



O EFEITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS SISTEMAS DE COMPLIANCE E DE INTEGRIDADE: MUITO MAIS DO QUE O DEVER DE PARECER!

Elise Eleonore de Brites¹

RESUMO

A Administração Pública desempenha um papel importantíssimo na efetividade dos sistemas de gestão em compliance e em integridade permitindo que toda sociedade obtenha melhores serviços e produtos, ou seja, excelentes resultados. Quando o setor público adota a abordagem proativa e comprometida com a promoção da ética, da transparência e da conformidade com as leis e regulamentos, os sistemas de gestão em compliance e em integridade tendem a sair do nível abstrato, advindo para a realidade e efetividade.

A Administração Pública, ao estimular e dar o exemplo para a adoção de sistemas de gestão voltados ao compliance e à integridade fornece o entusiasmo para o fomento da cultura de conformidade, gerando estímulo aos recursos melhor empenhados o que atrai investimentos e confiança.

A gestão pública, com certeza, tem um papel fundamental na liderança e no comprometimento com os sistemas de compliance e de integridade. Quando os líderes públicos se envolvem ativamente na promoção desses sistemas, eles enviam uma mensagem clara de que estar em conformidade e implementar integridade nos processos corporativos gera valores essenciais para qualquer organização e conseqüentemente, permite ao país e aos seus nacionais, o mais ampliado crescimento e desenvolvimento. Em resumo, a Administração Pública exerce um impacto significativo nos sistemas de compliance e integridade.

Palavras-Chave: Administração pública; Compliance; Integridade; Governança; Cultura organizacional; Transparência institucional.

Rev. RPD

e-ISSN: 2764-2305

Recebido: 12.01.2025

Aprovado: 25.03.2025

<https://doi.org/10.37497/RPD.v5iRDP.106>

¹ Mestre em Educação pela Absoulute Christian University, - ACU, Flórida, (Estados Unidos). Professora, Palestrante. Advogada, Administradora com formação em Auditoria Líder em ISO 19600 e 37001. Agente de Compliance e Integridade. E- mail: elisebrites@bol.com.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5524-1299>





THE EFFECT OF PUBLIC ADMINISTRATION ON COMPLIANCE AND INTEGRITY SYSTEMS: MUCH MORE THAN THE DUTY TO GIVE AN OPINION!

ABSTRACT

Public administration plays a very important role in the effectiveness of management systems in compliance and integrity, allowing society to obtain better services and products and excellent results. When the public sector adopts a proactive and committed approach in promoting ethics, transparency and compliance with laws and regulations, compliance and integrity management systems tend to leave the abstract level, coming to reality and effectiveness.

The Public Administration, by encouraging and setting an example for the adoption of management systems aimed at compliance and integrity, provides the enthusiasm for fostering a culture of compliance, generating encouragement to better committed resources, which attracts investments.

Public management certainly plays a key role in leading and committing to compliance and integrity systems. When public leaders are actively involved in promoting these systems, they send a clear message that being compliant and implementing integrity in corporate processes generates essential values for any organization and, consequently, allows the country and its nationals, the most extended growth and development. Public Administration has a significant impact on compliance and integrity systems.

Keywords: Public administration; Compliance; Integrity; Governance; Organizational culture; Institutional transparency.



INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, a importância do compliance e da integridade tem ganhado realce e visibilidade em entidades públicas e privadas.

Tanto na administração pública quanto privada já está saturado o entendimento de que "compliance" significa apenas o cumprimento de leis, regulamentos, políticas internas e padrões éticos e que "integridade" estaria tão somente conectada à conduta ética e transparente.

Ambos os sistemas de gestão promovem, realmente uma mudança de cultura corporativa e institucional, valorizando a honestidade e a responsabilidade em todas as atividades organizacionais. Porém, tanto Compliance quanto Integridade representam muito mais que acatar e atuar conforme a lei e ter desempenho ético.

O objetivo principal do compliance e da integridade é garantir que as organizações ajam de acordo com os requisitos legais e éticos, evitando práticas fraudulentas, corrupção e outros comportamentos inadequados. Esses sistemas de gestão têm como finalidade promover a confiança das partes interessadas, proteger a reputação da organização e minimizar riscos, inclusive legais e operacionais.

No contexto da gestão pública, o compliance e a integridade são especialmente relevantes. Os recursos públicos são provenientes dos cidadãos e devem ser utilizados de forma eficiente e transparente. A adoção de sistemas de compliance e integridade ajuda a prevenir a má gestão, o desvio de recursos, o nepotismo e outros comportamentos indevidos.

Uma abordagem efetiva de compliance e integridade na gestão pública requer o estabelecimento de políticas claras, a implementação de controles internos, a criação de mecanismos de denúncia de irregularidades, a realização de treinamentos para conscientizar todos os envolvidos, desde funcionários, a gestão até fornecedores e cidadãos sobre a importância da conformidade e da conduta ética.

Além disso, a gestão pública precisa exercer um papel de liderança, demonstrando comprometimento e promovendo uma cultura organizacional que valorize a conformidade e a integridade. A transparência e a prestação de contas também são elementos-chave, permitindo que a sociedade acompanhe e fiscalize as ações do setor público.

Em suma, o compliance e a integridade são elementos fundamentais para uma Administração Pública efetiva, eficaz, eficiente e ética. Ao estabelecer e fortalecer esses sistemas, as organizações públicas podem alcançar melhores resultados,



garantindo a confiança da sociedade e contribuindo para o desenvolvimento sustentável e equitativo.

A Origem da Administração Pública

Notadamente, as civilizações começaram a se organizar à medida que as sociedades humanas se desenvolveram e se tornaram mais complexas.

A humanidade, por meio do sedentarismo transitou do nomadismo para o sedentarismo, começando a se estabelecer em assentamentos permanentes. Isso foi impulsionado pelo desenvolvimento da agricultura, o que permitiu às comunidades a criar ferramentas, cultivar plantas e criar animais, proporcionando uma fonte confiável de alimentos e de subsistência. O sedentarismo permitiu o crescimento populacional e a formação de comunidades mais estáveis.

Alguns historiadores creem que a divisão do trabalho, na busca por atender a diversas demandas, despertou a necessidade do laboro segmentado. As pessoas começaram a se especializar em diferentes habilidades e atividades, como agricultura, artesanato, comércio e governança. Essa divisão permitiu um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis e o desenvolvimento de sistemas econômicos mais complexos.

A sociedade precisou se assentar e esta organização requereu especial esforço originando a autoridade governante de nações ou unidades políticas, visando reger e organizar a sociedade.

Diante de tamanho crescimento e desenvolvimento nasceu a necessidade da criação de estruturas sociais e hierarquias para organizar as relações entre os indivíduos. Muitos líderes e autoridades foram descobertas e começaram a exercer poder, tomando decisões em nome da comunidade. Isso deu origem a formas iniciais de governança e sistemas políticos, como chefias tribais e reinos.

Uma vez que a criação da Administração Pública foi necessária, o homem sentiu a necessidade de estabelecer regras e normas para regular as interações entre as pessoas e resolver conflitos. Surgiram sistemas legais e códigos de conduta que definiam direitos e responsabilidades, garantiam a justiça e protegiam os interesses individuais e coletivos.

Por isso, à medida que as sociedades se tornavam mais complexas, surgiram instituições e organizações especializadas em lidar com funções específicas, tais como: templos religiosos, sistemas de coleta de impostos, exércitos, sistemas



educacionais e burocracias administrativas. Essas instituições desempenhavam papéis importantes na organização social, econômica e política das civilizações.

É importante ressaltar que esses processos não ocorreram de maneira uniforme em todas as civilizações e que cada sociedade teve suas próprias características e formas de organização, sendo, o desenvolvimento das civilizações, um processo contínuo e em constante evolução, moldado por fatores geográficos, culturais, econômicos e tecnológicos específicos de cada região e época.

Nota-se, assim, a origem da Administração Pública, a qual remonta aos primórdios da civilização, quando as sociedades humanas começaram a se organizar em estruturas mais complexas, visando atender às necessidades e interesses da comunidade. Por oportuno, é importante ressaltar que a administração pública evoluiu ao longo do tempo, passando por diferentes formas e sistemas de organização, dependendo do contexto histórico e cultural de cada sociedade.

Os egípcios, babilônios, gregos e romanos desenvolveram sistemas administrativos para lidar com questões relacionadas ao governo e à organização social. Os egípcios criaram uma burocracia centralizada para gerenciar a coleta de impostos, a construção de infraestrutura e a aplicação da justiça. Entretanto, na Idade Média, com a descentralização do poder e o surgimento do feudalismo, a Administração Pública assumiu um caráter mais local e fragmentado, com os senhores feudais exercendo autoridade sobre seus territórios.

A Administração Pública moderna atual começou a ser desenhada a partir do século XIX, com o advento do Estado-nação e do surgimento das democracias representativas, estabelecendo-se estruturas administrativas eficientes para lidar com as demandas da sociedade em rápido crescimento.

Muito aconteceu, e ao longo do século XX, a Administração Pública passou por transformações significativas, especialmente com o crescimento do Estado de bem-estar social e a expansão das políticas públicas. Surgiram novas abordagens, como a administração por objetivos, a administração pública gerencial e a governança pública, todas buscando melhorar a eficiência, a transparência e a responsabilidade do setor público.

Observa-se, pela apertada síntese das origens da Administração Pública, que ela acompanha a humanidade desde o seu nascimento.

Não há sociedade, não há povo e não há nação sem que exista a Administração Pública, por mínimo que seja a máquina Estatal!



A Administração Pública e o exemplo que arrasta multidões

A Administração Pública, como já mencionado, tem relevante atuação para estabelecer padrões elevados de conduta e governança. Por isso mesmo, deve ser um exemplo para a sociedade. Quando o ente público age de forma ética, transparente e eficiente, amplia-se a capacidade de inspirar confiança e engajamento dos cidadãos e de toda a sociedade, tornando-se um modelo a ser seguido.

A conjuntura política no mundo atual dispõe, no cerne dos debates, acerca de questões de extrema importância, incluindo avanços quanto ao modelo de Estado que verse sobre atender melhor às necessidades dos brasileiros. Não importa qual seja a matriz ideológica por meio da qual venha a se manifestar o conceito mais adequado, sempre haverá um ponto em comum: a necessidade de aprimorar e mudar o Estado que aí se encontra!

Por diversos motivos, há muitas razões pelas quais a administração pública necessita buscar ser um exemplo positivo para arrastar multidões:

- **Transparência e prestação de contas:** Uma administração pública transparente, que compartilha informações e presta contas por suas ações, ajuda a construir a confiança dos cidadãos. Quando os cidadãos veem que suas autoridades são transparentes em suas tomadas de decisão e estão dispostas a prestar contas por suas ações, eles têm mais probabilidade de se envolver ativamente nos assuntos públicos.
- **Integridade e ética:** A administração pública deve agir com integridade e ética, aderindo a altos padrões de conduta. Ao fazer isso, ela pode estabelecer um exemplo poderoso para a sociedade. Quando todos os atores do Estado são éticos em suas ações, evitando conflitos de interesse e tomando decisões com base no interesse público, eles mostram que a administração pública é um lugar onde os valores morais são valorizados.
- **Eficiência e qualidade nos serviços públicos:** Uma administração pública eficiente e que fornece serviços de qualidade pode atrair e envolver os cidadãos. Quando os serviços públicos são entregues de maneira oportuna, eficiente e com um alto padrão de qualidade, eles demonstram que a administração pública está comprometida em atender às necessidades e demandas dos cidadãos.



- **Inovação e melhoria contínua:** A administração pública deve buscar constantemente a inovação e a melhoria contínua para responder aos desafios e demandas em constante evolução. Ao adotar práticas inovadoras, eficientes, inteligentes, estratégicas e orientadas para resultados, ela pode servir como um exemplo para outras organizações e incentivar a busca por soluções criativas e eficazes.

Ao adotar essas abordagens, a Administração Pública pode influenciar positivamente a sociedade, inspirando confiança, engajamento cívico e participação ativa de todos os cidadãos.

Todavia, é importante lembrar que a responsabilidade de arrastar multidões não deve recair apenas sobre a Administração Pública, mas também sobre todos os membros da sociedade, incluindo os próprios cidadãos, que desempenham um papel fundamental na construção de uma comunidade engajada e participativa.

Dicotomia entre programa de compliance e de integridade na Administração Pública

As expressões "programa de compliance" e "programa de integridade" são frequentemente usados como sinônimos, porém, há certas distinções sutis entre estas elas.

Deve-se ressaltar o dinamismo dos programas de *compliance* e programas de integridade, abrangendo prevenção e detecção de respostas⁴⁸. Tais mecanismos despontam como instrumentos para a gestão de riscos e, por consequência, para a mitigação de atos de corrupção em contratos com a Administração Pública. Na esteira dessas constatações, afigura-se pertinente a advertência de Flávia Piovesan e de Victoriana Gonzaga⁴⁹:

A prática de corrupção abala as conquistas democráticas constitucionais e afronta o desenvolvimento do Estado de Direito e da sociedade, por colocar interesses privados de indivíduos acima do interesse da coletividade. Busca-se nesse, neste ponto, questionar como um fenômeno – que se mostra estrutural no Brasil – tem espaço perante limitações impostas aos poderes e perante valores consagrados pela Constituição.

Deve-se ressaltar o dinamismo dos programas de *compliance* e integridade, abrangendo prevenção e detecção de respostas⁵⁰. Tais mecanismos despontam como instrumentos para a gestão de riscos e, por consequência, para a mitigação de atos de corrupção em contratos com

⁴⁸ NEVES, Edmo Colnagui. Programa de Compliance e Integridade para a Administração Pública. Compliance no Direito Administrativo – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Coleção compliance; v. 1. p. 90

⁴⁹ PIOVESAN, F.; GONZAGA, V.L.C. Combate à corrupção e ordem constitucional: Desafios e Perspectivas para o Fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Revista dos Tribunais. São Paulo: v. 967/2016, p. 21-38.



a Administração Pública. Na esteira dessas constatações, afigura-se pertinente a advertência de Flávia Piovesan e de Victoriana Gonzaga⁵¹:

A prática de corrupção abala as conquistas democráticas constitucionais e afronta o desenvolvimento do Estado de Direito e da sociedade, por colocar interesses privados de indivíduos acima do interesse da coletividade. Busca-se nesse, neste ponto, questionar como um fenômeno – que se mostra estrutural no Brasil – tem espaço perante limitações impostas aos poderes e perante valores consagrados pela Constituição.

O termo *compliance* popularizou-se e ganhou contornos próprios a partir da edição de leis internacionais, com destaque para a norte-americana *FCPA - Foreign Corrupt Practices Act* e a inglesa *UK Bribery Act*, as quais passaram a exigir que as empresas apresentassem um programa geral de adequação de suas normas e práticas a determinadas normatizações comuns aos setores que atuavam na economia⁵².

Nos Estados Unidos, em 1977, o *FCPA - Foreign Corrupt Practices Act*, passou a exigir das empresas que operavam na Bolsa de Valores de Nova York a adoção de um conjunto de regras a fim de evitar e punir atos de corrupção.

Como mencionado anteriormente, o significado de *compliance*, expressão que diante da relevância de novas exigências para a garantia da sustentabilidade dos sistemas e ambientes de gestão, tornou-se cada vez mais difundido na Administração Pública e na Privada para afastar irregularidades e efetivar o combate à atos de corrupção.

De acordo com as Nações Unidas, “[...] a corrupção ameaça a estabilidade e a segurança das sociedades ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça, visto que compromete o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito⁵³.

Para tentar mitigar os desvios, fraudes e a corrupção, um esforço mundial está emergindo por meio dos chamados programas de *compliance* ou integridade.

Inicialmente, pode-se dizer que o programa de *compliance* é um conjunto de políticas, procedimentos e práticas estabelecidas por uma organização, pública ou privada, para garantir que suas operações e atividades sejam conduzidas de acordo em consonância com leis, regulamentos, padrões éticas e normativos internos.

⁵⁰ NEVES, Edmo Colnagui. Programa de Compliance e Integridade para a Administração Pública. *Compliance no Direito Administrativo* – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Coleção *compliance*; v. 1. p. 90

⁵¹ PIOVESAN, F.; GONZAGA, V.L.C. Combate à corrupção e ordem constitucional: Desafios e Perspectivas para o Fortalecimento do Estado Democrático de Direito. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: v. 967/2016, p. 21-38.

⁵² SOUZA, Renee do Ó. O *compliance* como instrumento de política pública de combate à corrupção. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP Belo Horizonte*: 2015. Ano 15, n. 58, p. 193 - 217, jul./set. 2017



O objetivo principal de um programa de compliance é prevenir, remediar e detectar violações legais e éticas, promover uma cultura de integridade e mitigar riscos para a organização. Os programas são especialmente importantes para os entes públicos e privados, principalmente para os que operam em setores altamente regulados ou com potencial para corrupção e fraude. Assim, o programa de compliance eficaz precisa ser multi e interdisciplinar, abrangendo diversas áreas e aspectos da instituição pública ou privada , incluindo:

- Políticas e procedimentos: Visa estabelecer políticas claras que venham a definir as expectativas em relação à conduta ética e conformidade com leis e regulamentos, orientando os funcionários, a gestão e todas as partes interessadas sobre como agir em situações específicas.
- Designação de um responsável pelo compliance: É fundamental que seja designado um colaborador e/ou um setor responsável por supervisionar e implementar o programa de compliance. Essa função pode ser desempenhada por um diretor de compliance, um comitê de ética ou uma equipe interna dedicada.
- Treinamento e conscientização: Os treinamentos, as capacitações e demais atividades de comunicação servem para sensibilizar a todos os envolvidos, funcionários, alta gestão e partes interessadas sobre, inclusive, temas como ética, leis relevantes, políticas e procedimentos internos. A conscientização sobre compliance é promovida em todos os níveis hierárquicos, desde a alta administração até os funcionários e servidores de níveis operacionais.
- Monitoramento e auditoria: Correspondem aos mecanismos para monitorar e auditar a conformidade das operações da organização. Isso pode incluir revisões internas, análises de riscos, controles internos, relatórios de não conformidade e investigações internas.
- Canais de denúncia ou de reporte: As instituições públicas e privadas precisam criar um canal de comunicação aberto e seguro para que os funcionários, cidadãos, partes interessadas possam relatar suspeitas de violações éticas ou legais sem medo de retaliação. Esses canais podem incluir linhas diretas, caixas de correio eletrônico anônimas ou plataformas de denúncia online.

⁵³ UNODC. Nações Unidas. Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.



- Resposta e correção: Diante de um efetivo desvio, de uma real fraude, de uma verdadeira corrupção é necessário um procedimento sancionatório, assim, as instituições públicas e privadas devem ter políticas e procedimentos para investigar prontamente os relatos recebidos, tomando medidas corretivas quando necessário e aplicando sanções apropriadas em caso de violações comprovadas.
- Melhoria contínua: Uma vez iniciado o processo de implementação do Programa de Compliance, este deve ser revisado e atualizado regularmente para se adequar a novas regulamentações, mudanças no ambiente de negócios e lições aprendidas com experiências anteriores, visando constantemente a melhoria das práticas de compliance.

A implementação do programa de compliance eficaz não apenas ajuda a proteger a organização pública ou privada contra riscos legais e reputacionais, mas também promove uma cultura de ética e responsabilidade, fortalecendo a confiança dos stakeholders e contribuindo para o sucesso sustentável da organização.

A criação de um programa de *compliance* vai muito além, pois abrange sobretudo a implementação de uma cultura organizacional que valoriza a ética e o compromisso com as normas, sejam elas legais ou as políticas internas de uma empresa, com base em padrões de conduta estabelecidos⁵⁴.

Esses programas devem ter caráter preventivo, para evitar a ocorrência de práticas antiéticas ou corruptas, bem como prever medidas corretivas para comportamentos no ambiente organizacional que violem seus princípios⁵⁵. Com isso, busca-se prevenir a ocorrência de violações ao ordenamento jurídico, bem como adotam-se medidas de detecção e tratamento de eventuais condutas indevidas que venham a ocorrer a despeito dos esforços para evitar que elas ocorram⁵⁶.

⁵⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A exigência de *compliance* e programa de integridade nas contratações públicas: os Estados- membros na vanguarda. Compliance no Direito Administrativo – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Coleção compliance, v. 1, p. 135

⁵⁵ FERNANDES, Carlos Marcelo. Qual a importância do *compliance* nas empresas? Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/316725/qual-a-importancia-do-compliance-nas-empresas>> Acesso em: 22 jul. 2022.

⁵⁶ CARVALHO, Victor Aguiar de. As complexidades e consequências não intencionais da exigência de programas de integridade nas contratações públicas. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 66-75, jun. 2020.



Todavia, nota-se que a Lei 12.846/2013 adotou a expressão Programa de Integridade, nomenclatura que apareceu pela primeira vez com a sua edição, embora já existissem estruturas embrionárias de gestão de risco nas empresas, notadamente, aquelas que possuíam ações negociadas em bolsas de valores nacionais e estrangeiras⁵⁷.

Com a finalidade de regulamentar a referida lei acerca da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, foi editado o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.

Recentemente o Decreto referenciado foi revogado pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, o qual passou a vigorar em 18 de julho de 2022 e define programa de integridade da seguinte maneira:

Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de:

I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e

II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

Sendo assim, podemos definir programa de integridade como “um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, que consiste na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com a finalidade de prevenir, detectar e sanar irregularidades, bem como fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional”. O Programa de Integridade, tal como o Programa de Compliance deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos das atividades de cada pessoa jurídica. Para tanto, a lei exige o seu constante aprimoramento e adaptação com o propósito de garantir a sua efetividade.

Salienta-se que, também, o legislador se preocupou com a extensão dos padrões de conduta, do código de ética e das políticas de integridade aos terceiros que contratam com o Setor Público. O inciso III, do art. 57, determina que essas normas sejam estendidas, quando necessário, aos fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados.

⁵⁷ CASTRO. Rodrigo Pironti Aguierre de. Compliance nas contratações públicas: exigência e critérios normativos - Belo Horizonte: Fórum, 2019. Pág. 123



Há, ainda, a previsão de treinamento e ações de comunicações periódicas sobre o programa, bem como a necessidade de gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação contínua, com o escopo de acomodá-lo às necessidades do programa de integridade para alocação eficiente dos recursos. Inclusive, as instituições deverão adotar procedimentos específicos para prevenir fraudes nas interlocuções com a Administração Pública.

Novamete, tal como no Programa de Compliance, entre outras engrenagens, deverão existir canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, assim como mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciante de boa-fé. Registra-se que deverá, também, haver a previsão de medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade e de procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades com a tempestiva remediação dos danos gerados.

Há que se atentar também para a necessidade de monitoramento contínuo do programa de integridade, buscando o seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos à Administração Pública.

A partir dessas considerações, nota-se uma aproximação conceitual entre Programa de Integridade e *Compliance*, visto que são por vezes tratados como expressões sinônimas.

Conquanto serem tratadas como expressões sinônimas, a integridade pode ser compreendida como valor fundamental que orienta e constitui a razão de ser do programa de *compliance*, este por sua vez, é considerado peça-chave do sistema de integridade⁵⁸.

No campo da filosofia, o conceito de integridade é frequentemente associado à ética e à moralidade. A integridade é uma qualidade que descreve a consistência e a coerência de um indivíduo em relação aos seus valores, princípios e ações. Ela envolve a ideia de agir de acordo com o que é considerado correto e ético, mesmo quando ninguém está observando. Ela envolve a honestidade consigo mesmo e com os outros, bem como a aderência a princípios e valores morais. A integridade não é apenas sobre seguir regras externas ou normas sociais, mas também sobre agir de acordo com os próprios princípios e ser fiel a eles.

Se nos ativermos apenas ao significado da palavra integridade, no estudo de questões gerais e fundamentais sobre a existência, conhecimento, valores, razão, mente e linguagem;

⁵⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho de Rezende; ACOCELLA, Jéssica. A exigência de compliance e programa de integridade nas contratações públicas: os Estados-membros na vanguarda. *Compliance no Direito Administrativo – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020 – Coleção compliance*, v. 1 pg. 136.



frequentemente colocadas como problemas a se resolver, a integridade será maior que qualquer sistema de gestão, incluindo o Sistema de Gestão em Compliance.

A literatura faz uma distinção entre os programas de *compliance* e de integridade. Nesse arranjo, diz-se que o *compliance* é um programa *top down*, termo que faz alusão ao escalonamento hierárquico existente entre pessoas que atuam em uma organização que o adota, em outros termos, existe uma imposição de cima para baixo de regras e regulamentos destinados a evitar comportamentos em desconformidade com as normas estabelecidas.

O comportamento conforme às normas é promovido por meio da supervisão e punição dos infratores. Significa dizer que as pessoas não são totalmente confiáveis, por isso, precisam de regras e supervisão para permanecerem no caminho certo.

Por seu turno, o programa de integridade concentra-se na formulação conjunta *bottom-up*, de baixo para cima, e na internalização dos valores organizacionais. O comportamento ético é promovido pelo fortalecimento da competência moral dos funcionários, ensinando-os a determinar o que são decisões responsáveis e éticas, este mecanismo revela-se mais positivo e conduz os funcionários a decidirem pelo certo.

A integridade da governança diz respeito aos valores morais centrais que são importantes e que são amplamente compartilhados. Os valores-chave incluem, por exemplo, integridade (consistência, inclusive na esfera privada), incorruptibilidade (sem conflitos de interesses) e justiça (cumprimento de regras e códigos, inclusive dentro da profissão)⁵⁹.

Assim, o programa de integridade baseia-se na autogovernança e na responsabilidade subjetiva segundo os padrões adotados dentro das organizações, ao passo que o programa de *compliance* tem como pilar a conformidade com as normas impostas externamente e com responsabilidades objetivas.

Nessa linha de raciocínio, o programa de integridade tem como objetivo possibilitar a conduta ética e o raciocínio moral. Já o programa de *compliance* visa prevenir e combater condutas antiéticas e violações de integridade. No que concerne aos pressupostos comportamentais, no programa de integridade considera-se que os agentes são seres sociais guiados por valores e princípios. Por outro lado, no programa de *compliance* entende-se que são seres autônomos guiados por interesses econômicos próprios.

⁵⁹ HOEKSTRA, Alain. Integrity and integrity management in the Netherlands. Describing the scene, definitions, strategies and developments. In book: Integrity management in the public sector: The Dutch approach (pg.9-29) Edition: 1 Chapter: 1 Publisher: BIOS Editors: Leo Huberts. January 2016



Acerca dos métodos e instrumentos, é possível diferenciá-los partindo da ideia de que, no programa de integridade são empregados controles internos, treinamentos éticos, cultura, educação, comunicação e deliberação.

Lado outro, o programa de *compliance* concentra-se no controle externo, na aplicação das regras e códigos de conduta, na auditoria, no monitoramento e controle, bem como no reforço por sanções.

Na esteira desses contrastes, o desenvolvimento das atividades no programa de integridade acontece de baixo para cima (*bottom-up*), com base em valores e padrões organizacionais, treinamento, comunicação, integração no sistema organizacional e na cultura, favorecendo orientação e consulta.

Desse modo, concentra-se na avaliação de valores e desempenho, identificando e resolvendo problemas. Já o desenvolvimento de atividades no *compliance* tem o foco em normas de conformidade de cima para baixo (*top down*).

Sendo assim, conduz investigações, lida com relatórios de má conduta, supervisiona auditorias de conformidade e monitoramento, assim como aplica normas com sanções claras. Quanto à educação e treinamento, o programa de integridade prestigia a tomada de decisões com fundamento em valores éticos e treinamento em dilemas, o *compliance* dedica-se às normas, sistemas de conformidade e códigos de conduta. A Tabela 1 resume os programas e evidencia algumas diferenças:



Tabela 1 - Quadro Comparativo

Orientação	Programa de Integridade	Programa de Compliance
Ética	Autogovernança e responsabilidade subjetiva de acordo com os padrões escolhidos dentro das organizações	Conformidade com as normas impostas externamente e com responsabilidades objetivas.
Objetivo	Possibilitar conduta ética e raciocínio moral.	Prevenir e combater condutas antiéticas e violações de integridade.
Pressupostos comportamentais	Seres sociais guiados por valores, princípios, motivação (serviço público)	Seres autônomos guiados por interesses econômicos próprios.
Política	Programa de Integridade	Programa de Compliance
Métodos e instrumentos	Controles internos, educação, treinamentos éticos, comunicação e deliberação, liderança ética, cultura e climas éticos, reforços por recompensas.	Controle externo, educação de regras e códigos de conduta, redução da autonomia, auditoria, monitoramento e controle, reforço por sanções.
Implementação	Programa de Integridade	Programa de Compliance
Padrões	Missão organizacional, valores, aspirações, obrigações sociais, incluindo lei, regras, códigos e normas.	Direito Penal e regulatório
Líderes e Pessoal <i>officer</i>	Gerentes, Diretores	Advogados, <i>compliance</i>
Atividades	Desenvolvimento (de baixo para cima) de valores e padrões organizacionais, treinamento e comunicação, integração	Desenvolvimento de normas de conformidade (de cima para baixo), educação e comunicação. Conduzir



	no sistema organizacional e na cultura, fornecendo orientação e consulta.	investigações, lidar com relatórios de má conduta, supervisionar auditorias de conformidade e monitoramento, aplicar normas com sanções claras.
	Avaliação de valores e desempenho, identificação e resolução dos problemas.	Normas e sistemas de conformidade, códigos de conduta.
Educação e treinamento	Tomada de decisões e valores éticos, treinamento em dilemas.	

Fonte: *Integrity and integrity management in the Netherlands. Describing the scene, definitions, strategies and developments.*

O programa de integridade denota um grau de efetividade mais profundo, que vai além do cumprimento de leis e códigos. Wagner Giovanini escreve que a lei brasileira está baseada na integridade e não no *compliance*, para ele⁶⁰:

[...] nunca se falou tanto no País em sistemas de *compliance*. Porém, a lei brasileira não está baseada no *compliance*, mas sim, na integridade. Esse conceito é mais abrangente que o primeiro, pois estabelece a necessidade de fazer o certo por convicção e não por imposição da lei. Ser íntegro pressupõe-se alinhamento com caráter, honestidade, ética, moral. Portanto, um mecanismo de integridade vai além de simplesmente cumprir leis e códigos, sendo, dessa forma, mais amplo que o *compliance* [...]

Logo, de acordo com o autor, o conceito de integridade é mais amplo, porquanto impõe a observância de uma conduta proba como valor intrínseco, independentemente de imposição da lei e de códigos.

A partir do incentivo de uma cultura, na Administração Pública e na iniciativa privada, fundada em políticas de integridade nas contratações públicas, é comum que editais de licitação e contratos administrativos contenham cláusulas de adesão aos programas de integridade. Tome-se como exemplo, o Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Estatais, elaborado pela Controladoria Geral da União – CGU⁶¹

⁶⁰ GIOVANINI, Wagner. Lei anticorrupção ajuda o Brasil. Disponível em:

<<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lei-anticorrupcao-ajuda-o-brasil/>>. Acesso em: 24 jul. 2022

⁶¹ CGU – Controladoria Geral da União. Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf> Acesso em: 30 de Jul. 2022.



O guia traça orientações para a gestão da integridade nas Empresas Estatais Federais e recomenda a inserção no contrato administrativo de cláusulas que exijam:

- (i) comprometimento com a integridade nas relações público-privadas e com as orientações e políticas da empresa contratante, inclusive com a previsão de aplicação do seu Programa de Integridade, se for o caso, principalmente com relação à vedação de práticas de fraude e corrupção;
- (ii) previsão de rescisão contratual caso a contratada pratique atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira; e
- (iii) indenizações em casos de quebra contratual.

De acordo com a OCDE, são essas as condutas que devem adotar os aderentes de um sistema de integridade pública abrangente e coerente⁶²:

- a) Demonstrar compromisso nos mais altos níveis políticos e administrativos do setor público para aumentar a integridade pública e reduzir a corrupção;
- b) Esclarecer responsabilidades institucionais em todo o setor público para fortalecer a eficácia do sistema de integridade pública;
- c) Desenvolver uma abordagem estratégica para o setor público que se baseie em evidências e vise atenuar os riscos de integridade pública;
- d) Definir altos padrões de conduta para funcionários públicos;
- e) Promover uma cultura de integridade pública à toda sociedade, em parceria com o setor privado, com a sociedade civil e com os indivíduos;
- f) Investir em liderança de integridade para demonstrar o compromisso da organização do setor público com a integridade;
- g) Promover um setor público profissional, baseado em mérito, dedicado aos valores do serviço público e à boa governança;
- h) Fornecer informações suficientes, treinamento, orientação e conselhos em tempo hábil para que os funcionários públicos apliquem padrões de integridade pública no local de trabalho;
- i) Apoiar uma cultura organizacional aberta no setor público que responda a preocupações de integridade;
- j) Aplicar um quadro de gestão de riscos e controle interno para salvaguardar a integridade nas organizações do setor público;
- k) Certificar que os mecanismos de cumprimento proporcionem respostas adequadas a todas as violações suspeitas de padrões de integridade pública por parte de funcionários públicos e todos os outros envolvidos nas violações;
- l) Reforçar o papel da fiscalização e controle externo no sistema de integridade pública;
- m) Incentivar a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público.

Dessa maneira, a implementação de programas de integridade e *compliance* nas organizações que tenham relação com o Poder Público é medida salutar e adequada para a gestão de riscos de integridade no campo dessas contratações.

⁶² OCDE. Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade pública. Disponível em: < <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf> > Acesso em: 30 Jul. 2022



Nesse contexto, a fim de evitar a reprodução de programas de fachada, sem efetividade alguma no ambiente organizacional da empresa, é imperioso que a Administração tenha o conhecimento, a diligência e as condições materiais para avaliar concretamente a efetividade dos programas implementados por suas contratadas⁶³.

A credibilidade do programa de integridade está intrinsecamente vinculada ao exemplo prático de seus gestores, pois a capacitação e o treinamento tornam-se ineficientes quando a alta administração não demonstra interesse no tema e suas atitudes não convergem com o conteúdo das normas da sociedade, seus valores e os treinamentos aplicados⁶⁴.

Outro ponto relevante é o diagnóstico dos riscos, o trabalho da gestão dos riscos é essencial para identificação das principais ameaças que podem afetar o sucesso da organização. Desse modo, seu trabalho concentra-se na identificação, avaliação segundo critérios da probabilidade e do impacto, assim como propostas de correções de irregularidades.

Além do tom de liderança e da gestão de riscos, todo programa de *compliance* e integridade, deve ter o seu código de conduta, seu conjunto de valores e normas sobre as principais vulnerabilidades da empresa.

A efetividade dos programas de integridade e *compliance* também abrange campanhas de comunicação e treinamentos periódicos, de modo que todos aqueles que interagem com a Administração Pública observem os princípios éticos e valores que regem as contratações públicas.

CONCLUSÃO

A Administração Pública, certamente provoca efeitos nos sistemas de gestão em Compliance e Integridade, pois é muito mais que um dever de parecer que algo está em conformidade e aderente.

A sociedade mundial exigiu uma postura de entes públicos e privados por meio da implementação de sistemas de gestão em Compliance, Não obstante, a própria Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) definiu que a integridade pública reflete a adesão a valores, princípios e normas éticas comuns

⁶³ VALIATI, op. cit., p. 237

⁶⁴ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguierre de. Compliance nas contratações públicas: exigências e critérios normativos – Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 126



para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. Assim, quando a Gestão Pública, pelo exemplo, além de normatizar, também implementa ações inerentes ao Compliance e à Integridade, ocorre um fenômeno que expande o desejo de todo cidadão em ver seu município, seu estado, seu país ético, em Compliance e em Integridade, o que traz efeitos positivos à reputação e à imagem da nação.

A corrupção é um fenômeno nocivo que, infelizmente, ocorre no âmbito do Poder Público. Nessa perspectiva, a implementação de um programa de integridade e *compliance* genuíno e eficaz pode representar um novo modelo para o desenvolvimento das atividades negociais empresariais.

Além disso, a adoção desses mecanismos levará à mudança de cultura e do padrão de conduta das organizações. Nessa toada, tais programas têm o potencial de ampliar, no ambiente corporativo, a percepção de que valores morais e éticos devem ser iniciativas de defesa da própria sociedade organizada.

Nessa ordem de ideias, os programas de integridade e *compliance* precisam ser planejados, elaborados, implantados e monitorados com base nos princípios que regem o Direito Administrativo e cobrados com o rigor que nosso ordenamento jurídico já prevê, obedecidos o devido processo legal e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que são inerentes ao "estado democrático de direito", justamente, visando ao respeito à dignidade da pessoa humana à ordem social (SANSEVERINO, 2020, p. 403).

É certo que outros avanços ainda são necessários para o enfrentamento da corrupção, mas é inegável que os programas de integridade e *compliance* despontam como instrumentos essenciais para a consolidação de valores e políticas que promovam padrões éticos e de integridade em seus negócios.

Por isso, observa-se que a implementação dos programas de integridade e *compliance* devem ser tratados não apenas como uma opção para as empresas, mas sim como uma condição *sine que non* para sua existência no mercado competitivo.

REFERÊNCIAS

ABBI. FEBRABAN. **Função de Compliance**. Disponível em: <http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance_09.pdf. > Acesso em: 15 jul. 2022

BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa** – 3ª. ed. – Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2020.



BRASIL. **Decreto 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm> Acesso em: 30 jul. 2022

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. Revoga o Decreto 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 e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm#art70> Acesso em: 30 jul. 2022

BRASIL. **Lei 12.846, de 1º 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm Acesso: 30 jul. 2022

CARVALHO, Victor Aguiar de. **As complexidades e consequências não intencionais da exigência de programas de integridade nas contratações públicas**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 66-75, jun. 2020.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguierre de. **Compliance nas contratações públicas: exigências e critérios normativos** – Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 126

CGU – Controladoria Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf> Acesso em: 30 de Jul. 2022.

EDINGER, Carlos. **Programas de Integridade Anticorrupção: Autonomia e Heteronomia**. Revista dos Tribunais. Vol. 977. Ano 106. p. 267-285. São Paulo: Ed. RT, Março 2017.

FERNANDES, Carlos Marcelo. **Qual a importância do compliance nas empresas?** Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/316725/qual-a-importancia-do-compliance-nasempresas>> Acesso em: 22 jul. 2022.

FONSECA, Antônio. **Programa de Compliance ou Programa de Integridade, o que isso importa para o Direito brasileiro?** R. TRF1. Brasília v. 30. n. 1/2 jan/fev. 2018

GIOVANINI, Wagner. **Lei anticorrupção ajuda o Brasil**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lei-anticorrupcao-ajuda-o-brasil/>>. Acesso em: 24 jul. 2022.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha; REQUI, Érica Miranda dos Santos. **Exigência de Programa de Integridade nas Licitações. p. 214**. In: Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção – Integridade para o Desenvolvimento. Coord (s): PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. Belo Horizonte: Fórum, 2018.



HOEKSTRA, Alain. **Integrity and integrity management in the Netherlands. Describing the scene, definitions, strategies and developments.** In book: Integrity management in the public sector: The Dutch approach (pg.9-29) Edition: 1 Chapter: 1 Publisher: BIOS Editors: Leo Huberts. January 2016

NEVES, Edmo Colnaghi. **Programa de compliance e integridade para a Administração Pública.** Compliance no Direito Administrativo – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Coleção compliance; v.1. p. 89.

OCDE. Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade pública.** Disponível em: < <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf> > Acesso em: 30 Jul. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho de Rezende; ACOCELLA, Jéssica. **A exigência de compliance e programa de integridade nas contratações públicas: os Estados- membros na vanguarda.** Compliance no Direito Administrativo – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020 – Coleção compliance, v. 1 p. 136.

PIOVESAN, F.; GONZAGA, V.L.C. **Combate à corrupção e ordem constitucional: Desafios e Perspectivas para o Fortalecimento do Estado Democrático de Direito.** Revista dos Tribunais. São Paulo: v. 967/2016, p. 21-38.

SANSEVERINO, Carlos; RODRIGUES, Adailton Carlos. **Direito administrativo, compliance e programas de integridade.** Compliance no Direito Administrativo – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Coleção *compliance*, v. 1, p. 404.

SCHRAMM, Fernanda Santos. **A exigência de programas de compliance para as empresas que contratam com a Administração Pública: o que determinam as leis do Rio de Janeiro e do Distrito Federal.** Direito do Estado. Ano 2018, n. 399. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernanda-schramm/a-exigencia-de-programa-de-compliance-para-as-empresas-que-contratam-com-a-administracao-publica-o-que-determinam-as-leis-do-rio-de-janeiro-e-do-distrito-federal>> Acesso em: 31 jul. 2022.

SOUZA, Renee do Ó. **O compliance como instrumento de política pública de combate à corrupção.** Revista Brasileira de Direito Público - RBDP Belo Horizonte: 2015. Ano 15, n. 58, p. 193 - 217, jul./set. 2017

UNODC. Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.** Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

VALIATI, Thiago Priess. **Compliance, gestão de riscos e infraestrutura: o impacto positivo dos programas de integridade nos contratos de infraestrutura de longa duração.** Compliance no Direito Administrativo – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Coleção compliance; v.1. p. 237.