

Compliance Anticorrupção em Empresas Estatais

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Desenvolvimento Profissional

Conteudista/s

Renato Capanema, 2022.



Enap, 2022

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Desenvolvimento Profissional

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF

Sumário

Módulo 1 – Aspectos gerais do compliance anticorrupção.....	5
Unidade 1: Contexto histórico e experiência comparada	5
Unidade 2 – Principais pontos da Lei Anticorrupção	11
Módulo 2 – Os pilares de um programa de compliance	16
Unidade 1 – Pilares da cultura de integridade	16
Módulo 3 – Aspectos específicos do compliance em empresas estatais.....	27
Unidade 1: Transparência e mecanismos de compliance	27
Unidade 2 – Conflito de interesses e indicação de dirigentes	33
Módulo 4 – Um olhar comportamental	39
Unidade 1: Como ocorrem os desvios éticos	39
Unidade 2 – Uma abordagem pluralista	43

1 Aspectos gerais do *compliance* anticorrupção

Este módulo aborda o contexto de aprovação da Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013), considerada o marco para a promoção do *compliance* anticorrupção no Brasil. Aborda aspectos como a influência de outros países e de organizações internacionais na aprovação da lei brasileira, a posição e as expectativas sobre o Brasil, em perspectiva comparada, e as lacunas que precisavam ser preenchidas no arcabouço legal. Apresenta, ainda, os principais pontos da Lei Anticorrupção, em especial aqueles que se relacionam direta ou indiretamente com o tema *compliance*.

Convidamos você, neste primeiro módulo, a compreender de onde surgiu o *compliance* anticorrupção da forma como o concebemos hoje. Vamos lá?

Unidade 1 - Contexto histórico e experiência comparada



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

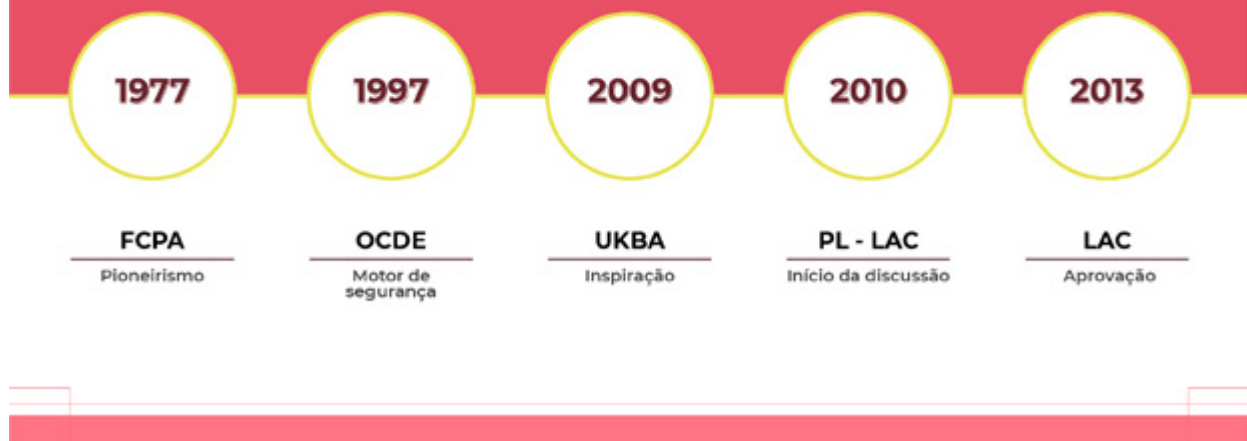
Ao final desta unidade você será capaz de compreender o que levou o Brasil a aprovar uma legislação de responsabilização de pessoas jurídicas com incentivos diretos ao *compliance* anticorrupção.

A Lei nº 12.846/2013, também chamada Lei Anticorrupção, trouxe inovações importantes no arcabouço jurídico brasileiro com relação à responsabilização de pessoas jurídicas e mudou o patamar do *compliance* anticorrupção no Brasil.

Muitos pensam que a lei, aprovada em agosto de 2013, foi editada às pressas, em resposta às manifestações que o país enfrentou em meados daquele ano, ocasião em que milhares de pessoas foram às ruas para expressar sua indignação contra a corrupção e a impunidade no Brasil. Tais manifestações não foram nem de longe o motivo propulsor para a concepção e proposição – é preciso voltar no tempo e compreender uma série de fatores históricos, a fim de compreendermos por que a lei surgiu e para que ela realmente era necessária.

Podemos indicar três personagens centrais para a aprovação da lei brasileira de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção: os Estados Unidos, o Reino Unido e, principalmente, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Contexto histórico



Tudo começou em 1977, quando os Estados Unidos aprovaram a Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), primeira lei no mundo da qual se tem notícia a permitir a punição de empresas locais por atos de suborno cometidos em território estrangeiro contra funcionários públicos de outros países (alcance extraterritorial). Os Estados Unidos aprovaram a lei em resposta à crise interna causada pelo caso Watergate, que trouxe à tona não só um escândalo de espionagem política, mas também uma série de documentos que comprovaram o envolvimento de empresas americanas em esquemas de suborno transnacional.

A aprovação da FCPA, no entanto, foi seguida de forte pressão sobre o governo norte-americano para que fosse costurado em âmbito internacional um acordo que incentivasse também os outros países – especialmente os mais ricos – a adotar legislação semelhante. Sem dúvidas, as grandes empresas dos EUA que atuavam no exterior temiam perder competitividade, tendo em vista que o oferecimento de propinas a funcionários públicos estrangeiros era prática comum em alguns países subdesenvolvidos para obter contratos ou acelerar serviços. Era necessário, nessa perspectiva, que outros países também pudessem punir suas empresas pátrias, para que as empresas norte-americanas não fossem prejudicadas e a igualdade de competição em âmbito internacional fosse restaurada.

Com efeito, a diplomacia e o governo dos EUA avançaram nas décadas seguintes para costurar (e financiar) um acordo multilateral de combate ao suborno transnacional com a presença das principais economias do mundo, acordo esse que foi finalmente viabilizado no final dos anos 1990, no âmbito da OCDE. Com efeito, em 1997 foi celebrada a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, que contou com a presença

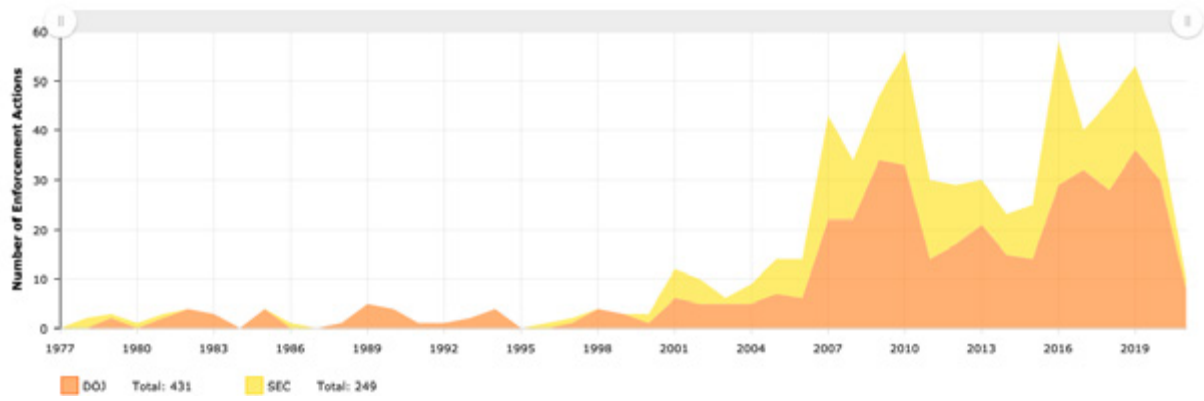
de todos os estados-membros da OCDE, além de Brasil, Argentina, Bulgária, Chile e República Eslovaca.

A convenção da OCDE é, seguramente, a principal impulsionadora para a adoção por diversos países do mundo de legislações voltadas para o combate ao suborno transnacional. Ao longo das primeiras décadas deste século, todos os países signatários da convenção adotaram leis em linha com o preceituado pela Convenção da OCDE. Eles têm sido constantemente cobrados para que implementem a contento a legislação e, efetivamente, tenham casos de investigação e punição de suborno transnacional.

Entre as legislações aprovadas nesse período, uma em destaque influenciou bastante a futura lei brasileira anticorrupção: o *UK Bribery Act*, lei contra do suborno de funcionários públicos estrangeiros do Reino Unido, aprovada em 2009/2010. A legislação do Reino Unido inovou bastante ao criar um tipo específico de penalidade para as empresas que, diante de um ato ilícito cometido por funcionário, não conseguissem comprovar que tinham posto em prática à época procedimentos adequados de prevenção. O foco no *compliance* e os princípios de avaliação da autoridade de enforcement britânica (detalhados no *UK Bribery Act Guidance*) certamente influenciaram no processo de responsabilização de empresas anos mais tarde adotado pelo Brasil.

Em 2010, o poder executivo brasileiro, após intensa pressão da OCDE (inclusive por meio de duas rigorosas avaliações no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Suborno - *Working Group on Bribery*), apresentou moção ao Congresso Nacional e iniciou o processo de tramitação do PL 6826/2010, a fim de estabelecer no país a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção. O PL passou por intensas discussões no Congresso, em especial na Câmara dos Deputados, onde o texto foi substancialmente modificado e finalmente aprovado em agosto de 2013, dando início ao movimento pelo *compliance* anticorrupção que podemos ver em marcha no Brasil nos dias de hoje.

Uma curiosidade: você pode estar se perguntando o que aconteceu com a aplicação do FCPA norte-americano entre os anos de 1977 e 1997, quando não existia a Convenção da OCDE e o país era o único no mundo a ter uma legislação de suborno transnacional. A resposta é simples: foi pouquíssimo aplicada. A aplicação do FCPA só passou de fato a ser relevante após o início dos anos 2000, como mostra o gráfico a seguir, extraído do site da Universidade de Stanford, que compila os dados sobre a enforcement do FCPA:



Fonte: FPCA, 2022.



VÍDEO

[Aspectos gerais do compliance anticorrupção](#)

Referências bibliográficas

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, março. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, agosto. 2013.

BRASIL. **Programa de integridade:** diretrizes para empresas privadas. Controladoria-Geral da União, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>.

CAPANEMA, R. Inovações da Lei nº 12.846/2013. In: NASCIMENTO, M. D. do. (Org.). **Lei anticorrupção empresarial:** aspectos críticos à Lei 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COOTER, R; ULEN, T. **Direito e economia.** 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ESTADOS UNIDOS. **A resource guide to the U.S. foreign corrupt practices act.** 2 ed. Department of Justice: 2020. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1292051/download>.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Anti-corruption ethics and compliance handbook for business.** Paris: 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-ethics-and-compliance-handbook-for-business.htm>.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais**. Paris: 1999. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencoes-internacionais/convencao-da-ocde/arquivos/convencao-ocde>.

REINO UNIDO. **The bribery act 2010 – guidance**. Ministry of Justice, 2011. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>.

Unidade 2 - Principais pontos da Lei Anticorrupção



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade você será capaz de entender os principais pontos da Lei Anticorrupção, em especial aqueles que se relacionam com o compliance anticorrupção.

Antes de detalharmos os principais pontos da Lei Anticorrupção, precisamos entender exatamente as razões pelas quais a legislação era necessária para o Brasil naquele momento – 2013.

O país tinha a “dívida” com a OCDE de aprovar uma legislação de responsabilização de pessoas jurídicas por suborno transnacional desde 2000, ano em que ratificou a Convenção da OCDE contra o suborno de funcionários públicos estrangeiros.

Além disso, o Brasil apresentava uma legislação bem frágil de responsabilização de pessoas jurídicas por atos cometidos em território nacional. O foco da nossa responsabilização era essencialmente punir as pessoas naturais que cometessem atos de corrupção, fossem agentes públicos (corruptos) ou agentes privados (corruptores). As pessoas jurídicas eram alcançadas apenas incidentalmente (caso da Lei de Improbidade Administrativa) ou por meio de penalidades brandas, que não inibiam a ocorrência de ilícitos (caso da multa da Lei de Licitações, que não podia superar o próprio valor do contrato).

A Lei Anticorrupção, portanto, resolveu duas questões de uma vez só, no campo da responsabilização de pessoas jurídicas: permitiu ao Brasil aderir ao preceituado pela Convenção da OCDE – suborno transnacional – e estruturou nosso arcabouço jurídico para possibilitar que penalidades dissuasivas fossem aplicadas a pessoas jurídicas em casos de suborno nacional e prática de ilícitos em licitações e contratos públicos. Em outras palavras, para a lei, a corrupção pode ser materializada basicamente por: suborno nacional ou transnacional ou fraudes em licitação e contratos.

Entendido o porquê da lei, passemos ao modelo de responsabilização proposto, algo bastante inovador para a época. Visto que uma das críticas mais contundentes para a impunidade no Brasil era a dificuldade de se estruturar provas e o grande número de recursos protelatórios do processo penal, a opção legislativa foi promover a responsabilização administrativa das pessoas jurídicas.

É importante compreender que o conceito de pessoas jurídicas da lei é bastante amplo! Para facilitar, vamos falar, a partir de agora, em termos de responsabilização de empresas, mas tenha em mente que o conceito de pessoas jurídicas da lei inclui também ONGs, associações, partidos políticos e até mesmo entidades governamentais como empresas públicas e sociedades de economia mista.

Quem deve apurar a responsabilidade das empresas no âmbito da Lei Anticorrupção?

Os próprios órgãos e entidades lesados. Isto é, se o Ministério da Cidadania, a Secretaria de Educação de determinado estado ou mesmo o Superior Tribunal de Justiça se depararem com fraude na execução de uma obra em suas dependências, eles mesmos terão competência de abrir um processo de responsabilização contra a empresa que fraudou o contrato. Repare que a Lei Anticorrupção é uma lei nacional, que abrange todos os poderes e esferas. No âmbito do poder executivo federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) tem a competência de avocar processos de outros órgãos e entidades, além da competência exclusiva de conduzir e aplicar penalidades em processos de responsabilização de empresas por suborno transnacional.

Avançando, chegamos no ponto central da Lei Anticorrupção: a responsabilidade objetiva. Responsabilidade objetiva significa que as empresas podem ser responsabilizadas por atos de qualquer funcionário e colaborador (ainda que ele não tenha vínculo formal com a empresa), desde que seja comprovado o cometimento de um dos ilícitos do art. 5º da lei (suborno ou fraude em licitações ou contratos) e que o ato seja cometido em benefício ou interesse da empresa. Pronto, basta apenas isso para a responsabilização. Não é necessário comprovar o dolo ou a culpa da pessoa física para que a pessoa jurídica seja responsabilizada. Basta comprovar que o ato foi praticado e que a empresa se beneficiou do ato.

E por que a responsabilidade objetiva é tão importante? Não é um ônus excessivo imposto às empresas, que passam a ter de se preocupar com os atos praticados por todos os colaboradores, ainda que eles não tenham recebido ordens superiores para fazer algo errado?

Sim, as empresas têm que se preocupar mais. O risco de responsabilização é maior. É justamente esse o ponto que muda tudo. As empresas passam a se preocupar com o que os colaboradores fazem e dizem em reuniões com funcionários do governo, passam a se preocupar com os despachantes que contratam para levar documento a repartições públicas para dar andamento a processos de autorização ou permissão, passam a se preocupar com a reputação de parceiros de negócios. Passam a se

preocupar com compliance. Portanto, a responsabilidade objetiva traz, sim, uma grande responsabilidade para as empresas, mas, ao mesmo tempo, incentiva enormemente a proteção para o não cometimento de desvios e o investimento em mecanismos de compliance.

Outro incentivo muito importante na lei para o compliance é a possibilidade de redução das multas, caso constatado pela autoridade de responsabilização que a empresa colocou em prática um programa efetivo de integridade, ainda que em momento posterior à prática do ilícito. A multa, vale dizer, é certamente a penalidade mais gravosa da Lei Anticorrupção, podendo chegar a 20% do faturamento bruto da empresa. Um compliance efetivo pode diminuir a alíquota (percentual de aplicação sobre o faturamento bruto) em até 4%, o que diminui significativamente o valor final da multa.

Em outras palavras: o compliance atua antes para evitar ilícitos e, por consequência, a responsabilização e pode ajudar posteriormente – se for constatado um ilícito – como fator de mitigação de penalidade.

Por fim, o compliance tem um papel central na celebração de acordos de leniência, celebrados entre a empresa e o poder público para avançar nas investigações e produzir provas (benefícios para o poder público), acelerar a resolução do caso e diminuir penalidades (benefícios para as empresas). O compromisso em implementar um programa de compliance ou em adotar medidas específicas de aprimoramento – no caso de já existir um programa – pode viabilizar a celebração do acordo e gerar benefícios tanto para as empresas quanto para o mercado em que atuam.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, março. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, agosto. 2013.

BRASIL. **Programa de integridade**: diretrizes para empresas privadas. Controladoria-Geral da União, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>.

CAPANEMA, R. Inovações da Lei nº 12.846/2013. In: NASCIMENTO, M. D. do. (Org.). **Lei anticorrupção empresarial**: aspectos críticos à Lei 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COOTER, R; ULEN, T. **Direito e economia**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ESTADOS UNIDOS. **A resource guide to the U.S. foreign corrupt practices act**. 2 ed. Department of Justice: 2020. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1292051/download>.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Anti-corruption ethics and compliance handbook for business**. Paris, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-ethics-and-compliance-handbook-for-business.htm>.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais**. Paris: 1999. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencoes-internacionais/convencao-da-ocde/arquivos/convencao-ocde>.

REINO UNIDO. **The bribery act 2010 – guidance**. Ministry of Justice, 2011. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>.

2 Os pilares de um programa de *compliance*

Convidamos você, neste segundo módulo, para conhecer o mundo do *compliance* anticorrupção. Vamos lá?

Unidade 1 - Pilares da cultura de integridade



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade você será capaz de compreender os pilares de um programa de *compliance* anticorrupção.

Para uma melhor compreensão, dividimos os pilares em dois grandes grupos: da cultura de integridade e operacionais do programa. Nos pilares da cultura, tratamos do comprometimento da alta administração, da área de integridade, do código de conduta e integridade e dos treinamentos. No âmbito dos pilares operacionais, abordamos a gestão de riscos, as políticas e os controles, o canal de denúncias e as sanções, o *due diligence* e o monitoramento contínuo.

O conteúdo desta unidade tem como base normativa o [Decreto nº 11129/22](#), que regulamenta a Lei Anticorrupção no poder executivo federal e estabelece, no artigo 57, os parâmetros para a avaliação da existência e aplicação do programa de integridade.

Art. 57. Para fins do disposto no inciso VIII do caput do art. 7º da Lei nº 12.846, de 2013, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados;
- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;
- III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;

- V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;
- VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;
- VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;
- X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciantes de boa-fé;
- XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
- XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
- XIII - diligências apropriadas, baseadas em risco, para:
- a) contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários, despachantes, consultores, representantes comerciais e associados;
 - b) contratação e, conforme o caso, supervisão de pessoas expostas politicamente, bem como de seus familiares, estreitos colaboradores e pessoas jurídicas de que participem; e
 - c) realização e supervisão de patrocínios e doações;
- XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; e
- XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

1. Pilares da cultura de integridade

A cultura é como se fazem as coisas em determinada organização. É aquilo que você faz por se espelhar nos colegas e nas chefias. São aquelas atitudes, práticas e comportamentos que são esperados de você e que são facilmente percebidos como a norma social no ambiente em que você está, mesmo que ninguém diga algo. Seguir o que é esperado dá conforto e sensação de pertencimento. Por isso é tão difícil ir contra a cultura de algum lugar, ainda que em teoria seja perfeitamente possível.

Toda cultura é influenciada por dois sistemas: o sistema formal e os microsistemas informais. Nesta unidade, abordamos principalmente o sistema formal, aquele que “aparece” de forma institucional e é composto pelas diretrizes da alta administração, regras (códigos) e treinamentos.

Devemos estar cientes de que os microsistemas informais – orientações repassadas na prática por chefias menores e forma como os integrantes da equipe de fato se comportam – são tão importantes quanto (senão mais relevantes) os pilares do sistema formal.

Em realidade, para que uma cultura de integridade seja realmente vivenciada, o sistema formal e os microsistemas informais devem estar devidamente alinhados nas organizações.



Comprometimento da alta administração

O primeiro pilar da cultura, e talvez o mais importante de todos, é o comprometimento da alta administração.

Há uma literatura muito extensa a respeito do papel do líder e da sua influência e exemplo para “moldar” o comportamento de todos que o cercam. O comprometimento da alta administração pode ser materializado tanto por palavras e atitudes quanto por seu empenho – financeiro, inclusive – para viabilizar o funcionamento do programa.

Com relação ao primeiro aspecto – falas e atitudes –, é necessário salientar que o exemplo da alta administração deve ser genuíno, para que as pessoas percebam sinceridade no que é falado e realizado pelos líderes.

É importante que o líder não seja colocado em um pedestal e proclamado como alguém perfeito que está imune e acima das regras.

O líder é passível de erros e deve se esforçar em seguir tudo que o seu programa preconiza – esse esforço deve ser repassado de forma “humana” para os colaboradores. Ainda que as comunicações sejam relevantes para a demonstração do comprometimento (discursos, citações no site da empresa), as atitudes dele em situações cotidianas têm ainda mais peso.

Por exemplo, um líder que fala duas frases na abertura de um treinamento e não participa do resto porque diz que “vai trabalhar” não demonstra comprometimento em atitudes, ainda que suas palavras digam o contrário.

O segundo aspecto do comprometimento é relacionado ao que o líder faz para viabilizar o funcionamento do programa. Se as palavras proferidas são bonitas, mas nenhum centavo é investido para que o programa funcione, não há na prática o comprometimento.

Se o líder não dá poderes para uma área “tocar” o programa e não põe em prática medidas que garantam sua independência, a área ficará ilhada e terá muita dificuldade tanto para ajudar as áreas finalísticas como para seguir com processos de investigação que envolvam colaboradores.

Área de compliance

A estruturação da área de compliance é o segundo pilar da cultura que deve ser ressaltado.

Deve ser indicada uma área na organização (criada uma nova área, se possível) para cuidar do programa, com autonomia para interagir e propor melhorias para outros setores. É relevante que a área tenha acesso direto à autoridade máxima ou ao Conselho de Administração, para que não seja constrangida ou limitada no exercício de suas atividades, em especial quando precise tratar de assunto que possa impactar na vida de colaboradores ou mesmo de chefias de outras áreas. **Como mencionado anteriormente, a área deve ter condições de exercer suas atividades com autonomia e independência.**

Código de conduta e integridade e os treinamentos

Os outros dois pilares da cultura são o código de conduta e integridade e os treinamentos.

Os outros dois pilares da cultura são o código de conduta e integridade e os treinamentos.

Apesar de serem pilares distintos, os dois têm a mesma finalidade: orientar e dar clareza aos colaboradores sobre o que deve ser feito, o que é esperado que façam em situações práticas do dia a dia.

O código de conduta e integridade tem por objetivo trazer os parâmetros de conduta esperados, de forma compreensível e aderente à realidade da organização. Os treinamentos, por sua vez, são vitais para que as regras sejam internalizadas, a fim de que a comunicação sobre o que deve ou não ser feito seja cristalizada, para que as pessoas entendam em que devem prestar atenção no processo decisório cotidiano e, por fim, para que dúvidas sobre questões não descritas no código de conduta e integridade sejam sanadas.

No entanto, é comum que tanto os códigos de conduta quanto os treinamentos sejam pouco efetivos, em decorrência da lógica comumente utilizada de passar muitas informações, gerar medo e tratar os assuntos de forma genérica.

Os códigos acabam sendo um compilado de dispositivos legais, sem orientações específicas e práticas, e os treinamentos seguem a mesma linha, com conteúdo denso e pouco espaço para interações ou para que as pessoas exponham, sem medo, situações que vivenciaram.

É preciso que as organizações entendam os códigos e treinamentos como elementos essenciais da cultura e tentem tratar os assuntos sem tabu, com o objetivo de dar clareza e segurança para os colaboradores.

2. Pilares operacionais do programa de compliance

Gestão de riscos de integridade

O pilar inicial – e certamente o mais importante – do grupo operacional é a gestão de riscos de integridade.

A gestão de riscos define o recorte que deve ser dado ao programa, ajuda a definir prioridades e a identificar os pontos fracos que devem ser trabalhados. A gestão de riscos é essencial para a customização das políticas e dos controles, pilares que veremos a seguir.

Existem diversas metodologias para colocar em prática a gestão de riscos, e algumas organizações utilizam sistemas sofisticados para operacionalizá-la. Antes de tudo, é preciso desmistificar alguns pontos: em se tratando de gestão de riscos, não existem

metodologias corretas ou erradas (ela deve incluir apenas alguns pontos mínimos, que veremos a seguir), tampouco é necessário um sistema eletrônico de alto custo para conseguir avançar – uma planilha preenchida por colaboradores com vivência na organização pode ser suficiente.

Em realidade, o mais importante é entender para que serve a gestão de riscos e utilizar da melhor forma os meios disponíveis para implementá-la. E atentar-se aos vieses que podemos ter na execução da gestão de riscos e que podem comprometer significativamente o resultado.

A gestão de riscos serve para identificarmos e avaliarmos os principais eventos de riscos da nossa organização e, assim, definirmos estratégias para lidar com esses riscos.

Identificação de Riscos

A fase de identificação dos eventos de risco – desvios éticos que já ocorreram ou têm chances de ocorrer dadas as características da organização – é seguida da avaliação dos riscos, que pressupõe a mensuração da probabilidade (chance de ocorrer) e do impacto caso o evento se realize.

Avaliação de Riscos

Avaliado o risco, ele é classificado (por exemplo, em termos de pequeno, moderado, alto e crítico) e medidas de tratamento são sugeridas. Eliminar, mitigar e aceitar são os riscos de algumas opções de tratamento.

Cuidado especial deve ser observado na avaliação dos riscos, em especial quanto à mensuração da probabilidade.

É comum que as pessoas responsáveis por tal tarefa se deixem levar por alguns vieses, os quais costumam comprometer todo o programa, tendo em vista que vários dos pilares dependem diretamente dos resultados da gestão de riscos.

Por exemplo, é possível que:

- As pessoas se deixem influenciar por algum evento que vivenciaram ou que foi muito noticiado na organização onde trabalham, atribuindo uma probabilidade maior do que deveriam à chance de aquele evento ocorrer novamente.
- As pessoas foquem muito na quantidade absoluta de vezes que tal problema ocorreu no passado (vinte vezes, por exemplo) e ignorem o número de situações totais, o que abarca ocasiões nas quais aquele problema ocorreu e não ocorreu (4 mil vezes, por exemplo).
- Um problema ocorrido poucas vezes (duas de um total de cinco) tenha muito mais relevância em termos estatísticos do que outro que aconteceu muitas vezes. Temos a tendência de olhar apenas o numerador e acabamos nos esquecendo do denominador.

Políticas e controles

As políticas de controles, vale dizer, são decorrências lógicas da gestão de riscos.

Se, por exemplo, ficou evidenciado na gestão que existe um risco crítico de um colaborador na organização receber uma propina para agilizar determinado serviço, a política a ser pensada e implementada (de reuniões com clientes) deve refletir a necessidade constatada de mitigar a ocorrência desse evento. Não faz sentido algum construir políticas que não sejam necessárias (cuja necessidade seja corroborada pela gestão de riscos), ainda que outras organizações as tenham implementado – pode ser que faça sentido para outra organização, com características e riscos diferentes.

O mesmo raciocínio vale para os controles: devem ser proporcionais e adequados à mitigação ou à eliminação dos riscos identificados. Caso os controles não sejam proporcionais aos riscos ou não sejam aptos a produzir a resposta de mitigação ou eliminação desejada com o tratamento de riscos, talvez seja o caso de sequer serem implementados.

Controles desnecessários e/ou excessivos, ao contrário do que se possa pensar, podem causar grandes efeitos adversos às organizações, seja pela morosidade e complexidade que trazem às atividades cotidianas, seja pelo impacto negativo que podem gerar no bem-estar e na motivação dos colaboradores.

Canal de denúncias

Outro pilar operacional do programa de compliance é o canal de denúncias, que deve ser analisado por dois aspectos distintos e complementares. Veja quais são:

Acessibilidade

O primeiro aspecto está relacionado à **acessibilidade**: o canal deve estar visível a todos, independentemente da posição hierárquica que ocupam na organização, e ser de fácil uso – caso contrário, os colaboradores, que em geral já vivenciam um grande dilema interno entre denunciar ou não, desistirão no meio do caminho.

Proteção

O segundo aspecto é a **proteção aos denunciadores**, a qual pode ser materializada pela possibilidade de denúncias anônimas, pelo sigilo da identidade do denunciante e pela proibição de represálias em decorrência das denúncias, em especial por meio de vedações a retaliações no ambiente de trabalho.

Punições

Da análise detida dos controles e/ou das denúncias podem surgir as necessidades de investigação de alguém dentro da organização e de que punições sejam eventualmente aplicadas.

As punições são parte integrante de um sistema de compliance em pleno funcionamento e têm relevância na medida em que regras sem consequências podem ser vistas como frágeis ou mesmo “de fachada”.

As punições, no entanto, devem ser aplicadas a todos que cometerem desvio, sem distinção, caso contrário tendem a produzir um efeito contrário ao esperado. Punições aleatórias tendem a fazer as pessoas se sentirem injustiçadas ou perseguidas, o que pode, inclusive, gerar novos desvios éticos e de conduta.

Due diligence

O *due diligence* – diligências prévias à contratação de colaboradores e ao estabelecimento de parcerias comerciais – é um pilar do programa que vem ganhando cada vez mais relevância ao longo dos anos e que pode ser operacionalizado de diversas maneiras.

A mais comum é o background check, que consiste em checar os antecedentes das pessoas e empresas com as quais se deseja trabalhar. No caso das empresas, há diversas listas negativas que devem ser consideradas nessa avaliação, notadamente:

- Cadastro de Empresas Inidôneas (CEIS);
- Cadastro de Empresas Punidas (CNEO).

Ambos são disponibilizados ao público no Portal da Transparência do governo federal.

Além dos mecanismos tradicionais de background check, algumas organizações têm avançado para avaliar os programas de compliance de empresas parceiras, em especial daquelas com as quais têm maior grau de relacionamento e cuja participação em desvios geraria maior impacto em termos de reputação.

Monitoramento contínuo

O monitoramento contínuo de todos os pilares implementados é indispensável.

Esse monitoramento possibilita a correção dos rumos do programa (sempre que necessário) e a equalização dos problemas identificados, tanto com relação à responsabilização dos envolvidos em desvios quanto no que tange à remediação de eventuais atos praticados.

É desejável que as organizações avancem no estabelecimento não somente de métricas-meio – número de cursos disponibilizados, número de colaboradores que leram o código, número de denúncias recebidas – mas também de métricas de resultado.

No fim, ainda que seja algo desafiador para a maioria das organizações, o que vale é entender se as regras, os controles e os procedimentos estão gerando o efeito esperado nas pessoas. O que vale, em outras palavras, é entender se o programa está conseguindo mudar comportamentos.



VÍDEO

[Os pilares de um programa de compliance](#)

Referências bibliográficas

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Diário Oficial da União: seção 1, julho. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, agosto. 2013.

BRASIL. **Programa de integridade:** diretrizes para empresas privadas. Controladoria-Geral da União, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>.

CAPANEMA, R. Inovações da Lei nº 12.846/2013. In: NASCIMENTO, M. D. do. (Org.). **Lei anticorrupção empresarial:** aspectos críticos à Lei 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COOTER, R; ULEN, T. **Direito e economia.** 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ESTADOS UNIDOS. **A resource guide to the U.S. foreign corrupt practices act.** 2 ed. Department of Justice: 2020. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1292051/download>.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Anti-corruption ethics and compliance handbook for business.** Paris, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-ethics-and-compliance-handbook-for-business.htm>.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais.** Paris: 1999. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencoes-internacionais/convencao-da-ocde/arquivos/convencao-ocde>.

REINO UNIDO. **The bribery act 2010: guidance.** Ministry of Justice, 2011. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>.

MAURO, C.; CABRAL, G.; CAPANEMA, R., RAMOS, T. **Muitos – como as ciências comportamentais podem tornar os programas de compliance anticorrupção mais efetivos?** [S.L]: Brasileira, 2021.

MIRANDA, R. **Implementando a gestão de riscos no setor público.** Fórum, 2019.

WAGNER, G. **Compliance:** a excelência na prática. Editora Independente, 2014.

3 Aspectos específicos do *compliance* em empresas estatais

O módulo aborda algumas especificidades e diferenças do *compliance* em empresas estatais, quando em comparação com empresas privadas *stricto sensu*. Algumas especificidades advêm da própria natureza híbrida das estatais, que ora se assemelham a organizações públicas, ora a organizações privadas.

A título de exemplo, aplicam-se às estatais as leis de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013), as quais trazem dispositivos mandatórios que não se aplicam às demais empresas (privadas *stricto sensu*). As empresas estatais possuem também estatuto jurídico próprio (Lei nº 13.303/2016, denominada Lei das Estatais), que estabelece regras de transparência e *compliance* customizadas à realidade dessas empresas.

Convidamos você, neste terceiro módulo, a entender as regras específicas de *compliance* das empresas estatais. Vamos lá?

Unidade 1: Transparência e mecanismos de *compliance*



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade você será capaz de identificar as especificidades das empresas estatais com relação à transparência e aos mecanismos de *compliance*.

1.1 Regras de transparência

O segundo passo para montar uma estratégia de comunicação em redes sociais, é entender a instituição, ou seja, no processo de comunicação entender quem é o emissor.

Sobre o assunto, uma das leis mais transformadoras que tivemos no Brasil na última década é, sem dúvida, a Lei de Acesso a Informações Públicas (LAI), que coloca a publicidade das organizações públicas (incluindo as empresas estatais) como regra e o sigilo na condição de exceção. Qualquer informação produzida ou custodiada

pelos órgãos e entidades públicas pertence – e deve ser entregue – à sociedade, salvo se a informação se enquadrar em alguma das hipóteses de sigilo (temporário) previstas na LAI ou estiver expresso seu sigilo em alguma legislação esparsa (sigilo fiscal, bancário etc.).

Se algum cidadão faz um pedido de informação a uma empresa estatal, e a entidade não conseguir enquadrar o objeto do pedido em algumas das situações possíveis de sigilo, a informação deve ser necessariamente franqueada. Para além das citadas hipóteses de sigilo, as estatais que exploram atividades econômicas (nos termos do art. 173, §1º da Constituição) podem vedar – mediante exposição das razões que justifiquem tal negativa – o acesso às chamadas informações estratégicas, cuja publicidade poderia acarretar vantagem competitiva aos seus concorrentes.

Com relação às obrigações de transparência ativa, a LAI estabelece um rol de informações que devem ser disponibilizadas pelas entidades em seus sítios eletrônicos, independentemente da solicitação dos cidadãos. Novamente, as estatais que exploram atividades econômicas (nos termos do art. 173, §1º da Constituição) não precisam divulgar informações estratégicas que acarretem vantagem competitiva aos seus concorrentes – por exemplo, os detalhes de um contrato sensível para a execução das atividades finalísticas.

Há de se ressaltar, no entanto, que as estatais que exploram atividades econômicas devem seguir as regras de transparência estabelecidas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e que, com exceção das informações estratégicas anteriormente citadas, devem divulgar prontamente todas as informações estabelecidas na LAI. Ademais, a Lei das Estatais estabeleceu obrigações adicionais de transparência para todas as empresas estatais, inclusive àquelas que exploram atividades econômicas. Portanto, as obrigações de transparência ativa das estatais estão dispostas no art. 8º da LAI e no art. 8º da Lei das Estatais. Seguem alguns exemplos de informações que devem constar do sítio eletrônico das empresas estatais:

- Registros de despesas, repasses ou transferências de recursos financeiros (LAI);
- Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados (LAI);
- Divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração (Lei das Estatais);
- Divulgação de carta anual de governança corporativa e de relatório

integrado ou de sustentabilidade (Lei das Estatais).

1.2 Regras de compliance

Outra especificidade que vale ser destacada diz respeito às regras definidas pela Lei das Estatais para a estruturação da área de compliance.

Com relação à área responsável nas estatais pela coordenação das ações de compliance (área responsável pela verificação do cumprimento de obrigações e de gestão de riscos), observa-se que a Lei das Estatais estabeleceu diversos mecanismos para sua autonomia e independência.

São três os principais mecanismos expressos na lei com esse objetivo:

- I - Vinculação da área ao diretor-presidente da estatal;
- II - Liderança da área por diretor estatutário;
- III - Possibilidade de que a área se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

Ainda sobre a área de compliance, é interessante notar que a Lei das Estatais proporcionou à área mecanismos de autonomia e independência semelhantes aos conferidos a outras duas áreas que complementarmente exercem papel de fiscalização e monitoramento nas entidades: a auditoria interna e o Comitê de Auditoria Estatutário.

A posição hierárquica das três áreas (compliance, auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário) as coloca em posição de conseguir “conversar” com as áreas finalísticas, indicar problemas e propor soluções. Ademais, o fato de as três áreas igualmente poderem, em determinadas situações, se reportar diretamente ao Conselho de Administração traz conforto para que as denúncias sejam tratadas da forma adequada e para que os encaminhamentos sejam ágeis e céleres – ao menos em teoria.

1.3 Códigos de conduta e integridade das entidades

Outra novidade trazida pela Lei das Estatais é uma lista de temas que devem constar dos Códigos de conduta e integridade das entidades. Sobre o assunto, três pontos merecem destaque.

O primeiro é que se espera que os códigos tragam orientações específicas aos

colaboradores sobre como prevenir situações de conflito de interesses. Para que tais orientações sejam efetivas, é necessário que reflitam situações práticas, dilemas éticos realmente vividos pelos colaboradores. Fazer menção aos dispositivos legais existentes (Lei de Conflito de Interesses, por exemplo) sem qualquer conexão com dilemas práticos é de pouca – ou nenhuma – utilidade.

O segundo é que a lei exige que os códigos digam como os colaboradores podem acessar o(s) canal(is) de denúncia existente(s) e estabeleçam expressamente mecanismos de proteção que impeçam retaliações aos denunciantes.

Devem ser listados no código – e devidamente comunicados – todos os caminhos possíveis para as denúncias (considerando os diferentes tipos de colaboradores da organização). E espera-se também que sejam trazidos mecanismos de proteção – por exemplo, anonimato, proteção da identidade e estabilidade provisória – que possam efetivamente ser cumpridos no dia a dia da organização, sob pena de cessarem os incentivos para as denúncias.

Por fim, a lei indica a previsão de treinamento periódico, no mínimo anualmente, a todos os colaboradores (empregados e chefias de todos os níveis hierárquicos) sobre Código de Conduta e Integridade. Treinamentos periódicos anuais sobre a política de gestão de riscos também devem ser ofertados aos colaboradores que trabalharem efetivamente com o tema. Há, ademais, previsão expressa para que os administradores eleitos participem, na posse e anualmente, de treinamentos específicos sobre legislação societária e de mercado de capitais, divulgação de informações, controle interno, código de conduta, Lei Anticorrupção e demais temas relacionados às atividades da estatal.

Referências bibliográficas

AITOUNIAM, C; CAVALCANTE, R; COELHO, S. **Empresas estatais: governança, compliance e integridade nas contratações.** [S.l]: Fórum, 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, novembro, 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Diário Oficial da União, seção 1, maio, 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, agosto. 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, junho, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.7724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da União: seção 1, maio, 2012.

BRASIL. **Guia de implantação de programas de integridade em empresas estatais.** Controladoria-Geral da União, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf.

NOHARA, I; OCTAVIANI, A. **Estatais**: estatais no mundo; histórico no Brasil; regime jurídico; licitações; governança; espécies; setores estratégicos; funções do Estado. Revista dos Tribunais, 2019.

Unidade 2 - Conflito de interesses e indicação de dirigentes



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de reconhecer as especificidades das empresas estatais com relação aos critérios de indicação de dirigentes e aos mecanismos de prevenção ao conflito de interesses.

Talvez a maior inovação da Lei das Estatais seja o estabelecimento de critérios técnicos e vedações para a indicação de pessoas aos cargos de diretoria (inclusive diretor-presidente) e para o Conselho de Administração das estatais. Não custa lembrar que o modus operandi de vários casos de corrupção que o Brasil vivenciou em sua história recente envolveu a indicação de pessoas para cargos de diretoria de estatais que acabariam por facilitar contratos com empresas que financiaram políticos. Em outras palavras, o processo de indicação de dirigentes para empresas estatais mostrava-se como um ponto sensível para a integridade das entidades, problema que pode ser mitigado pelas regras e critérios que veremos a seguir.

2.1 Procedimentos para a indicação de dirigentes e membros do Conselho de Administração

Talvez a maior inovação da Lei das Estatais seja o estabelecimento de critérios técnicos e vedações para a indicação de pessoas aos cargos de diretoria (inclusive diretor-presidente) e para o Conselho de Administração das estatais. Não custa lembrar que o modus operandi de vários casos de corrupção que o Brasil vivenciou em sua história recente envolveu a indicação de pessoas para cargos de diretoria de estatais que acabariam por facilitar contratos com empresas que financiaram políticos. Em outras palavras, o processo de indicação de dirigentes para empresas estatais mostrava-se como um ponto sensível para a integridade das entidades, problema que pode ser mitigado pelas regras e critérios que veremos a seguir.

Os ocupantes dos cargos (ainda que indicados por razões políticas) precisam obrigatoriamente cumprir requisitos mínimos de experiência profissional e proficiência acadêmica para o exercício das funções.

O artigo 16 da Lei de Governança das Estatais estabelece que os membros do Conselho de Administração e os indicados aos cargos de diretoria – inclusive diretor-presidente – devem ter formação acadêmica compatível com a área e cumprir pelo menos um dos requisitos a seguir para demonstração da experiência profissional:

I. Dez anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou, ainda, em área conexas àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; ou

II. Quatro anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos:

- direção ou chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa pública ou sociedade de economia mista, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos dois níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa;
- cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público;
- docente ou pesquisador em áreas de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista.

III. Quatro anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da empresa pública ou sociedade de economia mista.

Além disso, a Lei das Estatais estabelece vedações para que pessoas com claro vínculo político ou sindical ocupem cargos de diretoria e no Conselho de Administração das entidades.

Com efeito, é vedada a indicação:

I. De pessoas que tenham atuado nos 36 meses anteriores à indicação como participantes de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

II. De ministro, secretário estadual ou municipal, titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no poder legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

III. De pessoas que exerçam cargo em organização sindical.

2.2 Prevenção ao conflito de interesses

Outra notória preocupação da Lei das Estatais é com a indicação de pessoas que estejam em situação de risco crítico de conflito de interesses, em virtude da incompatibilidade entre funções a serem exercidas e vínculos ou atividades anteriores.

Nesse sentido, é vedada a indicação de:

I. Representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a

sociedade de economia mista está sujeita;

II. De pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou, ainda, com a própria empresa ou sociedade em período inferior a três anos antes da data de nomeação;

III. De pessoa que tenha ou possa apresentar qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou, ainda, com a própria empresa ou sociedade.

É importante ressaltar, a respeito da questão do conflito de interesses, que os empregados das empresas estatais federais se submetem aos ditames da Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013), que dispõe sobre situações de conflito durante ou após o exercício de cargo ou emprego.

Durante o exercício do cargo, os empregados públicos não podem incorrer nas vedações do artigo 5º da lei (exemplos: exercer atividade privada incompatível com o cargo público que ocupam; prestar serviços para ou receber presente de quem tenha interesse em sua decisão como agente público), exercer atividades que possam comprometer o interesse coletivo ou, ainda, influenciar de maneira imprópria o desempenho da função pública, conforme artigo 1º da lei.

O que é, por exemplo, atividade compatível? O que é considerado um presente? Como algumas vedações apresentam conceitos abertos e que demandam maior clareza, o empregado pode realizar consultas para entender melhor esses limites ou pedir autorização para se certificar que não há impedimento para o desempenho de alguma atividade privada nas suas horas vagas.

A consulta e o pedido de autorização são disciplinados pela Portaria Interministerial nº 333/2013, da Controladoria-Geral da União e do então Ministério do Planejamento (hoje chamado Ministério da Economia). Ambas são ferramentas pelas quais os empregados podem se prevenir de situações de conflito de interesses.

Cabe ressaltar que a portaria estipula prazos de resposta para os órgãos e entidades, estabelecendo que, no caso de omissão do órgão em responder o empregado, ele terá autorização precária para exercer a atividade privada que deseja. Mais do que isso: se o órgão ou entidade apontar que há conflito ou recusar a autorização para exercer a atividade privada, a Controladoria-Geral da União pode reverter tal decisão em instância recursal automática via sistema.

Após o exercício do cargo, os empregados não podem, a qualquer tempo, divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas. Além disso, os ocupantes de cargos estratégicos em estatais (diretores e membros de Conselho de Administração) não podem, no período de seis meses após a saída, realizar uma série de atividades privadas (descritas no artigo 6º da lei), em virtude do poder decisório e acesso sistemático a informações privilegiadas que detinham.

Por fim, cabe mencionar que a configuração de conflito de interesses gera infração disciplinar passível de demissão e até mesmo caracterização de ato de improbidade administrativa.



[Aspectos específicos do compliance em empresas estatais](#)

Referências bibliográficas

AITOUNIAM, C; CAVALCANTE, R; COELHO, S. **Empresas estatais: governança, compliance e integridade nas contratações.** [S.l]: Fórum, 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, novembro, 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Diário Oficial da União, seção 1, maio, 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, agosto. 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, junho, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.7724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da União: seção 1, maio, 2012.

BRASIL. **Guia de implantação de programas de integridade em empresas estatais.** Controladoria-Geral da União, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf.

NOHARA, I; OCTAVIANI, A. **Estatais**: estatais no mundo; histórico no Brasil; regime jurídico; licitações; governança; espécies; setores estratégicos; funções do Estado. Revista dos Tribunais, 2019.

4 Um olhar comportamental

O módulo aborda o compliance sob um ângulo diferente do que é usualmente tratado na literatura tradicional sobre o tema. Com base em evidências empíricas trazidas pelas ciências comportamentais, compreenderemos melhor como as pessoas – ou pelo menos boa parte delas – realmente se comportam. Destacamos novos insights para a área de compliance, que deve ter como público-alvo as pessoas comuns, que podem cometer desvios éticos em determinados contextos e situações.

Convidamos você, neste segundo módulo, a descobrir o mundo do compliance comportamental. Vamos lá?

Unidade 1: Como ocorrem os desvios éticos



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade você será capaz de entender as razões que levam as pessoas a cometer desvios éticos.

Iniciamos com uma pergunta: como você imagina que seja o processo decisório real das pessoas antes de cometer algum desvio ético ou transgressão de norma? Reflita um pouco sobre isso antes de avançar.

Pois bem, a teoria econômica tradicional e a maioria dos modelos teóricos que se dispõem a analisar o comportamento humano (ou o comportamento do chamado homem médio racional) diriam algo do tipo: ao se deparar com uma oportunidade, com uma situação em que julga possível obter uma vantagem sem que alguém saiba – cenário de zero ou baixíssima possibilidade de detecção e punição –, a pessoa se aproveitará totalmente da oportunidade que se apresenta. Fará um cálculo racional de benefícios e custos. Se os benefícios forem visivelmente maiores que os custos, seria racional prosseguir com o ato, ainda que antiético. Se os custos parecerem maiores que os benefícios, a decisão lógica seria não praticar o ato.

Algumas teorias, um pouco mais sofisticadas, apontariam que, na sequência,

as pessoas criam desculpas para o que fizeram – as chamadas racionalizações – e que determinados contextos incentivam ou criam embaraços para os desvios. Geralmente, contudo, todas as teorias parecem convergir para um mesmo ponto: o ser humano faz, a todo momento, cálculos de custo-benefício.

E o que você, que está lendo o material agora, acha disso? Você faz cálculos de custo-benefício a todo momento? Você cometeria um desvio – e se beneficiaria na máxima extensão possível – caso aparecesse uma oportunidade (situação em que os custos são ínfimos e os ganhos muito significativos)? Possivelmente você está pensando: eu não! Mas as outras pessoas sim... Será?

Décadas de estudos das ciências comportamentais – corroboradas por diversos experimentos científicos – mostram que o homem médio real se comporta bem diferente do chamado homem médio racional.

O ser humano médio real observado nos estudos e experimentos é incapaz de processar e assimilar grandes quantidades de informações, tem atenção limitada, não é previsível e consistente em suas escolhas, não faz cálculos sobre prós e contras antes de tomar cada decisão e não é guiado apenas por estímulos externos “positivos”, como recompensas, controles e punições – pode, inclusive, ser atrapalhado por eles.

Ao se deparar com um dilema ético, o homem médio real tem dificuldade de fazer o chamado cálculo racional – porque não dispõe de todas as informações necessárias ou porque realmente não é capaz de fazer tal cálculo no espaço de tempo hábil para a tomada de decisão.

Pior: experimentos científicos demonstram que, quando homem médio real consegue fazer tal cálculo (em situações nas quais a percepção de impunidade é muito gritante, por não haver controle algum, por exemplo), ele de fato obtém alguma vantagem, mas só um pouquinho. O suficiente para, ao mesmo tempo, conseguir tirar algum proveito da situação, mas continuar se considerando uma pessoa honesta.

Em outras palavras: é importante, para o homem médio real, que a sua autoimagem honesta seja mantida. Caso não consiga pensar em uma boa desculpa para se autoconvencer (mecanismos de racionalização), ele não pratica o ato antiético na extensão que a oportunidade se apresenta – algo que o homem racional faria.

Há uma outra forma pela qual o homem médio real pratica atos antiéticos, pouquíssimo explorada pela literatura tradicional de compliance: situações em que ele não consegue sequer perceber que está diante de um dilema ético e, assim, pratica desvios sem a plena consciência – naquele momento – da gravidade do que faz (pontos cegos éticos).

Esse ponto, evidenciado também em experimentos científicos, destoa bastante da visão tradicional segundo a qual as pessoas sempre têm consciência dos atos antiéticos e das irregularidades que praticam, ou seja, de que os desvios cometidos são sempre consequência de decisões deliberadas e pensadas. Em realidade, é muito comum que decisões sejam tomadas de forma automática, sem qualquer deliberação, com base em heurística – conjunto de regras mentais inconscientes as quais recorreremos para resolver questões complexas de forma rápida.

O homem médio real, não raro, “passa batido” por dilemas éticos. Há diversas explicações para isso. Pode ser porque ele tenha uma percepção distorcida da realidade quando a situação o envolve diretamente (os chamados vieses cognitivos). Pode ser porque ele entre gradualmente em alguma situação errada e não perceba esse movimento lento e gradual (slippery slope; ladeira escorregadia, em tradução livre). Pode ser porque o contexto em que ele está inserido exija decisões muito rápidas – situações, por exemplo, de pressa e pressão no ambiente de trabalho. O fato é que, não raro, o homem médio real liga o seu sistema automático e deixa o sistema deliberativo de lado. E quando isso acontece, desvios podem ocorrer sem que ele genuinamente perceba.

Veja que não estamos falando que todas as pessoas agem da mesma forma do homem médio real. De fato, há aquelas – algo também corroborado pelos estudos – que se comportam de forma calculista a todo momento e que se aproveitam inteiramente da oportunidade quando ela se apresenta. Pessoas que não têm problema algum em se perceberem desonestas e que, de alguma forma, lidam bem com isso.

Ocorre que essas pessoas são exceções, não a regra. Elas representam um grupo pequeno no contexto geral. O homem médio real, por outro lado, representa o comportamento da maioria das pessoas. E o homem médio real, ao contrário do que se possa pensar, comete sim atos antiéticos – e muito a depender do contexto em que está inserido.

Diante do exposto, é inevitável concluir que os programas de compliance devam se preocupar não só com as caricatas “maçãs podres” (que existem em menor número, como já explicado), mas também, e principalmente, com as outras pessoas – o maior grupo – que cometem desvios com frequência por não perceberem os dilemas éticos ou por conseguirem criar uma justificativa para agir de forma dissonante e continuarem se vendo como honestos. Ao ampliar o público-alvo do programa para incorporar também essas pessoas, a tarefa do compliance officer fica um pouco mais desafiadora. Por outro lado, a chance de que o programa se mostre efetivo também aumenta na mesma proporção

Referências bibliográficas

ARIELY, D. **The (honest) truth about dishonesty**: how we lie to everyone – especially ourselves. Nova Iorque: Harper Collins, 2012.

FELDMAN, Y. **The law of good people**: challenging states' ability to regulate human behavior. Cambridge: Cambridge University of Press, 2018.

LAMBSDORFF, J. Preventing corruption by promoting trust: insights from behavioral science. **Passauer Diskussionspapiere**. Alemanha, v. 69, n. 15, 2015.

OCDE. **Behavioral insights for public integrity**. Harnessing the human factor to counter corruption. Paris: OCDE, 2018.

MAURO, C.; CABRAL, G.; CAPANEMA, R., RAMOS, T. **Muitos – como as ciências comportamentais podem tornar os programas de compliance anticorrupção mais efetivos?** São Paulo: Brasileira, 2021.

SUNSTEIN, C. Nudges the fail. **Behavioral Public Policy**. Cambridge, v. 1, p. 4-25, 2017.

STEVENS, B. An analysis of corporate ethical code studies: 'Where do we go from here?' **Journal of Business Ethics**, v. 13, p. 63-69, Washington, 1994.

TREVINÕ, L. **Managing ethics in business organizations**. Sandford University Press, 2003.

Unidade 2 – Uma abordagem pluralista



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade você será capaz de entender como aplicar os estudos sobre o comportamento humano com vistas ao aprimoramento dos programas de compliance.

2.1 Impacto nos pilares do programa

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que algumas pessoas se comportam sim de forma calculista, estritamente racional, sem se importar com as repercussões éticas de suas decisões, desde que observem que os benefícios advindos desses atos superam os custos de serem pegos e punidos. Essas poucas pessoas existem, e os programas de compliance devem contemplá-las. Por isso, faz sentido que as organizações invistam em detecção, que a possibilidade de punição seja percebida como alta, que as brechas para corrupção sejam fechadas e que controles sejam implementados de forma proporcional aos riscos identificados.

No entanto, é preciso que pensemos também na maioria das pessoas, que não se comportam como os agentes racionais da teoria econômica clássica. São pessoas que apresentam dificuldade em reter informações e que, até mesmo, se atrapalham quando há informações em excesso. São pessoas que têm motivação intrínseca para fazer o certo e que, por vezes, são pouco ou nada impactadas por motivações externas, como punições e recompensas. São pessoas que não acham que os programas de compliance sirvam para elas, porque se veem sempre, independentemente do que aconteça, como corretas e honestas. E principalmente: são pessoas que cometem muitos desvios éticos, seja porque genuinamente não percebem os dilemas éticos que vivenciam (pontos cegos éticos), seja porque, a despeito de entenderem que estão diante de problemas éticos, criam desculpas para se convencer que não tinham outra opção a seguir. Ao final do dia, conseguem dormir tranquilos com sua autoimagem de honestos preservada (mecanismos de racionalização).

Ocorre que os programas, geralmente, se preocupam apenas com as pessoas do primeiro grupo – os calculistas racionais. As medidas costumam ser pensadas apenas para elas, como se fossem o único público-alvo do programa. Por isso, temos normalmente um enfoque maior em normas, controles, penalidades, em múltiplas revisões (múltiplos “olhos”) do que em diminuição da discricionariedade. Desta forma, prevalece a estratégia de vigiar e punir.

Se os calculistas racionais fossem a totalidade das pessoas, a estratégia de vigiar e

punir seria irretocável. Mas, como vimos, a maioria das pessoas não funciona assim. Para essas pessoas, um programa focado em normas, controles e penalidades não ajuda e tem chances reais de atrapalhar. Isso ocorre porque o que leva a maioria a praticar desvios é muito diferente do que leva os calculistas racionais a cometerem desvios.

O que podemos fazer então?

Para estruturar as medidas de compliance – abordagem pluralista –, a solução é pensarmos nos dois grupos de pessoas e termos consciência de que o primeiro grupo (o dos não calculistas racionais) é significativamente maior que o segundo.

Vejamos alguns exemplos de como a visão pluralista impacta, na prática, o desenvolvimento dos pilares do programa de compliance.

Códigos de conduta e integridade

Se pensamos apenas nos calculistas racionais, faria sentido usar os códigos de conduta e integridade como um “instrumento de defesa” para a organização. Ou seja, faria sentido encher os códigos de informações, replicar as diversas leis existentes, colocar expressões de difícil entendimento (vulgo “juridiquês”) e usar linguagem imprecisa e ambígua para possibilitar a punição de qualquer irregularidade que aconteça. Ocorre que, como sabemos, para a maior parte das pessoas essa lógica não funcionaria. Mais do que isso: quanto mais informações, expressões de “juridiquês e dispositivos abstratos de leis, menor será a clareza das pessoas sobre o que deve ser feito e, conseqüentemente, menos as regras serão seguidas. Além disso, quanto mais expressões ambíguas e imprecisas (do tipo “todos têm que ser imparciais” ou é “preciso evitar vantagem indevidas”), maior será a possibilidade de as pessoas racionalizarem seus atos e cometerem desvios sem corromper a autoimagem de honesto.

Treinamentos

Os treinamentos também podem ser aprimorados se levarmos em consideração o homem médio real. Entendendo que a maioria das pessoas passa por momentos de desatenção, tem capacidade limitada de reter informação e apresenta dúvidas sobre como lidar com situações cotidianas, o ideal seria estruturar treinamentos curtos, com menos informações e bastante exemplo prático e discussões – abertas e sem tabus – sobre dilemas que os colaboradores vivenciam na organização. Exercícios de antecipação (situações que levam os participantes a experimentar por alguns momentos como é o processo decisório real) podem ser extremamente úteis, porque a verdade é que somos uma pessoa quando podemos refletir e avaliar com calma as diferentes nuances de uma decisão e outra – completamente diferente – quando temos que tomar decisões em tempo real, por exemplo, em contextos de urgência e pressão.

Controles

É comum nas organizações achar que quanto mais controles, melhor. A ideia básica é que os controles atrapalham a vida dos malfeitores e dificultam a prática de corrupção. No entanto, podemos afirmar que tal afirmação é uma falácia. Para além da necessidade de customização dos controles a partir da avaliação de riscos, é importante salientar o impacto dos controles sobre o bem-estar da maioria das pessoas e, principalmente, a possibilidade de o excesso de controle aumentar o número de desvios éticos praticados, como um efeito diametralmente oposto ao planejado. Como já mencionado, a maioria das pessoas apresenta motivação intrínseca para agir de forma correta, de modo que motivações extrínsecas – controles, recompensas, penalidades – podem corromper a motivação intrínseca original (efeito conhecido na literatura como crowd out). Ao final do dia, pessoas que inicialmente eram movidas por questões internas passam a depender de motivações extrínsecas para manter o comportamento correto. E, no momento em que essas motivações extrínsecas cessam, os desvios aparecem.

2.2 Métrica para a avaliação da efetividade

Por fim, cabe fazer uma consideração sobre a métrica da efetividade dos programas de compliance. Quando medimos apenas o número de treinamentos, o número de pessoas que leram os códigos, o número de regras e políticas, o número de denúncias realizadas etc., estamos pressupondo que tais procedimentos são capazes de mudar o comportamento das pessoas, o que não necessariamente é verdade. É essencial que as intervenções, as políticas, as regras e os controles sejam

testados, a fim de entendermos se, de fato, elas têm o impacto que imaginamos deter. É preciso entender a realidade antes e depois das intervenções, com a maior acurácia científica possível. Em outras palavras, precisamos medir se o programa de fato está sendo capaz de mudar o comportamento das pessoas, e não apenas os meios (procedimentos) que imaginamos eficazes para tal.



VÍDEO

■ [Um olhar comportamental](#)

Referências bibliográficas

ARIELY, D. **The (honest) truth about dishonesty**: how we lie to everyone – especially ourselves. Nova Iorque: Harper Collins, 2012.

FELDMAN, Y. **The law of good people**: challenging states' ability to regulate human behavior. Cambridge: Cambridge University of Press, 2018.

LAMBSDORFF, J. Preventing corruption by promoting trust: insights from behavioral science. **Passauer Diskussionspapiere**. Alemanha, v. 69, n. 15, 2015.

OCDE. **Behavioral insights for public integrity**. Harnessing the human factor to counter corruption. Paris: OCDE, 2018.

MAURO, C.; CABRAL, G.; CAPANEMA, R., RAMOS, T. **Muitos – como as ciências comportamentais podem tornar os programas de compliance anticorrupção mais efetivos?** São Paulo: Brasileira, 2021.

SUNSTEIN, C. Nudges the fail. **Behavioral Public Policy**. Cambridge, v. 1, p. 4-25, 2017.

STEVENS, B. An analysis of corporate ethical code studies: "Where do we go from here?" **Journal of Business Ethics**, v. 13, p. 63-69, Washington, 1994.

TREVINÕ, L. **Managing ethics in business organizations**. Sandford University Press, 2003.