altera a Lei nº 9.605/1988. Regulamenta os programas de conformidade ambiental e dá outras disposições. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2224581>>. Acesso em 05 nov. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1588/2020**. Altera a Lei nº 12.846, de 10 de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), para dispor sobre a exigência de certificação de gestor de sistema de integridade como condição para atenuar sanções administrativas. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2243116>>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Diário Oficial da União, Brasil, 05 de maio de 2000.

BRASIL. **Lei n. 4.320**, de 17 de março de 1964. Diário Oficial da União, Brasil, 23 de março de 1964.

BRASIL. **Lei n. 8.666**, 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasil, 22 de junho de 1993.

BRASIL. **Lei n. 14.133**, 1º de abril de 2021. Diário Oficial da União, Brasil, 10 de junho 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.638**, de 28 de dezembro de 2007. Diário Oficial da União, Brasil, 28 de dezembro de 2007.

BRASIL. **Lei n. 6.404**, de 15 de dezembro de 1976. Diário Oficial da União, Brasil, 17 de dezembro de 1976.

BRASIL. **Lei n. 10.303**, de 31 de outubro de 2001. Diário Oficial da União, Brasil, 01 de novembro de 2001.

BRASIL. **Lei n. 6.404**, de 15 de dezembro de 1976. Diário Oficial da União, Brasil, 17 de dezembro de 1976.

BRASIL. **Decreto n. 11.129**, de 11 de julho de 2022. Diário Oficial da União, Brasil, 13 de julho de 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2021. Diário Oficial da União, Brasil,

BRASIL. **Lei n. 13.303**, de 30 de junho de 2016, Diário Oficial da União, Brasil, de 1º de julho de 2016.

BRASIL. **Lei n. 10.520**, de 17 de julho de 2002. Diário Oficial da União, Brasil, de 30 de julho de 2002.

BRASIL. **Lei n. 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Diário Oficial da União, Brasil, 31 de dezembro de 2004.

BRASIL. **Decreto n. 3678**, de 30 de novembro de 2000. Diário Oficial da União, Brasil, de 01 de dezembro de 2000.

BRASIL. **Decreto n. 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasil, de 23 de novembro de 2017.

BRASIL. **Decreto n. 10.756**, de 27 de julho de 2021. Diário Oficial da União, Brasil, 27 de julho de 2021.

BRASIL. **Decreto n. 11.529**, de 16 de maio de 2023. Diário Oficial da União, Brasil, 17 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.429**, de 02 de junho de 1992. Diário Oficial da União, Brasil, 03 de junho de 1992.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 348**, de 19 de maio de 2005. Diário da Câmara dos Deputados, p. 19129, Brasil, de 19 de maio de 2005.

BRASIL. **Decreto n. 5.687**, de 31 de janeiro de 2006. Diário Oficial da União, Brasil, de 1º de fevereiro de 2006.

BRASIL. **Decreto nº 4.410**, de 07 de Outubro de 2002. Diário Oficial da União, Brasil, 08 de Outubro de 2002.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria n. 909**, de 07 de abril 2015. Publicada em 08 de abril de 2015, no DOU. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34001>> Acesso em 05 nov. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria n. 750**, de 20 de abril 2016. Publicada em 20 de abril de 2016, no DOU. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41306>> Acesso em 05 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria Conjunta nº 2279/2015**. Controladoria-Geral da União (CGU), 2015. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/09/2015&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=80>> Acesso em 05 nov. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 429**, de 2017. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429>> Acesso em 05 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos / Tribunal de Contas da União. – TCU**, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex): Brasília, 2018. p. 22.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **Implementando a Gestão de riscos no setor público**. Módulo 3. Ciclo de Gerenciamento de Riscos Corporativos. (Enap) Escola Nacional de Administração Pública, Diretoria de Educação Continuada: Brasília, 2018.

BESSION, Samantha. **Due Diligence in International Law**. Academie de Droit International de La Haye The Hague Academy Of International Law. Brill Nijhoff: Boston, 2023.

B3. **Regimento do Programa Destaque em Governança de Estatais**. Brasil, 2015. Disponível em: <<https://www.b3.com.br/data/files/0C/42/72/7C/EEF606107D0F9606790D8AA8/Regimento-Programa-Destaque-Governanca-Estatais.pdf>> Acesso em 05 nov. 2023.

C&A. Gestão de Governança Corporativa estabelecida em <<https://ri-cea.mz-sites.com/governanca-coporativa/visao-geral/>>.

CARDOSO, Alessandro Mendes; MELO, Anthéia Aquino. Compliance tributário e a responsabilização pessoal dos gestores. *In*: OLIVEIRA, Luis Gustavo Miranda de (Org). **Compliance e Integridade: aspectos práticos e teóricos**. V. 2. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. ANÁLISE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SOB A PERSPECTIVA DO COMBATE À CORRUPÇÃO. *In*: **Revista de Direitos Administrativos e Gestão Pública**. v. 7, n. 2, 2021. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2021.v7i2.8237>> Acesso em 05 nov. 2023.

CAROTA, José Carlos. **Gestão de controladoria**: teoria & prática. Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado, 2019.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Ensaio avançado de controle interno: profissionalização e responsabilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION - COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos**: Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura (COSO GRC, 2004). Tradução:PriceWatherhouseCoopers e Instituto dos Auditores Internos do Brasil, São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIIERMExecutiveSummaryPortuguese.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **PLANO DE INTEGRIDADE**. 2ª Edição. Assessoria de Comunicação Social - Ascom / CGU: Brasil, 2021. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/65900>> Acesso em 17 set 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**. Disponível em <<https://portal.datransparencia.gov.br/>> Acesso em 17 set 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **SELO PRO-ÉTICA**. Estatísticas. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/avaliacao-e-promocao-da-integridade-privada/empresa-pro-etica/pro-etica-em-numeros#b>> Acesso em 17 set 2023.

CORRADINO, Michele. Os instrumentos de prevenção à corrupção na Itália. . 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.

COSTA, Adriana Bastos da; PEREIRA, Fernanda da Silva. **Fundamentos de gestão de projetos: da teoria à prática - como gerenciar projetos de sucesso**. 1. ed. Curitiba: Intersaberes, 2019. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 17 set. 2023.

COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**. Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia participativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

EDDY, Melissa. **União de sindicatos e 120 operários desafiam a Tesla na Suécia**: Legislação sueca e a ação conjunta de sindicatos viraram uma ameaça às operações da montadora de Elon Musk. Folha de S. Paulo, São Paulo, 6 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/11/uniao-de-sindicatos-e-120-operarios-desafiam-a-tesla-na-suecia.shtml>. Acesso em: 22 ago. 2026.

ESTADÃO. Rayanderson Guerra. **Casos de ‘rachadinhas’ são retomados em meio às suspeitas na vacinação de Bolsonaro; entenda**. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/casos-de-rachadinhas-sao-retomados-em-meio-as-suspeitas-na-vacinacao-de-bolsonaro-entenda/>> Acesso 14 de mai. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). **Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)**, U.S. Department Of Justice. 1977. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>> Acesso em 05 de nov. de 2023.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. **Corrupção e desigualdade - combate à corrupção efetivo, republicano e democrático como redutor da desigualdade**

social (e combate à desigualdade social como redução da corrupção). Rio de Janeiro: Processo, 2020.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle da moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2003.

FLORENTINO, Américo Matheus. **Auditoria contábil**. 5 ed. FGV: Rio de Janeiro, 1988.

FORMAIO, Leonardo Cosme. **O PROGRAMA DE INTEGRIDADE APLICADO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE: REALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina-UEL como requisito parcial para obtenção do título de mestre. Londrina, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/231>> Acesso em 15 jul. 2023.

FRANCO, Isabel. (org.). **Guia Prático de Compliance**. São Paulo: Grupo GEN, 2019. 9788530988692. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988692/>. Acesso em: 14 Jun 2023.

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

G1. Bibiana Dionísio. **PF estima que prejuízo da Petrobras com corrupção pode ser de R\$ 42 bi**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/11/pf-estima-que-prejuizo-da-petrobras-com-corrupcao-pode-ser-de-r-42-bi.html>> Acesso 29 ago. 2022.

GABRIEL, Markus. **Ética para tempos sombrios: valores universais para o século XXI**; tradução Lucas Machado. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022.

GIACONELLI, Giancarlo [et al]. **Governança Corporativa**. Porto Alegre: SAGAH, 2017.

GIOVANINI, Wagner. **Compliance: a excelência na prática**. São Paulo: IEC Compliance Total, 2014.

GIOVANINI, Wagner. Programas de Compliance e Anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020.

GONÇALVES, Ana Elise Brandalise. **Ética e moral na questão dos direitos humanos e movimentos sociais**. 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. Fórum: Belo Horizonte, 2020.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte, Fórum, 2003.

HENCSEY, Antonio Carlos. Como trabalhar a famosa cultura de *Compliance*. *In*: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: 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. p. 25.

HIPONA, Agostinho de. **Confissões**. Pandorga Editora: São Paulo, 2022.

HOBBS, Thomas. De Cive. **Elementos filosóficos a respeito do cidadão**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa). **Código Brasileiro de Governança Corporativa - Companhias Abertas**. Brasil, 2000. Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21148>> Acesso 22 set. 2023.

IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa). **Código Brasileiro de Governança Corporativa**. Brasil, 2015. Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>> Acesso em 22 set. 2023. Última edição, 2023: Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=24640>>.

IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa). **Governança Corporativa para Startups & Scale-ups**. Brasil, 2019. Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=24050>> Acesso em 22 set 2023.

IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa). **Caderno 14 - Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista**. Brasil, 2015. Disponível em <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=20994>> Acesso em 05 nov. 2023.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Boletim de Economia e Política Internacional** | BEPI | n. 29 | Jan./Abr. 2021. INÁCIO JR., Edmundo. RIBEIRO, Cássio Garcia. Mecanismo da OCDE sobre Conduta Empresarial Responsável: evidências do Brasil e de países-membros da OCDE e suas implicações. p. 9-29. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/2108_04_book_bepi_art_1.pdf>. Acesso em 17 set 2023.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Texto para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro, IPEA, 2019. p. 16. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9246/1/TD-2475.pdf>> Acesso em 17 set. 2023.

INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*. **INTOSAI-P 12**. Requisitos Gerais de Controle Interno nos Órgãos de Auditoria Governamental. 1995. Disponível em: <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_en_2019.pdf> Acesso em 10 mai. 2023.

ITÁLIA. Lei nº 190, de 06 de novembro de 2012, GU n. 265, em 13 de novembro de 2012, Roma. Disponível em: <<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012;190>> Acesso em 05 nov. 2023.

JANNING, Finn; KHLIF, Wafa; INGLE, Coral. **The Illusion of Transparency in Corporate Governance**: Does Transparency Help or Hinder True Ethical Conduct?. Palgrave Macmillan: Barcelona, Spain, 2020.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Prática**. Tradução e Prefácio: Afonso Bertagnoli. Edições e Publicações Brasil Editora S.A.: São Paulo, 2004.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Tradução Paulo Quintela. Editora 70: Lisboa, Portugal, 2007.

KANT, Immanuel. **A Metafísica dos Costumes**. Tradução Edson Bini. EDIPRO: Bauru, SP, 2003. p.63.

KELMAN, Herbert C. Compliance, identification, and internalization, three processes of attitude change. *In: **Conflict Resolution***. Volume II, número I. Havard University: Estados Unidos, 2003. p. 53.

KERCHE, Fábio. MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

KIM, Shin Jae; et al. Compliance em empresas Estatais. Padrões Internacionais e Legislação Brasileira. *In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento***. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020.

LEAL, Rogerio Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LIEDEKERKE, Luc Van. Morality, Trust, and Integrity: The Foundations of Business Ethics. *In: **Corporate Ethics, Governance, and Social Responsibility: precepts and practices***. Edited by A. C. Fernando. Pearson Power:New Delhi, 2009.

LONGO, Claudio Gonçalo. **Relatórios de auditoria**. 1. ed. São Paulo: Trevisan, 2017. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 17 set. 2023.

LUCAS, Laís Machado. **Programas de Integridade nas Sociedades Anônimas**. Implementação como conteúdo do dever de diligência dos administradores. Livraria Do Advogado: Porto Alegre, 2021.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. *In: **Revista Adm. Contemp.***. Curitiba, v. 11, n. 2. p. 11-26, jun. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552007000200002> Acesso em 14 mai. 2023.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibição administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 31.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. **Compliance: concorrência e combate à corrupção**. 1. ed. São Paulo: Trevisan, 2017. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 17 set. 2023.

MIGLIAVACCA, Paulo N. **Controle interno nas organizações**. São Paulo: Edicta, 2022.

MILLER, Seumas. **Corrupção institucional**: estudo em filosofia aplicada; tradução Luiz Paulo Rouanet. – 1. ed. – Petrópolis: Vozes, 2021.

MONTEIRO, Renato Pereira. HAMMES, Priscila. GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO: ESTUDO DE SEUS PRINCÍPIOS PARA ALCANCE DA EFICÁCIA NA GESTÃO PÚBLICA. In: **Revista de Auditoria Governança e Contabilidade** (RAGC). v. 2 n. 4 (2014). UNIFUCAMP - Centro Universitário Mário Palmério Disponível em <<https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/474>> Acesso em 17 set 2023.

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.

NEVES, Edmo Colnaghi. **Compliance Empresarial** - o tom da liderança, 1ª edição. São Paulo: Editora Trevisan, 2018. 9788595450332. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595450332/>. Acesso em: 17 Jun 2023.

NEVES, Edmo Colnaghi. **Fundamentos de governança corporativa**: riscos, direito e compliance. Editora Intersaberes: Curitiba, 2021.

OCDE - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Principles of Corporate Governance**. 2004. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>> . Acesso em 14 mai. 2023.

OECD (2022), **Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais**, Edição 2011, OECD Publishing, Paris, Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/39ad30a0-pt>>. Acesso em 20 ago. 2023.

OLIVEIRA, Chaiene Meira de. As alterações do Decreto 11.129/2022 na Lei Anticorrupção Brasileira: análises preliminares e perspectivas. **Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC**. In: XVII SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIEIDA E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA. VII MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS. Unisc: Santa Cruz do Sul, 2022. Disponível em <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/23071>> Acesso em 17 set 2023.

OLIVEIRA, Fabrício de Souza. **Governança Corporativa** - A crise financeira e os seus efeitos (equívocos e possibilidades). Rio de Janeiro: Editora Processo, 2022.

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.

OLIVEIRA, Lorena Araújo de; CAVALIERI, Davi Valdetaro Gomes. **Compliance e ética comportamental em ação**. 2024. E-book (Kindle). Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Compliance-%C3%89tica-Comportamental-em-A%C3%A7%C3%A3o-ebook/dp/B0DH32KFCD>. Acesso 22. ago. 2026.

OLLINO, Alice. **DUE DILIGENCE OBLIGATIONS IN INTERNATIONAL LAW**. Cambridge: United Kingdom, 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas (ONU). **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção** (CNUCC). 2003. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>>. Acesso em 22 set 2023.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action**. UK, Cambridge University Press, 2003.

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.

PEREIRA, Monique. REIS, Jorge Renato dos. A SUSTENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE A PARTIR DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO PRIVADO: AS CONTRIBUIÇÕES DA HERMENÊUTICA FILOSÓFICA. *In*: **Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado: a constitucionalização do direito privado**. Coord. REIS, Jorge Renato dos; BRANDT, Fernanda. Curitiba: Multideia, 2017.

PORTO, Éderson Garin. **Compliance & Governança Corporativa: uma abordagem prática e objetiva**. 2ª ed. Revisada e Ampliada. 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.

RAMALHO, César Fonseca. **TRANSPARÊNCIA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO – DESENHO INSTITUCIONAL E ATORES: UM ESTUDO COMPARADO BRASIL-CHILE**. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de mestre em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/231>> Acesso em 15 jul. 2023.

RAMOS, Eugênia Maria Costa Siqueira. **A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E O CONTROLE SOCIAL**. Artigo científico apresentado à Coordenação do Curso de Especialização em Controles na Administração Pública VI, da Faculdade de Ciências Humanas e Jurídicas de Teresina, do Centro de Ensino Unificado de Teresina – CEUT, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista. Teresina, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/231>> Acesso em 15 jul. 2023.

RASSI, João Daniel; FILHO, Vicente Greco **O Combate à corrupção e Comentários à Lei de responsabilidade de pessoas jurídicas (Lei nº 12.846, 1º de agosto de 2013)**. São Paulo: Saraiva, 2015.

RECK, Janriê Rodrigues. O resgate do Direito Administrativo: a extensão das obrigações de moralidade administrativa ao Direito Privado. In: **Revista de la Facultad de Derecho Y Ciencias Sociales Y Políticas**. Universidade Nacional Del Nordeste. Contexto: Argentina, 2016.

REINO UNIDO (UK). HM Treasury. Management of Risk - Principles and Concepts - **The Orange Book**. HM Treasury do HM Government, 2004 Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1154709/HMT_Orange_Book_May_2023.pdf> Acesso em 02 nov. 2023.

REINO UNIDO (UK). **United Kingdom Bribery Act (UKBA)**. 2010. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>> Acesso em 05 de nov. de 2023.

RENNER. Programa de Compliance Corporativo disponível em <https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/13154776-9416-4fce-8c46-3e54d45b03a3/28706a40-2910-4040-bd00-6caeb489b820_Politica_Compliance_portugues_20220120.pdf>.

ROCHA JUNIOR, Francisco de Assis do Rego Monteiro; GIZZI, Guilherme Frederico Tobias de Bueno. **Fraudes corporativas e programas de compliance**. Intersaberes: Curitiba, 2018.

RODRIGUES, Zita Ana Lago. **Ética na gestão pública**. InterSaberes: Curitiba, 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Leya: Portugal, 2020

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social-Livro I**. Collection “Pléiade”. Gallimard: Paris, 1757.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou da educação**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3. Ed. São Paulo: Martins fontes, 2004.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. Investigações Corporativas e Compliance. In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Coord. PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2020.

SANTANDER. Governança Corporativa estruturada da seguinte forma <<https://www.santander.com.br/institucional-santander/governanca-corporativa>>

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

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais: estudos de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SBARDELLOTTO, Fábio Roque. **O combate à corrupção: políticas públicas a partir da Lava Jato**. Curitiba: Appris, 2021.

SILVA, Edson Cordeiro da. **Governança Corporativa nas Empresas**. São Paulo: Atlas, 2010.

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

SMITH, Adam; **Teoria dos sentimentos morais**, ou, ensaio para uma análise dos princípios pelos quais os homens naturalmente julgam a conduta e o caráter, primeiro de seus próximos, depois de si mesmos, acrescida de uma dissertação sobre a origem das línguas. tradução por Lya Luftt. 2ª Ed. Editora WNF Martins Fontes, São Paulo, 2015.

SOËTARD, Michel. **Jean-Jacques Rousseau**. Tradução: Verone Lane Rodrigues Doliveira. Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana: Recife, 2010.

TILLMAN, Robert. Making the rules and breaking the rules: the political origins of corporate corruption in the new economy. **Crime, Law and Social Change**. Vol 51, n. 1. fevereiro, 2009. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/225807074_Making_the_rules_and_

breaking_the_rules_The_political_origins_of_corporate_corruption_in_the_new_economy> Acesso em 22 abr. 2023.

Transparência Internacional. **Índice de Percepção da Corrupção**. 2022. Disponível em <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>, 10 de maio de 2022.

USA - United States of America. H.R.3763 - **Sarbanes-Oxley Act of 2002**. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3763>. Acesso em 29 de out 2023.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Enap - Escola Nacional de Administração Pública: Brasília, 2019.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. vl II. Editora Universidade de Brasília: São Paulo, 2004.

ZAMPRONHA, Luís Flávio. CASO MENSALÃO E A LAVAGEM DE DINHEIRO: UMA ANÁLISE CRÍTICA. In: WENDT, Emerson. RESCHKE, Cristiano de Castro (organizadores). **Investigação de Lavagem de Dinheiro e enfrentamento à corrupção no Brasil: LEADING CASES**. Rio de Janeiro: Brasport, 2021.

ZANON JR. Orlando Luiz. Moral, Ética e Direito. In: **REVISTA DA ESMESC**, v. 21, n. 27, 2014. p. 23.