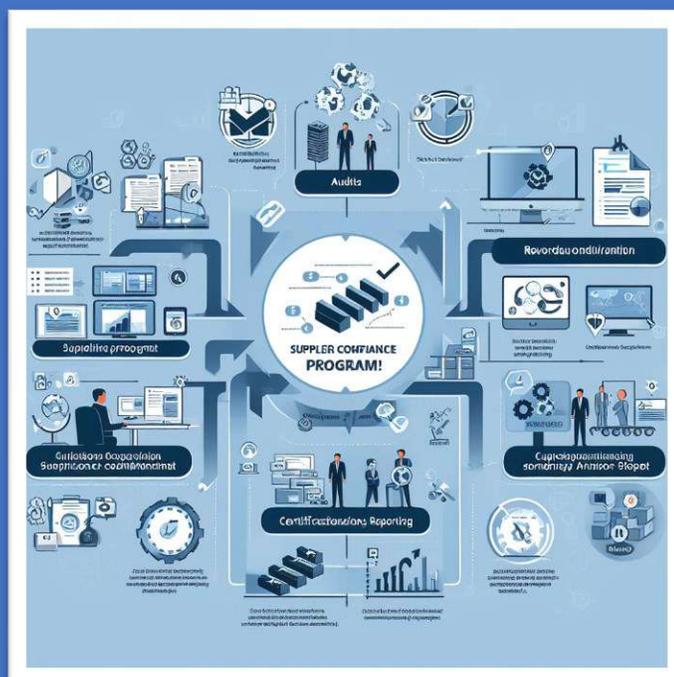


Relatório Técnico



Proposta para Configuração de Programas de Compliance para mitigação de Fraude e Corrupção na Administração Pública

Carlos Alberto Day Stoeber
Greici Sarturi



CONEXÃO DA PESQUISA COM AÇÕES DE ENSINO

Produto da dissertação intitulada “*Compliance e corrupção: uma análise da integração de stakeholders fornecedores nos programas de compliance das organizações públicas federais*” desenvolvida pelo acadêmico Carlos Alberto Day Stoeber, sob orientação da Professora Greici Sarturi, no Programa de Pós-graduação em Gestão de Organizações Públicas (PPGOP).

TIPO DE DEMANDA

(x) espontânea () contratada () por concorrência

Os programas de compliance devem englobar todos os *stakeholders* da organização, gerando um ambiente ético no qual cada um possa gerar valor para si e para os demais, aproximando o estudo do compliance da teoria dos *stakeholders*. Dinâmica que ganha importância em razão do aumento da pressão social e governamental por um enfrentamento rígido de atos fraudulentos (CHANDLER, 2014; SCHONFELDER; VALAMURI; LIU, 2016; GAUR; GHOSH; ZHENG, 2019). Os sistemas de gestão de compliance estão ligados à criação de uma cultura organizacional ética, a qual é inserida diretamente no relacionamento com os *stakeholders* da organização. O engajamento dos *stakeholders* com a ética da organização é destacado como relevante para o sucesso na gestão da organização (NICHOLS; DOWDEN, 2019).

Muito se dedica ao conhecimento dos programas de compliance, públicos e privados, como um primeiro e essencial passo para combater as práticas ilegais de corrupção ou de qualquer ato contrário às normas legais e éticas. No entanto, o debate vem ocorrendo predominantemente no meio jurídico, fugindo do conceito internacional de que os sistemas de gestão de compliance são instrumentos de gestão, e não jurídicos (GIOVANINI, 2018). Sendo, assim, necessário explorar como os programas de compliance são geridos pelas organizações públicas, de forma a melhorar sua integridade – compreendida como o oposto da corrupção (CRAGG, 2018) especialmente em relação aos fornecedores, os quais concentram a predominância dos desvios de conduta (GUIMARÃES; REQUI, 2018; GIOVANINI, 2018; NURWANAH, 2018).

Segundo dados da Transparência Internacional de 2021, que apura informações de 180 países e territórios, o Brasil ocupa o 96º lugar no ranking de percepção da corrupção. Mas, no entendimento de Guimarães e Requi (2018), tal percepção é ainda mais crítica em relação aos atos de corrupção praticados nas contratações públicas com *stakeholders* fornecedores. A percepção de ausência de um ambiente ético na relação com os *stakeholders*, acaba por afastá-los das organizações públicas, vindo o servidor público a buscar outro concurso, o cidadão a litigar contra a Administração Pública, e os fornecedores a perder o interesse em celebrar contratos.

Contudo, há ainda pouca compreensão de como os sistemas de gestão de compliance se relacionam com a teoria dos *stakeholders*, e como essa interação contribui para a melhoria da ética organizacional. Muito embora seja a relação com os *stakeholders* o principal foco dos programas de compliance. Na visão de Nichols e Dowden (2019), ao analisar dados do Fórum Econômico Mundial de 2015, tais normatizações de compliance criam os alicerces de um ambiente ético, a nutrir a confiança dos *stakeholders*. Isso por que em tais regulamentações são materializados

preceitos como transparência e objetividade na conduta esperada pelas partes, bem como previsibilidade sobre as consequências em caso de descumprimento das normas e políticas estabelecidas (SOUNDARARAJAN; BROWN, 2016). A existência de tais programas de compliance e sua gestão transparente são elementos importantes para o estabelecimento de uma cultura de integridade que gere valor para os *stakeholders* (GIOVANINI, 2018; NICHOLS; DOWDEN, 2019).

Esta proposta torna possível identificar quais os elementos e quais composições conferem maior robustez aos programas de compliance, de forma a tornar mais efetivo o enfrentamento da corrupção.

PRODUTO

A Proposta de Configuração de Programas de Compliance para mitigação de Fraude e Corrupção consiste na análise dos elementos dos programas de compliance que podem ser mais eficazes para implementação na gestão pública. O produto é uma orientação objetiva de quais elementos devem, essencialmente, estar presentes nos Programas de Compliance no que tange a participação dos fornecedores no âmbito da administração pública.

O Tabela 1 apresenta um resumo dos elementos centrais dos programas de compliance encontrados na literatura e na lei brasileira.

Tabela 1 – Envolvimento dos *stakeholders* fornecedores nos programa de compliance

Elemento do programa	Base Teórica	Base Legal Decreto n.º 8.420/2015	Organizações que adotam o elemento	Percentual
Expansão do programa para os fornecedores	Chandler (2014); Guimarães e Requi (2018); Giovanini (2018).	Art. 42 inc. III	114	39,72%
Exigência de adesão ao código de ética	Egels-Zander (2007 e 2014); Parella (2020)	Art. 42 inc. III	60	20,90%
Cláusula de compliance nos contratos	Porteous, Rammohan e Lee (2015); Pantlin, Wiseman e Everett (2018); Parella (2020); Freire (2020)	-	66	23,00%
Treinamento dos fornecedores	Grimm, Hofstetter e Sarkis (2014); Hauser (2019); Jajja <i>et al.</i> (2019); Bertocelli (2021); Carvalho (2021).	-	29	10,10%
Due diligence nas contratações	Caro <i>et al.</i> (2018); Jaiswal (2020); Aguirre de Castro (2021); Pinheiro, Lorca e Araújo (2021)	Art. 42 inc. VIII e XIII	59	20,56%
Exigência de programas de compliance pelos fornecedores	Locke, Amengual e Mangla (2009); Grimm <i>et al.</i> (2014); Pedroso (2020); Zilioto (2020)	-	15	5,23%

Considerando tais elementos como centrais para a efetividade dos programas de compliance das organizações, é importante analisar como cada programa os contempla em relação aos fornecedores. A partir disso, verificar como a composição de tais elementos em conjunto se relaciona com o desempenho do Índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção elaborado pelo TCU.

A coleta de dados restringiu-se às 116 organizações públicas cujos programas de compliance vigentes em 2018 foram localizados. A íntegra dos programas foi acessada ou no site da CGU, que disponibiliza o programa de compliance de 186 organizações públicas, ou diretamente no site das instituições. Para a coleta dos dados referentes à corrupção adotou-se Índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção, elaborado pelo TCU em 2018. Nas seções a seguir explica-se como foi realizada a coleta e tabulação desses dados.

O Índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção possui metodologia própria, elaborada a partir do Acórdão nº. 2604/2018 – Plenário – TCU. O trabalho realizado pelo TCU considerou o poder econômico e o poder de regulação de cada organização, e os mecanismos de controle preventivo e detectivo implantados por seus programas de compliance.

Os dados sobre a relação com os fornecedores foram coletados dos programas de compliance das organizações públicas federais, disponíveis no site da CGU ou nos sites das próprias organizações públicas. Neles, buscou-se identificar quais dos elementos envolvendo os *stakeholders* fornecedores estavam presentes. A busca foi feita pela leitura de cada programa, analisando se haveria ou não a presença expressa dos elementos.

As dimensões de tais programas a serem analisadas são aquelas indicadas na Tabela 1, quais sejam: expansão do programa para os fornecedores; exigência de adesão ao código de ética; cláusula de compliance nos contratos; treinamento dos fornecedores; *due diligence* nas contratações; e exigência de programas de compliance pelos fornecedores. Além disso, foram considerados os parâmetros extraídos do Art. 42 do Dec. nº. 8.420/2015. Para análise dos dados, foi utilizado o método de análise qualitativa comparativa (QCA), recomendada por Parente e Federo (2019) para a compreensão de fenômenos políticos complexos.

Com base nos resultados da técnica, observa-se a existência de três configurações relevantes presentes nas organizações públicas com Índice de Fragilidade e Controle de Fraude e Corrupção maior que 0,7. A Figura 1 apresenta as configurações e a presença/ausência de cada elemento.

Figura 1 – Configurações, Consistência e Presença/Ausência de Elementos

	MODELO A	MODELO B	MODELO C	MODELO D	MODELO E	MODELO F	MODELO G	MODELO H	MODELO I
	Expansão Contratual com Due Diligence	Expansão Integral	Expansão com Due Diligence Sem Treinamento	Expansão Formal	Expansão Formal sem Envolvimento	Expansão com Due Diligence Sem Cláusula Contratual	Expansão sem elementos	Não expande o programa	Expansão pela Adesão ao Código de Ética
Expansão do programa para os fornecedores	●	●	●	●	●	●	●		●
Cláusula de compliance nos contratos	●	●		●	●	⊗	⊗	⊗	
Treinamento dos fornecedores	⊗	●	⊗		⊗		⊗	⊗	⊗
Exigência de adesão ao código de ética		●	⊗	●	●	⊗		⊗	●
Due diligence nas contratações	●	●	●		⊗	●	⊗		⊗
Exigência de programas de compliance pelos	⊗		⊗	⊗		⊗	⊗	⊗	⊗
Consistência	0,800	0,750	0,714	0,556	0,333	0,250	0,130	0,065	0,000
Cobertura	0,200	0,450	0,250	0,250	0,050	0,050	0,150	0,300	0,000

● Presença do elemento
⊗ Ausência do elemento
Espaços em branco significam elementos não vinculativos ao resultado

Analisando os resultados, tem-se que o Modelo “A - *Expansão Contratual com Due Diligence*”, de maior consistência (0,8) na amostra, que apresenta a seguinte configuração: presença da expansão do programa para os fornecedores, presença de cláusulas contratuais sobre o tema, ausência de treinamentos, presença de *due diligence* nas contratações, e ausência da exigência do programa de fornecedores, e apresenta uma cobertura de 0,20.

Já o Modelo “B - *Expansão Integral*” representa a segunda configuração de maior consistência (0,75), sendo assim composta: presença da expansão do programa para os fornecedores, presença de cláusulas contratuais sobre o tema, presença de treinamentos para os fornecedores, presença de adesão ao código de ética para os fornecedores e presença de *due diligence* nas contratações. Esta configuração apresentou uma cobertura de 0,45.

Por fim, tem-se Modelo “C - *Expansão com Due Diligence Sem Treinamento*”, terceira configuração de maior consistência (0,7143), apresentando a presença da expansão do programa para os fornecedores, ausência de treinamentos aos fornecedores, ausência de adesão ao código de

ética pelos fornecedores, presença de *due diligence* nas contratações e ausência da exigência do programa de compliance pelos fornecedores, com uma cobertura de 0,25.

A pesquisa permite concluir que a realização de *due diligence* pelas organizações públicas na contratação dos fornecedores apresenta-se como fator primordial para o sucesso dos programas de compliance, validando a premissa trazida por Pinheiro, Lorca e Araújo (2021). Os autores indicam que este procedimento permite investigar o histórico de operações e relações dos fornecedores, podendo ser aplicado também a todos os demais *stakeholders*. Assim, pode ser avaliada sua postura ética e comprometimento com a cultura organizacional tanto em contratos anteriores, como durante o próprio fornecimento para a Administração Pública.

Em sua implementação, a realização do histórico dos *stakeholders* fornecedores é analisada, permitindo um melhor entendimento de seu possível comportamento durante a execução contratual. No cenário jurídico atual, a *due diligence* para além dos critérios objetivos estabelecidos nas legislações não poderia impedir uma contratação pública de ocorrer. Isso nos leva ao ponto de que a Administração Pública não pode escolher com quem contratar, ficando à mercê da menor proposta oferecida pelas empresas que atendam aos requisitos legais apresentados ao edital de licitação – dentre os quais não se incluem os quesitos buscados em uma *due diligence*.

Na atual legislação de contratações públicas, nem a Lei nº. 8.666/93 nem a Lei nº. 14.133/21 permitem barrar uma contratação com base no histórico do fornecedor. No entanto, a Lei nº. 13.303/16 não proíbe este procedimento, deixando a critério das empresas estatais adotarem ou não – como exemplo, a PETROBRÁS hoje realiza *due diligence* em todas as suas contratações.

No entanto, ainda que não seja critério de contratação ou não para a maior parte da Administração Pública, é possível que tal elemento seja implementado. Isso ocorre por não haver proibição legal em sua realização. Assim, nada impede que ela desencadeie um procedimento mais severo e intenso de fiscalização da execução contratual, tendo por motivação justamente o histórico de não conformidades apresentado pelo *stakeholder* fornecedor em contratações anteriores.

Ao implementá-lo, o órgão público seria conhecedor do histórico contratual do fornecedor, podendo dar maior ou menor atenção àquele determinado contrato em razão da possibilidade de ocorrência de atos de corrupção ou contrários às obrigações éticas e contratuais. Este procedimento auxiliaria no combate ativo a fraudes, contribuindo com maior desempenho das organizações públicas no enfrentamento a fraudes.

Outro ponto que chama atenção se refere a realização ou não de treinamentos para os fornecedores. Isso por que o engajamento dos *stakeholders* é entendido como um dos principais elementos da criação de uma cultura ética organizacional vocacionada para o enfrentamento de fraude e corrupção (NICHOLS; DOWDEN, 2019). E uma das maneiras para que esta integração ocorra se dá por treinamentos direcionados aos *stakeholders*, incluindo os fornecedores (GIOVANINI, 2018; BERTOCCELLI, 2021). No entanto, dos três modelos de configurações que retornaram melhor desempenho no Índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção, apenas um possui a previsão de treinamentos.

IMPACTO

Impacto realizado: () baixo () médio (x) alto

Impacto potencial: () baixo () médio (x) alto

Os resultados deste produto permitem aos órgãos de fiscalização analisar os elementos meramente formais que estão sendo adotados pela Administração Pública (FREIRE, 2021). Ao mesmo tempo, possibilita ao gestor público identificar quais os elementos devem ser priorizados em seus programas de compliance. Com isso, torna possível o empenho de recursos humanos e financeiros nos elementos e configurações que darão um retorno mais efetivo no enfrentamento à corrupção. Assim, o produto aplicável pela Administração Pública é a orientação de quais configurações dos elementos dos programas de compliance aplicáveis aos *stakeholders* fornecedores resultam em um nível mais alto de enfrentamento à fraude e corrupção.

APLICABILIDADE

Aplicabilidade realizada: () baixa (x) média () alta

Aplicabilidade potencial: () baixa () média (x) alta

A Proposta de Configuração de Programas de Compliance para mitigação de fraude e Corrupção é uma orientação prática de quais elementos devem ser incluídos nos programas de compliance da Administração Pública na relação com seus fornecedores.

A implementação do modelo “*Expansão Contratual com Due Diligence*”, que possui cláusula de integridade nos contratos com fornecedores e realiza *due diligence* nas contratações, representa a configuração com maior potencial de êxito para o gestor público enfrentar a fraude e a corrupção nas contratações públicas. Após ele, tem-se o modelo “*Expansão Integral*”, que insere no programa de compliance todos os elementos relacionados aos fornecedores. Seguindo do modelo “*Expansão com Due Diligence Sem Treinamento*”, o qual abre mão dos elementos formais dos programas de compliance (treinamento e adesão ao código de ética da organização pública), focando na realização da *due diligence* nas contratações.

ADERÊNCIA

A Proposta de Configuração de Programas de Compliance para mitigação de fraude e Corrupção está diretamente relacionada a gestão de organizações pública. Essa proposta oferece diretrizes objetivas de implementação de programas de compliance que tem o potencial para melhorar a cultura organizacional das organizações públicas. A mitigação de fraude e corrupção também tem um efeito direto na melhoria da prestação dos serviços públicos para a sociedade de forma geral. Além da aderência com o Programa, esta proposta também se alinha aos trabalhos da orientadora, que tem se dedicado às pesquisas das interfaces da gestão pública com diversos stakeholders.

INOVAÇÃO

- com alto teor inovativo: o desenvolvimento com base em conhecimento inédito;
- com médio teor inovativo: há combinação de conhecimentos pré-estabelecidos;
- com baixo teor inovativa: há adaptação de conhecimento existente;
- sem inovação aparente: Produção técnica.

A pesquisa desenvolvida para elaboração da proposta é inédita. A criação de um programa de compliance onera financeiramente os fornecedores, o que acaba gerando uma contratação com preço mais elevado para os contratantes – no caso, as organizações públicas. Ou seja, há um aumento no custo da contratação em si, onerando os cofres públicos (ROBBINS, 2022). Situação que seria válida se gerasse uma contribuição efetiva ao enfrentamento da fraude e da corrupção, o que não ocorre quando é exigido por mera formalidade ou disposição legal (ROBBINS, 2022). Robins (2022) alerta que este dilema já foi verificado nas contratações públicas dos Estados Unidos da América, porém ainda sem pesquisas sobre o tema que permitam analisar a relação de custo/benefício da exigência de tais programas aos fornecedores da Administração Pública.

COMPLEXIDADE

- Alta: associação de diferentes novos conhecimentos e atores (laboratórios, empresas etc.) para solução de problemas
- Média: alteração/adaptação de conhecimentos pré-estabelecidos por diferentes atores diferentes (laboratórios, empresas etc.).
- Baixa: combinação de conhecimento pré-existente por atores diferentes ou não.

SIGILO

O produto tecnológico está sob Sigilo?

- Não
- Sim.

REFERÊNCIAS:

- AGUIRRE DE CASTRO, R. P. *A due dilligence* de integridade e o grau de risco de integridade como fatores limitadores do relacionamento público-privado: questões polêmicas em uma análise objetiva. In: ZENKNER, M.; AGUIRRE DE CASTRO, R. P. (Coord.). **Compliance no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 367-374.
- BERTOCCELLI, R. de P. Compliance. In: CASTRO, C. A. **Manual de Compliance**. 3. ed. Barueri: Grupo GEN, 2021.
- CARO, F. *et al.* Improving Supplier Compliance Through Joint and Shared Audits with Collective Penalty. **Manufacturing & Service Operations Management**, v. 20, n. 2, p. 363-380, 2018.
- CARVALHO, A. C. Treinamentos Corporativos. In: CASTRO, C. A. **Manual de Compliance**. 3. ed. Barueri: Grupo GEN, 2021.
- CHANDLER, D. Organizational susceptibility to institutional complexity: critical events driving the adoption and implementation of the ethics and compliance officer position. **Organization Science**, v. 25, p. 1722-1743, 2014.
- CRAGG, W. B. **Corruption and Moral Norms Across National Boundaries**. Londres: Routledge Companion to Business Ethics, 2016.
- GAUR, A.; GHOSH, K.; ZHENG, Q. Corporate social responsibility (CSR) in Asian firms: a strategic choice perspective of ethics and compliance management. **Journal of Asia Business Studies**, v. 13, n. 4, p. 633-655, 2019.
- GIOVANINI, W. Mecanismo de Integridade ou arma para proteção? In: PAULA, M. A. B. de. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 71-87.
- EGELS-ZANDÉN, N. Suppliers' Compliance with MNCs' Codes of Conduct: Behind the Scenes at Chinese Toy Suppliers. **Journal of Business Ethics**, v. 75, p. 45-62, 2007.
- FREIRE, D. A. L. *et al.* Is 'brazilian way', trickery or corruption? The perception of current and future managers of the 'y generation' about the daily and organizational illegal conduct. **Expectativa**, v. 17, n. 1, 2018.
- GUIMARÃES, F. V.; REQUI, É. M. dos S. Exigência de programa de integridade nas licitações. In: PAULA, M. A. B. de. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 203-215.
- GRIMM, J. H.; HOFSTETTER, J. S.; SARKIS, J. Critical factors for sub-supplier management: A sustainable food supply chains perspective. **International Journal of Production Economics**, v. 152, n. 1, p. 159-173, 2014.
- HAUSER, C. Trade-control compliance in SMEs: do decision-makers and supply chain position make a difference? **Journal of Business Ethics**, 2021.
- JAISWAL, G.; HA-BROOKSHIRE, J. The effect of buyers' power on suppliers' motivations in managing their compliance mechanisms: a study of Indian apparel export firms. **Journal of Fashion Marketing and Management: An International Journal**, v. 24, n. 2, p. 153-173, 2020.
- JAJA, M. S. S. *et al.* Buyer-supplier relationships and organizational values in supplier social compliance. **Journal of Cleaner Production**, v. 214, n. 1, p. 331-344, 2019.

- LOCKE, R.; AMENGUAL, M.; MANGLA, A. Virtue out of necessity?: Compliance, commitment and the improvement of labor conditions in global supply chains. **Politics & Society**, v. 37, n. 1, 2018.
- NICHOLS, P. M., DOWDEN, P. E. Maximizing stakeholder trust as a tool for controlling corruption. **Crime, Law and Social Change**, v. 71, p. 171-195, 2019.
- NURWANAH, A. et al. Determinants of tax compliance: theory of planned behavior and stakeholder theory perspective. **Problems and Perspectives in Management**, v. 16, n. 4, p. 395-407, 2018.
- PANTLIN, Nick; WISEMAN, Claire; EVERETT, Miriam. Supply chain arrangements: The ABC to GDPR compliance—A spotlight on emerging market practice in supplier contracts in light of the GDPR. **Computer law & Security review**, v. 34, n. 4, p. 881-885, 2018.
- PARELLA, K. *Improving human rights compliance in supply chains*. **Notre Dame Law Review**, v. 95, n. 2, 2020.
- PARENTE, T.; FEDERO, R. Qualitative Comparative Analysis: Justifying a Neo-Configurational Approach in Management Research. **RAUSP Management Journal**, v. 54, n. 4, p. 399-412, 2019.
- PEDROSO, L. A. S. Desafios na exigência de programas de integridade em licitações. *In*: DAL POZZO, A. N.; MARTINS, R. M. (Coord.). **Aspectos controvertidos do compliance na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 175-206.
- PINHEIRO, T. J.; LORCA, P. P.; ARAÚJO, V. H. A. Due diligence anticorrupção de terceiros e em fusões e aquisições. *In*: CASTRO, C. A. **Manual de Compliance**. 3. ed. Barueri: Grupo GEN, 2021.
- PORTEOUS, Angharad H.; RAMMOHAN, Sonali V.; LEE, Hau L. Carrots or sticks? Improving social and environmental compliance at suppliers through incentives and penalties. **Production and Operations management**, v. 24, n. 9, p. 1402-1413, 2015.
- SCHONFELDER, K.; VELAMURI, S. R.; LIU, W. Evolution of international and Chinese anti-bribery and corruption compliance programs. **Corporate Governance: The International Journal of Business in Society**, v. 16, n. 3, p. 437-451, 2016.
- SOUNDARARAJAN, V.; BROWN, J. Voluntary governance mechanisms in global supply chains: Beyond CSR to a stakeholder utility perspective. **Journal of Business Ethics**, v. 134, n. 1, p. 83-102, 2016.
- ZILIOTO, M. M. A arte de exigir programas de integridade nas contratações públicas: ato de coragem ou loucura? *In*: ZENKNER, M.; AGUIRRE DE CASTRO, R. P. (Coord.). **Compliance no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 251-273.