

Temas atuais de **Gestão e** **Conformidade**

autores

Aldira Raquel Paula Maia
Andreia Nicole Pereira Carvalho
Beatriz Maximo Yamasaki
Camile Souza Costa
Carolina Lanzini Scatolin
Daniele Resende Duarte Saad El Seoudi
Diogo José Costa Goes
Éverton Luís Marcolan Zandoná
Fábio Agne Fayet
Juiliano Astor Corneau
Leonilde Rodrigues Dias Olim
Marcello Pires Fonseca
Marcio Pires Fonseca
Monique Soares Leite
Nathalia de Castro e Souza
Sancha de Carvalho e Campanella
Tatiane Barbosa Aires
Thainá Jungue Costa
Wilson Engelmann

organizadores

Fabrizio Bon Vecchio
Fabiana Guerra Vecchio

Cássio Chechi de Assis
Sancha de Campanella

TEMAS ATUAIS DE GESTÃO E CONFORMIDADE

Fabrizio Bon Vecchio

Fabiana Guerra Machado Vecchio

Cássio Chechi de Assis

Sancha de Carvalho e Campanella

(Organizadores)

Porto Alegre 2023

Título

TEMAS ATUAIS DE GESTÃO E CONFORMIDADE

Organização

Fabrizio Bon Vecchio

Fabiana Guerra Machado Vecchio

Cássio Chechi de Assis

Sancha de Carvalho e Campanella

Revisão Geral

Fabiana Guerra Machado Vecchio

Fabrizio Bon Vecchio

Edição

Editora Instituto Ibero-americano de Compliance

Paginação e Design Gráfico

André Rieger

Data: © 1ª Edição | Porto Alegre, agosto de 2023

Formato: e-Book

Todos os direitos são reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998, sendo o acesso a esta obra totalmente aberto e gratuito. Este livro não pode ser, no todo ou em parte, reproduzido ou transmitido em uma base comercial sem a permissão por escrito da editora.

Observações: Este livro de procedimentos inclui artigos em português e inglês. Os autores são responsáveis pelos trabalhos publicados. Cada autor é responsável pelas ideias mencionadas em seu próprio artigo, que não necessariamente refletem a posição dos editores sobre o assunto. Quando a obra for referenciada, deve o responsável pela referência fazer a devida indicação bibliográfica que reconheça, adequadamente, a autoria do texto. Cumpridas essas regras de autoria e editoração, é possível copiar e distribuir essa obra em qualquer meio ou formato. Alguns nomes de empresas e respectivos produtos e/ou marcas foram citadas apenas para fins didáticos, não havendo qualquer vínculo delas com a obra. A editora, os organizadores e os autores acreditam que todas as informações apresentadas nesta obra estão corretas. Contudo, não há qualquer tipo de garantia de que o uso destas resultará no esperado pelo leitor. Caso seja(m) necessária(s), a editora disponibilizará errata(s) em seu site.

ISBN: 978-65-993418-8-5

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

T278

Temas atuais de gestão e conformidade / Fabrizio Bon Vecchio, Fabiana Guerra Machado Vecchio, Cássio Chechi de Assis, Sancha de Carvalho e Campanella (organizadores). – 1ª edição. – Porto Alegre : Editora Instituto Ibero-americano de Compliance, ©2023.
1 e-book.

ISBN 978-65-993418-8-5

1. Programas de compliance. 2. Direito empresarial. 3. Direito administrativo. 4. Governança corporativa. 5. Governança pública. I. Vecchio, Fabrizio Bon. II. Vecchio, Fabiana Guerra Machado. III. Assis, Cássio Chechi de. IV. Campanella, Sancha de Carvalho e.

CDD 345.02323
CDU 342.97

Elaborada pelo bibliotecário Flávio Nunes CRB 10/1298

PREFÁCIO

Nos dias 29 e 30 de novembro do ano de 2021, o Instituto Ibero-americano de Compliance — IIAC —, sediado no Brasil, e o Instituto Superior de Administração e Línguas — ISAL —, na Ilha da Madeira, em comunhão de esforços, reuniram-se, telepresencialmente, para celebrar o 2º Congresso Ibero-americano de Compliance, Governança e Anticorrupção. Era o segundo evento organizado pela união das duas entidades, cujo vínculo, de fraternos laços, desde então, apenas se estreitou.

Nesta edição do evento, fomentou-se o debate da conformidade normativa em suas mais diversas vertentes. A ascensão do debate do *compliance* já há muito transcendeu a ideia da esfera meramente preventivo-criminal. Nessa senda, como bem afirmou PORTO (2020, p. 16), “além de um fim imediato (combate à corrupção), o *compliance* deve atuar como verdadeiro farol, torre de controle (em linguagem da aviação), indicando para os agentes as condutas esperadas e que trarão um maior bem-estar para todos”¹.

Justamente, foi este o fio condutor que norteou o evento. Ao longo dos dois dias, com a participação de acadêmicos de mais de dez nacionalidades, debateu-se do *alfa* ao *ômega* deste ramo interdisciplinar, orgânico e mutável que é a gestão ética, responsável e social. Na condição de membro da comissão organizadora do evento, registro em nome de todos que muito nos honrou a riqueza das pesquisas que foram efetuadas, bem como a expansão fronteiriça do nosso evento: concebido entre Portugal e Brasil, porém construído pela colaboração da Península Ibérica e da América Latina como um todo.

Ao longo dos dois dias — juntamente com as apresentações dos palestrantes convidados —, debateu-se mais de cinquenta pesquisas únicas em grupos de trabalho, em dezenove temáticas diferentes, cujos resumos podem ser conferidos pelo leitor nos anais do evento, já publicados em janeiro de 2022. A presente obra corresponde às pesquisas que, uma vez trazidas ao debate no evento, foram convertidas em formato de artigo para expor à academia os resultados obtidos diante da proposta apresentada.

O leitor encontrará, nesta obra, doze pesquisas desenvolvidas por dezoito acadêmicos no Brasil, Portugal, Espanha, Argentina e Estados Unidos da América. A abrangência dos temas sempre foi uma pedra angular da parceria entre o IIAC e ISAL, uma vez que, ao se tratar de *compliance*, não há de ser diferente. Nesta edição, os pesquisadores abordaram as mais variadas vertentes: *compliance* previdenciário, laboral, digital, corporativo, criminal, bancário, turístico e social, bem análise de gestão de riscos.

É motivo de orgulho para os organizadores que o leitor acesse pesquisas sobre os desafios contemporâneos da inteligência artificial no campo bélico e sobre a acessibilidade do turismo sob a ótica da conformidade normativa e gestão ética na

¹ Porto, Éderson Garin. (2020) *Compliance & Governança Corporativa: uma abordagem prática e objetiva*. Porto Alegre: Lawlaboratory.

mesma obra. Permito-me parabenizar, em nome do IIAC e do ISAL, o labor de todos os participantes desta obra. O evento foi brindado com esta riqueza acadêmica, e a área de pesquisa com os relevantes avanços e inovações trazidas pelos autores. Obrigado a todos que contribuíram neste debate transdisciplinar e transfronteiriço

Por fim, entrego este prefácio ao leitor na certeza de que as páginas seguintes contribuam para a sua pesquisa na área e o convidem a participar das próximas edições do CIACGA. Boa leitura.

Cássio Chechi de Assis

Vice-Presidente do Instituto Ibero-americano de Compliance. Doutorando, Mestre e Especialista em Compliance pela Universidade de Coimbra. Advogado.

APRESENTAÇÃO

Prezados leitores,

É com grande satisfação que me incumbe a apresentação do livro "Temas Atuais de Gestão e Conformidade", uma coletânea de artigos científicos na área do *compliance* e *ESG* (*Environmental, Social, and Governance*), compilados a partir das pesquisas apresentadas no 2º CLBGC — Congresso Luso-brasileiro de Gestão e Conformidade, realizado nos dias 31 de maio e 1º de junho de 2022, no Instituto Superior de Administração e Línguas — ISAL, no Funchal, Ilha da Madeira, em Portugal. Essa obra, disponível no formato ebook, traz uma visão abrangente e atualizada sobre questões fundamentais da conformidade e governança corporativa, em seus mais diversos aspectos multifatoriais.

Aos participantes do evento, foi possível presenciar a gênese e desenvolvimento das pesquisas que culminaram na publicação dos trabalhos aqui reunidos. O Instituto Ibero-americano de Compliance e o ISAL sempre prezaram, ao longo de sua parceria institucional frutífera, receber de braços abertos os mais diversos contributos na área, seja de acadêmicos em iniciação científica, seja de especialistas renomados nas respectivas áreas de atuação.

Independentemente, ao longo dos quatorze capítulos, a coletânea segue um mote fixo: a abordagem do *compliance* e do *ESG* de maneira abrangente, transdisciplinar, relevante e, em nossa avaliação, instigante, na esperança da concordância do leitor. Os trabalhos organizados neste corpo digital único inovam na análise de suas respectivas temáticas e provocam o leitor a abordar o tema por lentes diversas das de outrora.

A obra bem exprime tal fio condutor com o capítulo de abertura: "A Aplicabilidade do *Compliance* na Indústria Pornográfica Mundial" por Fábio Agne Fayet e Thainá Junges Costa. O artigo aborda um tema socialmente controverso e desafiador, discutindo a importância do *compliance* em um setor frequentemente negligenciado, mas de grande relevância, expondo a necessidade da gestão consciente e sustentável em uma área notoriamente hipossuficiente.

Em seguida, por Monique Soares Leite, temos uma análise prática do Poder Judiciário do Brasil em "A Boa Governança Pública como Diretriz Fundamental para os Sistemas de Integridade no Poder Judiciário Brasileiro: Breves Reflexões sobre a Resolução Nº 410/2021 do Conselho Nacional de Justiça". A autora traz à baila um completo mergulho na normatividade interna da Justiça, expondo a pertinência administrativa da governança na gestão administrativa das Cortes nacionais.

Em provocativo exame, temos, após, "A Gestão de Risco nos Contratos Comerciais: Estratégia ou *Compliance*?" por Tatiane Barbosa Aires. O artigo discute a intersecção entre a necessidade de uma gestão em conformidade não só em prol do lucro empresarial, mas, sim, na busca de se dirimir riscos na celebração de contratos de maneira responsável.

Trazendo uma análise prática sob a ótica portuguesa, as autoras Leonilde Rodrigues Dias Olim, Andreia Nicole Pereira Carvalho e Sancha de Carvalho e Campanella, apresentam o estudo "A Importância da Implementação de Programas de *Compliance* nas Instituições de Ensino Superior". As docentes do ISAL, na Ilha da Madeira, analisam acuradamente a experiência de sua instituição, refletindo a visão sob o ponto de vista *macro*, delineando desafios para o Ensino Superior como um todo.

Ainda sob a temática de abordagem prática, passamos ao exercício da advocacia no quinto capítulo, com "Advocacia Multifuncional e *Compliance*: Uma Combinação Necessária" por Camile Souza Costa. Tal trabalho realiza estudo acerca da novel tendência na advocacia: a necessidade de um profissional não unicamente vinculado ao contencioso administrativo e judiciário em interesse de seus clientes, mas dotado de uma gama mais ampla de capacidades de resolução de problemas e a intersecção desta tendência com o *compliance*.

Por sua vez, Juliano Astor Corneau traz importante contributo à área do *criminal compliance* com "Compliance e o Papel do Direito Administrativo Sancionador no Combate à Criminalidade Econômica: Aspectos da Lei 14.133/2021". Seu exame da nova lei no ordenamento jurídico brasileiro, cujos efeitos a longo prazo ainda são dignos de especulação, leva o leitor ao mergulho do necessário questionamento acerca da subsidiariedade do Direito Penal, na busca de solução menos gravosa como preceito máximo do Estado Democrático de Direito.

Diogo José Costa Goes traz um assunto de relevante importância social na atualidade para as lentes do *compliance* com "*Compliance* na Gestão Educacional: Reflexão sobre o Desenvolvimento Comunitário e a Emancipação Social". O artigo aborda com propriedade a implementação de instrumentos de conformidade para lidar com os desafios da docência, como o *bullying*.

O trabalho do capítulo VIII, "ESG e *Compliance*: Benefícios de sua Aplicação nas Pequenas e Médias Empresas", de Beatriz Maximo Yamasaki e Carolina Lanzini Scatolin, acertadamente divorcia o chavão da área de sua estereotípica conexão com as grandes corporações, evidenciando benefícios e necessidades de um programa de conformidade para todo e qualquer empreendedor.

Após, Wilson Engelmann, apresenta "Governança e Sandbox: Construindo Modelos de Autorregulação às Nanotecnologias". O estudo explora o intrincado e transdisciplinar tema da construção de um laboratório onde se possa realizar o desenvolvimento, orgânico, prático e real, de modelos de regulação a partir de princípios norteadores.

Em sequência, "Mineração Responsável: Benefícios e Limitações do *Compliance*", por Nathalia de Castro e Souza, traz à coletânea um contributo necessário. Como é cediço aos leitores brasileiros, face às recentes tragédias públicas e notórias, é de suma importância chamar ao debate a indústria da mineração, seus riscos e consequências ao capital ambiental e humano, quando se trata de gestão responsável e sustentável.

Segue-se com mais um importante estudo de caso prático, com "O 'Sinal de Vida' na Faixa de Pedestres em Brasília: Lições de uma Intervenção Cultural Bem-sucedida a Serviço das Políticas Anticorrupção", por Daniele Resende Duarte Saad El Seoudi. O artigo aborda, de maneira inovadora e transdisciplinar, uma campanha de

conscientização do Distrito Federal brasileiro como um precedente valioso a se tomar na prevenção à corrupção.

Éverton Luís Marcolan Zandoná aborda a nova tecnologia ao serviço do Processo Civil brasileiro com "*Smart Contracts* como Títulos Executivos Extrajudiciais na Fundamentação da Tutela Jurisdicional Executiva". O capítulo discute a possibilidade de considerar a exequibilidade de dívidas com autenticação em *blockchain*, prescindindo processo de conhecimento.

Realizando uma abordagem na área do turismo, Aldira Raquel Paula Maia, em seu trabalho, "The New Realities of Tourist Experiences with the Use of Electronic Tools", explora como a tecnologia pode inovar na indústria turística com as mais diversas possibilidades de interação entre visitante e destino antes impensáveis.

Por final, encerra-se a coletânea com seu Capítulo XIV, "Um Estudo dos Pilares do Programa de Integridade Corporativa e *Compliance* do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE" por Marcio Pires Fonseca e Marcello Pires Fonseca. O último estudo apresenta exame detalhado da contribuição do fundamental SEBRAE ao crescimento econômico brasileiro sob a visão da correta utilização de recursos públicos (legal, ética e sustentavelmente).

Nas próximas páginas, o leitor encontrará o ápice de inúmeros dias de análise de diversos pesquisadores, que desaguaram em dois dias de debates e profunda troca de conhecimento, para que a gestação destas pesquisas se completasse. Em nome de todos os organizadores, agradecemos a abertura da obra, e a entregamos na esperança que os diversos temas abordados trarão, ao leitor, contributos valiosos ao progresso da gestão com ética, responsabilidade e transparência corporativa.

Boa leitura!

Comissão Organizadora do CLBGC 2022

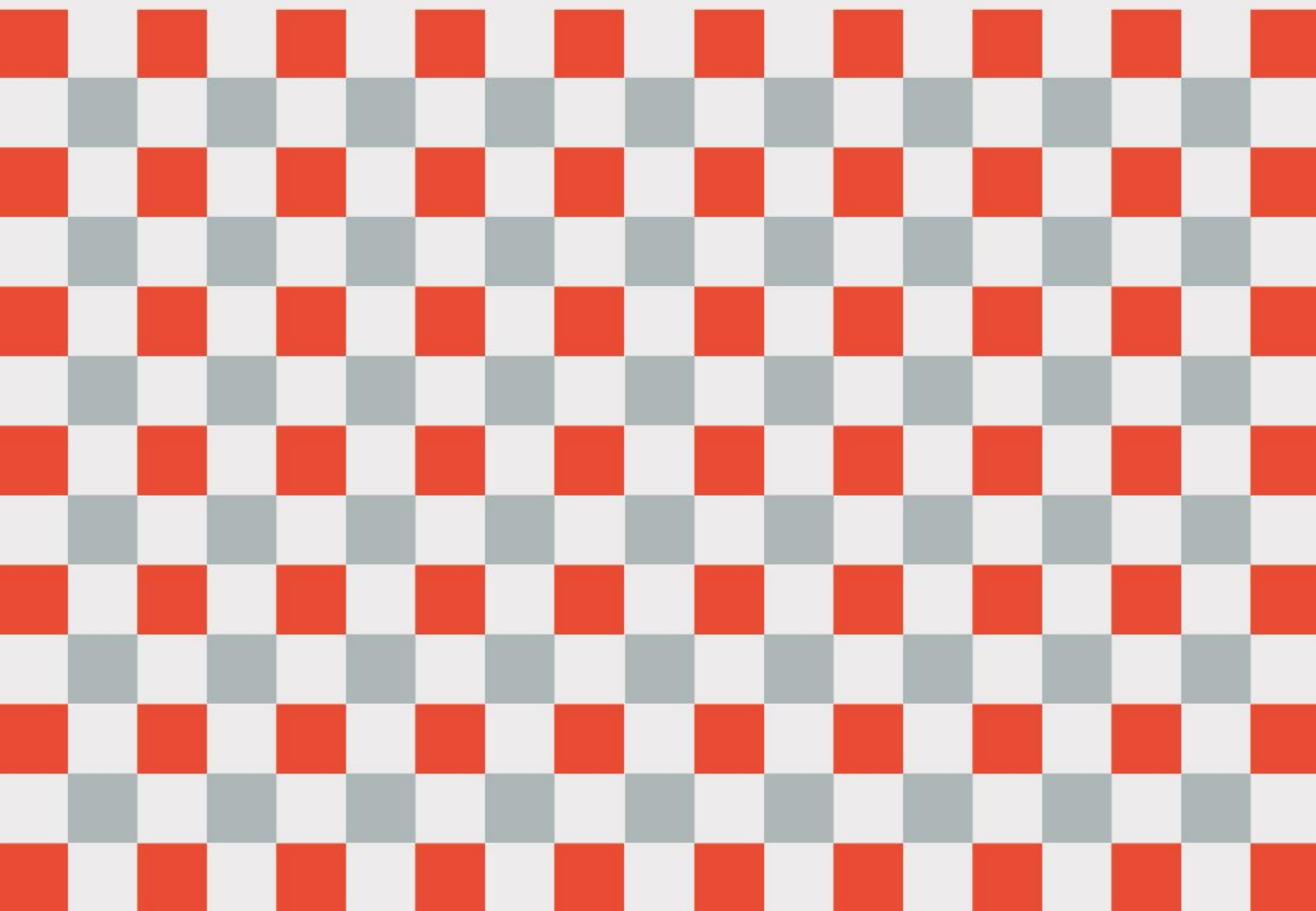
ÍNDICE

CAPÍTULO I	12
A APLICABILIDADE DO COMPLIANCE NA INDÚSTRIA PORNOGRÁFICA MUNDIAL	13
Fábio Agne Fayet Thainá Junges Costa	
CAPÍTULO II	25
A BOA GOVERNANÇA PÚBLICA COMO DIRETRIZ FUNDAMENTAL PARA OS SISTEMAS DE INTEGRIDADE NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: BREVES REFLEXÕES SOBRE A RESOLUÇÃO Nº 410/2021 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	26
Monique Soares Leite	
CAPÍTULO III	44
A GESTÃO DE RISCO NOS CONTRATOS COMERCIAIS: ESTRATÉGIA OU COMPLIANCE?	45
Tatiane Barbosa Aires	
CAPÍTULO IV	58
A IMPORTÂNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE COMPLIANCE NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	59
Leonilde Rodrigues Dias Olim Andreia Nicole Pereira Carvalho Sancha de Carvalho e Campanella	
CAPÍTULO V	72
ADVOCACIA MULTIFUNCIONAL E COMPLIANCE: UMA COMBINAÇÃO NECESSÁRIA	73
Camile Souza Costa	
CAPÍTULO VI	85
COMPLIANCE E O PAPEL DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO COMBATE À CRIMINALIDADE ECONÔMICA: ASPECTOS DA LEI 14.133/2021	86
Juliano Astor Corneau	
CAPÍTULO VII	101
COMPLIANCE NA GESTÃO EDUCATIVA: REFLEXÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO E A EMANCIPAÇÃO SOCIAL	102
Diogo José Costa Goes	

CAPÍTULO VIII	131
ESG E COMPLIANCE: BENEFÍCIOS DE SUA APLICAÇÃO NAS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS	132
Beatriz Maximo Yamasaki Carolina Lanzini Scatolin	
CAPÍTULO IX	148
GOVERNANÇA E SANDBOX: CONSTRUINDO MODELOS DE AUTORREGULAÇÃO ÀS NANOTECNOLOGIAS	149
Wilson Engelmann	
CAPÍTULO X	164
MINERAÇÃO RESPONSÁVEL: BENEFÍCIOS E LIMITAÇÕES DO COMPLIANCE	165
Nathalia de Castro e Souza	
CAPÍTULO XI	183
O “SINAL DE VIDA” NA FAIXA DE PEDESTRES EM BRASÍLIA: LIÇÕES DE UMA INTERVENÇÃO CULTURAL BEM-SUCEDIDA A SERVIÇO DAS POLÍTICAS ANTICORRUPÇÃO	184
Daniele Resende Duarte Saad El Seoudi	
CAPÍTULO XII	200
SMART CONTRACTS COMO TÍTULOS EXECUTIVOS EXTRAJUDICIAIS NA FUNDAMENTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL EXECUTIVA	201
Éverton Luís Marcolan Zandoná	
CAPÍTULO XIII	215
THE NEW REALITIES OF TOURIST EXPERIENCES WITH THE USE OF ELECTRONIC TOOLS	216
Aldira Raquel Paula Maia	
CAPÍTULO XIV	228
UM ESTUDO DOS PILARES DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE CORPORATIVA E COMPLIANCE DO SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS- SEBRAE	229
Marcio Pires Fonseca Marcello Pires Fonseca	

Temas atuais
de **Gestão e
Conformidade**

Capítulo 1



**A APLICABILIDADE DO COMPLIANCE NA INDÚSTRIA PORNOGRÁFICA
MUNDIAL**
THE APPLICABILITY OF COMPLIANCE IN THE GLOBAL PORN INDUSTRY

Fábio Agne Fayet²
Thainá Junges Costa³

RESUMO: A pornografia se resume àquilo que todos acham vulgar, poucos assumem, mas quase todos consomem; caso contrário, ela não existiria há tantos anos no mercado, e não teria um faturamento de aproximadamente 100 bilhões de dólares anualmente no mundo inteiro. O entrave, no entanto, não está na vulgaridade: a pornografia abrange desde sexo entre adultos à sexualização de crianças, propiciando o desenvolvimento do gosto sexual pela coerção. Assim, busca-se entender como seria possível regularizar e ajudar o Estado a controlar a indústria pornográfica. Pensando nisso, este estudo visa responder a seguinte problemática de pesquisa: é possível aplicar o *compliance* na indústria pornográfica mundial? Nessa indagação, reside o objetivo principal desta pesquisa e acredita-se que a hipótese resultará de uma positiva com certa relevância e urgência para adoção dessa medida. A fim de responder a problemática, utilizar-se-á o método de pesquisa exploratório bibliográfico.

PALAVRAS-CHAVE: indústria pornográfica; crimes sexuais; pornô; compliance; criminal compliance.

ABSTRACT: Pornography boils down to what everyone finds vulgar, few assume it, but almost everyone consumes it, otherwise it wouldn't have been on the market for so many years and wouldn't have a turnover of approximately 100 billion dollars annually worldwide. The obstacle, however, is not vulgarity, pornography ranges from sex between adults to the sexualization of children and the development of a sexual taste through coercion. Therefore, it seeks to understand how it would be possible to regulate and help the State to control the pornographic industry. With that in mind, this study aims to answer the following research problem: Is it possible to apply compliance in the global pornographic industry? In this question, lies the main objective of this research and it is believed that the hypothesis will result in a positive one with some relevance and urgency for the adoption of this measure. In order to answer the problem, the exploratory bibliographic research method will be used.

KEYWORDS: pornographic industry; sex crimes; porn; compliance; criminal compliance.

² Doutor em Ciências Criminais. Professor de Direito Penal e Processo Penal do Centro Universitário da Serra Gaúcha – FSG. E-mail: fabio.fayet@fsg.edu.br

³ Bacharela em Direito pelo Centro Universitário da Serra Gaúcha – FSG. E-mail: thainajunges@hotmail.com

INTRODUÇÃO:

A Indústria Pornográfica Mundial é um mercado extremamente lucrativo. Com faturamento anual de aproximadamente 100 bilhões de dólares, diversos homens e mulheres trabalham em cenas da pornografia: atores, diretores, roteiristas, câmeras, maquiadores, dentre tantos outros profissionais. Assim como em qualquer cenário da televisão, esta indústria possui necessidades e demandas, que merecem cuidado e regularização. Imprescindível ressaltar que muitas pessoas não visualizam os filmes pornôs como um filme comum, como qualquer outro gênero e, por isso, acabam tangenciando e negligenciando a atenção que os trabalhadores dessa indústria exigem.

É evidente que há um número considerável de telespectadores desse conteúdo, já que, senão, não haveria tantas produtoras e tantos anos de mercado. O entrave, entretanto, não está na vulgaridade: a pornografia vai de sexo entre adultos à sexualização de crianças e desenvolvimento do gosto sexual pela coerção. Pensando nisso, este estudo visa responder a seguinte problemática de pesquisa: é possível aplicar o compliance na indústria pornográfica mundial? Nessa indagação, reside o objetivo principal desta pesquisa e acredita-se que a hipótese resultará de uma positiva com certa relevância e urgência para adoção dessa medida, já que a indústria está crescendo cada dia mais e, em consequência, as demandas também estão.

Como objetivos gerais, visa-se conhecer as irregularidades da indústria pornográfica e demonstrar como cada uma poderia ser sanada com o *compliance*. A fim de responder a problemática, utilizar-se-á o método de pesquisa exploratório bibliográfico, pois verifica-se ser um método eficiente e que se aproxima da realidade que se almeja buscar.

Este estudo tem importância científica, social, jurídica e cinematográfica. *Científica*, pois abordar-se-ão questões doutrinárias importantes; *social*, uma vez que conhecer-se-ão as realidades dos que necessitam da regularização para conseguirem sobreviver de sua profissão; *jurídica*, tendo em vista que entender-se-á os diversos casos que foram ao judiciário em razão da ausência de regulamentação; e *cinematográfica*, porque a indústria pornográfica faz parte do cinema, e, por isso, visa-se ajudar a regulá-la por meio do *compliance*.

1. AS IRREGULARIDADES DA INDÚSTRIA PONOGRÁFICA MUNDIAL

De início, identifica-se que cenas de agressão são uma regra: incitação de crimes de violência contra mulheres e meninas, representação de jovens estupradas e torturadas se tornaram normais nesse gênero cinematográfico (Reist e Bray, 2011, p. 26). A violência contra as mulheres é uma violação dos direitos humanos, e, mesmo assim, essa indústria segue produzindo e distribuindo cenas com as mais diversas agressões (Sonderegger, 2011 p. 125). Um rápido acesso em *sites* pornográficos mostra de que forma a pornografia vem moldando a sexualidade de crianças e adolescentes: mulheres submissas, violentadas, humilhadas e lésbicas fetichizadas (Zanetti e Motta, 2017).

Nesse caso, o entrave se revela em um estudo, realizado ainda em 1998, que mostra que 97% dos delitos sexuais juvenis revelam o envolvimento do acusado com a pornografia. Evidentemente que em 1998 o acesso à pornografia era mais difícil e mesmo assim, os dados são exorbitantes (Sonderegger, 2011, p. 125). Certamente que, com a facilidade de acesso de hoje em dia e tendo em vista não ter havido grandes mudanças para regularizar as cenas, os dados, talvez, não tenham mudado; quiçá, sejam até ainda maiores.

É notório, pois, que tais cenas influenciam telespectadores, estupradores e pedófilos, que veem, na mulher, esse objeto de prazer que a própria pornografia proporciona. Foucault (1988), em seu livro *“A História da Sexualidade 2: o uso dos prazeres”*, já explicava que nossa sexualidade também é influenciada pela cultura.

Ainda, a indústria fomenta a sexualização e pornificação de crianças e adolescentes: o chamado “pseudo pornografia infantil” (PPI). Este gênero pode ser produzido de quatro formas: a) a imagem de uma criança é sexualizada de forma inadequada (por exemplo, roupas removidas); b) adultos trajados com uma imagem sexualizada de uma criança (por exemplo, redução no tamanho dos seios, remoção de pelos pubianos, vestimentas infantis e voz afinada); c) a imagem de uma criança é sobreposta em uma imagem sexualizada de um adulto ou criança (por exemplo, uma criança segurando um brinquedo pode ser sobreposta de uma forma que faz parecer que está segurando o pênis de um homem); ou d) criação de uma montagem de imagens abusivas (Reis, 2016, p. 46). O método mais comum para produção das cenas é o segundo.

Nota-se que a pseudo pornografia infantil representa a vitimização sexual de uma criança. Em razão disso, muitos países proibiram a utilização desse gênero. Por outro lado, os EUA, principal país produtor da pornografia, ainda permite. Em 1996, foi criada a Lei de Prevenção da Pornografia Infantil (CPPA, sigla no original), visando proteger as crianças da exploração sexual *online*, criminalizando representações sexualmente explícitas que pareçam envolver menores (Mendes, 2017, p. 98). No entanto, em 2002, uma decisão da Suprema Corte dos EUA concordou que a criminalização da "pornografia infantil virtual" sob o CPPA seria inconstitucional, argumentado que nenhuma criança real é prejudicada (Reinaldo Filho, 2017, p. 98).

Em vista disso, é imprescindível o questionamento sobre qual a influência que a PPI tem na vida do consumidor. Pode-se dizer que, como hipótese, há dois possíveis vieses. O primeiro, de que o consumidor se dá por satisfeito ao consumir esse tipo de conteúdo; já o segundo, de que a visualização deste conteúdo incita a violência contra crianças e adolescentes e até influencia em condutas sexuais criminosas.

Do ponto de vista da psicologia e da psiquiatria, o sexo cibernético (envolvendo menores ou não) é uma forma de psicopatologia e um sintoma de comportamento neurótico compulsivo, podendo ser um vício, dependendo da forma e frequência que é consumida (Riva, 2005. p. 234). Em particular, a pornografia infantil cibernética é considerada um elemento de relações de poder doentias, nas quais um adulto abusa de menores para seus próprios prazeres. Esses atos de abuso, no mundo real, são frequentemente desencadeados por adultos que têm fantasias sexuais prejudiciais à saúde envolvendo menores (Riva, 2005. p. 235).

Além da psicologia, a polícia estima que cerca de 25% a 50% dos indivíduos que veem e comercializam pornografia infantil cibernética também cometeram atos de abuso sexual infantil (Mendes, 2017, p. 135). Sendo assim, resta notório que PPI pode ser prejudicial se não for regularizada, principalmente sob o ponto de vista de agentes da saúde que cuidam da saúde mental e sexual humana.

Ademais, há uma quantidade absurda de pornografia irregular, onde cenas são gravadas e publicadas de maneira ilegal com menores de idade. Entre janeiro e abril de 2021, foram denunciadas, à *Safernet Brasil*, 15.856 páginas relacionadas com pornografia infantil, das quais 7.248 foram removidas por indício de crime (Safernet, 2011). Insta ressaltar que as ilegalidades registradas e denunciadas são muitas, mas

há ainda mais ilegalidades não comunicadas, e que o Estado dificilmente conseguirá acessá-las sem que sejam noticiadas.

Além disso, não se pode afirmar que os atores estão realmente atuando diante de uma cena de violência e abuso sexual. A atuação é uma mera dedução, que nem sempre possui premissa verdadeira. Neste âmbito, cumpre gizar que, para a caracterização de crime de estupro, basta o constrangimento da vítima (Brasil, 1940), e que, destarte, um mercado não regulamentado dessa natureza pode trazer enormes perigos para aqueles que o sustentam.

Sobre isso, insta mencionar o relato de um diretor em um site americano (*Gag me and then fuck me*): *“a gente faz elas engasgarem até a maquiagem borrar e deixamos todos os outros buracos ardendo — vaginal, anal, dupla penetração e qualquer ato envolvendo um pinto e um orifício. E depois damos um banho grudento nelas”* (Cunha, 2018 p. 94).

Como exemplo, tem-se a ex-atriz pornográfica Linda Boreman, que revela, em sua autobiografia, ter sido vítima de estupro, violência doméstica e prostituição, relatando que, no dia de sua primeira produção fílmica, foi com seu marido, Chuck Traynor, para uma reunião de negócios e, chegando lá, ele a obrigou a ter relações sexuais com outros cinco homens que estavam no local, lhe ameaçando com uma arma (Boreman, 1980, p. 31).

Boreman narra uma série de agressões ocorridas em seu relacionamento e em sua vida de atriz pornô. Famosa após a produção de *“Garganta Profunda”*, filme que arrecadou seiscentos milhões de dólares — sendo apenas mil e duzentos dólares destinados à atriz (Barbieri, 2017) —, relata que seu marido recebeu dinheiro para lhe entregar a um estupro coletivo, bem como recebeu para que ela praticasse zoofilia, definindo o ato como o pior momento de sua vida. A atriz menciona: *“quando você vê ‘Garganta Profunda’, você está me vendo ser estuprada”* (Boreman, 1980). Falecida em 2002, a atriz foi pilar do ativismo anti-pornográfico, afirmando que testemunhou muita crueldade na indústria pornográfica.

Há também uma nítida discrepância entre a presença de mais homens em posições de decisão. É evidente que a desigualdade das relações de poder (e, consequentemente, discriminação de gênero) se faz presente na sociedade em todas as dinâmicas, sejam elas privadas ou públicas (Verbicaro e Homci, 2019, p. 53). Entretanto, isso fica ainda mais evidente na pornografia, fazendo com que as atrizes

não se sintam compreendidas durante as cenas, reforçando todo o pensamento machista e patriarcal.

A cultura predetermina o papel de cada um, os comportamentos e o que está disposto a conhecer e a sentir. Na cultura patriarcal, as mulheres nasceram para um papel sexual, uma figura passiva e submissa no cenário cultural homem/mulher presa na busca pela beleza e a um padrão estético para satisfação do homem (Dworkin, 1974).

2. DA APLICABILIDADE DO COMPLIANCE NA INDÚSTRIA PORNOGRÁFICA MUNDIAL

Expostos os problemas da indústria pornográfica, veja-se que é importante dificultar o acesso precoce à pornografia, mas a simples proibição é ineficaz. É preciso mudar a forma com que a pornografia é consumida, criar demandas por conteúdos menos machistas, violentos e humilhantes. Além disso, combater o machismo, a misoginia, a LGBTfobia, fazendo-se necessário construir uma relação saudável com a masturbação e a descoberta do próprio corpo (Barros e Barbosa, 2022).

Com isso, analisa-se a possibilidade de regularizar a profissão e a indústria pornográfica com o *compliance*, já que o Estado não a tem regulado de forma ágil e eficaz. Com o *compliance*, o ente estatal poderia obter sistemas específicos e individualizados de regulação e contaria com o apoio de grupos de trabalho bilaterais ou de órgãos administrativos compostos por representantes.

Sabe-se que os programas de *compliance* são criados por meio de correção estatal e privada, com uma análise entre direito, teoria jurídica, criminologia, sociologia e a economia, visando principalmente impedir crimes e problemas futuros e cuidar dos valores da empresa (Sieber, 2013).

Tais programas não abarcam apenas interesses na área de empresa com os objetivos dos proprietários, mas visam entender o interesse coletivo (proprietários, funcionários, administradores, demais trabalhadores, parceiros de negócios, terceiros e consumidores). Além disso, buscam entender os interesses sociais (Sieber, 2013). No caso da indústria pornográfica, o *compliance* precisaria de especialistas de diversas áreas para regularizar todas as demandas pertinentes: desde a área trabalhista até à cinematográfica.

Inicialmente, se faz necessário a participação de um profissional do direito do trabalho, a fim de verificar se a legislação do país está de acordo com o contrato do profissional atuante. O *compliance* trabalhista almeja mitigar riscos e prejuízos e evitar a responsabilização por condutas ilegais, por meio da adequação e respeito às leis, acordos e convenções coletivas de trabalho (Fachini, 2022). Assim, as produtoras manteriam todos os aspectos trabalhistas dentro da legalidade: modalidades de contratos, processos de recrutamento, segurança no trabalho, contratação de terceirizados, cláusulas, impostos, jornada de trabalho, definição de funções, horários, adicionais, políticas de remuneração e comportamentos permitidos e proibidos (Fachini, 2022). Destarte, casos como o das atrizes Linda Boreman e Mia Khalifa — que iniciou a carreira na indústria com 21 anos, após um homem convidá-la para ser modelo e a fez assinar contratos sem saber do que verdadeiramente se tratava (Nabuco, 2022) — poderiam ter sido evitados, e, conseqüentemente, indenizações e demais processos judiciais também.

Além disso, a atuação do *criminal compliance* também se faz necessário na indústria. Isto porque é fundamental que não haja dúvidas acerca de uma atuação, e é necessário que se tenha certeza de que determinada cena foi completamente interpretada sem violações ou agressões verdadeiras durante as gravações. Insta mencionar que, para que o crime de estupro se consuma, basta a vítima se sentir constrangida a praticar conjunção carnal ou ato libidinoso, mediante violência ou grave ameaça (Brasil, 1940). Logo, a prática de atos descritos pela fala do diretor norte-americano supracitado (*“deixamos todos os outros buracos ardendo”*) pode sim ser considerada delito de estupro. Nesse sentido, ressalta-se a intencionalidade dos verbos dispostos na lei, não havendo previsão de ação com constrangimento por imperícia, imprudência ou negligência (Fayet, 2011, p. 67). Portanto, os produtores não podem alegar mera imprudência nesses casos. Com a cena pronta, ninguém sabe o que a atriz passou, tampouco sabe se ela pediu para cessar a encenação, por isso, o *criminal compliance* precisa atuar. A principal característica atribuída ao *criminal compliance* é a prevenção, ou seja: parte-se de uma análise dos controles internos e das medidas que podem prevenir a persecução penal da empresa (Saavedra, 2011). A conformidade criminal definiria os valores e objetivos da empresa, analisaria os riscos específicos, investigaria possíveis violações na lei, estabeleceria medidas internas para cessar os abusos e criaria estruturas efetivas que estimulariam o

aprimoramento e respeito às medidas impostas (Sieber, 2013). Dessa forma, as produtoras estariam prevenindo possíveis riscos penais no ambiente, evitando indenizações, bem como as atrizes se sentiriam mais acolhidas no local de trabalho, já que haveria normatividade para tutelar a sua saúde física e mental.

É fundamental, também, a atuação da área da saúde junto à equipe de *compliance*, para cuidar da saúde dos envolvidos nas cenas sexuais. Há relatos de participantes que se contaminaram com o HIV durante a produção por não poderem fazer o uso de preservativos (Bouys, 2010). Em razão disso, e de demais doenças sexualmente transmissíveis, se percebe a urgência de profissionais da saúde trabalhando em conjunto com o programa de conformidade. Além disso, a expectativa de vida de uma atriz pornô é de 36 anos, e as principais causas de morte envolvem HIV, suicídio, homicídio e abuso de drogas (Pink Cross). Portanto, o auxílio de psicólogos é igualmente fundamental na prevenção, para que seja tratada a saúde mental dos atores, evitando eventual desenvolvimento de depressão, ansiedade, demais transtornos mentais e até o suicídio. Não só para isso, mas, de igual modo, uma equipe de psicólogos e psiquiatras para analisar as cenas e a influência delas nos consumidores. Dessa forma, eles devem estudar os limites e as consequências dessas induções de modo que sejam evitados futuros crimes sexuais.

É evidente que, para o controle em relação ao crime empresarial e ao direito penal, não basta verificar a conformidade somente após as investigações expostas pela administração da empresa, então resta demonstrada a importância daquilo que previne a criminalidade, qual seja, o *compliance* (Sieber, 2013). Ao longo dos anos, foram inúmeras denúncias, investigações — além de indenizações milionárias — contra as produtoras pornográficas, demonstrado que chegou o momento de produzirem conteúdo adulto de forma segura e sem violações de direitos.

Nesse âmbito, é lógico que toda a pornografia irregular, realizada clandestinamente e com o envolvimento de menor de idade, não adotará o sistema do *compliance*. Não obstante, há, de um lado, empresas complexas e especializadas que cometem delitos e precisam ser regularizadas; e, de outro lado, um poder público que se revela ineficiente para realizar, sozinho, a persecução dessa criminalidade (Forigo, 2017 p. 31). Dessa maneira, com a regularização de algumas produtoras, o Estado poderá fazer suas investigações de forma mais eficiente.

Por isso, precisa ser de interesse estatal que as produtoras adotem os programas de *compliance*. Dessa forma, o Estado pode não só incentivar, mas também ser titular do poder regulatório, recorrendo aos agentes particulares para que colaborem e reorientando sua atuação por meio de um intervencionismo à distância, valendo-se da empresa para cumprir seus fins. Através da delegação de parte de sua função regulatória para as próprias empresas, o poder público não cede à titularidade dessa função, pois o ente privado age de forma subordinada aos interesses predeterminados pelo Estado (Forigo, 2017 pp. 31-32).

Por fim, cumpre destacar que a autorregulação possui quatro elementos. Primeiro, vê-se a necessidade de que as empresas estabeleçam normas de comportamento. O segundo elemento corresponde à melhora dos sistemas de informação e documentação. A terceira característica, por sua vez, consiste na designação de pessoas e órgãos pela pessoa jurídica que sejam responsáveis pelo zelo na efetividade da organização empresarial, tais como os órgãos de criminal compliance e cumprimento dos comitês de auditoria. Por fim, o quarto elemento concerne à exigência de um controle externo que certifique, avalie ou audite a idoneidade do sistema de autorregulação (Martín, 2015, pp. 5-7).

Ademais, por ser uma indústria cinematográfica, e por haver vários gêneros dentro dos filmes pornô, o *compliance* é a melhor forma de regularizar, já que não existe um programa de cumprimento legal. Isto é, cada empresa, conforme a atividade exercida, pode avaliar os riscos próprios do exercício daquela atividade, pois possui necessidades específicas de proteção (Coca Vila, 2013, p. 61).

3. À GUIA DE CONCLUSÃO

Conforme visualizado, a Indústria Pornográfica Mundial é um mercado extremamente lucrativo, entretanto possui uma série de violações de direitos humanos e irregularidades conforme as legislações. Com isso, este estudo atingiu o principal objetivo: responder à problemática de pesquisa, que requeria saber sobre a possibilidade de aplicação do *compliance* na indústria pornográfica mundial. Pensando em todos os problemas que possui a pornografia, não só é possível a aplicação do *compliance*, como tem-se urgência na adoção da medida. Quanto aos objetivos gerais, conheceram-se as irregularidades da indústria pornográfica e

demonstrando-se como cada uma poderia ser sanada com a adoção de programas de conformidade, de modo que se dá por atingido o objetivo geral.

Além disto, este estudo permitiu o vislumbre de que a interdisciplinaridade se encontra também no *compliance*, que pode agregar profissionais de várias áreas para regularizar de acordo com a demanda. Afinal, o grande problema da pornografia é ser o próprio reflexo da sociedade em que vivemos. Ela não cria abusadores, pedófilos, estupradores, mas reflete uma sociedade repleta deles e os naturaliza. Assim como naturaliza a sexualização precoce das meninas, o sexo violento, e, acima de tudo, a vontade masculina.

Isto posto, veja-se que a intenção não é banir gêneros fílmicos, mas sim regularizá-los e estudar a intervenção deles na sociedade, limitando possíveis influências negativas. Da mesma forma, não se pretende criminalizar a conduta de uma atriz pornô ou criar novos tipos penais, e sim regularizar as produtoras conforme a legislação vigente.

Sabe-se que o poder estatal é importantíssimo para fiscalizar e punir as irregularidades, entretanto ele não tem se mostrado eficiente e, por isso, depende de entidades privadas para auxiliá-lo. Neste caso, a melhor maneira de regularizar é justamente adotando um programa de *compliance*.

REFERÊNCIAS

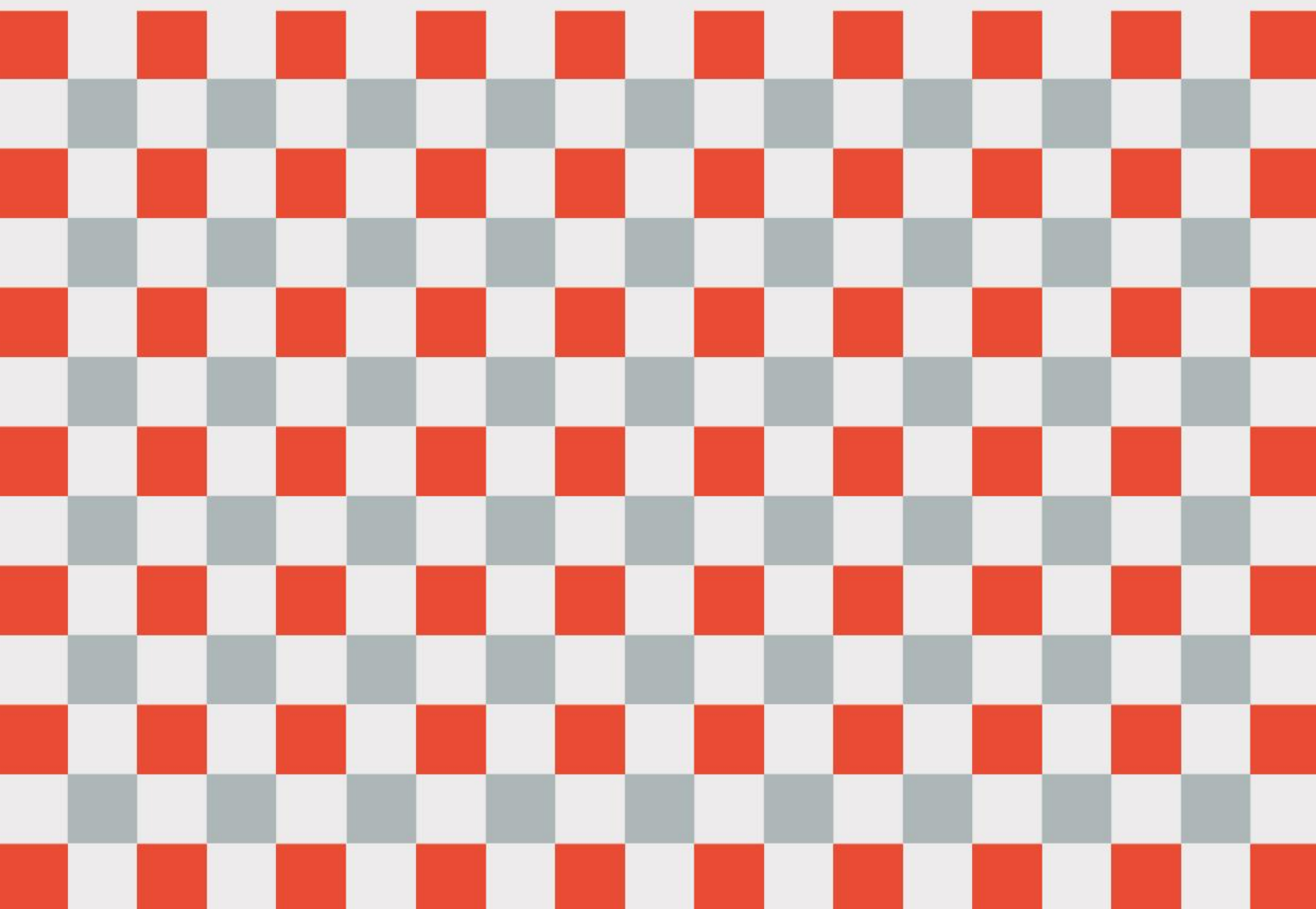
- Barbieri Jr., M. (2017). *Linda Lovelace: a ficção e as cenas reais da estrela pornô de Garganta Profunda*. Veja São Paulo. São Paulo, SP. Recuperado de <https://vejasp.abril.com.br/coluna/tudo-cinema/linda-lovelace-a-ficcao-e-as-cenas-reais-da-estrela-porno-de-garganta-profunda/>
- Barros, A. M. D. B. e Barbosa, R. N. (2021). Indústria Pornográfica E A Violência Oculta Contra As Mulheres. *Revista Científica do UBM*, 46.
- BOUYS, G. (2010). *Ator pornô infectado pelo HIV ataca indústria e defende uso de preservativo*. DiviNews. Recuperado de: <https://divinews.com/2010/12/09/ator-porno-infectado-pelo-hiv-ataca-industria-e-defende-uso-de-preservativo/>
- Coca Vila, I. (2013). ¿Programas de Cumplimiento como forma de autorregulación regulada? In J.M. Silva Sánchez (Dir.) e R. MONTANER FERNÁNDEZ (Coord.). *Criminalidad de empresa y compliance: prevención y reacciones corporativas*. Barcelona: Atelier.

- Cunha, N. (2018). O Movimento Antipornografia Contra uma Indústria Bilionária. *Revista Zion*, 1, 90 – 97.
- Dworkin, A. (1974). *Woman Hating*. Nova York: Plume.
- Safernet Brasil (2021). *Denúncias de pornografia infantil cresceram 33,45% em 2021, aponta a Safernet Brasil*. Recuperado de: <https://new.safernet.org.br/content/denuncias-de-pornografia-infantil-cresceram-3345-em-2021-aponta-safernet-brasil>
- Fachini, T. *Compliance Trabalhista: o que é, vantagens e como aplicar*. Projuris. Recuperado de: <https://www.projuris.com.br/compliance-trabalhista/#:~:text=O%20compliance%20trabalhista%20%C3%A9%20um,e%20conven%C3%A7%C3%B5es%20coletivas%20de%20trabalho>, acessado em 10 de setembro de 2022.
- Foucault, M. (1984). *História Da Sexualidade 2: O Uso Dos Prazeres* (8ª ed., vol. 15). Rio de Janeiro: Graal.
- Gonçalves, J. F. (2021). *Os Impactos Da Perícia Forense Computacional No Combate A Pornografia Infantil*. Monografia de graduação em direito, Centro Universitário Curitiba, Curitiba, PR, Brasil.
- Mendes, I. S. C. (2017). *Pornografia infantil: novos problemas face ao paradigma da pornografia virtual?* Dissertação de mestrado em direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.
- Nabuco, N. (2022). *Ex-atriz de conteúdo adulto é uma das principais vozes na denúncia ao abuso do mercado pornográfico*. Prensa de Babel, julho de 2022. Recuperado de: <https://prensadebabel.com.br/ex-atriz-de-conteudo-adulto-e-uma-das-principais-vozes-na-denuncia-ao-abuso-do-mercado-pornografico/>
- Nieto Martín, A. (2008). Responsabilidad social, gobierno corporativo y autorregulación: sus influencias en el derecho penal de la empresa. *Política Criminal*, Talca, 3(5), 1-18. Recuperado de: http://www.politicacriminal.cl/n_05/A_3_5.pdf
- Reist, M. T. e BRAY, A. (2011). Introduction: Unmasking a Global Industry. In REIST, M. T. Reist e A. BRAY (Orgs.) *Big Porn Inc: Exposing the harms of the global pornography industry*. Australia: Spinifex.
- Reis, G. A. A. C. (2016). Abordagens para detecção automática de pornografia infantil em imagens digitais. *Acta de Ciências e Saúde*, 05(2).
- Saavedra, G. (2011) As Reflexões iniciais sobre criminal compliance. *Boletim IBCCRIM*, 18(218),11-12.

- Sieber, U. (2013). *Programas de “Compliance” En El Derecho Penal De La Empresa*. Adan Nieto. *El derecho penal económico en la era de la compliance*. Valência: Editorial Tirant lo Blanch.
- Sonderegger, R. (2011). *Neurotica: Modern Day Sexual Repression*. In REIST, M. T. Reist e A. BRAY (Orgs.) *Big Porn Inc: Exposing the harms of the global pornography industry*. Australia: Spinifex.

Temas atuais
de **Gestão e
Conformidade**

Capítulo 2



A BOA GOVERNANÇA PÚBLICA COMO DIRETRIZ FUNDAMENTAL PARA OS SISTEMAS DE INTEGRIDADE NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: BREVES REFLEXÕES SOBRE A RESOLUÇÃO Nº 410/2021 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

THE GOOD PUBLIC GOVERNANCE AS A FUNDAMENTAL GUIDELINES FOR INTEGRITY SYSTEMS IN THE BRAZILIAN JUDICIAL POWER: BRIEF REFLECTIONS ON RESOLUTION No. 410/2021 OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE

Monique Soares Leite⁴

RESUMO: O presente trabalho objetiva a realização de reflexões acerca de como a boa governança se encontra contextualizada e abrangida pelo escopo e alcance da Resolução nº 410/2021, do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece as normas gerais e diretrizes voltadas à instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário. A abordagem do tema, que utiliza pesquisa doutrinária e de legislação, utiliza a definição e construção do conceito de boa governança na Administração Pública, bem como a pesquisa acerca da existência de outras bases normativas, que viabilizem o arcabouço jurídico necessário para o alcance das finalidades estabelecidas relativamente ao estímulo pretendido para o desenvolvimento de um novo modelo de gestão e de boas práticas de governança pelo Poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: integridade; boa governança; poder judiciário; conduta ética.

ABSTRACT: The present work aims to reflect how good governance is contextualized and covered by the scope of Resolution nº 410/2021, by National Council of Justice, relatives of integrity within the Judiciary. The approach to the topic, which uses doctrinal research and legislation, uses the definition and construction of the concept of good governance in Public Administration, as well as research on the existence of other normative bases, which enable the necessary legal framework to achieve the purposes established in relation to the intended stimulus for the development of a new management model and good governance practices by the Judiciary.

KEY WORDS: integrity; good governance; judiciary; ethical conduct.

⁴⁴ Graduada em Direito. Especialista em Direito Administrativo (PUC/MG) e em Direito Processual Civil ANHANGUERA/UNIDERP). Profissional certificada em Compliance (CPC-A e CPC-PD) pela LEC/FGV. Membro CWC (*Compliance Women Committee*). E-mail: moniquesoaresleite@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Ao editar a Resolução nº 410, em 23 de agosto do ano de 2021⁵, o Conselho Nacional de Justiça fixou normas gerais e diretrizes, em âmbito nacional, para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário.

Com essa iniciativa, consoante a própria motivação exposta na edição do normativo, é reconhecida a necessidade de se implementar um novo modelo de gestão e de boas práticas de governança no Poder Judiciário, aderente à legislação brasileira em vigor, em especial com a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)⁶, e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da Organização das Nações Unidas – Agenda 2030, em particular em relação ao objetivo 16.3, que preconiza a redução substancial da corrupção e do suborno em todas as suas formas.

Considerando, porém, a inexistência de normatização específica que contemple as regras de governança pública no Poder Judiciário, à semelhança das iniciativas perpetradas por outros Poderes instituídos, sendo o exemplo mais relevante o Decreto Federal nº 9.203 de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, o presente artigo objetiva refletir especificamente sobre o conceito de boa governança trazida no bojo da Resolução nº 410/2021, cotejando referidas disposições com outros normativos já editados pelo CNJ anteriormente, a fim de investigar a existência de um terreno jurídico e organizacional mínimo e propício ao desenvolvimento do ambiente de integridade almejado, de acordo com os objetivos estabelecidos pelas normas vigentes.

2. GOVERNANÇA PÚBLICA E O PODER JUDICIÁRIO

2.1 Contextualização e conceito de governança pública

Embora o desenvolvimento e o enfrentamento do tema tenham seu nascedouro no setor privado, na busca por dirimir os denominados “conflitos de agência”, a governança corporativa teve seus contornos e diretrizes construídos ao longo dos anos em razão de escândalos financeiros, começando a receber forte atenção no Brasil com o crescimento econômico observado a partir da década de 1990, conforme lecionam Blanchet e Rego (2020), quando afirmam que:

⁵ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4073>

⁶ Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm

“A governança corporativa ganhou maior atenção e mais força a partir das privatizações dos anos de 1990 em decorrência da abertura do mercado brasileiro. Em 1992 discutia-se, no mundo inteiro, o Relatório Cadbury, considerado o primeiro documento a conter sugestões de boas práticas de governança corporativa como resposta aos escândalos financeiros da década anterior. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), publicou em 1999 o primeiro Código das Boas Práticas de Governança Corporativa, acompanhando a tendência mundial.” (pp. 41-42)

Vale destacar que, no referido período, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997, foi promulgada no Brasil através do Decreto nº 3.878 de 30.11.2000⁷, estabelecendo que “cada parte deverá considerar a imposição de sanções civis ou administrativas adicionais à pessoa sobre a qual recaiam sanções por corrupção de funcionário público estrangeiro.”

Em seguida, com o advento da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, promulgada através do Decreto nº 5.678 de 31.01.2006, mais uma vez houve a incorporação de norma internacional reconhecedora da importância do fomento ao relacionamento ético entre as organizações públicas e privadas.

Para Blanchet e Rego (2020), no Brasil, o destaque à governança corporativa ganhou ainda maior força e destaque com a abertura para a discussão acerca da cultura empresarial ética, inclusive no setor público, tendo seu ápice com a Operação Lava Jato:

“A operação Lava Jato em seu apogeu, nos anos de 2014 e 2015, trouxe especial destaque para a governança corporativa e abriu espaço para a discussão acerca da cultura empresarial ética, principalmente no que diz respeito a integridade no trato com o poder público e aos programas de conformidade. Como dito anteriormente, ao longo dos anos e como resposta a grandes conflitos societários, escândalos e crises, as boas práticas de governança corporativa vêm sendo valorizadas e aprimoradas pelas organizações, não somente do setor privado como no setor público – com

⁷ Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3678-30-novembro-2000-361096-norma-pe.html>

relação a este especialmente após a edição da Lei nº 13.303/2016), que além de buscar evitar a captação política das empresas estatais no Brasil, trouxe uma importante contribuição para a governança corporativa no setor público”. (pp. 45-46)

Assim, a definição conceitual do que seria governança corporativa é relevante. Para os fins do presente estudo, diante dos diversos conceitos possíveis de adoção doutrinária, válido trazer à baila o construído pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, disponível em seu site (2015), para quem a governança corporativa “é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”⁸.

Ainda de acordo com o IBGC (2015), é de suma importância o fomento de boas práticas de governança, de forma a converter seus princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando os interesses das organizações com o intuito de preservar e otimizar seu valor econômico e sua perenidade.

Especificamente sobre a Governança Pública, a Federação Internacional de Contadores (IFAC) publicou o trabalho “Governança no Setor Público” (2001), no qual redefiniu os princípios da boa governança aplicáveis às organizações públicas, quais sejam:

“Transparência: necessidade de os altos dirigentes das organizações públicas exporem toda informação relevante aos interessados e se colocarem à disposição para esclarecimentos, de forma que os interessados confiem nos processos de tomada de decisão, na gestão e nos agentes públicos.

Integridade: necessidade de os altos dirigentes serem honestos e objetivos, adotando voluntariamente altos padrões de comportamento que conduzam os interessados ao reconhecimento de que seu comportamento é probo e apropriado. O cumprimento deste princípio depende da efetividade do modelo de controle e do profissionalismo dos agentes públicos.

Prestação de contas: necessidade de que os altos dirigentes assumam integralmente a responsabilidade por decisões e ações de sua alçada e prestem contas por elas, inclusive pelos resultados alcançados. Para que esse princípio seja cumprido, é essencial haver uma clara definição de papéis e responsabilidades dos agentes públicos.”

⁸ Recuperado de <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>

A IFAC, em conjunto com o *The Chartered Institute of Public Finance And Accountancy* - IPFA (2013) publicou, ainda, um trabalho intitulado “Boa Governança no Setor Público” (*Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework*), no bojo do qual definiu governança como “as estruturas postas em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados”⁹.

Em julho de 2014, a IFAC, em complementação ao referido trabalho, assinalou como a função fundamental da boa governança no setor público, consiste na garantia de que as organizações públicas alcancem os resultados pretendidos, agindo em benefício do interesse da sociedade.

Ainda segundo o referido estudo, dentre os princípios-chave da boa governança, encontra-se a garantia do comportamento íntegro, com forte compromisso com os valores éticos e respeito às leis. Envolve, portanto, além da garantia da transparência, prestação de contas e engajamento das partes interessadas, ou mesmo a definição de resultados econômicos, sociais e ambientais sustentáveis, determinando-se as intervenções necessárias para otimização dos resultados pretendidos. Sem compromisso com valores éticos e integridade, não há ambiente favorável à boa governança pública.

Como se observa, notadamente voltando-se ao setor público, a construção do conceito de governança não se desatrela do princípio maior que deve orientar, vinculando o modo de proceder da Administração Pública, qual seja, o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Mello (2003) leciona que a indisponibilidade do interesse público, tratando-se de interesses da coletividade, significa que estes não estão à disposição, tratando-se de interesses inapropriáveis, e, por esse motivo, não pode o agente público dele se apossar, ou dispor, pois, ao contrário, existe o dever que é uma função ao Poder Público outorgada de apenas curá-los, efetivando tais interesses (p. 64).

Com efeito, os interesses públicos, correspondentes aos interesses da coletividade, da sociedade, validam a própria existência jurídica do Estado, vinculando sua atuação, pois como muito bem assinala Loubet (2009):

⁹ Recuperado de <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>

“(...) o Estado, enquanto órgão central diretor dos rumos sociais, só encontra legitimidade jurídica quando cumpre o seu papel básico: promover o bem-comum. De fato, é promovendo o bem-estar dos indivíduos que o aparelho estatal atinge os seus objetivos institucionais, na medida em que não só sua origem histórica e filosófica, mas, sobretudo, sua existência jurídica atribuída pelo direito positivo dá a pauta do agir estatal nesse sentido, sendo certo que carece de validade ontológica qualquer ação do Poder Público que se afaste dessa condição primária.” (p. 34)

Convergindo ao que até aqui foi exposto, o Tribunal de Contas da União – TCU (2021), que, de forma pioneira vem realizando estudos voltados à governança no setor público e seu fortalecimento no Brasil, define governança pública organizacional como “essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (pp.12-13).

A Corte de Contas Federal evidencia, no mesmo trabalho, as diferenças entre governança e gestão pública para que não restem dúvidas acerca das finalidades específicas e sua importância para o Poder Público pois “enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora.”

A governança compreende, neste diapasão, as atividades de avaliação do ambiente, cenários, alternativas e resultados almejados como elementos direcionadores da preparação e coordenação de políticas e planos definidos pelo Poder Público, a fim de alinhar as denominadas “funções organizacionais” às necessidades de todas as partes interessadas, notadamente da sociedade, monitorando os resultados, desempenho e cumprimento das políticas e planos em cotejo com as metas previamente estabelecidas.

De outra banda, as atividades de gestão pública abrangem a execução dos planos, controle do desempenho com vistas ao alcance dos resultados almejados e monitoramento adequado dos riscos inerentes.

Como elementos norteadores ao desenvolvimento da boa governança, o TCU (2021) também indica a necessidade do desenvolvimento de 03 (três) mecanismos que devem ser adotados para que as funções de governança pública sejam executadas satisfatoriamente, a saber: liderança, estratégia e controle. Assinala acerca de cada um deles, em resumo, o seguinte:

“Liderança diz respeito às práticas que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam:

- adequação do modelo de governança ao contexto e aos objetivos organizacionais;
- promoção de cultura de integridade na organização;
- e garantia de que os líderes possuam, coletivamente, as competências adequadas ao desempenho das suas atribuições

Estratégia envolve prover direcionamento estratégico à organização, de forma alinhada com os objetivos de Estado e de Governo;

- lida adequadamente com os riscos relacionados;
- e monitora os resultados organizacionais.

Controle, por sua vez, abrange aspectos como transparência, accountability e efetividade da auditoria interna.” (pp. 12-13)

Feitas tais considerações, afigura-se possível o cotejamento dos conceitos e elementos da boa governança com as disposições trazidas pela Resolução nº 410 de 23 de agosto de 2021, na medida em que esta, conforme já assinalado, foi concebida com o objetivo claro de fazer face à disseminação da cultura de integridade no Poder Judiciário, possuindo, no escopo de sua motivação primordial, a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de prevenção, detecção e correção de condutas ilícitas e antiéticas no âmbito do Judiciário.

Identifica-se, de antemão, a estreita relação do normativo editado pelo CNJ com uma das premissas de governança indicadas pelo TCU, a saber: “liderança”, no escopo da qual se encontra inserida a disseminação da cultura de integridade, mediante o estímulo à conduta ética.

Nada obstante, pode surgir, a princípio, certa inquietação quanto à existência dos demais aspectos necessários à boa governança pública, segundo tais premissas já estabelecidas pelos estudos citados acima, o que, porém, pode ter sido contemplado em outras normas porventura já editadas pelo Conselho Nacional de Justiça, aptas a demonstrar, conjuntamente, os elementos delineadores da boa governança preconizada pela novel normatização em comento, até porque, consoante se verifica, há interdependência entre tais elementos, funcionando de forma coordenada entre si.

2.2 Governança no Poder Judiciário e a Resolução 410 de 23 de agosto de 2021

Dentre os relevantes motivos expostos como fundamentos para edição da Resolução 410/2021 do CNJ consta, de forma expressa, a integridade, a qual, *verbis*: “é vital para a governança pública, salvaguardando o interesse público e reforçando valores fundamentais como o compromisso com uma democracia pluralista baseada no estado de direito e no respeito dos direitos humanos”.

A integridade tem o seu lugar na referida norma como pedra angular do sistema geral de boa governança no Poder Judiciário, e o CNJ evidencia esse fato, inclusive, quando estabelece que “a orientação atualizada sobre a integridade pública deve, portanto, promover a coerência com outros elementos-chave da governança pública”.

Reportando-se, assim, à coerência com outros elementos-chave da governança pública na Política de Integridade objeto da Resolução em comento, há sinalização muito forte acerca da existência, no contexto organizacional do Poder Judiciário, das demais características e premissas básicas, afetas e fundamentais à governança pública, em alinhamento com os estudos e diretrizes formulados pelo TCU.

Com efeito, tratando-se de ambiente organizacional bastante regulado, verifica-se a presença do dever de transparência e *accountability* previamente contemplados pelo CNJ em outros regulamentos e diretrizes, anteriores à edição da Resolução 410/2021, podendo-se citar, como relevantes, os seguintes atos normativos, plenamente vigentes:

- a) Resolução nº 215 de 16 de dezembro de 2015, que dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011¹⁰;
- b) Resolução nº 221 de 10 de maio de 2016, que institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça¹¹;
- c) Portaria nº 209 de 19 de dezembro de 2019, que institui a política interna de dados abertos do Conselho Nacional de Justiça¹²;

¹⁰ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2236>

¹¹ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2279>

¹² Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/busca-atos-adm?documento=3140>

- d) Resolução nº 335 de 29 de setembro de 2020, que institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça¹³;
- e) Portaria 201, de 01 de outubro de 2020, que instituiu o Comitê de Governança Estratégica para assessorar o Presidente do Conselho Nacional de Justiça na implementação da Política de Governança¹⁴; e
- f) Resolução nº 370 de 28 de janeiro de 2021, que estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD)¹⁵.

Como se observa, a Política Nacional de Integridade, com diretrizes impostas ao Poder Judiciário nacionalmente através da Resolução 410/2021, não foi desenvolvida à revelia dos mecanismos de transparência e *accountability* pré-existent, igualmente provenientes e editados pelo órgão administrativo de controle do Poder Judiciário.

Destaca-se o início de um novo capítulo, decisivo na construção da governança institucional pelo Poder Judiciário, quando, em janeiro do ano de 2016, foi publicada a Resolução 215/2015-CNJ, dispondo sobre as regras para o acesso à informação pelos cidadãos no âmbito do referido Poder, nos termos da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011), determinando-se, além das regras gerais para exercício dos direitos inerentes à transparência ativa e passiva, que cada Tribunal editasse ato normativo específico definindo a unidade administrativa responsável pelo atendimento das demandas, nos prazos assinalados.

Ainda, em 2016, a partir do reconhecimento dos princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciais do Conselho Nacional de Justiça, outro importante passo foi dado no sentido para viabilização de um ambiente ainda mais propício ao alinhamento com os interesses e anseios da sociedade, envolvendo a própria administração da

¹³ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3496>

¹⁴ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3503>

¹⁵ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>

Justiça, mediante a edição da Resolução 221/2016-CNJ, elencada acima, que trouxe as primeiras regras sobre gestão democrática e participativa na elaboração das metas e diretrizes norteadoras do Poder Judiciário.

Interessante notar, que, por esse aspecto, o Poder Judiciário reconhece a importância do fomento à participação social efetiva, plenamente possível no que tange à definição de regras destinadas ao funcionamento de sua função atípica (atividade-meio), fato esse que se apresenta de salutar relevância para o alinhamento de expectativas e prestação de contas com a sociedade. Afinal, o cumprimento da missão precípua do Poder Judiciário consistente na prestação do serviço público de entrega da tutela jurisdicional, viabilizando o acesso à Justiça, assegurado constitucionalmente, requer o estabelecimento de mecanismos de administração cada vez mais eficientes, céleres, transparentes e, sobretudo, efetivos.

Com a política de dados abertos, editada em 2019, e, em seguida, da política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico, em 2020, é possível observar o quanto a definição de um arcabouço jurídico com regras claras destinadas ao funcionamento das estruturas que se dirigem a uma administração da Justiça cada vez mais adaptada à sociedade da informação. Torna-se fator de central foco para o CNJ, o que é corroborado com o lançamento do Projeto “Justiça 4.0 – Inovação e Efetividade na Realização da Justiça para Todos”, desenvolvido em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Conselho da Justiça Federal (CJF), contando, ainda, com o apoio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT).¹⁶

A Resolução nº 410/2021 já surgiu, portanto, quando se encontravam previamente definidos instrumentos de controle e de prestação de contas pelo Poder Judiciário, de modo a permitir que os elementos mínimos aptos a viabilizar o arcabouço de uma boa governança pública estivessem presentes para a (re)formulação das ações do Poder Judiciário em alinhamento com as diretrizes internacionais que preconizam o dever de fomento à conduta ética e à integridade na Administração Pública.

¹⁶ Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/1anodej4-0.pdf>

Vale destacar que o CNJ constituiu e designou, conforme determina o art. 7ª da Resolução nº 410/2021, os respectivos integrantes do Comitê de Integridade do Poder Judiciário, através da Portaria nº 09 de 17 de janeiro de 2022¹⁷, fato esse que traz consigo, não somente em decorrência da imposição normativa, mas, sobretudo, a demonstração do primeiro e mais relevante pilar para o desenvolvimento de um sistema de integridade efetivo: *“tone from the top”*.

O comprometimento da alta direção, aliás, foi elencado como o primeiro dos cinco pilares de um programa de *compliance* efetivo segundo a Controladoria Geral da União¹⁸, nos termos do art. 42, I do Decreto Federal 8.420/2015¹⁹, na medida em que o apoio da alta direção da organização é condição indispensável e permanente para o fomento a uma cultura ética e de respeito às leis e para a aplicação efetiva do Programa de Integridade, este já denominado de sistema de integridade na normativa do CNJ em alinhamento com a doutrina mais abalizada sobre a matéria, por se tratar de um mecanismo de gestão interna cíclico, sujeito a revisões periódicas em consonância com o gerenciamento dos riscos organizacionais, políticas, treinamentos, comunicação e denúncias recebidos.

É cediço que o exemplo da liderança consiste em uma das principais (senão a mais relevante) força motriz apta a sustentar e direcionar um sistema de integridade, eis que permite a disseminação da cultura de integridade e da conduta ética, tendo como ponto de partida a conduta própria dos integrantes da Alta Administração, enquanto elemento fundamental ao exercício e fortalecimento da boa governança. Essa é a lição de Giovanini (2014), quando ensina que:

“A liderança é um fator crítico de sucesso, pois dela depende o estabelecimento da direção a ser seguida e, mais do que isso, a conquista de adeptos na busca de objetivos comuns. Muitos são os ‘jargões’ utilizados por ‘gurus’ em gestão: ‘o exemplo vem de cima’, ‘walk the talk’ e outros. Na verdade, independentemente da expressão idiomática usada, para valorizar o assunto, a organização precisa, na realidade viver esse objetivo. Tudo isso necessita ser incorporado na crença da empresa e ser expresso, de maneira clara, nas suas declarações de visão, missão e objetivos. O mais alto grau na hierarquia da

¹⁷ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4315>

¹⁸ Conforme o guia *Programa de Integridade – Diretrizes para empresas privadas*. Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>

¹⁹ Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm

organização deverá ser o primeiro a querer, de fato, ‘ter o Compliance no DNA da empresa’. A partir dele, a cultura irá permear toda a companhia.” (pp. 53-54)

Assim, voltando à análise da norma objeto do presente estudo, a iniciativa específica do CNJ constituir comitê voltado à implementação do sistema de integridade, por se tratar do órgão de controle administrativo externo do Poder Judiciário, consubstancia decisão clara acerca da busca pela concretização das regras estabelecidas pela Resolução 410/2021, notadamente diante do que expressamente estabelece seu art. 3º, I. Note-se que um dos aspectos de destaque consiste no fato de que o comitê atuará, ainda, em auxílio aos tribunais do país, sempre que solicitado, visando a estruturação dos sistemas de integridade, por força do que estabelece o art. 6º da Resolução em referência, de forma expressa.

Nada obstante, outro ponto que merece atenção consiste na eventual falta de caráter impositivo e vinculativo das disposições da Resolução nº 410/2021, na medida em que o seu art. 2º, estabelece a estruturação dos sistemas de integridade como uma possibilidade e não de forma obrigatória aos órgãos do Poder Judiciário.

Ocorre, porém, que a necessidade e imperiosidade das organizações públicas instituírem seus sistemas de integridade decorre da impositividade constante na Lei nº 12.843/2013 (Lei Anticorrupção), haja vista ser defeso ao Poder Público esquivar-se da avaliação dos sistemas ou programas de integridade das empresas com as quais mantêm relacionamento contratual, *ex vi* do art. 5ª, §4º, quando estatui que, uma vez instaurado o processo administrativo de responsabilização da pessoa jurídica (PAR), caso esta “apresente em sua defesa informações e documentos referentes à existência e ao funcionamento de programa de integridade, a comissão processante deverá examiná-lo segundo os parâmetros indicados no Capítulo IV, para a dosimetria das sanções a serem aplicadas.”

Ora, avaliar programas, ou sistemas, de integridade de empresas privadas, sem que essa realidade esteja inserida na prática e rotinas do Poder Público, não parece guardar coerência com o escopo e objetivos de todo o arcabouço jurídico existente no cenário nacional e internacional acerca da prevenção e combate às práticas de corrupção.

Ademais, a estruturação e funcionamento dos sistemas de integridade encontra-se afeta ao exercício da autonomia organizacional, administrativa, financeira

e operacional de cada órgão integrante do Poder Judiciário. Dessa sorte, o Conselho Nacional de Justiça, na qualidade de órgão de natureza constitucional-administrativa do Poder Judiciário brasileiro, dotado de autonomia relativa e que desempenha o papel de órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura, conforme as atribuições constitucionais que lhe foram previamente fixadas (art. 103-B, § 4º, da CF), não possuindo atuação legislativa ou jurisdicional, razão pela qual não poderia impor limites, formas, tempo, prazos e estrutura específica para o funcionamento dos sistemas de integridade dos órgãos do Poder Judiciário. Há que ser observada a organização judiciária de cada órgão, de acordo com a legislação vigente respectiva.

Neste contexto, cada órgão judiciário, nas esferas federal e estadual, sendo dotado de estrutura e autonomia administrativa que lhe é própria, cada um criado e regulado por lei específica, deve ter seu respectivo sistema de integridade moldado em conformidade com sua correlata realidade e ambiente organizacional, observadas, ainda, as especificidades locais e regionais, a fim maximizar o atingimento dos objetivos precípuos fixados pela própria Resolução nº 410/2021.

Com efeito, ao CNJ, por intermédio de medidas administrativas/normativas revestidas de abstração e generalidade, é vedada a adoção de medidas que pretendam regulamentar matérias inovando o ordenamento jurídico (ADI 3367), o que, porém, não retira a importância do escopo e alcance da Resolução 410/2021, por restar evidenciado o cumprimento do papel de órgão central do controle interno de natureza administrativo do Poder Judiciário quanto ao estabelecimento de diretrizes e orientações de sua competência, alinhadas com o ordenamento jurídico pátrio e as melhores práticas estabelecidas por normas internacionais já incorporadas internamente.

Assim, ao editar o ato normativo contemplando as motivações expostas e ressaltando a importância da integridade como pilar fundamental à boa governança pública, o próprio CNJ demonstra objetivamente aos órgãos integrantes do Poder Judiciário como e quais diretrizes podem e devem ser estruturados para o regular funcionamento e fortalecimento da boa governança pública. Do mesmo modo, deixa clara a relevância do fomento à cultura de integridade e do comportamento ético a ser disseminado administrativamente.

Note-se que alguns tribunais brasileiros foram vanguardistas na edição de seus regulamentos próprios relativos à implementação da Lei Anticorrupção e estruturação dos seus sistemas de integridade, mesmo antes da edição da Resolução 410/2021 pelo CNJ, podendo-se citar o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e, ainda, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região²⁰.

Quanto aos modelos já em funcionamento, válido salientar a experiência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, o qual, ainda em 2018, editou ato normativo específico regulamentando a Lei nº 12.846/2013 e estruturou seu programa de integridade, pautado nos seguintes mecanismos: 1) Comprometimento da Alta Direção; 2) Código de Conduta; 3) Canal de Comunicação; 4) Gestão Periódica de Riscos; 5) Treinamentos Periódicos; 6) Comunicação; e 7) Monitoramento Contínuo²¹.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais também instituiu, desde o ano de 2020, o seu Manual de Gestão de Riscos, bem como um Código de Conduta e políticas específicas de integridade nas contratações e de integridade para o recrutamento de servidores²².

Cotejando-se a estrutura em funcionamento no TJMG com o texto da Resolução nº 410/2021-CNJ, é possível constatar simetria e compatibilidade, eis que a normativa nacional preconiza a estruturação dos sistemas de integridade pelos órgãos do Poder Judiciário mediante 04 (quatro) eixos fundamentais estabelecidos pelo seu art. 2º, parágrafo único, incluindo, além do necessário comprometimento e apoio explícito da alta administração dos respectivos órgãos, a existência de órgão gestor responsável pela sua implementação e a coordenação em cada tribunal. Não

²⁰ Um dos Tribunais que regulamentou de forma pioneira a Lei Anticorrupção no âmbito do Judiciário Estadual, ainda no ano de 2017, foi o TJSP (recuperado de <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=47338>). Já em 2020, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais lançou seu programa de integridade (recuperado de <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/programa-de-integridade.htm>). O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por seu turno, editou meses após a Resolução do CNJ, já em 15 de outubro de 2020, a Resolução PRESI 11416629 instituindo o sistema de governança e gestão da Justiça Federal da 1ª Região (recuperado de <https://portal.trf1.jus.br/portaltf1/comunicacao-social/imprensa/avisos/instituido-o-sistema-de-governanca-e-gestao-da-justica-federal-da-1-regiao.htm>).

²¹ Recuperado de <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re08802018.pdf>

²² Respectivamente: Portaria 4714/PR/2020 (recuperado de <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po47142020.pdf>); Portaria 4715/PR/2020. (recuperado de <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po47152020.pdf>); Portaria 4717/PR/2020 (recuperado de <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po47172020.pdf>); Portaria 4716/PR/2020 (recuperado de <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po47162020.pdf>).

menos importante, foi fixada a existência e necessidade de análise, avaliação e gestão dos riscos bem como o monitoramento permanente, aprimoramento contínuo e capacitação.

Convém mencionar, outrossim, que os eixos descritos na Resolução 410/2021-CNJ sintetizam os parâmetros para avaliação dos programas de integridade pelo Poder Público já fixados pela própria Lei nº 12.846/2013, *ex vi* do seu art. 42, pelo que se verifica coerência e convergência normativa, sem os quais nenhum sistema de integridade instituído teria perenidade.

O texto da Resolução nº 410/2021-CNJ é, aliás, conciso e denso o suficiente ao aprimoramento dos mecanismos de combate à corrupção sob uma perspectiva preventiva e responsiva, nos termos da Lei Anticorrupção, não se podendo olvidar a perspectiva de tornar-se um aliado importante ao aumento e fortalecimento da cadeia de valor público, bem como o compromisso do Poder Judiciário em estabelecer relacionamento com a sociedade cada vez mais transparente e comprometido com os comportamentos e condutas éticas.

A bem da verdade, o alinhamento com o combate preventivo da corrupção, também no aspecto de atuação do Poder Judiciário no exercício de sua atividade administrativa, por se tratar de um dos Poderes Públicos instituídos, apenas corrobora e agrega maior valor público à atuação ética, fortalecendo a imagem dos órgãos integrantes do Poder Judiciário, já que a estruturação dos sistemas de integridade evidencia e torna transparente, através de aspectos objetivos, a existência do alinhamento e disseminação da conduta ética que deve ser adotada administrativamente pelos agentes públicos com todas as partes relacionadas, importando, assim, na prestação de contas esperada e construída perante a sociedade civil.

Em se tratando de governança pública, com a edição da Resolução dispondo acerca das diretrizes para os sistemas de integridade dos órgãos do Poder Judiciário, observa-se, portanto, que o CNJ demonstra atuação ainda mais propositiva, recomendando e indicando as melhores práticas para o recrudescimento da transparência e prestação de contas.

O fortalecimento da atuação do CNJ, como órgão de controle administrativo no fomento e disseminação da visão e valores específicos, observa, aliás, a definição contemplada no seu planejamento estratégico nacional, em vigor de 2021 a 2026, cujo

mapa direcionador contempla sua visão organizacional como “órgão de excelência em governança e gestão do Poder Judiciário, a garantir eficiência, transparência e responsabilidade social da Justiça Brasileira”, e, ainda, consigna dentre os valores contemplados, a conduta ética²³.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estabelecimento de bases elementares e precípuas no texto da Resolução 410/2021 editada pelo CNJ trouxe os elementos e diretrizes para definição, organização e funcionamento dos programas de integridade de todos os tribunais pelo país, corroborando e convergindo às iniciativas já existentes em alguns órgãos do Poder Judiciário no que tange à instituição e funcionamento dos programas ou sistemas de integridade dentro do escopo contemplado pela Lei nº 12.846/2013.

Trata-se de um marco importante que merece reflexão, dado seu caráter orientativo quanto à observância obrigatória (decorrente da Lei Anticorrupção) e execução do processo administrativo de responsabilização pelos órgãos do Poder Judiciário, viabilizando, assim, o desenvolvimento sistematizado das ações destinadas à disseminação da conduta e do comportamento ético, como elementos fundamentais à boa governança no Poder Judiciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

Blanchet, Gabriela; Rego, Anna Lygia (2020). A governança corporativa do futuro: Tendências e Desafios. In G. A. Saavedra (Org.). *Governança Corporativa, Compliance e Gestão de Riscos* (1ª ed.). São Paulo: ESENI.

Brasil. Tribunal de Contas da União (2021). *Dez passos para a boa governança* (2ª. ed.). Brasília, DF. Recuperado em 26 julho, 2023, de https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf

Brasil. Controladoria Geral da União (2015). *Programa de Integridade: Diretrizes para empresas privadas*. Brasília, DF. Recuperado em 26 julho, 2023, de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de->

²³ Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/plano-estrategico-2021-2026-v6.pdf>

conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf

Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 (2020). Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, DF. Recuperado em 26 julho, 2023, de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3678-30-novembro-2000-361096-norma-pe.html>

Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015 (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. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm

Di Pietro, M. S. Z. & Marrara, T. (Coords.) (2018). *Lei Anticorrupção comentada* (2ª ed.). Belo Horizonte: Fórum.

Giovanini, Wagner (2014). *Compliance: a excelência na prática*. São Paulo: sem editora.

Cunha, M. & El Kalay, M. (Orgs.) (2019). *Manual de Compliance: Compliance Mastermind* (vol. 1). São Paulo: LEC Editora.

IFAC (2001). *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective International Public Sector – Study 13*. Nova York, Estados Unidos da América. Recuperado de https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf

IFAC (2013). *Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for na International Framework*. Londres, Reino Unido. Recuperado de <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>

Justiça 4.0 (2022). *1 ano de justiça 4.0: resultados e avanços do programa que vem transformando o judiciário brasileiro com inovação e tecnologia*. Brasília, DF. Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/1anodej4-0.pdf>

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (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. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm

Loubet, Wilson Vieira (2009). *O princípio da Indisponibilidade do Interesse Público e a Administração Pública Consensual* (1ª ed.). Brasília: Ed. Consulex.

Mello, Celso Antônio Bandeira de (2003). *Curso de Direito Administrativo* (15ª ed.). São Paulo: Malheiros.

Nascimento, Juliana Oliveira (2018). *A função social da empresa e a efetividade prática da conduta de integridade: o compliance vivo*. Recuperado de: <https://www.unibrasil.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Disserta%C3%A7%C3%A3o-JULIANA-OLIVEIRA-NASCIMENTO.pdf>.

Portaria nº 9 de 17 de janeiro de 2022 (2022). Designa os integrantes do Comitê de Integridade do Poder Judiciário (CINT). Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4315>

Portaria nº 201 de 1º de outubro de 2020 (2020). Dispõe sobre a instituição de Comitê de Governança Estratégica para assessorar o Presidente do Conselho Nacional de Justiça na implementação da Política de Governança. Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3503>

Portaria nº 209 de 19 de dezembro de 2019 (2019). Institui a política interna de dados abertos do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/busca-atos-adm?documento=3140>

Resolução nº 215 de 10 de maio de 2016 (2016). Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2236>

Resolução nº 221 de 16 de dezembro de 2015 (2015). Institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciais do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2279>

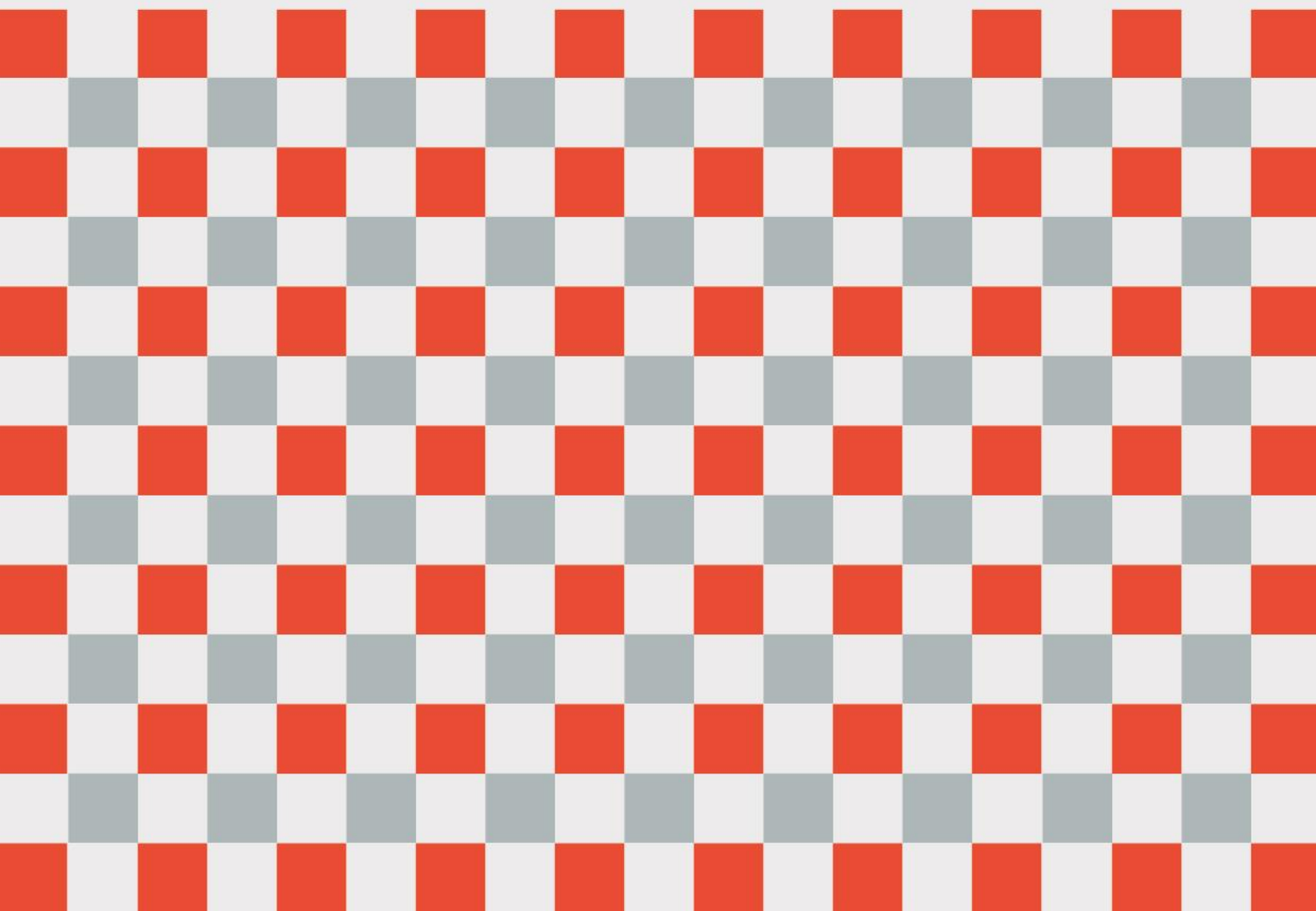
Resolução nº 335 de 29 de setembro de 2020 (2020). Institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3496>

Resolução nº 370 de 28 de janeiro de 2021 (2021). Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>

Resolução nº 410 de 23 de agosto de 2021 (2021). Dispõe sobre normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4073>

Temas atuais
de **Gestão e
Conformidade**

Capítulo **3**



**A GESTÃO DE RISCO NOS CONTRATOS COMERCIAIS: ESTRATÉGIA
OU COMPLIANCE?**
*RISK MANAGEMENT IN COMMERCIAL CONTRACTS: STRATEGY OR
COMPLIANCE?*

Tatiane Barbosa Aires²⁴

RESUMO: Como se sabe a avaliação dos riscos, ou mapeamento de riscos em compliance, é uma das etapas mais importantes da implantação de um programa de integridade. Isso porque é nela que se conhece todos os riscos potenciais e seus impactos no alcance dos objetivos pela empresa. O grande problema é que ainda se vê a gestão de riscos, no que tange aos contratos empresariais, como mera estratégia empresarial, e não como um pilar de um programa de compliance. Isto é, ainda se vê, na atualidade, o setor jurídico de uma empresa realizando a gestão estratégica de avaliação dos riscos dos contratos empresariais, mas sem haver a devida integração com o programa de compliance da empresa. Assim, a proposta deste artigo manifesta no contexto da efetividade de gestão de riscos das contratações nas instituições privadas e negociações com o setor público, no intuito de tornar as ações de identificação, análise e avaliação de riscos algo prático e aliado ao programa de compliance, gerando maior usufruto dos benefícios desta tão importante técnica.

PALAVRAS-CHAVE: gestão de riscos; gestão de riscos nos contratos; compliance contratual; ISO 31010; ISO 37301.

ABSTRACT: As it is well known, risk assessment, or compliance risk mapping, is one of the most important steps when implementing an integrity program. That is because it is in itself where all the rich potentials and their impacts on the achievement of the company's objectives are recognized. The great concern is that risk management, with regard to business contracts, is still seen as an only business strategy, and not as a pillar of a compliance program. In other words, the legal sector of a company is still currently seen today carrying out the strategic management of risk assessment of business contracts, but without proper integration within the company's compliance program. Therefore, the proposal of this article manifests itself in the context of the effectiveness of risk management inside private institutions and negotiations with the public sector, in order to perform the actions of identification, analysis and risk assessment something practical and allied to the compliance program, bringing on greater profits with the benefits of this important technique.

KEYWORDS: risk management; risk management in contracts; contractual compliance; ISO 31010; ISO 37301.

²⁴ Pós-Graduada em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito pela Faculdade Projeção. Especialista em Compliance pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Auditora Líder de Sistemas de Compliance e Antissuborno pela World Compliance Association (WCA). Pós-graduanda em GRC pela Instituição Sustentare. E-mail: contato@tatianeairesadv.com.

1. INTRODUÇÃO

No mercado global tem se tornado recorrente a preocupação com uma gestão estratégica das corporações públicas e privadas. Por este motivo, o mercado se vê cada vez mais impulsionado a adotar práticas efetivas de controle que agreguem valor junto aos stakeholders e ao desenvolvimento de uma cultura organizacional pautada pela gestão dos riscos decorrentes dos contratos pactuados.

Ora, as melhores práticas nos levam a crer que, ao analisar a organização em todos os seus ângulos, inclusive contratual e negocial, a partir do gerenciamento estratégico da empresa, os processos internos tornar-se-ão capazes de produzir resultados favoráveis aos integrantes do comitê de governança corporativo, seja jurídico, reputacional ou financeiro.

Contudo, o que se vê na realidade é a não aplicação de um sistema integrado de controle de riscos. Ao contrário: tem-se visto sistemas de controles internos e de riscos contratuais desalinhados ao programa de compliance da empresa, e tão somente monitorados pelo setor jurídico ou de controles da corporação.

E o questionamento que se faz é: o sistema de controles e de gestão de riscos contratuais aplicado apenas por uma mentalidade de gestão estratégica da governança e não de implementação de programa de compliance, ainda assim, trará efetividade prática ao sistema gerencial?

O que se verá nas próximas linhas, no intuito de tornar as ações de identificação, análise e avaliação de riscos algo prático e favorável na gestão empresarial, é que a efetividade do controle das contratações nas instituições privadas e negociações com o setor público está coligada ao devido alinhamento ao programa de compliance da corporação, gerando maior usufruto dos benefícios desta tão importante técnica.

2. A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DA GESTÃO DE RISCO NOS CONTRATOS

Com a evolução das relações de mercado, houve também o crescimento de preocupações quanto às relações empresarias e contratuais estabelecidas, bem como quanto à responsabilidade social e econômica sobre os contratos entabulados. (FORGIONI, 2020)

O mercado percebeu que as suas relações, sejam elas públicas ou privadas, apresentavam riscos para si.

Ocorre que tais riscos precisavam de intervenções por meio de normas regulatórias do sistema e das relações de mercado, de forma a coibir a prática de irregularidades, tanto administrativas como legais, pelas empresas e pelos serventuários públicos.

Com essas preocupações gerenciais e quanto às relações contratuais de mercado em foco, no ano de 1992, o COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – publicou a obra intitulada “Controle Interno – Estrutura Integrada” (Internal Control – Integrated Framework), para o acompanhamento dos controles internos nas organizações com uma visão integrada da estrutura de governança. (COSO, 2017).

A atual estrutura de gestão de riscos engloba o controle interno, sendo este, portanto, parte integrante do gerenciamento de riscos corporativos (COSO, 2017). Isto porque a publicação do COSO evidencia que para haver gerenciamento de riscos eficaz devem existir controles internos efetivos nas corporações de forma integrada à estrutura de governança.

Em resposta, a ISO – International Organization for Standardization – publicou em 2009 a instrução ISO 31000, por meio da qual indicou procedimentos para a gestão dos diversos tipos de riscos que afetam as organizações, independente da sua razão social e tamanho. Posteriormente, foi atualizada por outras instruções, como a ISO 19600 (atual ISO 37301), as quais tinham por objetivo a formação da estrutura de controles de riscos dentro do programa de compliance. (FORGIONI, 2020)

Assim, visando combater os comportamentos das empresas e de agentes públicos que não observavam a conformidade, o gerenciamento de riscos contratuais também evoluíra com a publicação de leis, normas e convenções que versavam sobre o tema, tais como: FCPA – Foreign Corrupt Practices Act; OEA – Convenção interamericana contra a corrupção; OCDE – Convenção sobre o Combate à Corrupção; UK Bribery Act. (VENTURINI, 2021)

Ademais, em atendimento às exigências da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, ocorreu a promulgação da Lei Anticorrupção (12.846/13) no Brasil, responsabilizando as empresas pelo gerenciamento dos riscos decorrentes de seus atos, relacionados aos seus contratos entabulados no mercado.

A Lei Anticorrupção buscou a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos e não conformes contra a administração pública, nacional ou estrangeira, bastando a ocorrência de culpa da empresa na fiscalização dos seus atos ou omissões, praticados por intermédio de seus colaboradores, inclusive os decorrentes de contratos, em licitação ou não.

Então, com a evolução da legislação nacional e internacional sobre gestão de riscos, do que é possível concluir?

A resposta é simples! Tornou-a essencial para as corporações, desde que de forma integrada!

Veja que a necessidade de uma estrutura de gerenciamento de riscos corporativos, capaz de fomentar a cultura de controle sobre a não conformidade aos processos e à legislação regente no mercado interno e externo, tornou a Estrutura Integrada de Controles essencial para qualquer empresa. ASSI (2021)

Em outras palavras, a necessidade de se implantar e manter a gestão integrada de controles e de riscos das organizações, incluindo o setor contratual, é hoje uma exigência internacional e legal.

Ora! Toda e qualquer empresa está exposta a riscos. Por isso, necessário se faz alinhar o apetite das organizações aos riscos do negócio para a efetividade da gestão dos riscos e dos controles nos contratos e nas legislações referentes. (NEVES, 2021)

3. A GESTÃO DE RISCO CONTRATUAL DENTRO DO SISTEMA DE CONTROLES

A gestão de riscos, dentro dos Sistemas de Controles, se refere a todos os instrumentos da organização destinados à fiscalização e que permitam gerir os atos que produzem reflexos patrimoniais, como nos contratos (CORDEIRO, 2013).

CORDEIRO (2013) esclarece que o gerenciamento de riscos consiste em tratar os riscos, mitigando ou eliminando aqueles mais críticos que dificultam o atingimento dos objetivos organizacionais e potencializando os mais importantes com vistas a identificar a melhor prática em se tentar evitar riscos.

Isso porque o processo de controle e monitoramento de eventos irá auxiliar na identificação, análise e planejamento de novos riscos, sejam no decorrer das ações ou em virtude de novas ocorrências nas relações comerciais e contratuais.

Assim, encontramos no gerenciamento de riscos contratuais uma ferramenta capaz de assegurar o cumprimento das Leis, bem como a integração dos processos de gestão das contratações, trabalhando com a eficiência destes, para que atendam aos seus objetivos, e trazendo o menor grau possível de riscos à empresa.

Conforme o entendimento dos sistemas de controles, objetivando a segurança jurídica, operacional e de riscos dos contratos, a matriz de riscos é o instrumento gerencial adequado para tornar palpável a relação dos riscos envolvidos nos contratos. (ASSI 2021)

A matriz apresentará a mensuração dos riscos relacionados com o cenário do contrato, a qual servirá de base para a revisão dos controles. Para ASSI (2021) o estudo prévio de cenários, para posteriormente serem estudadas as fragilidades da implementação de controles, é a melhor prática de gestão.

Para o controle de situações, com relação às questões jurídicas e comerciais, é importante que o levantamento seja realizado por uma equipe multidisciplinar, com a entrevista de gestores e operadores relacionados com a cada fase do contrato, isto é pré-contratual, a fase contratual propriamente dita e também na fase pós-contratual, quando nascem as obrigações e responsabilidades. (CORDEIRO, 2013)

Isto é, a gestão e os controles devem estar presentes em todas as fases comerciais, jurídicas e operacionais dos contratos.

Na fase pré-contratual ocorrerá o estudo do cenário que justificaria a contratação. Já na fase contratual, propriamente dita, o estudo das situações que validaram a celebração do contrato. Já na fase pós-contratual, o estudo de deveres os quais assumem importância não apenas jurídica, mas também, do ponto de vista reputacional. (CORDEIRO, 2013)

Nesse sentido, a gestão de contratos representa uma ferramenta para a consecução de dois objetivos finais: (i) o controle dos riscos estimados nas diferentes fases do contrato, de modo a guiar para as práticas de conformidades e prevenção de riscos relacionados a ilícitos, por exemplo; (ii) a satisfação das partes envolvidas e a concretização dos resultados almejados pelo contrato pactuado. (CORDEIRO, 2013)

É certo que os contratos não conseguem prever todos os riscos que recaem sobre o objeto de cada contrato, apesar de serem pensados para evitar ao máximo a ocorrência de efeitos indesejados.

Porém, em sendo os contratos instrumento hábil à regulação de ações, direitos e obrigações das partes integrantes e dos efeitos a terceiros, tornar-se-á legítima a gestão dos seus riscos e reflexos para a empresa, de modo a levantar o maior rol de eventos indesejados possível. (FORGIONI, 2020).

Isto é, os riscos contratuais podem recair sobre uma infinidade de processos, procedimentos e áreas da empresa, uma vez que se relacionam com questões obrigacionais, financeiras, legais, administrativas e de governança. (ASSI, 2021)

Todavia, se por um lado o tratamento individual e sem estratégia dos riscos contratuais produzirá reflexos nas outras áreas ou procedimentos, por outro lado, o gerenciamento de riscos e mapeamento sistêmico e/ou integrado planejado possibilitará a adoção de tratamento mais individualizado, e por consequência, evitará o efeito cascata prejudicial à cadeia produtiva e em outras áreas da empresa.

Ora! Uma vez identificados e mensurados os riscos (probabilidade X impacto) de cada área da empresa, tornar-se-á possível o controle dos cenários e a identificação de oportunidades e prejuízos refletidos de um contrato pactuado pela empresa, a depender do plano de negócios, da área de atuação, e do “apetite” aos riscos e processos operacionais da organização.

Indo mais a frente no estudo, seguimos para a análise das relações comerciais e contratuais da Administração Pública.

Para FONTENELLE (2021), a Administração Pública é responsável por diversas atividades como serviços de saúde, previdenciários, compras, obras, financiamento de pesquisas, regulação da economia entre outros.

No entanto, todas estas ações governamentais envolvem determinados graus de risco, seja na deficiência da prestação ou em virtude de não aproveitamento de oportunidades para evitar ou solucionar problemas.

Já, em organizações sem fins lucrativos, geralmente o risco é formalizado na incerteza de realização dos objetivos da instituição.

Contribuindo com este entendimento ASSI (2021) e FONTENELLE (2021) afirmam que o governo está sucessível a riscos em diversas atividades, tais como na função de proteger os direitos públicos, de propiciar condições para o crescimento econômico, preservar o meio ambiente, criar medidas para melhoria da saúde pública ou ainda oportunizar aperfeiçoamento na prestação de serviços governamentais.

Perceba que, no setor público, o sistema de controles possui uma função muito

importante na gestão de riscos, aprimorando as atividades de gestão.

Para FONTENELLE (2021), ponderar os possíveis impactos dos riscos aos contratos públicos, traz, por consequência, uma adequada prestação dos serviços públicos, eis que poderá auxiliar na tomada de decisões para a adoção de providências, para evitar os riscos, mitigá-los, bem como para garantir a aplicação de planos de contingência para administrar os possíveis efeitos prejudiciais.

À vista disto, ao se implementar gestão de risco no âmbito da administração pública, deverão ser observadas melhorias na qualidade de serviços e eficácia de políticas públicas, além de se demonstrar melhores maneiras de se administrar em um ambiente de incertezas e recursos escassos (FONTENELLE 2021).

Perceba, por fim, que tanto nas organizações públicas como nas privadas, adotantes de sistemas de gestão de riscos gozam de segurança jurídica em seus contratos, garantindo assim a continuidade do negócio.

A segurança dos contratos nasce necessariamente da mitigação dos riscos e garantia das oportunidades, conforme mensurações e controles internos. Resta claro, portanto, que o gerenciamento de riscos contratuais sob a visão do campo de negócios exerce uma função estratégica.

4. A GESTÃO DE RISCO CONTRATUAL E O SISTEMA DE GESTÃO EM COMPLIANCE

Mas, ainda seria assim, sem estar alinhado ao sistema de gestão em compliance, e sem aplicar as nuances da ISO 37301?

E a resposta é simples: unir as duas ferramentas vai gerar vantagem competitiva e agregar valor ao seu negócio. O cumprimento das regras e regulamentos estabelecidos na ISO 37301, afinal, se alinha diretamente à proteção das empresas contra riscos que poderiam levar ao desrespeito às regras vigentes nas relações comerciais. (DELOITTE, 2003)

É dizer que a empresa adepta à gestão de qualidade poderá ter, ainda, mecanismos de prevenção à fraudes, desvios e outros ilícitos, garantindo a conformidade jurídica dos processos e, por consequência, evitando sanções administrativas e penais.

A questão é que quando se fala nas ISO Compliance (37301) e Antissuborno (37001), sua aplicação permite um olhar para além do trabalho documental já desenvolvido nos contratos, manuais, códigos de conduta e políticas.

Isto é, está pautando o sistema de conformidade num ciclo básico de gestão PDCA (Plan – Do – Check – Act), que ajudará na correção de eventuais falhas e no aprimoramento das práticas costumeiramente adotadas, rumo à melhoria contínua.

Dentro do ambiente corporativo ou dos órgãos da administração pública (direta ou indireta), estar em Compliance é cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas às atividades, bem como prevenir, detectar e remediar qualquer desvio ou inconformidade que possa ocorrer. (DELOITTE, 2003)

A implementação de um programa baseado nos valores empresariais de ética e de conformidade, quando alinhada nos riscos adequadamente mapeados de forma integrada dentro da organização, é vetor de manutenção da regularidade e licitude dos processos de gestão.

Com isso se evitará práticas de corrupção, fraudes, lavagem de dinheiro, dentre outros desvios, além da melhor alocação de recursos (humanos, financeiros e tecnológicos), aprimoramento de resultados e, finalmente, da gestão reputacional, impulsionando o branding valuation.

Desse modo, podemos dizer que a gestão de riscos dos contratos alivia o trabalho do Compliance e facilita a sua implementação sem causar grandes rupturas em todas as atividades da organização.

5. E NO BRASIL?

Mas, não obstante de certa a conclusão de que a gestão dos riscos nos contratos alivia a gestão de um sistema de compliance, como fica a realidade prática das empresas brasileiras?

De acordo com o SEBRAE (dados recentes, publicados em abril/2017), 95% das empresas brasileiras são MPes (micro e pequenas empresas) e familiares.

Dito isso, cabe perguntar: quantas operam na Bolsa de Valores Norte-Americana ou representam comercialmente os interesses de companhias daquele país, submetendo-se à sua Lei Anticorrupção (FCPA)? E quantas possuem sede (ou, no limite de sua representação societária) no Reino Unido, ou realizam negócios com empresas nele estabelecidas, submetendo-se às disposições do UKBA?

A resposta? A grande minoria, com a absoluta certeza.

Assim, caberia a pergunta: Isso significaria que os estudos e práticas baseados na legislação internacional anticorrupção são inúteis aos nossos negócios?

Não. Porém, conquanto esses atos normativos sejam guias úteis aos trabalhos de Compliance desenvolvidos no Brasil, tais não conseguem absorver plenamente as necessidades de todas as nossas empresas.

Da mesma forma, em âmbito nacional, a Lei Anticorrupção e o Decreto nº 8.420/2015 não servem isoladamente à construção de um programa de Compliance robusto e amparado por hábeis controles internos, e gestão de riscos nos contratos comerciais entabulados.

Por outro lado, é indiscutível o valor desses diplomas no resgate ético das organizações e do Sistema de Gestão Integrada das corporações perante os riscos nos contratos comerciais, sejam elas grandes, PME's ou familiares.

6. CONCLUSÕES

Em suma: uma organização não pode realmente ter um programa robusto de gerenciamento de riscos nos contratos sem Compliance — e vice-versa.

Nesse sentido, o Compliance é a satisfação de todos os requisitos relacionados à gestão de riscos para o negócio entabulado em contrato e o cumprimento exemplar das normas e regras de modo que a empresa não seja comprometida. (DELOITTE, 2003)

A integração entre Gestão de Risco, Governança Corporativa e Compliance se relaciona à sigla GRC. Esse conjunto de conceitos se relaciona aos esforços da companhia para facilitar a unificação e a transparência de seus processos, com o objetivo de garantir que as políticas e os valores da empresa se alinhem satisfatoriamente.

As orientações gerenciais de mercado sobre a Governança, Riscos e Compliance demonstram a relevância do tema em nível global.

Diversas empresas, de diversos países e setores, têm sido investigadas pela prática de fraude, corrupção, lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, legitimando ou a revisão ou nascimento de normas administrativas e legais de conformidade, com punições rígidas aos agentes infratores e aos envolvidos, ainda que indiretamente. (DELOITTE, 2003)

Uma abordagem integrada desses processos de Governança, Riscos e Compliance promove o diálogo contínuo, uma cultura de suporte às regras, entre todos os setores envolvidos com o gerenciamento de deficiências e riscos contratuais da organização.

E, assim, se permitirá a melhora do nível geral de transparência da companhia, com a identificação mais apurada das exigências e das ações que deverão ser efetivadas na implementação de um programa de Compliance, além de ajudar a reduzir as despesas financeiras.

A abordagem integrada de Gestão de Riscos ao Programa de Compliance pode ajudar as instituições públicas e privadas a se fortalecerem contra riscos futuros, bem como a antecipar o impacto das mudanças nas condições em relação às regulações que devem ser adotadas frente aos contratos entabulados. (DELOITTE, 2003)

Em outras palavras: a integração da Gestão de riscos, da Governança Corporativa e do Compliance é o pilar fundamental para o gerenciamento eficaz dos contratos de uma organização, seja ela pública ou privada,

E no caso das empresas PME's ou familiares no Brasil, apesar de os atos normativos não conseguirem absorver plenamente as necessidades de todas as nossas empresas, o diploma legal e internacional são guias úteis e de valor inestimável aos trabalhos de Compliance e de Sistema de Gestão Integrada de riscos desenvolvidos nas corporações do Brasil.

REFERÊNCIAS

Assi, Marcos. (2021). *Gestão de Riscos com Controles Internos - Ferramentas, Certificações e Métodos Para Garantir a Eficiência dos Negócios*. 2ª ed. Editora Saint Paul.

Cordeiro, Cláudio Marcelo Rodrigues. (2013). *Auditoria interna e operacional: fundamentos, conceitos e aplicações práticas*. São Paulo: Atlas.

Coso. *Gerenciamento de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance*, junho de 2017, Recuperado de:
https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41825/8/Coso_potugues_versao_2017.pdf

Deloitte Touche Tohmatsu. (2003). *Guia para melhorar a governança corporativa através de eficazes Controles Internos*. São Paulo.

Fontenelle, Rodrigo. (2021). *Implementando a gestão de risco no setor público*, 2ª Ed. Editora Fórum.

Forgioni, Paula. (2020). *Contratos Empresariais: teoria geral e aplicação*. 5ª ed. Editora: Revista dos Tribunais.

Gomes, Orlando. (2012). *Contratos*. Rio de Janeiro: Forense.

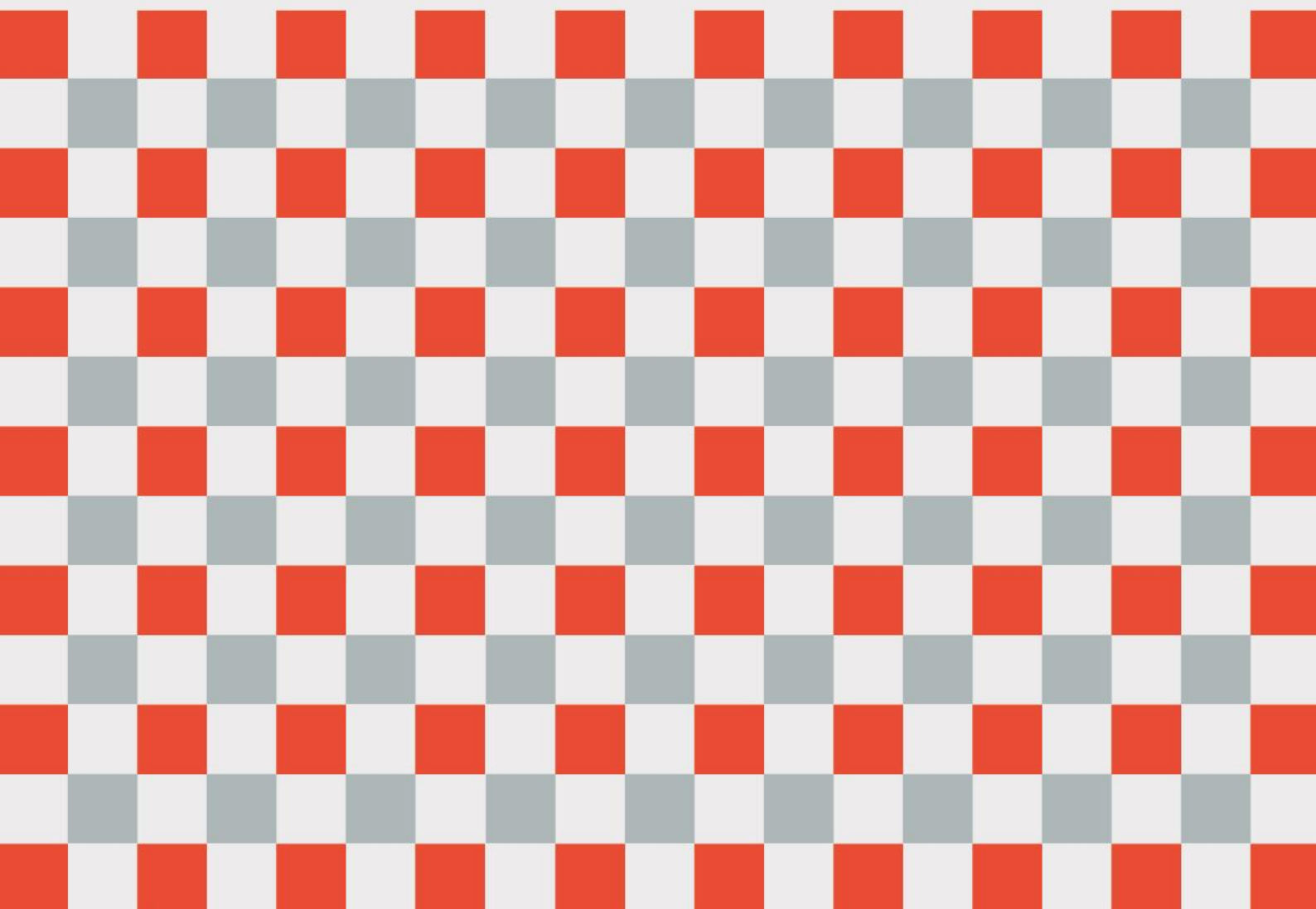
Moreira, Egon Bockmann. (2021). *Lei Anticorrupção Brasileira* (Lei n. 12.846/2013). In Manual de Compliance. 3ª ed. Editora Forense.

Neves, Edmo Colnaghi. (2021) *Gestão de Riscos*. In Manual de Compliance. 3ª ed. Editora Forense.

Venturini, Otavio. (2021). *U.S Corrupt Practices* (FCPA). In Manual de Compliance. 3ª ed. Editora Forense.

Temas atuais
de **Gestão e**
Conformidade

Capítulo 4



**A IMPORTÂNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE COMPLIANCE
NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR**
THE IMPORTANCE OF IMPLEMENTING COMPLIANCE PROGRAMMES IN
HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

Leonilde Rodrigues Dias Olim²⁵
Andreia Nicole Pereira Carvalho²⁶
Sancha de Carvalho e Campanella²⁷

RESUMO: A partir da implementação do Processo de Bolonha, as universidades europeias enfrentaram uma mudança paradigmática que procurou satisfazer as exigências de uma sociedade cada vez mais informada, a evolução do conhecimento científico e tecnológico e os desafios da empregabilidade. O próprio perfil de gestão das instituições de ensino sofreu alterações, reconhecendo a importância de implementar programas de *compliance* que conduzam a uma cultura de ética, transparência, equidade e responsabilização que deve ser cultivada por todos aqueles que fazem parte do sistema de ensino. Tratando-se o ensino privado de um sector extremamente competitivo e regulado, a implementação de tais programas revela-se ainda mais decisiva. É neste contexto que o presente artigo se insere, partindo da análise de um estudo de caso de uma instituição de ensino superior privada, o Instituto Superior de Administração e Línguas (ISAL). Assim, pretende-se analisar de que forma esta instituição combate práticas e condutas antiéticas no processo de ensino e na investigação científica, e como cultiva uma cultura de integridade e qualidade. Nos últimos anos, estas questões têm vindo a assumir particular relevância para as instituições de ensino superior e, como tal, carecem de profunda investigação científica.

PALAVRAS-CHAVE: *compliance*; ensino superior; ética; integridade, qualidade.

ABSTRACT: Since the implementation of the Bologna Process, European universities have faced a paradigm shift aimed at meeting the demands of an increasingly informed society, the evolution of scientific and technological knowledge, and the challenges of employability. The management style of educational institutions has itself changed, recognising the importance of implementing compliance programmes that lead to a culture of ethics, transparency, equity and accountability that should be cultivated by everyone who is part of the education system. Since private education is an extremely competitive and regulated sector, the implementation of such programmes is even more decisive. It is in this context that this paper analyses a case study of a private higher education institution, the Higher Institute of Administration and Languages

²⁵ Licenciada em Línguas e Literaturas Modernas, Inglês/Alemão, Universidade de Lisboa. Centro de Investigação do Instituto Superior de Administração e Línguas. E-mail: leonilde.olim@isal.pt

²⁶ Doutoranda em Turismo, Universidade de Aveiro. Centro de Investigação do Instituto Superior de Administração e Línguas. E-mail: andreia.carvalho@isal.pt

²⁷ Doutoranda em Ciências Económicas Empresariais, Universidade dos Açores. Centro de Investigação do Instituto Superior de Administração e Línguas. E-mail: scampanella@isal.pt

(Instituto Superior de Administração e Línguas). With this case study, one intends to analyse how this institution combats unethical practices and behaviours in the teaching process and scientific research and how it encourages a culture of integrity and quality. In recent years, these issues have assumed particular relevance for higher education institutions and, as such, they need in-depth scientific research.

KEYWORDS: compliance; ethics; higher education; integrity; quality.

1. INTRODUÇÃO

A necessidade de assegurar e melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem (Declaração de Bolonha, 1999) representa uma preocupação dominante do processo de Bolonha desde a sua génese (ENQA, 2009; Hénard, 2010; Kristensen, 2010). Em Portugal, o processo de Bolonha foi interpretado como uma oportunidade para mudar o paradigma pedagógico centrado no professor para um paradigma centrado no aluno (Sin, 2012; Veiga e Amaral, 2009, citado por Cardoso, Tavares & Sin, 2015).

Desde a assinatura da declaração de Bolonha em 1999, as universidades europeias comprometeram-se a alcançar a comparabilidade nos sistemas de qualidade, o que resulta num sistema europeu de acreditação e na crescente responsabilização pela qualidade do seu desempenho (Deem, 1998; Roberts, 2001). Desde então, as universidades europeias têm-se focado numa busca por excelência (Harvey e Stensaker, 2008, citado por Kleijnen, Dolmans, Willems & Hout, 2013). De acordo com Barry, Chandler, e Clark, 2001; Hood, 1995; Maassen, 2000; Parker e Jary, 1995; e Sizer e Cannon, 1999, há atualmente uma maior necessidade de medir o desempenho das Instituições de Ensino Superior (IES), necessidade essa bem anterior ao processo de Bolonha (Teelken, 2012).

A nível mundial, o Ensino Superior está a sofrer alterações significativas como resultado direto de políticas e reformas governamentais (Shah & Jarzabkowski, 2013). Vários fatores-chave estão a impulsionar a mudança nos processos de garantia da qualidade, nomeadamente a crescente participação dos estudantes no Ensino Superior, uma maior utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na aprendizagem, a internacionalização do Ensino Superior e consequente mobilização estudantil, a introdução de instrumentos políticos para aumentar a produtividade universitária e o menor financiamento (Brown, 2011a, 2011b; Fullan e Scott, 2009; Mouwen, 1997; OCDE, 2009; Rolfe, 2003; Shah e Nair, 2013).

Num estudo realizado por Azzari, Silva & Chiarello (2020), constatou-se que os programas de *compliance* são os meios mais eficazes para criar uma cultura de ética e integridade nas IES, o que permite combater práticas corruptas e a má conduta na pesquisa, além de reduzir danos à imagem da instituição (Tenório & Andrade, 2009).

De facto, com a crescente implementação de programas de *compliance* nas mais diversas organizações públicas e privadas, também as universidades

começaram a recorrer a tais programas para alcançar os objetivos supramencionados. No âmbito do Ensino Superior, a avaliação tem sido estimulada, através da criação de agências nacionais de avaliação. Este duro processo para a obtenção de aprovação das principais agências do país, bem como a necessidade de financiamento para a investigação, impulsionam a competitividade da produção académica (Tenório & Andrade, 2009).

2. ÉTICA NA INVESTIGAÇÃO

A este respeito, a FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo alerta para as más condutas científicas que resultam da concorrência e utilização de métodos não íntegros: *“entende-se por má conduta científica toda conduta de um pesquisador que, por intenção ou negligência, transgride os valores e princípios que definem a integridade ética da pesquisa científica e das relações entre pesquisadores, tal como os formulados neste código. A má conduta científica não se confunde com o erro científico cometido de boa-fé nem com divergências honestas em matéria científica”* (FAPESP, 2014, p.31, citado por Tenório & Andrade, 2009).

O Código de Boas Práticas Científicas desta Fundação (2014) exemplifica algumas dessas condutas: a fabricação ou falsificação de dados, procedimentos ou resultados que não foram conduzidos ou obtidos e o plágio.

Outras práticas demonstram a falta de integridade na investigação científica, nomeadamente o roubo de ideias que ainda não estão publicadas, o autoplágio, os acordos de citação (*i.e.*, as revistas pedem que os autores citem outros trabalhos da própria revista; ou os professores exigem que os seus alunos citem os seus trabalhos), e a prática de *Salami Science* (Tenório & Andrade, 2009).

Sigmar de Mello Rode e Bruno das Neves Cavalcanti (2003) alertam para a consciência da ética na produção científica, relacionamento a quantidade, a qualidade e a autoria das publicações. Os autores (2003) fazem referência à formação de grupos de pesquisa com o intuito de criar fábricas de trabalho, onde cada um faz um e prestigia os outros do grupo, e questionam a relação entre a produção académica e as avaliações institucionais. Para atender a requisitos de avaliações institucionais, frequentemente quantitativas, verifica-se que os pesquisadores produzem mais de 2 trabalhos científicos por mês, o que perfaz mais de vinte por ano, o que poderá denotar

a não participação ou participação pouco significativa na maioria destes trabalhos (Tenório & Andrade, 2009).

Em 2012, um estudo publicado na revista *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, verificou que entre as causas de retratação de 2.047 artigos científicos indexados no repositório PubMed, submetidos por investigadores de 56 países, apenas 21,3% foram atribuídas a erro, enquanto 67,4% foram atribuídas à má conduta científica (43,4% por fraude ou suspeita de fraude, 14,2% por publicação duplicada, 9,8% por plágio) (Fang, Steen, Casadevall, 2012, citado por Tenório & Andrade, 2009).

Por isso, é importante que as IES tenham políticas e procedimentos para lidar com tais questões de má conduta na investigação, sendo os programas de *compliance* meios eficazes para criar uma cultura de integridade no seio das instituições, através da conscientização, prevenção dos riscos e correção das irregularidades (Tenório & Andrade 2009).

No ensino privado, a implementação de tais programas torna-se ainda mais fundamental, por se tratar de um mercado extremamente competitivo e regulado (Tenório & Andrade 2009). Silva e Covac (2015) destacam a utilidade dos programas de *compliance* para as auditorias, a resolução de conflitos de interesse, o planeamento de políticas e procedimentos, e a identificação de risco de *compliance* setorial.

Importa referir que o envolvimento das IES em casos de má conduta científica mancha a sua imagem, a sua reputação no seio académico e afetam negativamente a sua competitividade com outras instituições congéneres. A existência de um programa de *compliance* por si só já demonstra o compromisso da instituição em combater más condutas por parte do seu corpo docente e discente, e confere-lhe uma imagem positiva. Tão ou mais importante é a promoção da mudança de uma cultura no setor para a garantia da boa conduta na investigação (Tenório & Andrade, 2009).

3. GARANTIA DA QUALIDADE

Ao longo das últimas décadas, a garantia da qualidade no Ensino Superior tornou-se uma grande preocupação para as IES europeias (Cardoso, Tavares & Sin, 2015). A premissa da elevada qualidade da oferta como um dos objectivos-chave do Processo de Bolonha e da Estratégia de Lisboa (2000-2010), como meio de promover

a atratividade e competitividade do Ensino Superior europeu, levou à crescente procura pela garantia da qualidade (Loukkola & Zhang, 2010). De todas as iniciativas levadas a cabo para responder a esta exigência, as Normas e Diretrizes para a Garantia da Qualidade no Espaço Europeu do Ensino Superior surgem como uma pedra angular (Loukkola & Zhang, 2010).

Em 2005, foi definido e proposto um conjunto de princípios genéricos em garantia da qualidade, ou seja, descrevendo as áreas que deveriam ser incluídas, mas não estabelecendo as formas como estes princípios deveriam ser implementados. Na verdade, não havia qualquer intenção de que as normas e diretrizes "devessem ditar a prática ou ser interpretadas como prescritivas ou imutáveis". No entanto, foram "concebidas para serem aplicáveis a todas" as IES europeias e agências de garantia da qualidade, "independentemente da sua estrutura, função e dimensão e do sistema nacional em que se encontrem" (ENQA, 2009, pp. 12-13).

Uma destas normas centra-se especificamente na qualidade do corpo docente, já que "os professores são o recurso de aprendizagem mais importante à disposição da maioria dos estudantes e, por conseguinte, é importante que tenham as competências e experiência necessárias para transmitir eficazmente os seus conhecimentos e compreensão aos estudantes". Para tal, recomenda-se que as instituições "assegurem que os seus procedimentos de recrutamento e nomeação de pessoal incluam um meio de garantir que todo o novo pessoal tenha, pelo menos, o nível mínimo necessário de competência", deem ao corpo docente "oportunidades de desenvolver e alargar a sua capacidade de ensino e encorajá-lo a valorizar as suas competências" (ENQA, 2009, p. 17).

4. INICIATIVAS E POLÍTICAS NACIONAIS

No âmbito do processo de renovação do paradigma pedagógico de Portugal, foi promulgada uma série de leis que visam as IES (universidades públicas e privadas e politécnicos), o pessoal académico, a sua qualidade e, por extensão, a qualidade do ensino. É o caso da Lei n.º 62/2007, com um enfoque mais amplo, que define o regime jurídico das IES, dos Decretos-Lei n.º 205/2009 e 207/2009, com um carácter mais específico, que estipulam os estatutos da profissão académica respetivamente nas universidades e institutos politécnicos, e da Lei n.º 38/2007, que estabelece o enquadramento legal para a avaliação do Ensino superior português. Direta ou

indiretamente, estas leis abordam diferentes aspetos relacionados com a qualidade da atividade docente. É o caso, por exemplo, dos regulamentos de acesso ou recrutamento para a profissão académica e da avaliação do desempenho do corpo docente das IES (Cardoso, Tavares & Sin, 2015).

De acordo com este quadro legal, as IES têm autonomia para recrutar e nomear o seu corpo docente. Tanto o recrutamento como a progressão na carreira são decididos na sequência de concursos e, respetivamente, de avaliações no âmbito das quais os docentes são avaliados com base no seu desempenho científico (ou técnico-científico), competência pedagógica e outras atividades relevantes para a missão da IES (Cardoso, Tavares & Sin, 2015).

Dado que, desde 2009, a avaliação do pessoal docente tem sido obrigatória (Decretos-Lei 205/2009 e 207/2009), as IES têm vindo a definir os seus próprios regulamentos. A avaliação compreende diferentes dimensões do ensino do desempenho dos docentes – ensino; investigação, criação artística e cultural; atividade administrativa; e atividades adicionais (tais como transferência de conhecimentos) - e deve ser realizada pelo menos de 3 em 3 anos. Finalmente, a avaliação e acreditação das IES, e dos seus planos de estudo pela Agência Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), baseiam-se, entre outros critérios, na qualidade do pessoal docente e académico, nomeadamente qualificações dos mesmos, adequação à missão da IES, métodos de ensino e aprendizagem e procedimentos de avaliação dos estudantes. Por outro lado, ao implementar os seus sistemas internos de garantia da qualidade, as IES são incentivadas a desenvolver mecanismos apropriados para o recrutamento, gestão e formação de pessoal académico, a fim de assegurar que estes possuam as qualificações e competências necessárias para o cumprimento efetivo das suas tarefas (Lei n.º 38/2007).

Portanto, é possível assumir que a transposição do enquadramento legal do nível nacional para o nível institucional é suscetível de divergir de IES para IES. Nesse sentido, podem ser dadas diferentes respostas institucionais, refletidas em diferentes regulamentos e políticas relativas à qualidade de ensino, sob as mesmas influências nacionais e europeias (Cardoso, Tavares & Sin, 2015).

5. A CULTURA ORGANIZACIONAL

Os valores de uma organização são um elemento central da sua cultura (Hofstede, 2001) e o conceito de qualidade deve estar incorporado na cultura organizacional (Harvey & Green, 1993; Cameron e Quinn, 1999; Kezar e Eckel, 2002; Lomas, 2004; EUA, 2006). Neste contexto, conhecer os valores que os professores defendem é essencial para o desenvolvimento de uma cultura de qualidade no ensino superior (Newton, 2000; Cruickshank, 2003, citado por Kleijnen, Dolmans, Willems & Hout, 2013). Por isso, é importante que a gestão da qualidade não seja vista apenas como mais um dispositivo de controlo burocrático, como acontece frequentemente (SpencerMatthews, 2001; European University Association [EUA], 2010).

6. METODOLOGIA

Este estudo analisa o caso específico do Instituto Superior de Administração e Línguas (ISAL), pelo que é adotada uma metodologia de estudo de caso. Anderson (1993) descreve os estudos de caso como uma metodologia que permite a investigação das diferenças entre o que foi planeado e o que realmente ocorreu. Na verdade, com esta abordagem metodológica, pretende-se verificar se as práticas de *compliance* abordadas na revisão da literatura são implementadas na unidade de análise.

7. CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE DE ANÁLISE

O ISAL – Instituto Superior de Administração e Línguas tem as suas origens em 1984, data em que foi fundada a sociedade que o instituiu: o “Cénil – Centro de Línguas, Lda.”, sediado no Funchal, na ilha da Madeira (Portugal).

O ISAL foi a primeira Instituição de Ensino Superior na Madeira. Salienta-se que, na Região Autónoma da Madeira, existem apenas três instituições de ensino superior: duas privadas e de cariz politécnico (ISAL e a Escola Superior São José de Cluny) e uma pública de cariz universitário (Universidade da Madeira). No ano de 1989, foi reconhecido o Instituto Superior de Administração e Línguas - ISAL como Instituição de Ensino Superior, através da Portaria nº 801/89 do Ministério da Educação, passando o mesmo a estar integrado no Sistema Educativo Português. Nesse mesmo ano e pela mesma portaria foram aprovados os seus planos de estudos de ensino superior particular e reconhecido o valor dos diplomas conferidos pelos cursos nele ministrados.

No ano de 2005, o ISAL recebeu a autorização para lecionar a sua primeira licenciatura. Foi um marco histórico: pela primeira vez na Região Autónoma da Madeira, é criada uma Licenciatura em Turismo. No ano de 2006, o ISAL iniciou um novo projeto: as Pós-Graduações. Nesse ano, foi desenvolvida uma Pós-Graduação em Direção Hoteleira. Anualmente o ISAL disponibiliza novas Pós-Graduações em áreas determinantes, sempre com o objetivo de dar resposta às necessidades da região. O ano letivo de 2007/2008 foi marcado pela implementação do processo de Bolonha, passando o ISAL a disponibilizar 4 licenciaturas: Gestão de Empresas, Organização e Gestão Hoteleira, Turismo e Contabilidade e Finanças. Atualmente, o ISAL tem duas grandes áreas de atuação: a Gestão e o Turismo, razão pela qual tem apenas duas licenciaturas: Gestão de Empresas e Turismo.

8. ESTUDO DE CASO – INSTITUTO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO E LÍNGUAS

No âmbito desta investigação, foram analisados três documentos institucionais que refletem os valores éticos da unidade de análise, o Instituto Superior de Administração e Línguas (ISAL). Estes documentos são: o Código de Conduta e Boas Práticas, o Regulamento Disciplinar e o Manual da Qualidade da instituição.

9. CÓDIGO DE CONDUTA E BOAS PRÁTICAS

O Código de Conduta e Boas Práticas do ISAL é aprovado pelo Regulamento n.º 14/2022, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 06 de janeiro de 2022.

Este Código define que a comunidade académica deve cumprir os padrões de ética, justiça e igualdade de oportunidades, integrando estes valores na vida académica e na atividade profissional desenvolvida no ISAL.

O objetivo deste documento é o de “apetrechar a comunidade académica com uma linha de orientação ética compatível com a promoção do profissionalismo e da excelência na sua ação, em conformidade com os princípios orientadores legais e estatutários do respeito pela dignidade humana, da igualdade e da justiça, da participação democrática livre e do pluralismo de opiniões e orientações”, conforme consta no Código.

Este Código define um conjunto de normas e valores que orientam a missão desta instituição, nas suas atividades de ensino e aprendizagem, de formação, de

investigação científica e de interação com a sociedade, alicerçando-se nos princípios éticos de equidade e justiça, do respeito pela dignidade da pessoa humana e da responsabilidade pessoal, de acordo com a lei em vigor.

Em consonância com os Estatutos do ISAL, no Artigo 7.º define-se a Conduta Ética Académica, os valores e princípios éticos fundamentais para o sucesso do desempenho educativo e para a formação de cidadãos livres, responsáveis e competentes, bem como as normas de conduta ética académica que se aplicam a todos os estudantes do ISAL.

Está previsto um artigo dedicado à Conduta Ética na Investigação Científica: o Artigo 15.º, que define um código que se aplica a todas as pessoas envolvidas em atividades de investigação científica do ISAL, nomeadamente o pessoal docente e investigador, os investigadores não docentes, os estudantes e os bolseiros de investigação.

10. REGULAMENTO DISCIPLINAR

O Regulamento Disciplinar do ISAL foi aprovado pelo Regulamento n.º 248/2021, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 17 de março de 2021.

O seu Artigo 2.º refere que este Regulamento tem por finalidades “defender as liberdades de aprender e ensinar, garantir a integridade moral e física dos estudantes, docentes e funcionários, a ética, e preservar o normal funcionamento do Instituto e os seus bens patrimoniais”.

Neste Regulamento, estão também definidas infrações disciplinares, conforme consta no seu Artigo 3.º: “Pratica uma infração disciplinar o estudante, docente ou investigador que, atuando dolosamente, violar os Estatutos do ISAL, assim como os valores referidos no artigo 2.º do regulamento, nomeadamente quando ‘Impedir ou constranger, por meio de violência ou ameaça de violência, o normal decurso de aulas, provas académicas ou atividades de investigação’”.

11. MANUAL DA QUALIDADE

Em junho de 2017, o ISAL aprovou um Manual da Qualidade, que proporciona, em consonância com os seus Estatutos, um enquadramento para a definição de objetivos anuais de qualidade. Neste contexto, importa referir a existência de um Conselho para a Avaliação e Qualidade, que é o órgão responsável pelo

estabelecimento dos mecanismos de autoavaliação regular do desempenho do ISAL, bem como das atividades científicas e pedagógicas sujeitas ao sistema de avaliação e acreditação, devendo garantir o cumprimento das mesmas.

Mais concretamente, ao Conselho para a Avaliação e Qualidade compete a definição estratégica das políticas institucionais de avaliação e qualidade a prosseguir pelo Instituto, cabendo-lhe, designadamente:

- a) Coordenar todos os processos de autoavaliação e de avaliação externa do desempenho do Instituto, bem como das atividades científicas e pedagógicas;
- b) Elaborar um plano plurianual com indicação das áreas funcionais que devem ser avaliadas;
- c) Propor normas de avaliação a aplicar e definir padrões de qualidade;
- d) Indicar e calendarizar os níveis de proficiência que cada padrão de qualidade deve alcançar;
- e) Analisar os processos de avaliação efetuados e elaborar os respetivos relatórios de apreciação;
- f) Propor medidas de correção de pontos fracos que foram identificados.

É esta política da qualidade que garante o cumprimento dos requisitos legais, regulamentares, estatutários, bem como dos estabelecidos no sistema interno de garantia da qualidade e proporciona o desenvolvimento da formação científica, técnica e cívica dos discentes, promovendo a sua inserção na vida ativa.

12. CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

O processo de Bolonha proporcionou às Instituições de Ensino Superior uma oportunidade para mudarem o seu paradigma pedagógico, tradicionalmente centrado no professor, para um novo paradigma, cada vez mais focado no aluno. Desde então, as universidades europeias têm vindo a tentar alcançar incessante a excelência, e Portugal não é exceção.

Esta excelência conquista-se através de uma cultura de ética, transparência, equidade e responsabilização que deve ser cultivada por todos aqueles que fazem parte do sistema de ensino, sem exceção.

A literatura comprova que os programas de *compliance* são os meios mais eficazes para criar tal cultura, permitindo o combate de práticas corruptas e a má conduta na pesquisa, além de reduzir danos à imagem da instituição.

É inegável que o envolvimento de uma instituição de ensino num caso de má conduta denegrirá a sua imagem no meio académico e, conseqüentemente, prejudicará a sua competitividade face a outras instituições congêneres. Nesse sentido, a existência de um programa de *compliance*, além de conferir uma imagem positiva à instituição que o implementa, é representativo do seu empenho em cumprir as normas legais e éticas que visam suprir tais lacunas.

Tratando-se o ensino privado de um sector extremamente competitivo e regulado, este estudo analisa o caso concreto de uma IES privada, o Instituto Superior de Administração e Línguas (ISAL). A partir da análise do seu Código de Conduta e Boas Práticas, bem como do Regulamento Disciplinar e Manual da Qualidade, verificou-se que a instituição cumpre os valores e princípios éticos fundamentais para a obtenção de qualidade, sendo estes documentos a base através da qual combate práticas e condutas antiéticas no processo de ensino e na investigação científica, e um instrumento que auxilia a cultivar uma cultura de integridade e qualidade.

Este artigo, como qualquer outro, apresenta as suas limitações. A principal limitação diz respeito à reduzida amostra. Tendo em conta que este estudo se focou apenas no caso concreto do ISAL, não é possível generalizar conclusões, pois os dados aqui apresentados não se aplicam a todas as IES privadas do país. Por esse motivo, sugere-se que em investigações futuras seja realizado um estudo mais abrangente, que inclua IES públicas e privadas nacionais, de forma a se obter um diagnóstico do Ensino Superior português, em termos da implementação de programas ou práticas de *compliance*.

REFERÊNCIAS

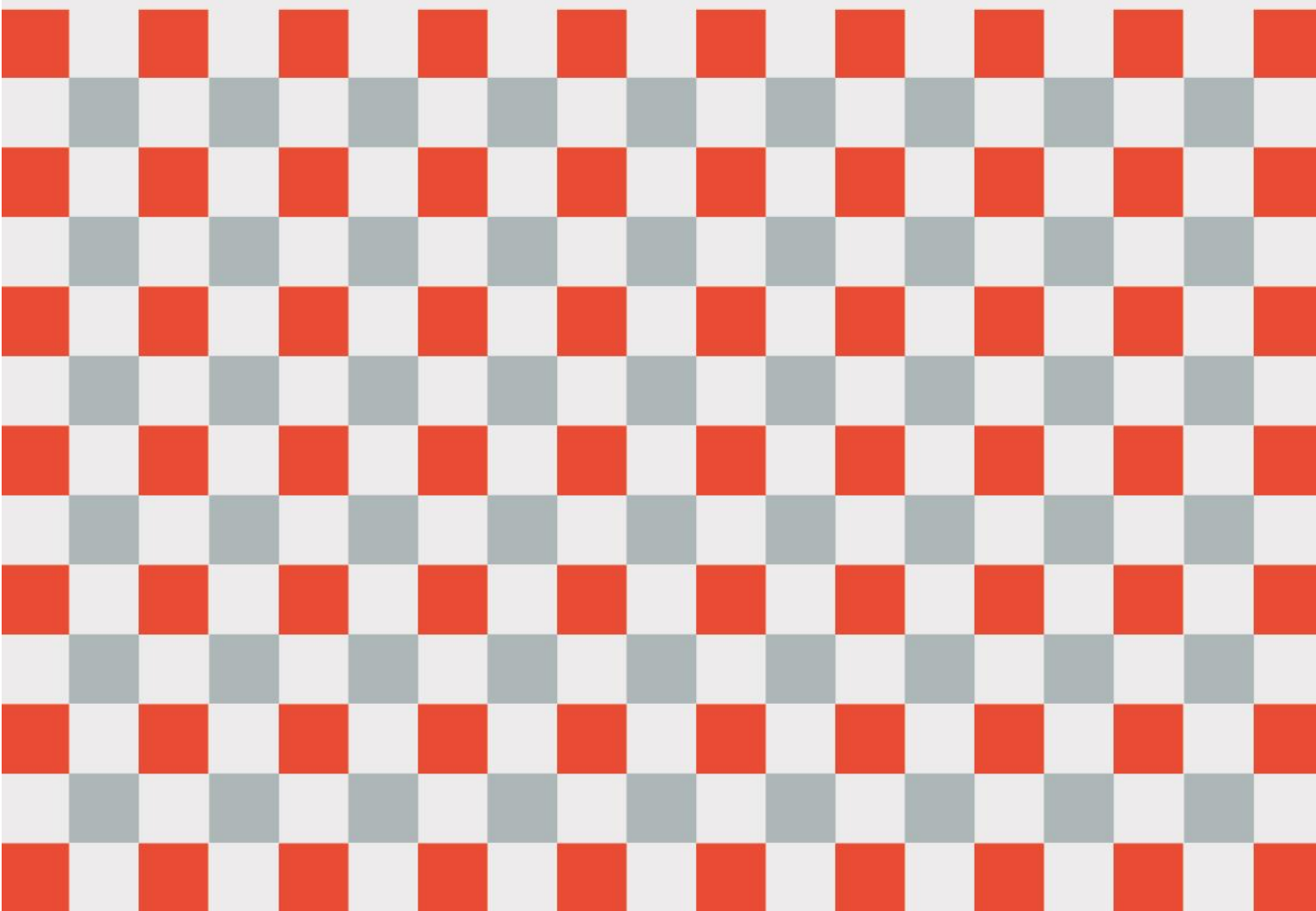
Anderson, G. (1993). *Fundamentals of Educational Research*. Falmer Press.

Azzari, B., Scalisse Silva, A., & Chiarello, F. (2020). Ética e integridade nas instituições de ensino superior: a importância da implementação de programas de *compliance* nas universidades. *Revista de Direito Brasileira*, 26(10), 457. <https://doi.org/10.26668/indexlawjournals/2358-1352/2020.v26i10.6252>

- Cardoso, S., Tavares, O., & Sin, C. (2015). The quality of teaching staff: higher education institutions' compliance with the European Standards and Guidelines for Quality Assurance - the case of Portugal, *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 27, 205–222. <https://doi.org/10.1007/s11092-015-9211-z>
- Instituto Superior de Administração e Línguas. (2017). Manual da Qualidade. <https://isal.pt/wp-content/uploads/2020/12/manual-da-qualidade-isal.pdf>
- Instituto Superior de Administração e Línguas. (2021). Regulamento de Avaliação de Aprendizagem e Obrigações dos Docentes. <https://isal.pt/wp-content/uploads/2021/07/regulamento-de-avaliac%CC%A7a%CC%83o-de-aprendizagem-e-obrigac%CC%A7o%CC%83es-dos-docentes.pdf>
- Kleijnen, J., Dolmans, D., Willems, J. & Hout, H. V. (2013). Teachers' conceptions of quality and organisational values in higher education: compliance or enhancement? *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 38(2), 152-166. <https://doi.org/10.1080/02602938.2011.611590>
- Regulamento n.º 14/2022 do CENIL - Centro de Línguas, L.^{da}. (2022). Diário da República: II série, n.º 4. <https://files.dre.pt/2s/2022/01/004000000/0041800425.pdf>
- Regulamento n.º 248/2021 do CENIL - Centro de Línguas, L.^{da}. (2021). Diário da República: II série, n.º 53. <https://files.dre.pt/2s/2021/03/053000000/0045800462.pdf>
- Shah, M. & Jarzabkowski, L. (2013). The Australian higher education quality assurance framework, *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education*, 17(3), 96-106. <https://doi.org/10.1080/13603108.2013.794168>
- Teelken, C. (2012) Compliance or pragmatism: how do academics deal with managerialism in higher education? A comparative study in three countries, *Studies in Higher Education*, 37(3), 271-290. <https://doi.org/10.1080/03075079.2010.511171>
- Tenório, R.M., & Andrade, M.A.B. (2009). A avaliação da educação superior no Brasil: desafios e perspectivas. In J.A.C. Lordêlo & M.V. Dazzani (Org.). *Avaliação educacional: desatando e reatando nós* (pp. 103-122). EDUFBA. https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/5627/1/Avaliacao_educacional.pdf

Temas atuais
de **Gestão e
Conformidade**

Capítulo 5



ADVOCACIA MULTIFUNCIONAL E COMPLIANCE:
Uma combinação necessária
MULTIFUNCTIONAL LAWYERING AND COMPLIANCE:
A necessary combination

Camile Souza Costa²⁸

RESUMO: O presente artigo objetiva analisar as concretas mudanças e aprimoramentos necessários para uma advocacia multifuncional, que convoca o profissional jurídico a atuar no *compliance* utilizando com primor a ampla gama tecnológica disponível, a fim de se tornar o parceiro especializado de seu cliente. Aborda a advocacia multifuncional enquanto atividade profissional realizada em formato de parceria estratégica, utilizando a tecnologia lado a lado às próprias habilidades humanas e competências técnicas jurídicas (as chamadas, respectivamente, *soft* e *hard skills*), para aprimorar os serviços prestados e permitir a estruturação consistente de processos de *compliance*. Por meio da apresentação deste novo *mindset*, a advocacia é vista neste trabalho como atividade exercida de maneira proativa, de forma que o advogado ou advogada deixa o lugar único de “fighter” (lutador): que luta pelos direitos do cliente, e passa a atuar também, e principalmente, como designer e “problem solver” (solucionador de problemas): que desenha ambientes/contextos e estimula relações que previnem o conflito e utilizam a criatividade para resolvê-lo. A metodologia é a bibliográfica, com aportes empíricos, e os resultados são a constatação dos benefícios da atuação analisada.

PALAVRAS-CHAVE: advocacia multifuncional; *compliance*; estratégia jurídica; foco no cliente.

ABSTRACT: This article aims to analyze the concrete changes and improvements needed for a multifunctional lawyering, which calls on the legal professional to act in compliance using the wide range of available technology with excellence, in order to become the specialized partner of its client. It addresses multifunctional lawyering as a professional activity carried out in a strategic partnership format, using technology side by side with human skills and technical legal skills (so-called, respectively, soft and hard skills), to improve the services provided and allow consistent structuring of compliance processes. Through the presentation of this new mindset, lawyering is seen as an activity carried out proactively, so that the lawyer leaves the unique role of “fighter”: who fights for the rights of the client, and starts to act also, and mainly, as a designer and “problem solver”: who designs environments/contexts and stimulates relationships that prevent conflict and uses creativity to solve it. The methodology is bibliographical, with empirical contributions, and the results are the verification of the benefits of the analyzed action.

KEYWORDS: multifunctional advocacy; compliance; legal strategy; focus on the client.

²⁸ Advogada e Mestranda. UNISINOS. E-mail: camile.costa@zavagnagralha.com.br.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva apresentar os benefícios de uma advocacia multifuncional para a efetividade da estruturação e gestão do *compliance* de negócios e organizações. Neste contexto, a advocacia multifuncional será apresentada como perfil proativo e eficaz para auxiliar na estruturação e condução dos processos de *compliance* na fase da advocacia consultiva e preventiva. Serão analisadas as funções necessárias para a plena elaboração e gestão de um *compliance* eficaz, de forma a demonstrar como a advocacia multifuncional responde às necessidades e eventuais desafios deste processo com proatividade, estratégia e eficácia.

Para se chegar à advocacia multifuncional e sua atuação no *compliance*, far-se-á a apresentação de uma atuação multidimensional nos serviços jurídicos, na qual o advogado ou advogada assume papel preventivo e proativo, adotando uma mentalidade diferenciada e utilizando habilidades comunicacionais e negociais aprimoradas, que lhe permitirão elaborar junto à organização o procedimento de *compliance* que melhor atenda seus reais interesses e necessidades. Nesta elaboração conjunta, o pensamento estratégico e a comunicação efetiva, bem como eventuais negociações necessárias ao longo do processo, junto ao conhecimento jurídico, serão vistos sob uma nova perspectiva, não mais se restringindo à usual barganha posicional, regida pelo modelo mental ganha-perde.

O papel do advogado e da advogada passa a ser crucial no estímulo ao *ganha-ganha-ganha* e na real efetividade do *compliance* estruturado, isto é, na potencialização das oportunidades existentes para satisfazer os interesses da organização e demais envolvidos, de forma que não haja desperdícios de tempo, recursos e energia e, ao final, todos percebam o valor agregado do trabalho realizado. O desenvolvimento do trabalho envolverá, assim, a descrição teórica da advocacia multifuncional, a partir de seu caráter multidimensional, o qual transcende a dimensão restrita do advogado "*fighter*" e chega às dimensões ampliadas do advogado *designer* e solucionador de problemas.

Será igualmente abordado o pensamento estratégico, a comunicação efetiva, e os métodos criativos de resolução de problemas, como ferramentas principais da advocacia multifuncional, explicitando por meio de experiências práticas o diferencial que ambos trazem à efetividade dos serviços jurídicos, a partir de uma advocacia proativa, criativa e estratégica.

2. PROPULSORES DE MUDANÇA DOS SERVIÇOS JURÍDICOS

Em pesquisa realizada pela *International Bar Association* - IBA (Esteban, 2017) sobre as principais mudanças nos serviços jurídicos e seus respectivos impactos, o empoderamento do cliente figura como principal propulsor de mudança, ficando em segundo lugar a qualidade dos serviços prestados, ambos relacionados, ao longo do estudo, com a crescente exigência de percepção de valor pelo cliente nos serviços jurídicos que contrata.

Outro ponto determinante encontrado na pesquisa diz respeito à tendência mercadológica do “*do it yourself*” (faça você mesmo), que consiste na realização dos serviços e elaboração dos produtos pelo próprio usuário, o qual opta por buscar o conhecimento necessário para satisfazer por si sua necessidade, ao invés de contratar o profissional com a expertise correspondente. Na realidade jurídica, podem ser referidas neste sentido as plataformas de pesquisa acessíveis ao público para esclarecimento de suas questões, sejam elas plataformas gerais como o Google, sejam elas plataformas especializadas em assuntos jurídicos como JusBrasil, Thomson Reuters e outras, as quais permitem ao destinatário dos serviços jurídicos buscar por si eventuais esclarecimentos e soluções para suas necessidades e demandas.

A produção de conteúdos acessíveis e esclarecedores por escritórios de advocacia em seus *sites/blogs* e a disponibilização por diferentes *websites* de modelos de contratos ao público em geral, entre outros formatos de disponibilização de conteúdos que permitam o “faça você mesmo” ao destinatário de serviços jurídicos, são igualmente perceptíveis. Tais conteúdos, amplamente disponíveis, auxiliam empresas, organizações e indivíduos a encontrar as respostas que buscam e a elaborar individualmente aquilo que necessitam, como contratos, registros e afins. A pesquisa revelou, ainda, o profundo impacto a ser vivenciado pela chamada *computational law* (Esteban, 2017), a qual consiste no ramo da informática relacionado à mecanização/automação da análise jurídica e possui o potencial de ampliar e facilitar o acesso ao Direito para o público em geral (Genesereth, 2022).

Ao conectarmos os referidos propulsores de mudanças com nossa própria experiência profissional e vivência quotidiana, torna-se possível perceber estarmos atualmente em um cenário de transição, em que a tecnologia provoca mudanças

comportamentais nos destinatários de produtos e serviços, os quais, especificamente em relação aos serviços jurídicos, se mostram cada vez mais informados e buscando ver o real valor do que recebem. Este cenário pode ser visto como grande oportunidade, convidando os prestadores de serviços jurídicos a um constante aprimoramento, a fim de demonstrar aos seus clientes o valor que agregam a partir daquilo que fazem.

É neste contexto que a advocacia torna-se primordial para a efetividade da estruturação e gestão do *compliance* de negócios e organizações. Para tanto, se requer cada vez mais uma advocacia multifuncional, com perfil proativo e eficaz, para auxiliar na estruturação e condução dos processos de conformidade na fase da advocacia consultiva e preventiva.

As conclusões trazidas na pesquisa permitem identificar a tecnologia como importante aliada da referida advocacia multifuncional, pois permite: (i) o desenvolvimento de métricas de qualidade para os serviços prestados, as quais podem ser definidas com o uso de tecnologias de inteligência artificial; (ii) a aplicação de princípios de *design* para a elaboração das soluções jurídicas, os quais podem ser orientados por dados colhidos por algoritmos; e (iii) o surgimento da prática jurídica orientada por dados, na qual a tecnologia é utilizada para otimizar as atividades dos advogados, aumentando sua produtividade e assertividade na comunicação com os clientes.

Neste contexto de concretas mudanças e aprimoramentos necessários, a advocacia multifuncional convoca o profissional jurídico a atuar no *compliance* utilizando com primor a ampla gama tecnológica disponível, a fim de se tornar o parceiro especializado de seu cliente, o qual perceberá o valor agregado de contratar serviços jurídicos para suas demandas e necessidades, especialmente para a estruturação consistente de seu *compliance*. Esta advocacia, em formato de parceria estratégica, que utiliza a tecnologia lado a lado às próprias habilidades humanas e competências técnicas jurídicas (as chamadas, respectivamente, *soft* e *hard skills*), para aprimorar os serviços que presta para o cliente e permitir a estruturação consistente de seus processos de *compliance*, é o que tem sido chamado de advocacia multifuncional, que veremos com maior profundidade a seguir.

3. A ADVOCACIA MULTIFUNCIONAL

No *mindset* ou modelo de atuação chamado de advocacia multifuncional, o advogado e advogada atua de forma proativa, deixando o lugar único de “*fighter*” (lutador): que luta pelos direitos do cliente, e passando a atuar também, e principalmente, como *designer* e “*problem solver*” (solucionador de problemas): que desenha ambientes/contextos e estimula relações que previnem o conflito e utilizam a criatividade para resolvê-lo. Para transitar do *fighter* ao *designer* e *problem solver*, torna-se necessário o aprimoramento de habilidades para além do conhecimento jurídico, as quais incluirão pensamento analítico, crítico e estratégico, comunicação efetiva, colaboração e criatividade.

A transição para uma advocacia multifuncional acontece a partir do aprimoramento de habilidades que permitam a utilização do Direito como instrumento para estruturação de negócios com eficiência e segurança jurídica, de forma a garantir que as soluções encontradas satisfaçam realmente os interesses do cliente e, com isso, permitam maior assertividade na estruturação e gestão de seus processos de *compliance*. Para tanto, uma atuação proativa, que utiliza habilidades de comunicação efetiva com o cliente e demais envolvidos no negócio, a fim de garantir o entendimento de suas reais necessidades e interesses, torna-se primordial. Após este entendimento pleno, conquistado a partir da construção de uma relação de parceria e transparência com o cliente e demais envolvidos, o advogado ou advogada conseguirá analisar as implicações jurídicas das decisões e processos de gestão do negócio, além de identificar os possíveis caminhos para a estruturação do *compliance*.

Assim, atuando de forma proativa, com visão multidimensional, o advogado perceberá os problemas e conflitos de seus clientes como barreiras estruturais ou elos disfuncionais nas relações entre pessoas e seus ambientes (Barton, 2009). A partir desta visão ampliada, que vai além do enquadramento dos fatos ao direito, da subsunção do fato à norma, a advocacia responderá aos problemas de seus clientes - e conseguirá aprimorar a gestão dos seus processos internos - indicando intervenções que influenciem de forma produtiva e positiva as relações e ambientes nos quais os problemas foram causados (Barton, 2009), interpretando o direito conforme a ética da situação²⁹ e atuando na origem dos problemas e conflitos, de forma a prevenir que ocorram ou voltem a ocorrer.

²⁹ “[...] a nova Lei Civil se distingue da anterior pela frequente referência de seus dispositivos aos princípios de equidade, de boa-fé, de equilíbrio contratual, de correção (*correttezza*), de lealdade, de

Neste sentido, a advocacia vista como resolução de problemas e, por sua vez, o advogado e advogada vistos como *designers* e solucionadores de problemas, assumem posição de extrema importância na estruturação de processos de *compliance*, de forma a aumentar a eficácia da gestão e prevenção de conflitos de seus clientes, principalmente quando utilizam as tecnologias disponíveis em suas análises e definições. Para Haapio (2006), importante referência em Direito Preventivo e Advocacia Proativa, alguns advogados julgam sua qualidade apenas por suas habilidades jurídicas, sem darem-se conta que os empresários tomam tais habilidades como ponto de partida apenas. O que eles buscam, diz a autora a partir de suas pesquisas e experiência, é uma abordagem negocial. Não esperam apenas que problemas legais sejam identificados; eles querem soluções e opções.

Nesta forma de atuação, mais do que analisar questões jurídicas, o advogado trabalhará estrategicamente com o cliente, entendendo o que deseja alcançar e o risco que está disposto a correr (Haapio, 2006). Assim, com a utilização de tecnologias de gestão jurídica e análise de dados, poderá auxiliar na estruturação de processos de *compliance* e na construção de cenários de prevenção que reflitam os objetivos e minimizem os riscos identificados. Quando chamado para auxiliar na estruturação e gestão de processos de *compliance* de um negócio, o advogado entenderá tanto as perspectivas de todas partes envolvidas, quanto as informações relacionadas ao negócio, para que, com base nesse entendimento completo e análise sistemática, identifique de forma ampla e assertiva as possibilidades reais de solução, com segurança jurídica e efetividade aos envolvidos.

Nesta perspectiva, uma advocacia multifuncional permitirá prestar um serviço de *compliance* personalizado, na medida em que sua visão ampliada em relação ao que o cliente busca permite identificar as multidimensões envolvidas e, conseqüentemente, ampliar a visão para as soluções possíveis ao negócio. Importante ressaltar que esta visão ampliada acontece a partir, primeiramente, do entendimento pleno das necessidades e interesses do cliente em relação ao que veio buscar com o advogado ou advogada, para então poder ser complementada pelos

respeito aos usos e costumes do lugar das convenções, de interpretação da vontade tal como é consubstanciada, etc, etc, sempre levando em conta a ética da situação, sob cuja luz a igualdade deixa de ser vista in abstracto, para se concretizar em uma relação de proporcionalidade.” (Martins Costa, 2002).

estudos e análises conduzidos pelo profissional jurídico com auxílio das tecnologias disponíveis.

Nestas análises, em se tratando de estruturação e gestão de processos de *compliance*, será necessário levar em consideração todas as possíveis dimensões e impactos do negócio, a partir da perspectiva de todos os envolvidos, diretos e indiretos, bem como das informações disponíveis. É neste momento que a tecnologia auxiliará sobremaneira os serviços jurídicos, uma vez que permitirá maior assertividade na análise e escolha do procedimento mais adequado ao negócio e, ao mesmo tempo, garantirá maior segurança na condução do método escolhido, conforme veremos a seguir.

4. UNIÃO ENTRE DIREITO E TECNOLOGIA PARA MAIOR EFICÁCIA NA ESTRUTURAÇÃO E GESTÃO DE PROCESSOS DE COMPLIANCE

Como podemos perceber diariamente, a gama tecnológica disponível para o contexto jurídico cresce a cada dia. Da gestão automatizada de processos até a jurimetria e os mecanismos de resolução de disputas online, as soluções existentes auxiliam tanto na gestão interna da prática advocatícia, por meio de plataformas e softwares de gestão jurídica, quanto na condução dos serviços jurídicos em si, por meio de soluções em análise de dados, que permitem a realização de análises jurídicas preditivas, mensuração e análise de riscos, criação de cenários e visualização de impactos, trazendo maior clareza e segurança para a tomada de decisão.

Como soluções em gestão jurídica, podem ser citadas as plataformas e sistemas que automatizam e otimizam as tarefas quotidianas e os processos internos da atividade advocatícia, facilitando o acesso aos dados dos clientes, a partir do aprimoramento da organização e do aumento da assertividade nas buscas e análises necessárias³⁰. As soluções são versáteis e atendem cada vez mais às demandas do mercado por agilidade e qualidade, permitindo aos advogados e advogadas maior eficácia na gestão do tempo e organização de seus serviços.

³⁰ “Com a automação e a otimização dessas tarefas cotidianas, em conjunto com o auxílio da computação cognitiva para capturar esses dados e organizar os possíveis cenários e seus riscos, conseguimos obter informações mais concisas para o suporte à decisão, no intuito de melhorar a gestão e os procedimentos organizacionais.” (Zavaglia Coelho, 2018).

As soluções em análise jurídica, que envolvem tanto a volumetria como a jurimetria e demais soluções (Zavaglia Coelho, 2018) em análise preditiva e mensuração de riscos, por sua vez, permitem à advocacia uma maior assertividade nas respostas aos clientes, na medida em que ampliam e organizam o acesso às informações e dados necessários para a condução de uma análise completa. Enquanto a volumetria permite a verificação completa dos dados dos processos existentes, a jurimetria permite cruzar dados e prever resultados com base em padrões e tendências verificáveis a partir das informações disponíveis.

A partir da visualização de todas as oportunidades que a tecnologia oferece ao Direito e, mais especificamente, à advocacia, percebe-se a importância da condução de uma análise completa dos negócios. Em relação a tal análise, cabe referir a relevância de que esta seja revista ao longo do processo, de forma a permitir ajustes no percurso e manutenção do foco no objetivo de satisfação da lei e normas aplicáveis, bem como dos legítimos interesses do negócio. Neste contexto, as habilidades negociais auxiliarão o advogado a ter segurança e efetividade no processo de análise e condução da gestão do *compliance*, tendo em vista que consistem em habilidades relacionadas à estruturação do pensamento e comportamento, sendo, portanto, úteis para todo e qualquer método escolhido.

Como habilidades negociais, podemos citar especificamente as habilidades comunicacionais (relacionadas a colher e compartilhar informações), analíticas (que analisarão as informações colhidas e dados disponíveis), estratégicas (que estruturarão possíveis soluções a partir das análises realizadas), empáticas (que identificarão os caminhos mais efetivos em relação às necessidades e interesses de todos os envolvidos), reflexivas (que permitirão a identificação de feedbacks, novas análises e ajustes de percurso) e colaborativas (que auxiliarão na condução do processo comunicativo, analítico e estruturante). Todas as referidas habilidades estão relacionadas ao processo de negociação, o qual representa algo rotineiro em nossas vidas (Fisher, 2018) e consiste em todo o processo comunicativo direcionado à persuasão mútua para tomada de decisão que, quando realizado de forma integrativa e baseada nos reais interesses das partes envolvidas³¹, permite chegar a "resultados sensatos, com eficiência e de modo amistoso" (Fisher, 2018).

³¹ Conforme metodologia elaborada no *Program on Negotiation* de Harvard, e descrita pioneiramente no livro "Como Chegar ao Sim", dos autores e fundadores do Programa: Roger Fisher, William Ury e

Assim, como prestadores de serviços jurídicos, especialmente para estruturar e gerir processos de *compliance*, ao se valerem do aprimoramento de suas habilidades negociais, advogados e advogadas poderão alcançar maior clareza estratégica das soluções que apresentam aos seus clientes, com a plena utilização das tecnologias disponíveis. Da mesma forma, estas habilidades os auxiliarão na condução do método escolhido, na medida em que permitirão maior clareza das prioridades, etapas, estímulos e respostas, mais uma vez se valendo da tecnologia para o levantamento e análise das informações relevantes disponíveis.

Conforme visto, a partir de uma advocacia multifuncional, a estruturação e gestão de processos de compliance acontece de forma eficaz e personalizada, na medida em que há o entendimento aprofundado dos interesses e necessidades do negócio, bem como o engajamento na utilização das tecnologias disponíveis para analisar os dados necessários e chegar a conclusões e eventuais ajustes futuros com maior segurança e assertividade.

5. CONCLUSÕES

Como visto, é cada vez mais perceptível a rapidez com que as mudanças ocorrem e a tecnologia avança. Neste sentido, os importantes impactos que produzem na organização sócio-econômica tornam-se evidentes: os avanços tecnológicos modificam a forma como a economia se organiza, enquanto a globalização e a interconexão modificam as relações entre indivíduos, empresas, instituições e países, impactando na forma como estes interagem. O Direito, como método pelo qual se busca organizar as interações na sociedade e na economia, será necessariamente impactado.

A rapidez com que as modificações e avanços tecnológicos acontecem, somada aos seus impactos sistêmicos, impossibilitam que o Direito positivado caminhe no mesmo ritmo. Por outro lado, soluções tecnológicas surgem e se aprimoram a cada dia, trazendo versatilidade e aumentando a assertividade de análises e conclusões. Diante deste cenário, torna-se nítida a necessidade de que as

Bruce Patton, posteriormente aprimorada em livros seguintes dos mesmos autores, como "Supere o não", "O poder do não positivo", "Conversas Difíceis", "Como Chegar ao Sim com você mesmo", entre muitos outros, além dos materiais regularmente disponibilizados pelo próprio Program on Negotiation de Harvard e seu *site*. Recuperado em 14 setembro 2022, de <https://www.pon.harvard.edu/free-reports/>

soluções jurídicas sejam aprimoradas a nível tecnológico, para que respondam em sua completude à realidade de indivíduos e instituições que convivem em um contexto atual de intensa utilização da tecnologia por si próprios.

Neste sentido, e conforme abordado ao longo do texto, torna-se primordial ao profissional jurídico buscar habilidades que, somadas ao conhecimento do Direito, possibilitem a eficiente utilização da tecnologia e resultem no desenho de soluções jurídicas seguras e eficazes. O ponto chave, que poucas vezes somos provocados a perceber, está no fato de que a efetividade das soluções jurídicas está na percepção dos destinatários dessas soluções: e aqui entra, como vimos, a importância de uma advocacia multifuncional, com atuação proativa, tecnológica e negocial.

A partir desta advocacia ressignificada, mais do que "buscar direitos", a atuação multifuncional auxiliará os profissionais jurídicos a buscar soluções realmente efetivas, a partir da plena utilização das tecnologias disponíveis e considerando sobretudo a ótica dos próprios envolvidos. Assim, somadas ao conhecimento jurídico, a atuação proativa unida às habilidades tecnológicas e negociais permitirão o desenho de soluções jurídicas legítimas, seguras e eficazes, possibilitando aos operadores do direito unir a segurança jurídica às reais necessidades e interesses dos destinatários de seus serviços.

REFERÊNCIAS

- Barton, T. D. e Cooper, J. M. (2000). *Preventive Law and Creative Problem Solving: Multi-Dimensional Lawyering*. California: NCPL.
- Barton, T. D. (2009). *Preventive Law and Problem Solving: Lawyering for the Future*. Lake Mary, FL: Vandeplas Pub.
- Fisher, R., URY, W. e Patton, B. (2018). *Como Chegar ao Sim: como negociar acordos sem fazer concessões* (tradução de R. Agavino). Rio de Janeiro: Sextante.
- Genesereth, M. (2015). *Computational Law: The Cop in the Backseat*. CodeX: The Center for Legal Informatics. Stanford University. Recuperado de <http://logic.stanford.edu/publications/genesereth/complaw.pdf>
- Haapio, H. Introduction to Proactive Law: A Business Lawyer's View (2006). In *A Proactive Approach, Scandinavian Studies in Law*, 49, 21-34. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=2691940>

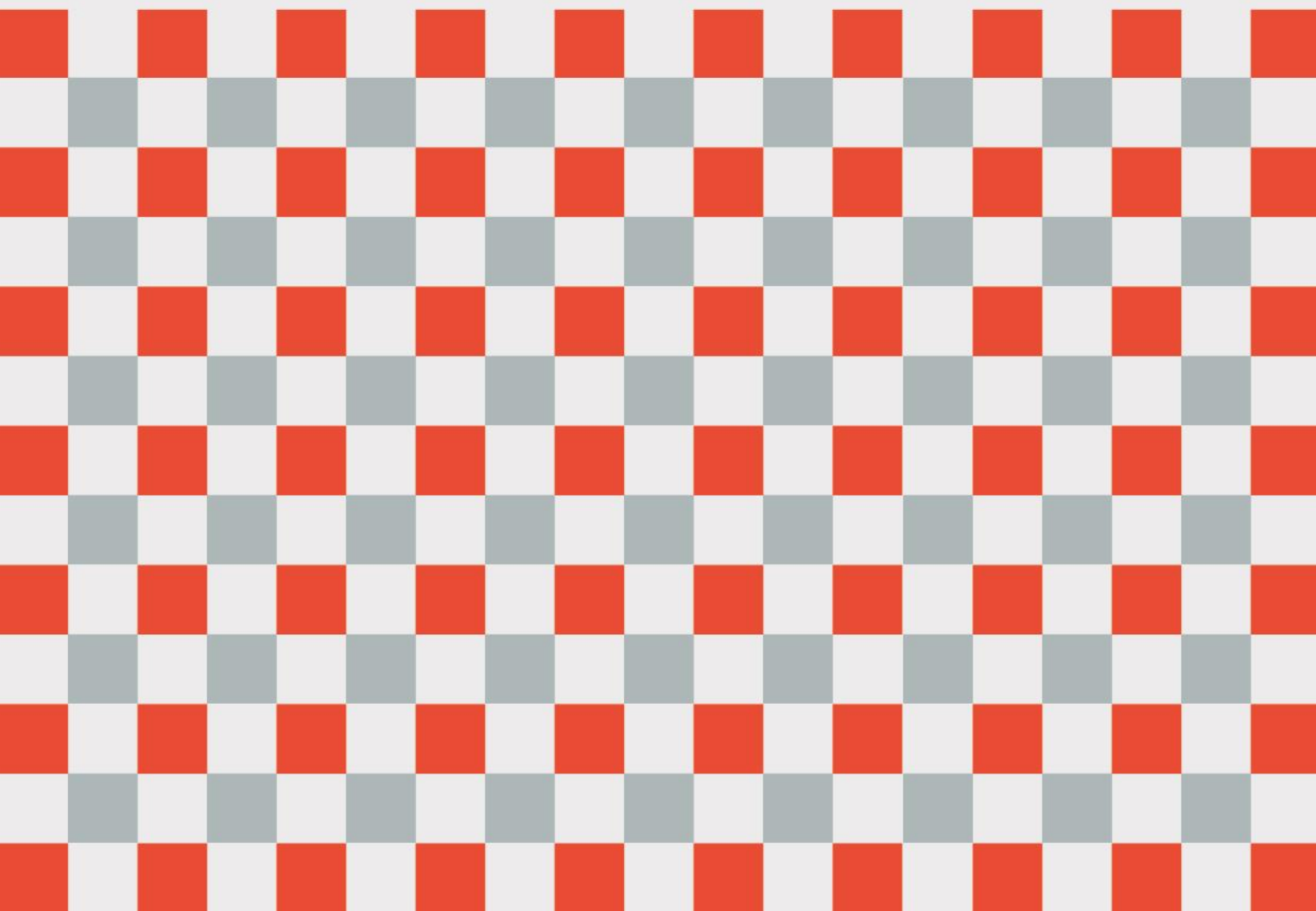
Martins Costa, J. e Branco, G. L. C. (2002). *Diretrizes Teóricas do Novo Código Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva.

Zavaglia Coelho, A. (2018). *As 7 tendências para o uso de inteligência artificial no Direito em 2018*. São Paulo: Thomson Reuters.

Esteban, M. J. e KLOTZ, J. M. (2017) *President's Task Force on the Future of Legal Services. Phase I - Drivers for Change in Legal Services*. Sidney: International Bar Association – IBA.

Temas atuais
de **Gestão e
Conformidade**

Capítulo 6



COMPLIANCE E O PAPEL DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO COMBATE À CRIMINALIDADE ECONÔMICA: ASPECTOS DA LEI 14.133/2021
COMPLIANCE AND THE ROLE OF SANCTIONING ADMINISTRATIVE LAW IN THE FIGHT AGAINST ECONOMIC CRIME: ASPECTS OF LAW 14.133/2021

Juliano Astor Corneau³²

RESUMO: As relações sociais, em tempos de um *neoliberalismo hiperacelerado*, geraram efeitos expansivos para as demais áreas da vida, dentre elas, o Direito. Assim, verificando este clamor pelo acompanhamento do ritmo processual com a velocidade da sociedade, o legislador, constatando a incapacidade do Estado em lidar de forma eficaz com a questão da criminalidade econômica pela via repressiva, passou a utilizar mais dos instrumentos do Direito Administrativo Sancionador e de programas de integridade, implementando e realizando diversas alterações na Lei de Licitações, bem como em demais legislações esparsas. Assim, constitui objetivo deste trabalho analisar qual o papel que o *compliance*, juntamente com o Direito Administrativo Sancionador, possui no combate à criminalidade econômica. Ao final, conclui-se acerca do papel necessário que os programas de integridade e o direito administrativo sancionador possuem na prevenção e combate à criminalidade econômica, por conta dos tempos fluídos, a complexidade dos atos delitivos, do necessário respeito às garantias fundamentais e da necessidade de ambientes empresariais éticos.

PALAVRAS-CHAVE: direito administrativo sancionador; nova lei de licitações; *compliance*; criminalidade econômica.

ABSTRACT: Social relations, in times of hyper-accelerated neoliberalism, generated expansive effects for other areas of life, including Law. Thus, verifying this clamor for the follow-up of the procedural rhythm with the speed of society, the legislator, noting the State's inability to deal effectively with the issue of economic criminality through repressive means, started to use more of the instruments of sanctioning administrative law and of integrity programs, implementing and carrying out several changes in the Bidding Law, as well as in other sparse legislation. Thus, the objective of this work is to analyze the role that compliance, together with sanctioning administrative law, have in the fight against economic crime. In the end, it is concluded about the necessary role that integrity programs and sanctioning administrative law have in preventing and combating economic crime, due to fluid times, the complexity of criminal acts, the necessary respect for fundamental guarantees and the need of ethical business environments.

KEYWORDS: sanctioning administrative law; new bidding law; compliance; economic crime.

³²Graduando em Direito pela FSG - Centro Universitário da Serra Gaúcha. E-mail: juliano_corneau@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Na última década, o combate à criminalidade econômica vem incentivando diversas alterações legislativas nas mais diversas áreas do ordenamento jurídico, não se restringindo à seara criminal. Houve inúmeras inovações legislativas no Brasil, tais quais as Leis 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), 13.303/2016 (Lei das Estatais) e a mais recente, a Lei 14.133/2021, que alterou a Lei de Licitações e Contratos Administrativos para com a Administração Pública. Em comum entre os três diplomas legislativos há a inserção e incentivo da implementação de programas de integridade (*compliance*), bem como a ampliação da utilização do Direito Administrativo Sancionador.

Assim, na esfera das alterações legislativas mencionadas, com especial enfoque na nova Lei de Licitações e no ambiente do seu surgimento, constitui o objeto deste trabalho, tendo como problema de pesquisa o seguinte questionamento: qual o papel que o *compliance*, juntamente com o Direito Administrativo Sancionador, possui no combate à criminalidade econômica? Como método de pesquisa, utilizou-se o método de pesquisa hipotético-dedutivo, por apresentar o resultado mais adequado para os fins desta pesquisa, de caráter eminentemente teórico e baseado numa construção lógica de argumentos.

Este trabalho está estruturado em dois capítulos, sendo o primeiro dedicado a compreender o ambiente de *hiperaceleração* das relações sociais em que ocorreu o surgimento dos mecanismos do direito administrativo sancionador e do *compliance* na recente legislação do Brasil. Em um segundo momento, disserta-se acerca da obrigatoriedade de implementação de *compliance* nas empresas que firmam contrato de grande vulto com o Poder Público, no âmbito da nova Lei de Licitações.

Ao final, efetuam-se breves comentários acerca do papel do *compliance* e do Direito Administrativo Sancionador no Brasil, considerando o exposto ao longo do trabalho, mas que não possuem a pretensão de esgotar o assunto, mas meramente fazer uma contribuição acerca do novo contexto de maior auxílio de outros instrumentos na prevenção e combate à criminalidade econômica.

2. SÍNTESE DA UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E DO COMPLIANCE NO BRASIL

Ao tratar de uma mudança legislativa, faz-se mister, para sua integral compreensão, que sejam delineados alguns aspectos acerca do contexto jurídico,

político e, inclusive, econômico, em que surgiram as alterações em questão, haja vista que, atualmente, é improvável um mercado econômico independente da ordem jurídica (Ruivo, 2011, p. 21; Schmidt, 2018, p. 21). Dessarte, as referidas reformas legislativas se dão no mundo jurídico em um contexto de resposta à crise de bem-estar, visando assegurar maior estabilidade às relações econômicas e sociais dentro do denominado “Estado Segurança”, característico do século XXI (Silveira & Saad-Diniz, 2012), que fazem com que, naturalmente, haja maior controle social e intervenção do Estado nas relações privadas por meio da autorregulação regulada, sem deixar de lado as especificidades de cada organização (Junqueira, 2019, p. 77).

De forma corriqueira, lança-se mão do Direito Penal de maneira emergencial como a primeira *ratio* na busca pela concretização da tutela de bens jurídicos supraindividuais (característicos das relações modernas), com a criação de novos tipos penais marcadamente de perigo abstrato (Moraes & Bechara, 2022, p. 423), e o agravamento das penas dos já existentes, visando a proteção das relações supramencionadas, ocorrendo o que Silva Sánchez (2006, pp. 04-05) bem denominou de “expansão do Direito Penal”. O mesmo autor (2006, pp. 14-30) refere que, junto com a modernidade e a tecnologia, surgem novos riscos penais para os indivíduos (modalidades delitivas), por conta da complexidade em que a sociedade se encontra, gerando, de sobressalto, o exasperamento dos delitos de comissão por omissão (omissão imprópria), contribuindo para a difusão da sensação de insegurança, na esteira do sustentado por Beck (1998) acerca das sociedades pós-industriais e dos riscos da globalização.

Neste contexto de ampliação da legislação penal, a liberdade econômica que o *neoliberalismo* necessita deve ser garantida por meio da força coercitiva do Estado, que promove as alterações legislativas, eminentemente penais, como meio de controle social (Gloeckner & Silveira, 2020, p. 1162). Neste sentido, Zaffaroni (2013, p. 33) critica a utilização do poder punitivo para este fim, afirmando que:

[...] é um imenso engano, uma tremenda fraude e que o poder punitivo, ao projetar-se na opinião das pessoas como o remédio para tudo, não é mais do que o delito máximo da propaganda desleal da nossa civilização. Trata-se do instrumento discursivo que proporciona a base para criar um estado de paranoia coletiva que serve para aquele que opera o poder punitivo o exerça sem nenhum limite e contra quem lhe incomoda.

Sem embargo, juntamente com a “panpenalização” e o exacerbamento de ações criminais, em que tudo está ao aparente alcance das malhas do poder punitivo, pugna-se que o processo penal acompanhe a dinâmica hiperacelerada da sociedade, desvirtuando e desconsiderando por completo a velocidade do processo, que, para que haja o respeito às garantias fundamentais, possui seu tempo próprio (Lopes Júnior, 2022, pp. 17-31). No mesmo sentido, sustenta Lopes Júnior (2022, p. 27) que o infantilismo, desejo e o consumismo da sociedade são externados por meio da impaciência para com o tempo e a recusa, na (de)mora do processo penal, vez que os indivíduos se encontram mergulhados na urgência de satisfazer o desejo (hoje, agora), assim fazendo com que se estabeleça um paradoxo:

[...] a sociedade acostumada com a velocidade da virtualidade e das redes sociais não quer esperar pelo processo, daí a paixão pelas prisões cautelares e a visibilidade de uma imediata punição. Assim querem o mercado (que não pode esperar, pois tempo é dinheiro) e a sociedade (que não quer esperar, pois está acostumada ao instantâneo). (Lopes Júnior, 2022, p. 27)

Este contexto permeia e retroalimenta a epistemologia da incerteza, vez que se busca, no Direito Penal, no aumento da proteção aos mais diversos bens jurídicos, proteção da violência e da insegurança, algo que sempre existirá (Lopes Júnior, 2022, p. 31). De mais a mais, a ideia de aceleração do processo penal e respeito às garantias fundamentais do acusado são incompatíveis entre si. A bem dizer, são frases que não rimam.

Desta forma, percebendo as necessidades de transformação do modelo regulatório que visam conferir segurança e tutelar a seara econômica, observa-se, na instituição do *compliance* e na ampliação da utilização do Direito Administrativo Sancionador, uma nova estratégia do controle do comportamento empresarial desviado, eis que possuem maior capacidade de adaptação (Nieto Martín, 2013, pp. 12-13; Barrilari, 2022, p. 12). Sem embargo, pelo princípio da fragmentariedade, não é função do poder punitivo resolver todo e qualquer conflito, podendo algumas questões de menor porte serem resolvidas na esfera administrativa, eis que possui esta goza de procedimentos mais céleres, adequados e menos onerosos ao acusado, e, ainda, mais eficientes, restando inclusive a possibilidade de recuperação de valores (Martinelli, 2020, RB-4.8), rememorando-se que “a solução punitiva dos conflitos

possui um inquestionável efeito negativo, que consiste na exclusão das outras soluções possíveis. Quando se opta pela punição institucionalizada, o conflito não poderá ser solucionado por nenhuma outra via.” (Zaffaroni & Pierangeli, 2011, p. 61).

Assim, há a ocorrência de uma verdadeira mudança nos rumos da política criminal do combate à criminalidade econômica, fazendo com que se utilizem mecanismos administrativos e de gestão de caráter preventivos, de natureza extrapenal (Nieto Martín, 2022, p. 65), como a criação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), e a recente Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021), que efetivam o acordo homologado pelo Brasil na Convenção de Mérida, também denominada de Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto 5.687/2006), onde os países firmatários se comprometem a combater a corrupção, e, de forma conexa, os delitos econômicos.

As leis mencionadas *supra* preveem alguns mecanismos preventivos e outros punitivos, valendo-se do Direito Administrativo Sancionador, que é o conjunto de normas punitivas impositivas por meio de um processo judicial ou administrativo, onde a Administração Pública impõe sanções em diferentes campos, como fiscal, tributário, econômico, de trânsito, urbanismo etc. (Osório, 2022). Ainda, traz, dentro do arcabouço dos requisitos para determinadas espécies de contratos com o Poder Público, a previsão da obrigatoriedade de implementação de programa de integridade (*compliance*) na organização privada, que é um instrumento de gestão de riscos e de instauração de uma cultura ética no interior das instituições privadas ou públicas, que visam atender para além do cumprimento normativo, alinhando-se ainda com normas não jurídicas (Souza & Pinto, 2021, RB-2.1). Nessa nova estratégia de utilização da autorregulação regulada, o Poder Público delega parte de sua função regulatória às empresas, intervindo de forma indireta, não sendo possível falar-se em cessão da titularidade da função de regulação, haja vista que o ente privado passa a estar subordinado aos interesses predeterminados pela regulação estatal (Forigo, 2017, pp. 31-32).

Neste sentido, a inserção na esfera administrativa em questões eminentemente preventivas e sancionatórias são *“la forma de motivar a sus directivos a que establezcan mecanismos de debido control eficaces”*, pois *“así el derecho*

administrativo puede exigir que las empresas que deseen contratar con la administración posean programas de cumplimiento en materia anticorrupción, como ocurre desde años en relación de riesgos laborales” (Nieto Martín, 2013, p. 14).

Visando se valer destes mecanismos, a Lei Anticorrupção foi a primeira norma nacional a delimitar os programas de *compliance*, além de definir a responsabilidade civil e administrativa como objetivas das empresas privadas que cometem atos corruptivos em prejuízo da Administração Pública, ou seja, independentemente de responsabilidade subjetiva individual (art. 3º da referida Lei). Ainda, passou a considerar a existência de programas de *compliance* no interior das empresas como fator atenuante em possíveis sanções impostas (art. 7º, VIII). Dizem Silveira e Saad-Diniz (2015, p. 308) que “muito embora não se trate propriamente de lei formalmente penal, representa conteúdo material penal, seus efeitos e forma sancionatórios têm forte incidência na restrição de direitos e repercutem seriamente na aplicação de condenações criminais”.

Noutro passo, a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) prevê a adoção obrigatória de regras de governança corporativa e *compliance* pelas empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, sendo estendida esta obrigação aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, por meio do Decreto 9.203/2017.

Ambas as leis foram fundamentais para fazer com que não haja a total “terceirização” da luta contra a criminalidade econômica, mas seja determinado que os órgãos públicos também adotem medidas preventivas internas, eis que seria incoerente impor estas medidas unicamente às empresas (Nieto Martín, 2022, p. 38). No entanto, nas instituições públicas, a forma de implementação é consideravelmente diferente da seara privada, uma vez que as vantagens e a forma de implementação são outras, qual seja: o aumento da moralidade e integridade (Souza & Pinto, 2021, RB-1.3), sendo, ainda, mister observar o estatuto jurídico próprio dos servidores públicos, realizando as devidas adaptações no programa, a fim de não o tornar ineficaz (Barrilari, 2022, p. 16).

Outrossim, no que toca as sanções às pessoas jurídicas previstas na Lei Anticorrupção, gize-se que são independentes e não excluem a responsabilização

individual das pessoas naturais, em relação ao ilícito em questão (art. 3º). Prevê, ainda, o art. 27 da mesma lei, que “A autoridade competente que, tendo conhecimento das infrações previstas nesta Lei, não adotar providências para a apuração dos fatos será responsabilizada penal, civil e administrativamente nos termos da legislação específica aplicável”, prevendo um delito na espécie omissiva, demonstrando o rigor elevado que impõe a referida norma.

A responsabilização, não apenas na Lei Anticorrupção, mas em todas as legislações de cunho penal, é independente da esfera administrativa e cível, ou seja: a existência de processo administrativo sancionador em andamento não vincula a esfera penal ao deslinde da apuração administrativa, de modo que o juiz criminal não está vinculado à decisão administrativa para formar seu julgamento de mérito acerca da denúncia (Paciornik & Cavalli, 2022, RB-18.7). Ainda nas palavras dos mesmos autores (2022, RB-18.7):

Ocorre que, do mesmo modo que se passa em relação ao laudo pericial, a rejeição das conclusões administrativas nesse ponto dependerá de uma motivação judicial bastante convincente, notadamente porquanto o juiz não possui os conhecimentos especializados da autoridade administrativa, devendo justificar racionalmente sua discordância, apontado as razões pelas quais diverge do entendimento adotado administrativamente.

A exemplo disso são as autoridades administrativas que atuam com conhecimentos específicos, como a CADE, CVM e o Banco Central, que possuem regramento infralegal, bem como conhecimento técnico especializado, que é expresso no procedimento administrativo, sendo recomendado que o magistrado(a) considere o parecer emitido como prova relevante do processo penal (Paciornik & Cavalli, 2022, RB-18.4; Martinelli, 2020, RB-4.9).

Ademais, importante figura para a apuração de potenciais ilícitos conexos às legislações supramencionadas é o *whistleblower* (denunciante), aqui valendo-nos do conceito de Beltrame (2022, p. 103), que diz que “pode ser o empregado ou terceiro que decida espontaneamente reportar a informação a que teve acesso ao departamento da empresa, preferencialmente com atribuições de compliance, a uma autoridade pública ou a um jornalista ou veículo de mídia”. A previsão legal do denunciante fora inserida por meio da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime), que alterou a Lei 13.608/2018, relacionada ao *disque-denúncia*, prevendo a criação de serviço de

ouvidoria ou correição, por parte da administração pública, aptas a receber relatos de quaisquer pessoas em reação a “crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações e omissões lesivas ao interesse público” (art. 4 – A da Lei 13.608/2018). Entende-se que não podem ser denunciante pessoas jurídicas (Beltrame, 2022, p. 104), constituindo um importante instrumento de obtenção de informações acerca de ilícitos cometidos no interior de instituições públicas (Barrilari, 2022, p. 25).

Desta forma, após delineado de forma breve o contexto do surgimento do Direito Administrativo Sancionador e o *compliance* no ordenamento jurídico brasileiro, no próximo capítulo analisa-se a Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) e a obrigatoriedade do *compliance* nos contratos de grande vulto, bem como as sanções previstas para possível descumprimento.

3. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A OBRIGATORIEDADE DO COMPLIANCE NOS CONTRATOS DE GRANDE VULTO

A Nova Lei de Licitações e Contratos, publicada em 1º de abril de 2021, promoveu a revogação da Lei de Licitações até então vigente (8.666/93), com o objetivo de aumentar a qualidade, a eficiência e a transparência das compras públicas, eis que havia uma percepção de que a lei vigente até então estava obsoleta, não atendendo as necessidades que a velocidade e as formas das relações modernas exigem para o pleno atendimento do interesse público (Camara, 2021, p. 33). Quanto às falhas da antiga lei, Camara (2021, p. 33) salienta os seguintes pontos:

i) incapacidade de evitar corrupção; ii) promoção de compras públicas de produtos e serviços de baixa qualidade; iii) imprevisibilidade dos custos das obras, que se submetem a frequentes aditivos; iv) composição de um ambiente normativo que teve como consequência um elevado número de atrasos e paralisações de obras; v) junção de regras que acarretou elevado índice de litígio entre contratantes e contratados; e vi) adoção de formalismo exagerado que tornou o procedimento de licitação lento e custoso.

Ademais, para além do aspecto de defasagem da antiga lei, visa também a nova lei de licitações implementar alguns dispositivos obrigatórios para quem contrata com o Poder Público, a exemplo: a obrigatoriedade de implementação de programas de integridade para contratos de grande vulto, ou seja, acima de R\$200 milhões, consoante estabelecido pelo art. 25, § 4º. Este dispositivo surge em um contexto de

modernizar e adaptar as licitações aos negócios modernos, na forma com que é realizado na área privada, entendendo Nieto Martín (2022, p. 38) que “é absolutamente incoerente que, do ‘outro lado da estrada’, o Estado, como organização, não adote medidas semelhantes às que exigem sejam implementadas pelas empresas”, em que cobra-se das empresas, privadas ou públicas, maior prevenção e implementação de uma cultura ética por meio do *compliance* (Souza & Pinto, 2021, RB-2.1).

Não se exige, para participar da licitação, que haja, de forma preexistente na empresa, um programa de integridade implementado. Entretanto, caso a empresa seja a vencedora do certame, deve, no prazo de 06 meses contados da celebração do contrato, instituir o referido programa, nos moldes da regulamentação do edital, que preverá as medidas a serem adotadas e eventuais penalidades por conta de descumprimento.

Ocorre que, caso a empresa não possua ainda programa de *compliance*, deverá implementá-lo no exíguo prazo de 06 meses, que pode não ser suficiente a alcançar os verdadeiros objetivos que o referido programa possui, haja vista que este é um processo de constante desenvolvimento e amadurecimento, podendo gerar prejuízos à sua efetividade na prevenção à corrupção (Porto, 2022, p. 139). Para além de requisito para contratos de grande vulto, o *compliance* também se tornou, previsto no art. 60, IV, da Nova Lei de Licitações, critério de desempate entre duas ou mais empresas.

Denota-se este instrumento como relevante ferramenta na tentativa de desenvolver novas práticas para o combate e prevenção dos delitos econômicos, que devem ser mais ágeis, efetivos e modernos, não se esgotando no Direito Penal (Furtado, 2012, p. 25), haja vista a vulnerabilidade nos contratos públicos à corrupção, que é explicada por duas razões, consoante afirma Córcoles (2022, p. 112):

Em primeiro lugar, ao se colocar entre os setores público e privado, pode dar causa, frequentemente, para que ambos os setores, público e privado, desviem fundos para benefício pessoal. Em segundo lugar, os contratos públicos mobilizam uma grande quantidade de recursos.

Sem embargo dos efeitos financeiros negativos, a corrupção nos contratos públicos gera impacto na saúde e na segurança, ocasionando desconfiança no governo, prejudicando investimentos externos no país (Córcoles, 2022, p. 112).

Assim, os programas de integridade surgem com um papel fundamental de estabilizar os negócios, bem como projetar sustentabilidade nas relações concorrenciais internacionais, com a consequente proteção do mercado de que o *neoliberalismo* necessita (Abboud, 2019, p. 48).

Fundamental salientar que os riscos da ocorrência de delitos em relação às licitações podem ocorrer ao longo do ciclo da compra pública, seja na sua fase de avaliação, preparação, contratação ou até na fase de fiscalização da execução do contrato firmado (Córcoles, 2022, p. 112), devendo ocorrer diferentes medidas para cercear e limitar o espaço passível de ser corrompido pelos agentes (Córcoles, 2022, p. 135), tornando o ambiente corruptível mais arriscado, menos atraente e gratificante (Junqueira, 2019, p. 111). Nesse sentido, afirma Mairal (2018, pp. 177-222) que, não raro, há editais direcionados, contratações de melhor técnica e preço onde adjudica o objeto aquele que agrada o funcionário mais alto da hierarquia, bem como há falhas na execução e fiscalização dos contratos, onde há falta de equipe qualificada para o cumprimento dos regramentos dispostos na legislação.

Na esfera das sanções administrativas, o novel diploma legal ainda prevê sanções mais severas em relação a eventuais desvios, em seu art. 156, quais sejam: i) advertência; ii) multa; iii) impedimento de licitar e contratar; e iv) declaração de idoneidade para licitar ou contratar. A sanção de multa pode chegar até 30% do valor do contrato licitado, sendo aplicável por força do § 3º do supracitado artigo, por qualquer das infrações previstas no art. 155, ainda, podendo ocorrer o impedimento da empresa licitar com a Administração Pública por até 06 anos (art. 156, § 5º).

Para aplicação das sanções, serão considerados (art. 156, § 1º): “I – a natureza e a gravidade da infração cometida; II – as peculiaridades do caso concreto; III – as circunstâncias agravantes ou atenuantes; IV – os danos que dela provierem para a Administração Pública; V – a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle”, algo que não havia previsão comparada na antiga Lei de Licitações, sendo fundamental para a dosagem da pena (Di Pietro, 2022). Embora não se faça menção aos direitos do contraditório e ampla defesa, tem-se que devem ser cumpridos com observação do art. 5º, LV, da Constituição Federal (Di Pietro, 2022).

No art. 160, da mesma Lei de Licitações, há previsão de desconsideração da personalidade jurídica, caso seja utilizada para “facilitar, encobrir ou dissimular a

prática dos atos ilícitos previstos nesta lei ou para provocar confusão patrimonial”, momento em que “todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle”. Neste dispositivo, nota-se forte previsão de extensão da punição aos administradores, em eventual utilização da empresa como laranja para a prática de ilícitos.

Justamente neste contexto que o setor de *compliance* mostra-se eficaz, em assegurar que, de forma constante e reiterada, os agentes da empresa saibam dos riscos da atividade, e, considerando que grandes empresas geralmente possuem contratos com o Poder Público, a área de licitações e informações avançadas acerca do risco desta atividade tornam-se tema recorrente do programa de integridade, e não apenas aplicado à empresa privada, mas ao Poder Público também, mesmo que os incentivos ao setor público implementar os programas sejam mais fluídos (Nieto Martín, 2022, p. 17).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, necessário tecer alguns comentários acerca do tema investigado neste trabalho, que visam responder o questionamento inicial, que instigou a realização desta pesquisa: diante da Nova Lei de Licitações, qual o papel que o *compliance*, juntamente com o Direito Administrativo Sancionador, possui no combate à criminalidade econômica? Veja-se.

Há, atualmente, uma relação intrínseca, praticamente imperceptível, entre o direito e a economia, relacionando-os com a política, fazendo com que a sociedade pugne para que o ritmo do atendimento da tutela jurídica dos atos da vida, seja na seara criminal ou cível, acompanhem a velocidade da globalização, inserida no contexto do *neoliberalismo*. Neste contexto, é adequado o conceito trazido por Zaffaroni & Santos (2020, p. 50), afirmando que se vive um “totalitarismo financeiro”, que faz com que todos os saberes sejam subordinados à uma única ciência, *in casu*, a idolatria ao mercado.

Neste ínterim, buscou-se delinear de que é inconcebível que o processo penal, e a lógica punitiva *lato sensu*, acompanhe essa velocidade *hiperacelerada*, eis que

não é compatível para com os direitos fundamentais (materiais e processuais). Não obstante, a via encontrada pelo legislador foi a ampliação dos espaços de autorregulação, por meio dos programas de integridade, bem como das sanções administrativas. Em que pese no Brasil não haja uma cultura de *public compliance*, na esfera empresarial já há consideráveis avanços no sentido da autorregulação, eis que a sua lógica favorece a atuação preventiva, eficaz, interna na organização e considera a complexidade e minuciosidade das relações e responsabilidades atuais dentro das instituições.

Assim, é inegável a contribuição que os programas de integridade e as sanções administrativas possuem para com o combate e a prevenção à criminalidade econômica, eis que garantem maior celeridade e resguardam direitos fundamentais, concedendo maior segurança jurídica, que por vezes atropelados visando o aceleração (pelo princípio da “celeridade processual”) do processo penal. No entanto, não podem ser adotados isoladamente como política de segurança pública, devendo ser necessariamente entrelaçados com investimentos em políticas públicas, sociais e educacionais (Dassan, Gil & Fonseca, pp. 264-265), na esteira de estudos criminológicos, realizados ao longo de décadas.

REFERÊNCIAS

- Abboud, G. (2019). Programas de *compliance* e a proteção do mercado: o combate à corrupção e à deslealdade concorrencial. *Revista dos Tribunais Online*, 1007, 37-64.
- Barrilari, C. C. (2022). Os caminhos do public compliance no Brasil. In A. N. Martín, M. M. Calatayud, C. C. Barrilari & E. Saad-Diniz. *Public compliance: prevenção da corrupção nas administrações públicas e partidos políticos* (pp. 09-31). São Paulo: Tirant lo Blanch.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidade* (traducción: Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Rosa Borrás). Barcelona: Paidós.
- Beltrame, P. A. (2022) Whistleblowing como forma de prevenção da corrupção na administração pública. In A. N. Martín, M. M. Calatayud, C. C. Barrilari & E. Saad-Diniz. *Public compliance: prevenção da corrupção nas administrações públicas e partidos políticos* (pp. 102-109). São Paulo: Tirant lo Blanch.

- Barrilari, C. C. (2022). Os caminhos do public compliance no Brasil. In A. N. Martín, M. M. Calatayud, C. C. Barrilari & E. Saad-Diniz. *Public compliance: prevenção da corrupção nas administrações públicas e partidos políticos* (pp. 09-31). São Paulo: Tirant lo Blanch.
- Camara, R. R. P. M. (2021). Aspectos Gerais da Nova Lei de Licitação e Contratação Pública. In W. Rocha, F. S. Vanin & P. H. P. Figueiredo (coords.). *A nova lei de licitações*. São Paulo: Almedina.
- Córcoles, I. G. A prevenção da corrupção na contratação pública. In A. N. Martín, M. M. Calatayud, C. C. Barrilari & E. Saad-Diniz. *Public compliance: prevenção da corrupção nas administrações públicas e partidos políticos* (pp. 110-137). São Paulo: Tirant lo Blanch.
- Dassan, P. A. A, GIL, C. & Fonseca, R. S. (2017). A nova criminologia administrativa. In F. A. Guaragni & M. Bach (orgs.). *Direito penal econômico: administrativização do direito penal, criminal compliance e outros temas contemporâneos* (pp. 236-265). Londrina: Thoth.
- Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito administrativo* (35ª ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- Forigo, C. R. (2017). O criminal compliance e a autorregulação regulada: privatização no controle à criminalidade econômica. In F. A. Guaragni & M. Bach (orgs.). *Direito penal econômico: administrativização do direito penal, criminal compliance e outros temas contemporâneos* (pp. 17-40). Londrina: Thoth.
- Furtado, L. (2012). *As raízes da corrupção: estudos de casos e lições para o futuro*, tese de Doutorado, Universidade de Salamanca, Salamanca, Espanha.
- Gloeckner, R. J & Silveira, F. L. (2020). A transnacionalização da corrupção e a instrumentalização política do processo penal. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 6(3), 1135-1174.
- Junqueira, G. M. (2019). *A prevenção da corrupção na Administração Pública: contributos criminológicos, do corporate compliance e public compliance*. Belo Horizonte: D'Plácido.
- Lopes Júnior, A. (2022). *Fundamentos do processo penal: introdução crítica* (8ª ed.). São Paulo: Saraiva. Recuperado de integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620582.
- Mairal, H. A. (2018). *As raízes legais da corrupção: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la* (tradução S. B. Kraemer). São Paulo: Contracorrente.
- Martinelli, J. P. Crimes da lei de licitações. In L. A. de Souza & M. P. C. Araújo (coords.). *Direito Penal Econômico: leis penais especiais* (vol. 2., RB-4.1-4.17). São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Recuperado de

proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/239379352/v1/page/RB-4.1.

Moraes, A. R. A.; Bechara, F. R. (2022). Acordo de não persecução penal e restrição das hipóteses de cabimento a partir dos mandados constitucionais de criminalização. In D. R. Salgado et al (coords.). *Justiça Consensual: Acordos penais, cíveis e administrativos* (pp. 419-448). São Paulo: Jus Podivm.

Nieto Martín, A. (2013). Introducción. In L. A. Zapatero & A. Nieto Martín. *El derecho penal económico en la era compliance* (pp. 11-30). Valencia: Tirant lo Blanch.

Nieto Martín, A. (2013). La privatización de la lucha contra la corrupción. *Revista Penal México*, 2(4), 133-143.

Nieto Martín, A. (2022). *Da ética pública ao public compliance: sobre a prevenção da corrupção nas administrações públicas*. São Paulo: Tirant lo Blanch.

Osório, F. M. (2022). *Direito administrativo sancionador* (8. ed.). São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Recuperado de proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/107536121/v8/page/RB-1.1.

Paciornik, J. I; Cavali, M. C. (2022). Efeitos das decisões administrativas sobre o processo penal e das decisões penais sobre o processo administrativo sancionador. In G. M. Dezem, G. Badaró & R. C. Schietti. *Código de Processo Penal* (Vol. 2., RB-18.1-18.9). Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Recuperado de proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/276576875/v1/page/RB-18.1.

Porto, R. G. A prevenção da corrupção na contratação pública: alguns aspectos da realidade brasileira. In A. N. Martín, M. M. Calatayud, C. C. Barrilari & E. Saad-Diniz. *Public compliance: prevenção da corrupção nas administrações públicas e partidos políticos* (pp. 138-143). São Paulo: Tirant lo Blanch.

Ruivo, M. A. (2011). *A criminalidade contemporânea e a fraude na gestão*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Schmidt, A. Z. (2018). *Direito penal econômico: parte geral* (2ª ed.). Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Silva Sánchez, J. M. (2006). *La expansión del Derecho Penal* (2ª ed.). Montevideo-Buenos Aires: B de f.

Silveira, R. M. J & Saad-Diniz, E. (2012). *Criminal compliance: os limites da cooperação normativa quanto à lavagem de dinheiro*. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*.

Silveira, R. de M. J & Saad-Diniz, E. (2015). *Compliance, direito penal e lei anticorrupção*. São Paulo: Saraiva.

Souza, L. A. & Pinto, N. R. (2021). *Criminal compliance* (vol. 4). São Paulo: Revista dos Tribunais.

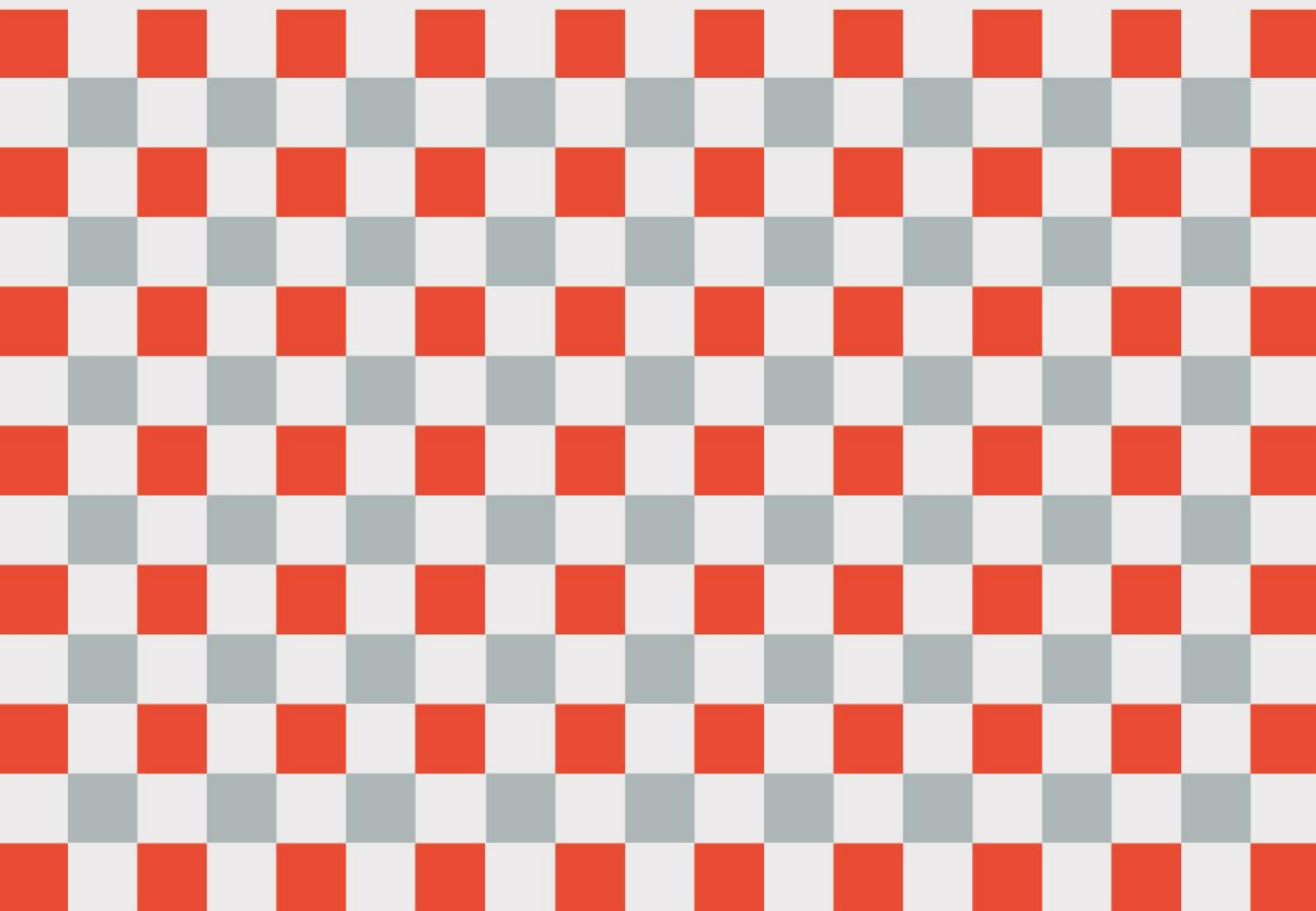
Zaffaroni, E. R & Pierangeli, J. H. (2011). *Manual de Direito Penal Brasileiro* (9ª ed.). (Vol. 1). São Paulo: Revista dos Tribunais.

Zaffaroni, E. R. (2013). *A questão criminal* (tradução: Sérgio Lamarão). Rio de Janeiro: Revan.

Zaffaroni, E. R & Santos, I. D. (2020). *A nova crítica criminológica: criminologia em tempos de totalitarismo financeiro* (tradução: Rodrigo Murad do Prado). São Paulo: Tirant lo Blanch.

Temas atuais
de **Gestão e
Conformidade**

Capítulo 7



**COMPLIANCE NA GESTÃO EDUCATIVA:
REFLEXÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO
E A EMANCIPAÇÃO SOCIAL**

*COMPLIANCE IN EDUCATIONAL MANAGEMENT:
A REFLECTION ON COMMUNITY DEVELOPMENT
AND SOCIAL EMANCIPATION*

Diogo José Costa Goes³³

RESUMO: A Educação é um importante instrumento para o desenvolvimento e emancipação social, tendo em vista a eliminação das desigualdades e da pobreza. Recentes estudos confirmam os impactos da pobreza no desenvolvimento infantojuvenil. Este artigo procura identificar os impactos da gestão compartilhada e comunitária, da mediação interpessoal e da implementação de programas de *compliance* académico, tendo em vista a mitigação das desigualdades e riscos de *burnout*, *bullying*, assédio e corrupção. Pretende-se aferir os impactos da governança democrática nas instituições educativas, nas aprendizagens, no aproveitamento académico, na melhoria do clima organizacional e na eficiência da gestão. Do ponto de vista teórico-metodológico procedeu-se à revisão da literatura científica publicada no espaço ibero-americano na última década e à análise estatística do contexto português, relativa ao período 2016-2020. Concluiu-se que, a efetivação de boas práticas de governança democrática dependerá da afetação de recursos, que permitam respostas emergenciais promotoras da inclusão social. A realização de “*team building*” permite a optimização da gestão de recursos humanos e a melhoria do ambiente organizacional. A criatividade é fundamental no encontro de soluções para os problemas de gestão. O *compliance* e a mediação favorecem a melhoria do clima organizacional, a eficiência na gestão de recursos e a melhoria da performance de docentes e discentes, criando um ambiente propício às aprendizagens.

PALAVRAS-CHAVE: *Compliance*; Gestão; Governança; Educação; Inclusão.

ABSTRACT: Education is an important instrument for development and social emancipation to eliminate inequalities and poverty. Recent studies confirm the impacts of poverty on children's development. This article seeks to identify the impacts of shared and community management, interpersonal mediation and the implementation of academic compliance programs, to mitigate inequalities and risks of burnout, bullying, harassment and corruption. The aim is to assess the impacts of democratic governance on educational institutions, learning, academic performance, improving the organizational climate and on management efficiency. From a theoretical-methodological point of view, I carried out a review of the scientific literature published in the Ibero-American space in the last decade and a statistical analysis of the Portuguese context for the period 2016-2020. It was concluded that the effectiveness of good practices of democratic governance will depend on the allocation of resources,

³³ Licenciado; Instituto Superior de Administração e Línguas. E-mail: diogo.goes@isal.pt

which allow for emergency responses that promote social inclusion. The realisation of “teambuilding” allows the optimization of human resources management and improvement of the organizational environment. Creativity is fundamental in finding solutions to problem management. Compliance and mediation favor the improvement of the organizational climate, the efficiency in resource management and the improvement of teachers and students performance, creating an environment conducive to learning.

KEYWORDS: *Compliance*; Management; Governance; Education; Inclusion.

1. INTRODUÇÃO

Os objetivos de desenvolvimento sustentável da “Agenda 2030” das Nações Unidas (INE, 2021; OECD, 2021) confirmam a importância da educação para o desenvolvimento sustentável (Pegalajar Palomino, Burgos García & Martínez Valdivia, 2022) para a emancipação social (Goes, 2022, 2022a), e para a eliminação das desigualdades e da pobreza (OECD, 2021). São sucessivos estudos vindo a confirmar os impactos da pobreza no desenvolvimento infantojuvenil (Bocchi, 2021; Duncan, Ziol-Guest & Kalil, 2010; Engel de Abreu et al., 2015; Hair, et al., 2015; Noble et al. 2021; Pac, et al., 2017; Pollak & Wolfe, 2020; Troller-Renfree et al., 2022).

Este artigo é resultante do aprofundamento da comunicação/apresentação realizada no 2º Congresso Luso-brasileiro de Gestão e Conformidade (Goes, 2022), propondo-se investigar o desenvolvimento de ações integradas, baseadas nas práticas de compliance, junto das comunidades educativas, nomeadamente, no ensino básico, secundário e ensino superior (Camêlo, 2021; Campanella, 2022; Marôco & Assunção, 2020; Meireles & Silvestre, 2021; Roldão et al., 2016). Procurou-se verificar os impactos da gestão compartilhada e comunitária, da mediação interpessoal e da implementação de programas de compliance nas escolas, tendo em vista a prevenção e mitigação das desigualdades sociais e dos riscos associados ao *burnout*, *bullying*, assédio e corrupção no seio das instituições de ensino e comunidades educativas.

Considerando que as práticas de *compliance*, associadas à governança democrática e à gestão compartilhada, podem constituir importantes ferramentas no desenvolvimento comunitário e na emancipação social, procurou-se demonstrar e aferir os impactos da implementação destas práticas nas instituições de ensino, nomeadamente, nas aprendizagens, nos domínios cognitivos, no aproveitamento escolar, na saúde mental (Matos et al., 2022; OECD, 2021; OMS, 2021; Vaz Almeida, 2021), na melhoria do clima organizacional e por conseguinte, na maior eficiência na gestão das instituições educativas.

As escolas na contemporaneidade, confrontam-se com uma heterogeneidade de desafios, assumindo tarefas que, tantas vezes, se substituem às funções das famílias, tendo em vista a propiciação de condições para as aprendizagens e para o desenvolvimento integral, social e humano (Rosito et al., 2021), nomeadamente, das crianças e jovens discentes. A escola ou a academia, enquanto pólo agregador de

uma comunidade, está exposta aos problemas da sociedade onde se insere, subjacentes às desigualdades e à exclusão social, nomeadamente a indisciplina, a violência, os conflitos familiares e a dificuldade do interrelacionamento educando/docente/família/instituição (Rosito et al., 2021).

2. METODOLOGIA

Do ponto de vista teórico-metodológico procedeu-se a uma análise qualitativa, tendo por base a revisão da literatura científica publicada no espaço ibero-americano sobre as áreas da governança escolar e do *compliance* no decurso da última década. Procedeu-se à análise quantitativa, a partir de vários indicadores educativos do contexto português, nomeadamente, com recurso às estatísticas do Instituto Nacional de Estatística, relativas ao período 2011-2021: o *Anuário Estatístico de Portugal* (INE, 2021), o *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento*, 2018-2021 (INE, 2021a) e do *Inquérito ao Emprego*, 2011-2021 (INE, 2021b), *As Pessoas*, 2016-2020 (INE, 2022). Também foram consideradas as estatísticas relativas ao *Recenseamento escolar* (2010-2020), da DGEEC/ME - MCTES / DIMAS / RAIDES (Goes, 2022, 2022a) e os *Indicadores Gerais da Educação* (DGEEC, 2022), entre outros indicadores (OERAM, 2022; 2002a). Fazendo uso quer da dedução teórica quer de uma indução empírica (Domingues & Costa, 2021), procedeu-se à análise comparativa entre a realidade socioeducativa da Região Autónoma da Madeira (RAM) e a realidade nacional, procurando relacionar os eventuais impactos da pobreza e da exclusão social nos modelos organizacionais das escolas, com o insucesso e abandono escolar.

3. OBJETIVOS E METAS

Este estudo tem por objetivo contribuir para a reflexão sobre as políticas públicas em matéria de Educação inclusiva e sobre a implementação de modelos de gestão educativa democrática, baseados na *compliance* organizacional. Pretende-se aferir os potenciais impactos da gestão partilhada e comunitária, da mediação interpessoal (Silva et al., 2021) e da implementação de programas de *compliance* nas escolas, tendo em vista a mitigação das desigualdades e dos riscos associados à fenomenologia da pobreza e violência na comunidade escolar (Goes, 2022, 2022a; Rosito et al., 2021). Para a definição destas metas num contexto local, foram tidas em conta as disposições legais e referentes no plano nacional e internacional, tendo em

vista o desenvolvimento de práticas preventivas, de formação ética (Monti, 2022) e de transparência das instituições. Definiu-se, como meta, contribuir, através desta investigação (Júnior & Ramos, 2021), para a sensibilização da importância da aprendizagem da ética (Monti, 2022), no contexto curricular, para a adoção de mecanismos de *compliance*, que possam contribuir para a melhoria do clima organizacional e por conseguinte, para as aprendizagens. Do mesmo modo, esperam-se impactos positivos no aproveitamento escolar, na literacia e na saúde mental (Matos et al., 2022; Vaz Almeida, 2021). Também como meta, definiu-se a mitigação dos impactos da pobreza no desenvolvimento infantojuvenil (Duncan, Ziol-Guest & Kalil, 2010; Engel de Abreu et al., 2015; Hair, et al., 2015; Noble et al. 2021; Pac, et al., 2017; Pollak & Wolfe, 2020; Troller-Renfree et al., 2022). Para tal, urge valorizar o desenvolvimento de ações preventivas integradas, inclusivas (Rosito et al., 2021), baseadas nas práticas de *compliance*, junto das comunidades educativas, nomeadamente, no ensino básico, secundário e no ensino superior (Campanella, 2022; Goes, 2022, 2022a). Estas ações poderão contribuir para a prevenção e mitigação das desigualdades sociais e dos riscos associados ao *burnout*, *bullying*, assédio e corrupção no seio das instituições de ensino e junto das comunidades educativas (Camêlo, 2021; Marôco & Assunção, 2020; Meireles & Silvestre, 2021). Outra das metas a alcançar é a adoção da gestão compartilhada e comunitária, assente nas práticas de *compliance*, como modelo educativo organizativo, associado à maior autonomia das escolas (Júnior & Ramos, 2021; Rosito et al., 2021).

4. REVISÃO DE LITERATURA

4.1 A “crise da escola” como obstáculo à emancipação social

A resposta insuficiente das instituições de ensino, escolas e universidades à pobreza, à falta de coesão social, pode estar na origem do insucesso nas aprendizagens e na origem do abandono escolar precoce (Figura 5). Estas fenomenologias poderão também estar interligadas com o florescimento dos fenómenos de violência, *bullying*, discriminação e exclusão social, com inevitáveis impactos no ambiente escolar e no clima organizacional, afetando discentes, docentes, técnicos, auxiliares e toda a comunidade educativa.

A insuficiência de recursos humanos e financeiros e a falta de autonomia na governança escolar são razões permissivas às más práticas de gestão e corrupção

nas instituições de ensino. A inadequação dos procedimentos metodológicos, quer na leção, quer na avaliação, a par da inadequação dos conteúdos programáticos à realidade social dos discentes, desfasados do contexto social onde se inserem, o envelhecimento da classe docente, a precariedade laboral, a descredibilização simbólica das instituições e dos seus profissionais e o impacto da queda da natalidade na diminuição das matrículas no ensino básico e pré-escolar (Figura 3) poderão estar na base da crise da escola.

Considera-se que a gestão partilhada e comunitária, a mediação interpessoal e a mediação escolar (Rosito et al., 2021; Silva et al., 2021) podem ser utilizadas como ferramentas de gestão democrática, contribuindo, assim, para a melhora do clima organizacional da instituição escolar. A inserção (ou a não-inserção) em determinados contextos socioeconómicos e culturais manifesta-se no interior do espaço escolar, através de um conjunto de fenómenos causais, que podem originar um mau clima organizacional, colocando em causa a autoridade organizativa e deslegitimação do processo de decisão. Ao longo deste artigo serão reiterados vários autores que têm se debruçado sobre a implementação de programas de *compliance* e governança participada nas escolas e a requerida autonomia na gestão educativa para a efetivação destes programas.

Uma das razões que poderá ser apontada para a “crise da escola” será resultante da inadequação das respostas dos discentes face aos padrões preestabelecidos pela instituição de ensino (Haracemiv, Cirino & Caron, 2020). Em rutura com o sistema hegemónico de transmissão de conhecimento, a inadequação dessas respostas pode acentuar as dificuldades na aprendizagem (Haracemiv, Cirino & Caron, 2020) e colher impactos negativos na saúde mental (Matos et al., 2022; OECD, 2021; OMS, 2021; Vaz Almeida, 2021), nomeadamente fenómenos de *burnout* (Camêlo, 2021; Marôco & Assunção, 2020; Meireles & Silvestre, 2021), culminando no insucesso e abandono escolar (Haracemiv, Cirino & Caron, 2020).

De acordo com Díez-Gutiérrez e Muñiz-Cortijo (2022), o investimento na formação de profissionais da educação social é também essencial para o desenvolvimento de ações preventivas da violência e da exclusão social no contexto curricular e para a implementação de uma visão promotora de uma educação integral, mais humana e inclusiva no sistema educativo (Díez-Gutiérrez & Muñiz-Cortijo, 2022). No contexto espanhol assistiu-se à criação da figura jurídica do coordenador de

assistência e proteção - *coordinador de bienestar y protección* (Artigo 35º) - nos centros educacionais (Díez-Gutiérrez & Muñiz-Cortijo, 2022), instituído pela Lei Orgânica 8/2021, de 4 de junho, de proteção integral de crianças e adolescentes contra a violência (Azagra Malo & Adell Troncho, 2021; Díez-Gutiérrez & Muñiz-Cortijo, 2022).

Esta nova lei espanhola, considerada pioneira a nível internacional, foi merecedora de um amplo consenso político (Azagra Malo & Adell Troncho, 2021), elencando um conjunto de incumbências ao setor público, nomeadamente no que respeita à prevenção da violência e assédio, decorrentes de delitos sexuais contra menores e da violência física, psicológica, verbal e institucional (Azagra Malo & Adell Troncho, 2021). Considera-se, por isso, que, será necessário integrar as funções desses profissionais psicossociais em todo o universo escolar por intermédio dessa figura (Díez-Gutiérrez & Muñiz-Cortijo, 2022).

De acordo com Azagra Malo e Adell Troncho (2021), a Lei Orgânica 8/2021, de 4 de junho (LOPIVI), corrobora, na sua letra, a veemência da efetivação dos direitos humanos, em concordância com a “Agenda 2030” das Nações Unidas (INE, 2021c; OECD, 2021), dando especial destaque à prevenção e à pedagogia nas escolas: estabelecer planos e programas de prevenção para a erradicação da violência sobre a infância e adolescência (Artigo 23º); criar um coordenador de *bienestar y protección* em todos os centros educativos, que irá garantir a aprendizagem responsável e respeitosa dos meios digitais (Artigo 35º); promover a formação, docência e investigação - nos centros de educação superior - sobre os direitos das crianças e adolescentes (Artigo 36º) (Azagra Malo & Adell Troncho, 2021).

Estas disposições legais enquadram-se nos conceitos de *compliance* preventivo, transparência e governança democrática no contexto escolar, que acompanham os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da “Agenda 2030” (INE, 2021c; OCDE, 2021), nomeadamente, garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (ODS 4); promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis (ODS 16); e implementar garantias constitucionais, estatutárias e/ou políticas para acesso público à informação (ODS 6.10.2) (Goes, 2022, 2022a).

Também, no contexto brasileiro, existe uma figura aproximada, o “orientador educacional” (Rosito et al., 2021). Uma breve análise, empírica, permite interpretar que esta figura, dotada de funções mais amplas, do que a de “*coordinador de bienestar y protección*” estará potencialmente mais centrada na ação psicopedagógica, enquanto orientador formativo e mediador organizacional, entre a comunidade/discentes/docentes/instituição escolar, do que na ação psicossocial de proteção e acompanhamento de potenciais crianças e jovens em risco ou mais vulneráveis, como no caso espanhol. De acordo com Rosito et al. (2021), relendo Begone, Delabetha e Bagnara (2012) e Bortoletto (2017), destaca-se que o papel do orientador educacional, enquanto promotor e garante da ética, igualdade, da justiça, da tolerância e da equidade no contexto escolar, tem contribuído para a mitigação da indisciplina e para a mediação de conflitos no seio escolar.

No contexto português, como também no brasileiro, estudantes de minorias etno-raciais, nomeadamente afrodescendentes (Roldão et al., 2016), oriundos de grupos sociais desfavorecidos, são mais vulneráveis à discriminação, assédio, segregação e xenofobia, dificultando a efetivação do livre acesso e democrático à Educação, a frequência ou o aproveitamento e sucesso escolar.

De acordo com Grinspun (1994), citado por Silva et al. (2021), identifica-se que, a partir de 1990, a orientação educacional, num sentido pedagógico, passou a estar centrada na “*construção de um cidadão que esteja mais comprometido com seu tempo e sua gente (...) trabalhando a subjetividade e a intersubjetividade obtidas através do diálogo nas relações estabelecidas*” (p. 9). Contudo, a falta de dotação de recursos e meios das escolas quer nos setores público e privado, a dissonância das políticas públicas, associadas à falta de implementação e avaliação dos programas, a necessidade de contínuo investimento na capacitação dos profissionais, tendo em conta as novas necessidades de qualificação e especialização (Melo-Silva, Lassance & Soares, 2004), são algumas das razões apontadas para a quase inexistência da orientação educacional no contexto escolar brasileiro.

Conforme Grinspun (2011), citado por Silva et al. (2021): “*o principal papel da Orientação será ajudar o aluno na formação de uma cidadania crítica, e a escola, na organização e realização de seu projeto pedagógico*” (p. 9). Do mesmo modo, nota-se que a prática do orientador educacional não deverá apenas cumprir uma função de assistência social, de atender ou cuidar dos excluídos, mas deverá, também, exercer

um papel psicopedagógico, levando ao entendimento das relações que ocorrem no interior do espaço escolar, de modo a possibilitar a readequação do projeto pedagógico, sempre que necessário, tendo em vista a prevenção e mitigação de riscos ou conflitos (Grinspun, 2011, citado por Silva et al., 2021).

Silva et al. (2021) destacam que, na contemporaneidade, o papel do orientador educacional é o de facilitador/mediador, cabendo a este profissional o envolvimento de toda a comunidade na concretização do projeto educativo assente na ética, cidadania, respeito pela diversidade cultural e reconhecimento da diferença, para que, a comunidade local, onde a escola se insere, compreenda este processo inclusivo. De acordo com Silva et al. (2021), as atribuições deste profissional são o levantamento das necessidades educacionais especiais; a orientação dos docentes e discentes, tendo em vista a melhoria do relacionamento entre docente/discente; assegurar o relacionamento com a comunidade e família, tendo em vista a participação na elaboração do Projeto Político Pedagógico da Escola (Barros, 2019; Branco, 2018); a transmissão de valores éticos e de cidadania, promovendo a resolução de conflitos; e a educação comportamental, possibilitando a melhoria do relacionamento interpessoal entre discentes e a prevenção do bullying (Barros, 2019; Branco, 2018; Melo-Silva, Lassance & Soares, 2004; Rosito et al., 2021; Silva et al., 2021).

4.2 O papel das famílias e a mediação educativa

A envolvimento das famílias e de grupos educacionais no processo educativo, na implementação de práticas de compliance nas escolas, é preponderante para a adoção de condutas éticas na aprendizagem e no relacionamento social por parte dos educandos e para o sucesso de programas de aperfeiçoamento em contexto letivo (Miranda, Rezende, Silvério & Moraes, 2021). De acordo com Rosito et al. (2021), um contexto social e um clima organizacional propícios à transmissão e partilha do conhecimento favorecem as aprendizagens, a aquisição de competências de relacionamento interpessoal, estimulam a emancipação social, a crítica e a auto-responsabilização e fortalecem os laços de pertença à comunidade escolar ou académica. Identificou-se que a mediação escolar, enquanto instrumento da gestão democrática, e integrada nos mecanismos de *compliance*, pode contribuir para a melhoria do clima organizacional na instituição educativa (Rosito et al., 2021).

Verificou-se que a atuação de um “Orientador Educacional” na formação integral do estudante, desempenhando o papel de mediador entre estudante/organização/comunidade, contribui para a qualidade da educação, da aprendizagem e na melhoria do clima na organização (Rosito et al., 2021). A figura jurídica do Orientador Educacional, terá tido origem na França e nos Estados Unidos da América, a partir da década de 1920, estando vocacionada para a orientação profissional (Silva, 2015, citado por Rosito et al., 2021). De acordo com Rosito et al. (2021), relendo Pascoal, Honorato e Albuquerque (2008), a formalização desta função no Brasil teve uma sucessiva evolução desde 1947 com o Decreto nº 17.698 de 1947, em 1958 com a Portaria nº 105, de março, provisória até 1961, data em que foi regulamentada a formação do Orientador Educacional (Lei de Diretrizes e Base de 1961 - Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961).

Montañés Serrano e Ramos Muslera (2021), consideram a importância da mediação na resolução de conflitos de maneira participada, através da implementação de um plano de convivência, cujos diferentes grupos sociais de discentes presentes no seio escolar participem no processo de desenho e planejamento, tendo em vista a prevenção e antecipação dos conflitos, de modo a encontrarem de soluções conjuntas compromissórias e colaborativas. Montañés Serrano e Ramos Muslera (2021), estabelecem críticas aos três grandes modelos de resolução de conflitos que, relendo Torrego (2001), consideram que existem: o normativo punitivo-sancionador, o interpessoal-relacional e o integrador. Estes modelos revelam insuficiências ou são contraproducentes, face à necessidade de implementação de práticas preventivas, de identificação e mitigação dos riscos, nos domínios pedagógicos e da ética e com o necessário envolvimento ativo de toda a comunidade.

Montañés Serrano e Ramos Muslera (2021) identificam as virtudes do modelo Transformador, de Bush e Folger (1996), e do modelo circular narrativo proposto por Sara Cobb (1993), valorizando a importância da comunicação como ferramenta e objeto de análise e a especificidade de adequação das linguagens adotadas em função dos conflitos identificados. Os autores destacam que a cooperação na construção de propostas permite a melhoria da convivência, a reflexão sobre o reconhecimento do outro e a aceitação da alteridade (Montañés Serrano & Ramos Muslera, 2021). Contudo, apontam que a potenciação do sucesso de uma mediação resulta da necessidade da resolução dos conflitos acontecer com o envolvimento do

grupo ou comunidade onde cada sujeito-indivíduo se insere e não apenas através de uma mediação bilateral (Montañés Serrano & Ramos Muslera, 2021). Os agregados familiares podem por isso, também aqui, desempenhar um papel preponderante (Miranda, Rezende, Silvério & Moraes, 2021), com uma ação mais preventiva do que punitiva, inculcando hábitos saudáveis e comportamentos éticos, nomeadamente, através da sua envolvimento nas atividades da escola e participação na boa governança da instituição.

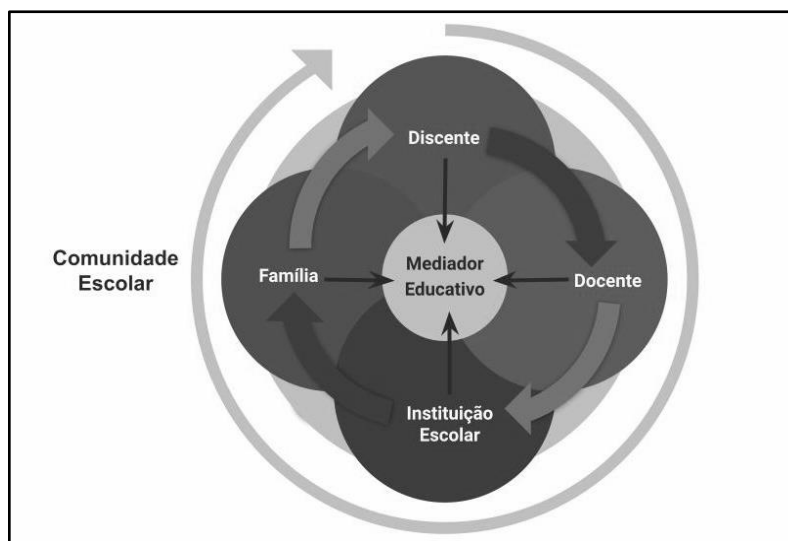


Figura 1. A centralidade do mediador educativo no desenvolvimento comunitário. Elaboração própria. (2022), In Goes (2022a)

A falta de consciencialização sobre a importância do *compliance* no seio da sociedade contemporânea é resultante da falta de educação para a ética na gestão e finanças e para a anticorrupção (Monti, 2022). Também nas instituições de ensino, nomeadamente as de ensino superior (Júnior & Ramos, 2021; Campanella, 2022), nota-se a carência no desenvolvimento de ações de formação e de sensibilização integradas, para técnicos, docentes e discentes, transmitindo um conhecimento especializado sobre as áreas da ética, *compliance*, transparência e anticorrupção (Monti, 2022). Esta ausência está, tantas vezes, materializada no seio familiar, com especialmente nos agregados com baixa literacia, mais desfavorecidos e vítimas de exclusão (EAPN Portugal, 2021; INE, 2021; OECD, 2021; Peralta, Carvalho & Esteves, 2022). A contínua dotação de formação aos encarregados de educação sobre a literacia em saúde (Vaz de Almeida, 2022), condutas éticas e direitos humanos e a sensibilização para as práticas psicopedagógicas, de desenvolvimento

interpessoal e estímulo cognitivo dos educandos no contexto do lar, podem ser algumas propostas para suprir a exclusão social e potencializar o bem-estar e a eficiência das aprendizagens.

De acordo com Miranda, Rezende, Silvério e Moraes (2021), as famílias exercem, inevitavelmente, um impacto nas aprendizagens, resultante da exemplificação pedagógica e da instituição de hábitos, rotinas, costumes ou normas, que terão impacto no desenvolvimento das crianças e jovens ao longo de toda a vida. O sucesso das aprendizagens está, por isso, não apenas determinado pela performance no interior do espaço letivo, mas pelo contexto familiar onde a criança ou jovem se insere. A transmissão de hábitos de vida saudável, higiene e segurança, alimentação saudável, prática da atividade física, sono (Miranda, Rezende, Silvério e Moraes, 2021), a exemplificação de boas práticas comportamentais, a valorização da autonomia pessoal e da conduta ética e cívica (solidariedade e respeito pela diversidade), podem ter projeção positiva na adoção de metodologias de aprendizagem autónoma, como, também, potenciar a inculturação destas boas práticas no grupo de colegas/turma, onde o discente se insere (Miranda, Rezende, Silvério e Moraes, 2021).

De acordo com Carvalho (2016), citado por Miranda, Rezende, Silvério e Moraes (2021), o sucesso da identificação dos discentes com as propostas de uma “cultura do exemplo” ou com a imitação de “figuras modelo” (ídolos) só será possível mediante a capacidade de atuação social da comunidade escolar na resolução dos problemas pré-existentes no seio familiar, tendo em conta as especificidades sociais e culturais e o maior envolvimento das famílias no processo educativo e nas atividades da escola.

As inconformidades e as más práticas decorrentes de conflitos de interesse e de práticas corruptivas potenciam a descredibilização das instituições educativas públicas e privadas (Campanella, 2022), colocando em causa a qualidade da formação ministrada, a qualificação de docentes e discentes e os processos de certificação. A contínua credibilização destas instituições, através da adopção de práticas de *compliance* na sua gestão (Júnior & Ramos, 2021), o desenvolvimento de regulamentação interna específica, a implementação de boas práticas na governança e gestão comunitária e normas de ética e conduta (Júnior & Ramos, 2021; Monti, 2022), permitirão prevenir ou mitigar o aumento de custos de contexto (Campanella,

2022), face aos fenómenos de corrupção, insegurança e assédio que originam a desconfiança em relação ao sistema de ensino e às instituições, acentuando as desigualdades sociais (Campanella, 2022).

4.3 Burnout, Assédio e Bullying

De acordo com a UNICEF (2013), citada por Matos et al. (2022), cerca de 20% do universo de crianças e jovens de todo o mundo sofrem de “*alguma dificuldade ao nível da saúde mental*” (p.1). Os fenómenos de *burnout* em docentes e discentes (Camêlo, 2021; Marôco & Assunção, 2020; Meireles & Silvestre, 2021), assédio e *bullying* no contexto escolar, potenciam o desenvolvimento de perturbações mentais, afetando as aprendizagens e emancipação social (OECD, 2021; OMS, 2021). Estes fenómenos poderão estar relacionados, dentre vários aspetos, com o clima organizacional, com o insucesso do modelo de gestão, com a incapacidade de adaptação às transformações do meio envolvente - como no caso da inovação tecnológica no contexto letivo, acelerada face ao contexto pandémico do COVID-19 (Camêlo, 2021; Meireles & Silvestre, 2021) - e com a não prossecução de objetivos dos discentes ou docentes, face aos determinismos da instituição e à inserção no grupo ou comunidade, originando conflitos no seio da organização.

Marôco e Assunção (2020) consideram que o *burnout* académico é um estado de “*exaustão cognitiva e emocional devido às exigências académicas, a sentimentos de incapacidade e ineficiência e uma atitude cínica em relação aos estudos, aos professores e colegas*” (p. 400). O *compliance* poderá ser preponderante na prevenção e gestão de conflitos decorrentes deste estado. De acordo com recente estudo de Marôco e Assunção (2020), Portugal regista, do ponto de vista da caracterização geográfica, as mais altas taxas de *burnout* entre discentes, acima da média nacional, nos distritos a litoral, nos centros urbanos e áreas metropolitanas, nomeadamente, em Setúbal, Aveiro, Évora, Coimbra, Porto (Marôco & Assunção, 2020), entre outros distritos. Do ponto de vista da caracterização social, é no género feminino que se registam valores, ligeiramente, superiores aos estudantes do género masculinos (Marôco & Assunção, 2020).

Uma visão aproximada ao *compliance* na Gestão Educativa é proposta por Montañés Serrano e Ramos Muslera (2021), que, debruçando-se sobre a realidade hispano-americana, apontam a necessidade de as instituições implementarem

modelos de “*resolumentación*” de conflitos, com a participação de toda a comunidade escolar no desenho do projeto educativo e implementação de programas de convivência social (Montañés Serrano & Ramos Muslera, 2021).

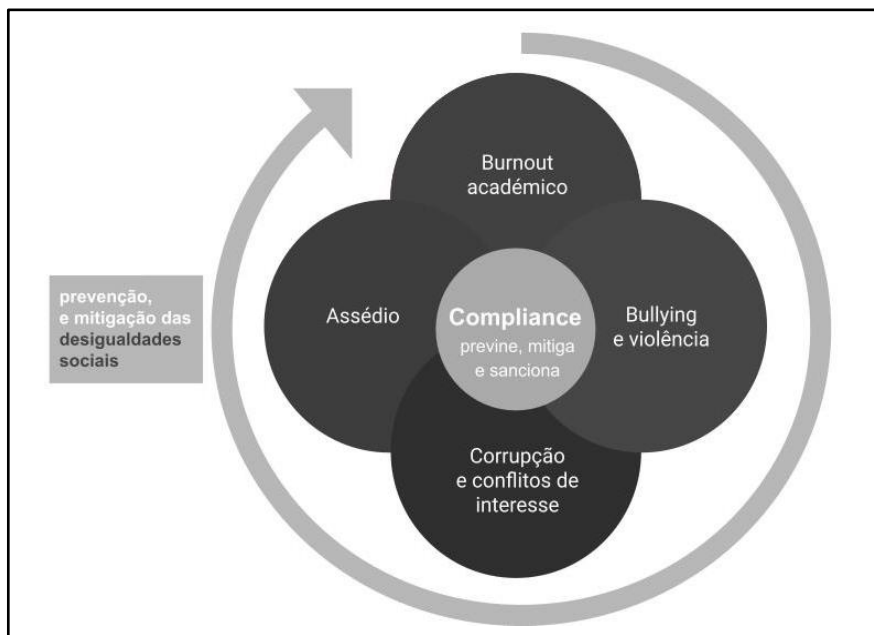


Figura 2. A Compliance: prevenção, mitigação e sancionamento. Elaboração própria. (2022), In Goes (2022a)

Um recente estudo da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, *Observatório Escolar: Monitorização e Ação - Saúde Psicológica e Bem-estar* (Matos et al., 2022), sobre a realidade educativa em Portugal continental, debruçou-se sobre os impactos da pandemia de COVID-19 na saúde psicológica e no bem-estar de crianças e adolescentes em idade escolar e dos seus docentes/educadores. O estudo identificou que os fenómenos de *burnout*, *bullying* e exclusão afetaram o ecossistema escolar e potencialmente as aprendizagens. Verificou-se que, relativamente ao universo em estudo, a pandemia poderá ter contribuído para o desenvolvimento ou acentuação de perturbações na saúde mental de estudantes e docentes (Matos et al., 2022). Cerca de um quarto das crianças, do referido estudo, apresentam-se tristes regularmente ou quase todos os dias (25,8%); distraem-se com facilidade (24,9%), apresentam-se inquietas (23,2%); e demonstram dificuldades no relacionamento interpessoal, nomeadamente com dificuldade em “fazer amigos” (20,5%). De acordo com Matos et al. (2022), verificou-se que cerca de um terço dos discentes referem que, face ao contexto pandémico, a sua vida na escola ficou pior ou muito pior

(34,3%), revelando nervosismo (37,4%) e irritação ou mau humor (31,8%), impactando a sua performance e por conseguinte as aprendizagens.

O mesmo estudo realça que, o ecossistema educativo e *“a qualidade da gestão dos agrupamentos escolares aparecem associados ao sofrimento psicológico dos docentes”* (Matos et al., 2022, p. 5), apontando, o envelhecimento da classe do docente, a inserção no contexto social e geográfico e as dificuldades no relacionamento interpessoal em contexto escolar, como fatores que poderão acentuar os impactos negativos na saúde mental e potencialmente o desempenho profissional. De acordo com a Matos et al. (2022), em consonância com o *Plano 21|23 Escola+*, é requerida maior autonomia das escolas para a implementação de estratégias diferenciadas que visem a promoção do sucesso escolar e o combate às desigualdades.

4.5 Governança, lideranças e modelos organizacionais

O conceito de gestão democrática e participativa nas instituições de ensino, no caso brasileiro, está fundamentado, de acordo com Rosito et. al (2021), na Constituição Federal de 1988 (Art. 206º, VI), no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Art. 3º, VIII). Os mesmos autores (2021), relendo Luck (2009) consideram que o novo paradigma da gestão escolar é promotor de uma “prática educativa emancipatória”, que tem em vista a aproximação entre a instituição escola, pais e comunidade na promoção de uma educação de qualidade e o estabelecimento de um ambiente escolar propício às aprendizagens, aberto e participativo, no qual os alunos possam experimentar os princípios da cidadania (Luck, 2009, citado por Rosito et al., 2021) e da ética (Monti, 2022).

5. DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Apesar da progressiva diminuição da população sem qualquer nível de escolaridade (Figura 4.) e do decréscimo da taxa de abandono escolar precoce em Portugal (Figura 5.), temos vindo também a notar que, o número de matrículas no ensino básico e pré-escolar tem vindo a baixar (Figura 3). Quando comparamos o ano letivo 2009/2010 com 2019/2020, verificamos que Portugal perdeu, numa década, mais de 300 mil estudantes matriculados no ensino básico e mais de 23 mil no ensino

pré-escolar. Se, por um lado, uma reflexão empírica poderá justificar, estruturalmente, tal diminuição pelo impacto da diminuição da natalidade em Portugal e pela emigração provocada pela crise económica e financeira, também é de notar que ainda persistem como fatores para o abandono e insucesso escolar (Figuras 5. e 6.), as baixas condições socioeconómicas das famílias e a pobreza infantil. Os baixos rendimentos das famílias e a baixa escolaridade dos encarregados de educação têm um elevado impacto no desempenho e resultados escolares das crianças e jovens (Mestre & Baptista, 2016).

Sucessivos estudos relativos aos impactos das desigualdades socioeconómicas das famílias na Educação das crianças em Portugal (Mestre & Baptista, 2016; EAPN Portugal, 2021; INE, 2021, 2022; Lima, 2018; Mata, 2015; Peralta, Carvalho, & Esteves, 2022; Setton et al., 2017) confirmam que, quanto menor são as habilitações/ou escolaridade dos pais e mais baixos são os rendimentos do agregado familiar, menor é o aproveitamento escolar dos seus educandos, nomeadamente nos resultados das avaliações e na menor transição/conclusão de ano/ciclo.

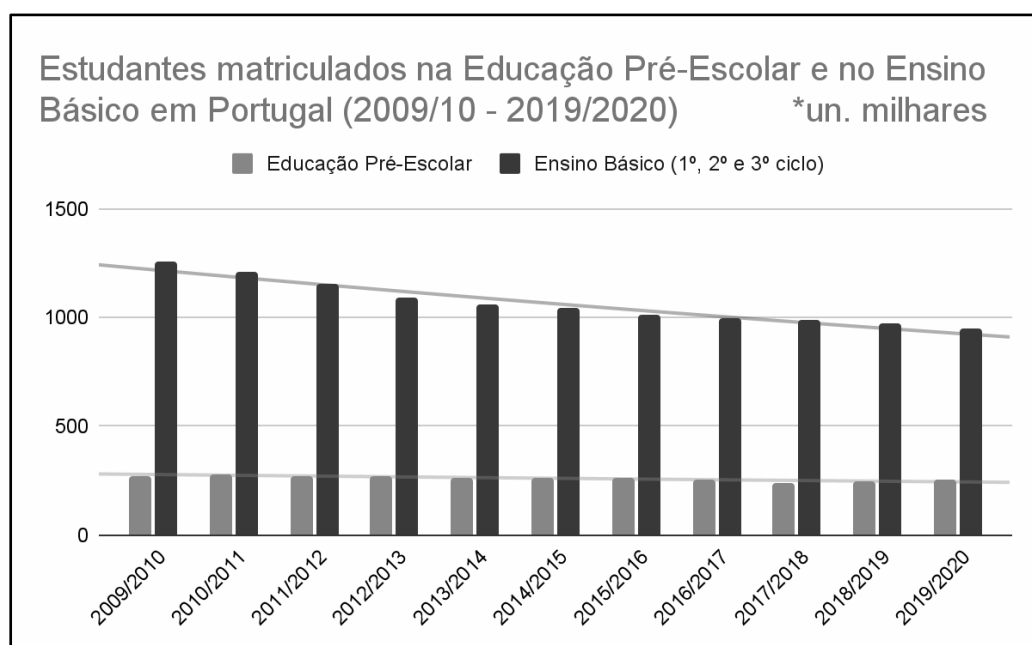


Figura 3. Estudantes matriculados na Educação Pré-escolar e no Ensino Básico: total (2010-2020). Elaboração própria (2022), In Goes (2022a). Fontes de Dados: DGE/ME-MCTES - Recenseamento escolar. Fonte: PORDATA (Última actualização: 2021-11-10) Unidade: milhares

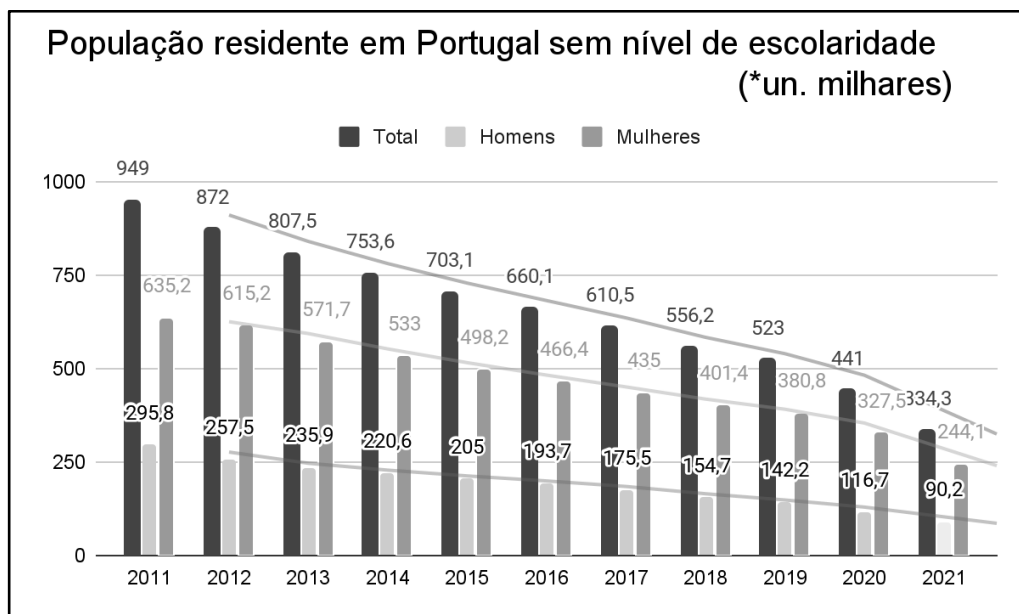


Figura 4. População residente em Portugal, com idade entre 16 e 89 anos, sem nível de escolaridade: total e por sexo (2011-2021). Elaboração própria, In Goes (2022a). Fontes de Dados: DGEEC (2022); INE - *Inquérito ao Emprego*. (2021). *Anuário Estatístico de Portugal e As Pessoas* (2016-2020); Fonte: PORDATA (Última actualização: 2022-03-18). Unidade: milhares

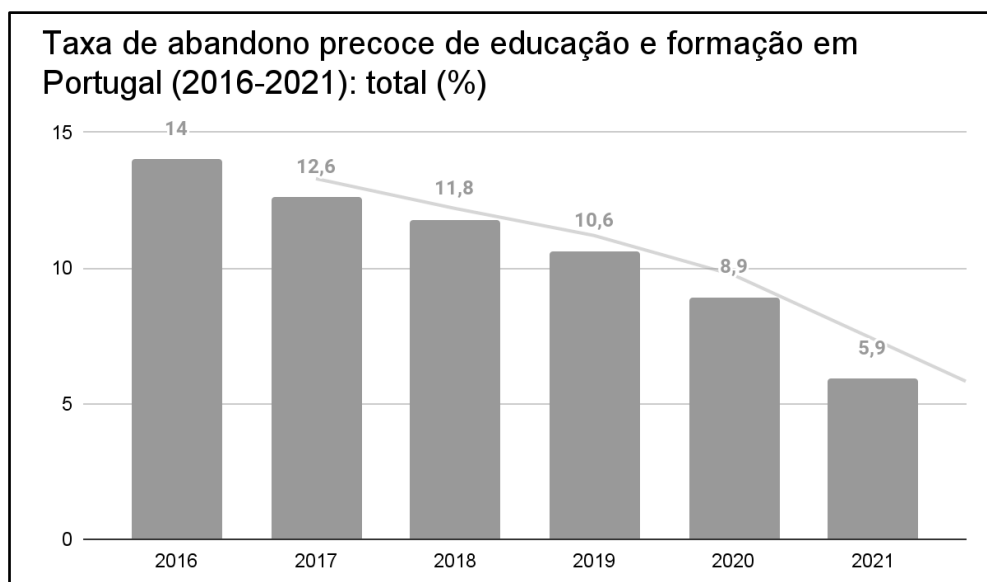


Figura 5. Taxa de abandono precoce de educação e formação em Portugal: total. Elaboração própria (2022) In Goes (2022a). Fontes de Dados: INE - *Inquérito ao Emprego*. *Anuário Estatístico de Portugal e As Pessoas* (2016-2020); Fonte: PORDATA (Última actualização: 2022-04-04).

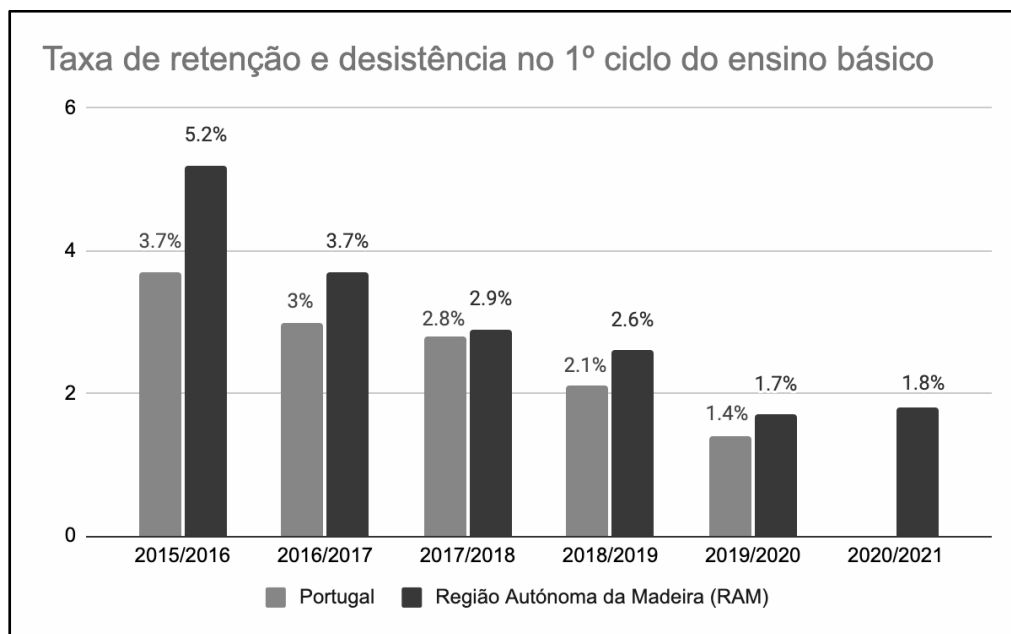


Figura 6. Taxa de retenção e desistência no 1º ciclo do ensino básico. Elaboração própria. In (Goes, 2022, 2022a). Fontes: DGEEC (2022); INE (2021) *Anuário Estatístico de Portugal e As Pessoas (2016-2020)*; DREM (2021); OERAM/DRAE/SRE (2022).

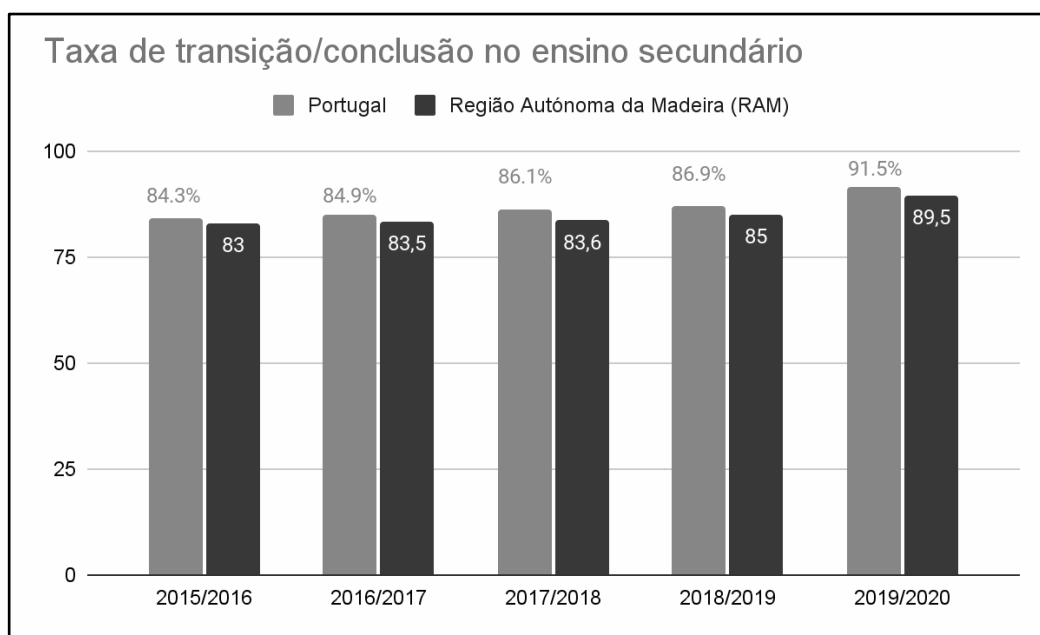


Figura 7. Elaboração própria. In (Goes, 2022, 2022a). FONTES: DREM (2021); INE (2021). *Anuário Estatístico de Portugal e As Pessoas (2016-2020)*. OERAM/DRAE /SRE (2022).

Quando comparamos a realidade de Portugal (total nacional) com a Região Autónoma da Madeira (DGEEC, 2022; INE, 2021; DREM, 2022; OERAM, 2022), notamos que a taxa de retenção e desistência no 1º ciclo do ensino básico na RAM (Figura 6.) persiste, desde há vários anos, superior à taxa relativa ao total nacional. De notar, contudo, a descida tendencial destas taxas e o estreitar do diferencial entre ambas, verificado no ano letivo 2017/2018.

Quando se interpreta a taxa de transição ou conclusão no ensino secundário (Figura 7.), verifica-se que, apesar de uma evolução tendencial positiva, na maioria dos anos observados, a RAM apresenta uma taxa de transição ou conclusão inferior ao total nacional e um crescimento inferior ao verificado a nível nacional, salvo exceção em 2019. Nesse ano, a RAM registou uma taxa de transição de 2,6%, e um crescimento de 1,2 pontos percentuais em relação a 2018, superando o resultado nacional (1,4%). No entanto, se procedermos à interpretação inversa dos dados, verifica-se que a percentagem de discentes que não transitaram ou não concluíram o ensino secundário é substancialmente superior quando comparada com outros indicadores à escala nacional (DGEEC, 2022; INE, 2021; DREM, 2022; OERAM, 2022, 2022a), podendo, especialmente neste domínio, ter como consequência o abandono escolar precoce.

Uma análise empírica, considerando as experiências de contacto (Goes, 2022; Goes, 2022a) e a revisão à literatura supracitada (Duncan, Ziol-Guest & Kalil, 2010; Engel de Abreu et al., 2015; Hair et al., 2015; Noble et al., 2021; Pac, et al., 2017; Pollak & Wolfe, 2020; Troller-Renfree et al., 2022), permitirá, por hipótese, relacionar as elevadas taxas de risco de pobreza (Figura 8) e risco de pobreza e exclusão social (Figura 9) registadas na RAM - substancialmente superiores aos resultados nacionais - com o insucesso e abandono escolar precoce registado no ensino básico (Figura 6) e secundário (Figura 7).

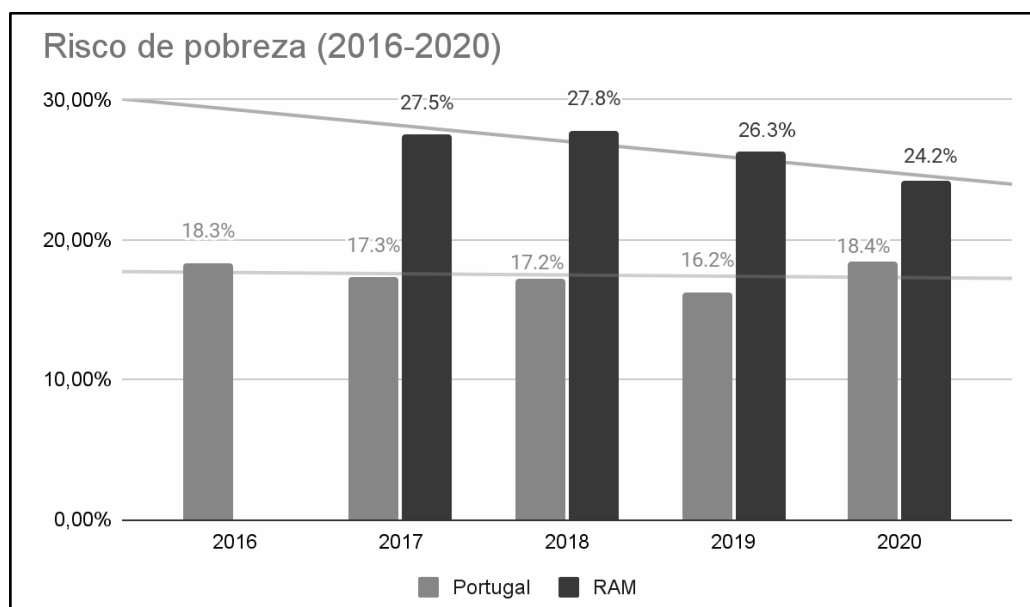


Figura 8. Elaboração própria. In (Goes, 2022, 2022a). Fontes: ICOR, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021. INE/DREM. EU-SILC: *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2018-2021*

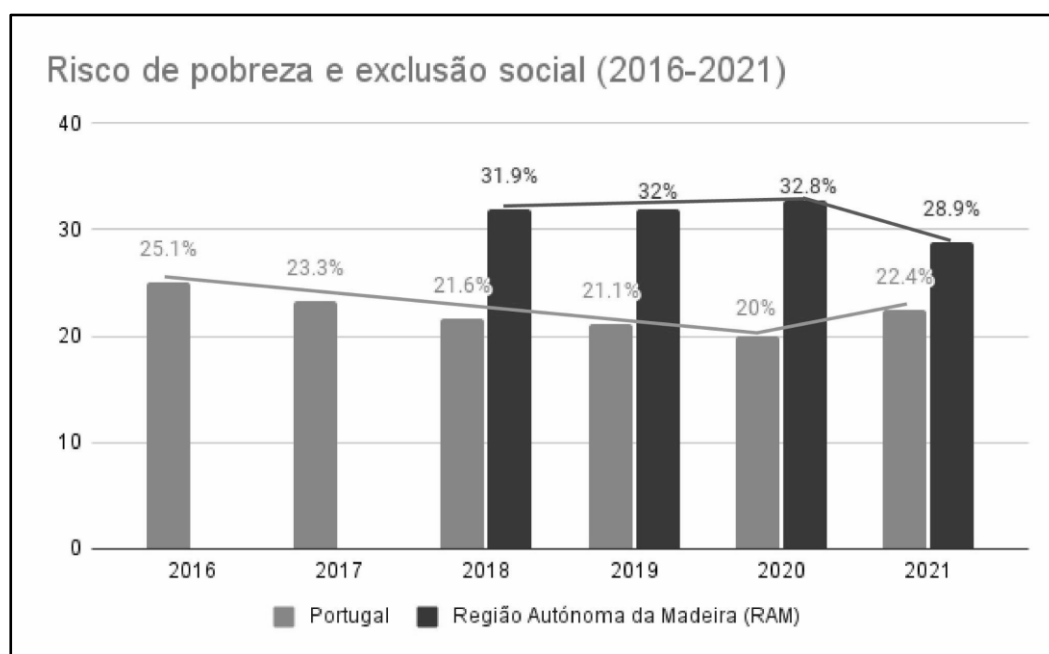


Figura 9. Elaboração própria. In (Goes, 2022, 2022a). Fontes: ICOR, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021. INE/DREM. EU-SILC: *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2018-2021*

6. CONCLUSÃO

Compreende-se que a otimização da governança, a gestão de recursos humanos e a qualidade da lecionação e das aprendizagens poderão depender do bem-estar de docentes e discentes e da qualidade do ambiente escolar (Matos et al., 2022). A adoção de soluções inovadoras, para uma boa governança democrática (Lima, 2018; Mata, 2015), poderá ser preponderante no combate da violência e *bullying* (Montañés Serrano & Ramos Muslera, 2021), prevenindo e mitigando as consequências na saúde mental (Matos et al., 2022; Vaz de Almeida, 2021), performance laboral e aproveitamento escolar.

A implementação de práticas de *compliance* e programas de conformidade no contexto escolar, subjacentes às práticas psicopedagógicas inclusivas (Pacheco, 2016) e à gestão democrática participada (Silva et al., 2021), favorece o desempenho dos docentes e discentes e potencializa as aprendizagens, perante a melhoria do clima organizacional e do ambiente escolar. A correção das respostas inadequadas à violência e à indisciplina entre discentes (Haracemiv, Cirino & Caron, 2020), deverá integrar o planeamento estratégico das instituições, envolvendo a comunidade educativa, agregados familiares e instituições sociais.

Tendo em conta as experiências espanhola e hispano-americana (Azagra Malo & Adell Troncho, 2021; Montañés Serrano & Ramos Muslera, 2021) e a realidade brasileira (Bocchi, 2021; Engel de Abreu et al., 2015; Rezende, 2017; Rosito et al., 2021; Setton, et al., 2017; Silva et al., 2021), urge, em Portugal, a implementação de planos de convivência, cujos diferentes grupos socioeconómicos e culturais (discentes e famílias), presentes no seio escolar, participem no processo de desenho e planeamento (Montañés Serrano & Ramos Muslera, 2021). Esta é uma das potenciais soluções, que requer experimentação preferencial nos territórios ou regiões de maior vulnerabilidade e desigualdade social, para uma efetiva prevenção de riscos ou antecipação de conflitos.

A implementação destes mecanismos de *compliance* deverá interligar-se com a ação dos centros de investigação e inovação (Júnior & Ramos, 2021) e dos gabinetes psicopedagógicos. Em articulação com os órgãos de gestão, direções e conselhos pedagógicos, estes mecanismos permitem a avaliação preventiva dos riscos de exclusão, insucesso e abandono escolar (Haracemiv, Cirino & Caron, 2020).

De acordo com Matos et al. (2022), deve ser desenvolvido um conjunto de propostas tendo em vista, a aquisição de competências socioemocionais, integradas quer no contexto letivo, quer em contextos de aprendizagem não-formais, desde a educação pré-escolar; a promoção de ações de sensibilização e literacia em saúde mental (Vaz de Almeida, 2021); a inclusão dos discentes e agregados familiares no planeamento dos projetos educativos e a participação na governança escolar (Matos et al., 2022). Estas propostas, enquanto boas práticas de governança, poderão melhorar o clima organizacional, a eficiência de gestão de recursos, a melhoria de desempenho de discentes e docentes e por conseguinte as aprendizagens.

A adoção de práticas pedagógicas inclusivas (Pacheco, 2016; Silva et al., 2021) e de governança participada está subjacente à necessidade de maior autonomia na gestão escolar (Matos et al., 2022; Júnior & Ramos, 2021). Como referido, identificou-se que estudantes de minorias etno-raciais, nomeadamente afrodescendentes (Roldão, et al. 2016), oriundos de grupos sociais desfavorecidos, são mais vulneráveis às práticas corruptivas, à discriminação, ao assédio, à segregação, racismo e xenofobia, colocando em causa a igualdade de oportunidades de acesso ao ensino superior (Roldão, et al. 2016). Estas fenomenologias podem estar subjacentes às desigualdades verificadas nos espaços letivos (Lima, 2018; Mata 2015; Mestre & Baptista, 2016), impactando o ambiente escolar e o cumprimento da missão escolar: a promoção da inclusão e emancipação social (Pacheco, 2016; Silva et al., 2021).

A efetivação de boas práticas de governança democrática e de maior autonomia das escolas (Matos et al., 2022; Montañés & Ramos Muslera, 2021) dependerá sempre da afetação de recursos humanos e financeiros que permitam respostas emergenciais, o acesso às atividades extracurriculares, à tecnologia, potenciando a inclusão social (Pacheco, 2016) e a mitigação das desigualdades (Goes, 2022, 2022a; Mestre & Baptista, 2016). A realização de “*team building*” permite a otimização da gestão de recursos de humanos, o desenvolvimento de sentimentos de pertença e a melhoria do ambiente organizacional, fundamentais à boa governança das instituições (Lima, 2018; Mata 2015). Conclui-se que, o exercício da criatividade, no encontro de novas soluções para problemas de gestão (Goes, 2022; 2022a), são importantes no desenvolvimento de trabalho colaborativo e na valorização interpessoal (Carvalho, 2016).

A implementação de boas práticas de *compliance*, a par da criação de gabinetes de transparência, auditoria e mediação nas instituições de ensino, poderá também contribuir para a prevenção e mitigação de fenómenos de assédio, *bullying* e *burnout* de docentes e discentes (Camêlo, 2021; Marôco & Assunção, 2020; Meireles & Silvestre, 2021). O *compliance* aplicado à gestão e organização escolar poderá ser um importante instrumento de otimização da performance laboral de docentes e técnicos, diminuindo custos e prevenindo ilícitos (Campanella, 2022; Monti, 2022).

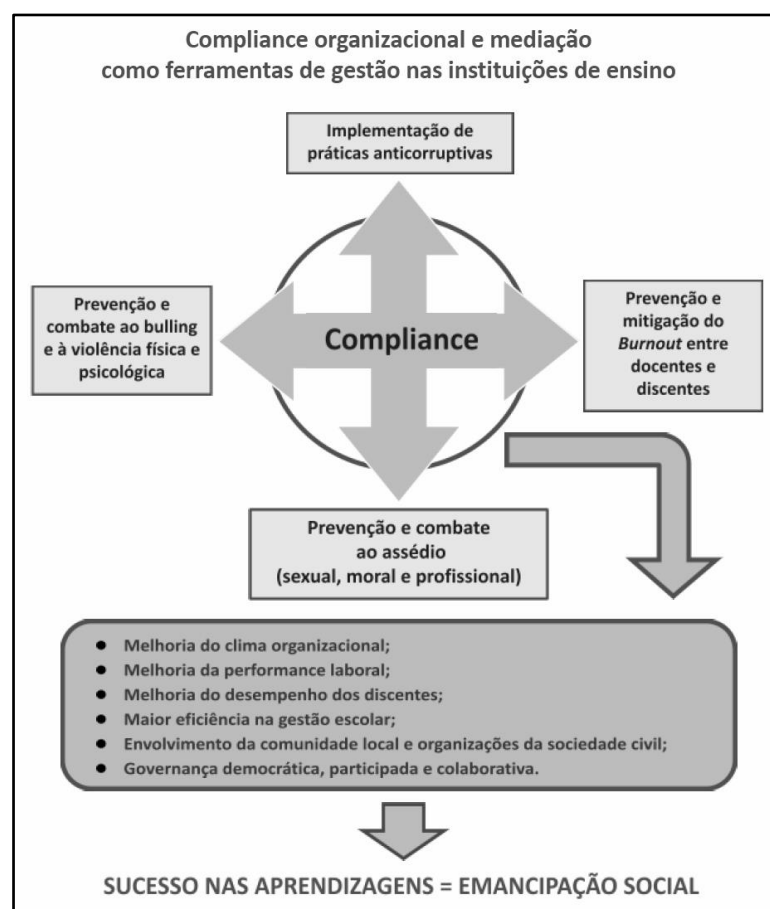


Figura 10. Compliance organizacional e mediação como ferramentas de gestão nas instituições de ensino. Elaboração própria. In (Goes, 2022, 2022a).

Conclui-se que a mediação escolar (Azagra Malo & Adell Troncho, 2021; Díez-Gutiérrez & Muñiz-Cortijo, 2022; Miranda, Rezende, Silvério e Moraes, 2021; Monti, 2022; Rosito et al., 2021) e a melhoria do clima organizacional inter e intra institucional, associadas às práticas de *compliance*, favorecem uma maior eficiência na gestão de recursos (Campanella, 2022; Júnior & Ramos, 2021) e melhoram a performance de

docentes e discentes, criando um ambiente propício às aprendizagens, contribuindo para a efetivação de uma educação mais inclusiva (Pacheco, 2016) e promotora da emancipação social.

7. LIMITAÇÕES AO ESTUDO E RECOMENDAÇÕES PARA INVESTIGAÇÃO FUTURA

Recomenda-se, para investigação futura, uma análise aprofundada aos modelos de gestão no contexto educativo português e no contexto dos países de expressão portuguesa, nomeadamente no que se refere aos modelos experimentais ou escolas-piloto e uma análise comparada entre modelos públicos e escolas privadas. A construção jurídica de uma figura de mediador/orientador educativo é merecedora de um debate amplificado, quer no plano da construção jurídica, quer no plano da qualificação, devendo-se para isso, inventariar e proceder a uma análise comparada a modelos que sirvam de referência para o estudo. Do ponto de vista metodológico, recomenda-se a elaboração de inquéritos/questionários, com incidência geográfica regional de modo a procurar aferir os impactos, do desenvolvimento territorial, na formação de rendimento, a melhoria do desempenho e sucesso escolar e na emancipação social.

REFERÊNCIAS

- Azagra Malo, J.; Adell Troncho, B. (2021). Una primera aproximación a la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 57, 168-176. Recuperado de <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/7857/documento/dh01.pdf?id=12784&forceDownload=true>
- Barros, R. (org.) (2019). Pedagogia social e Políticas educacionais (Dossiê Temático). *Laplage em Revista*, 5(2), 189. Recuperado de <https://doi.org/10.24115/S2446-6220201952>
- Bocchi, R. (2021, maio 25). O efeito da pobreza social no cérebro. *A Pátria - Jornal da Comunidade Científica de Língua Portuguesa*. Ponte Editora. Recuperado de <https://apatria.org/sociedade/o-efeito-da-pobreza-social-no-cerebro/>

- Branco, L. S. A. (2018). O papel do orientador no contexto educacional. *Caderno Humanidades em Perspectivas*, 2(2). Recuperado de <https://cadernosuninter.com/index.php/humanidades/article/view/534>
- Campanella, S. (2022). Políticas de Compliance nas Instituições de Ensino Superior da Região Autónoma da Madeira, In *ANAIS RESUMOS CIACGA 2022: 2º Congresso luso-brasileiro de Gestão e Conformidade*. Porto Alegre: Instituto Ibero-americano de Compliance, 46-48
- Camêlo, Bruno de Carvalho. (2021). *Burnout no ensino superior [manuscrito]: um estudo no contexto da pandemia do COVID-19*. Dissertação. Universidade Federal de Ouro Preto.
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência - DGEEC. (2022). *Indicadores Gerais da Educação*. Recuperado de <https://estatisticas-educacao.dgeec.medu.pt/indicadores/>
- Díez-Gutiérrez, E.J. y Muñiz-Cortijo, L. M. (2022). La educación social en la escuela: una revisión actualizada. *Revista de Investigación Educativa*, 40(2), 403-419. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.6018/rie.454511>
- Direção Regional de Estatística da Madeira. (2021). Anuário Estatístico da Região Autónoma da Madeira: 2020. Funchal: DREM. Recuperado de <https://www.ine.pt/xurl/pub/359650889>. ISSN 1645-2275. ISBN 978-989-8755-72-8
- Domingues, I.; Costa, M. J. (2021). Investigação científica da governança da educação: tendências empíricas e teóricas. *Educação e Pesquisa* [online], 47. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147231372>.
- Duncan, G. J., Ziol-Guest, K. M., & Kalil, A. (2010). Early-childhood poverty and adult attainment, behavior, and health. *Child development*, 81(1), 306–325. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2009.01396.x>
- Engel de Abreu, P., Tourinho, C., Puglisi, M., Nikaedo, C., Abreu, N., Miranda, M., Benfi-Lopes, D., Bueno, O. & Martin, R. (2015). *Poverty and the mind: A cognitive science perspective*. University of Luxembourg. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10993/20933>
- Goes, D. (2022). Compliance na Gestão Escolar: A Educação como instrumento de desenvolvimento e emancipação social. Comunicação apresentada no 2º Congresso Luso-brasileiro de Gestão e Conformidade (31 de maio - 1 de junho). Funchal: Instituto Ibero-americano de Compliance / Instituto Superior de Administração e Línguas. 10.13140/RG.2.2.11271.88486
- Goes, D. (2022a). Educação e emancipação social: sobre a fenomenologia da pobreza em Portugal e na RAM. *A Pátria - Jornal da Comunidade Científica de Língua Portuguesa*. Ponte Editora. ISSN 2184-2957. Recuperado de <https://apatRIA.org/artigo-cientifico/educacao-e-emancipacao-social-sobre-a-fenomenologia-da-pobreza-em-portugal-e-na-ram/>

- Hair, N. L., Hanson, J. L., Wolfe, B. L., & Pollak, S. D. (2015). Association of Child Poverty, Brain Development, and Academic Achievement. *JAMA pediatrics*, 169(9), 822–829. Recuperado de <https://doi.org/10.1001/jamapediatrics.2015.1475>
- Haracemiv, Sonia & Cirino, Roseneide & Caron, Carlos. (2020). Fracasso escolar e medicalização. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*. 2855-2868. 10.21723/riase.v15iesp5.14562.
- Instituto Nacional de Estatística - INE. (2021). *Anuário Estatístico de Portugal: 2020*. Lisboa: INE. Recuperado de <https://www.ine.pt/xurl/pub/6359108>. ISSN 0871-8741. ISBN 978-989-25-0568-8.
- Instituto Nacional de Estatística - INE. (2021a). *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2018-2021*. Lisboa: INE. EU-SILC.
- Instituto Nacional de Estatística - INE. (2021b). *Inquérito ao Emprego (2011-2021)*. Lisboa: INE
- Instituto Nacional de Estatística - INE. (2021c). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030. Indicadores para Portugal: 2010-2020*. Lisboa: INE. Recuperado de <https://www.ine.pt/xurl/pub/280981585>. ISSN 2184-2264. ISBN 978-989-25-0565-7
- Instituto Nacional de Estatística - INE. (2022). *As Pessoas: 2020*. Lisboa: INE. <https://www.ine.pt/xurl/pub/6358658>. ISSN 1646-2580. ISBN 978-989-25-0592-3
- Júnior, Roberto & Ramos, Alexandre. (2021). “O Compliance na Gestão da Secretaria de Inovação da Universidade Federal de Santa Catarina”, In *ANAIS RESUMOS CLBGC 2021: 1º Congresso luso-brasileiro de gestão e conformidade*. Funchal/Porto Alegre: Instituto Ibero-americano de Compliance, 72-74
- Lima, L. C. (2018). Algumas notas sobre democratização e desigualdades na educação em Portugal (1974-2018). In S. Gomes, V. Duarte, F. B. Ribeiro, L. Cunha, A. M. Brandão, A. Jorge (orgs.), *Desigualdades sociais e políticas públicas: Homenagem a Manuel Carlos Silva*. 329-345. V. N. Famalicão: Húmus. Recuperado de <https://hdl.handle.net/1822/60554>
- Marôco, João & Assunção, Hugo. (2020). Envolvimento e Burnout no Ensino Superior em Portugal. *Actas do 13º Congresso Nacional de Psicologia da Saúde*. Covilhã: Faculdade de Ciências da Saúde. 399-407
- Mata, J. (2015). *A Igualdade e a Desigualdade na Educação em Portugal*. Dissertação. Escola de Sociologia e Políticas Públicas, ISCTE, UL. Recuperado de <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/12469/1/TESE%20DE%20DOUTORAMENTO%20%20IGUALDADE%20E%20DESIGUALDADE%20NA%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20EM%20PORTUGAL.pdf>

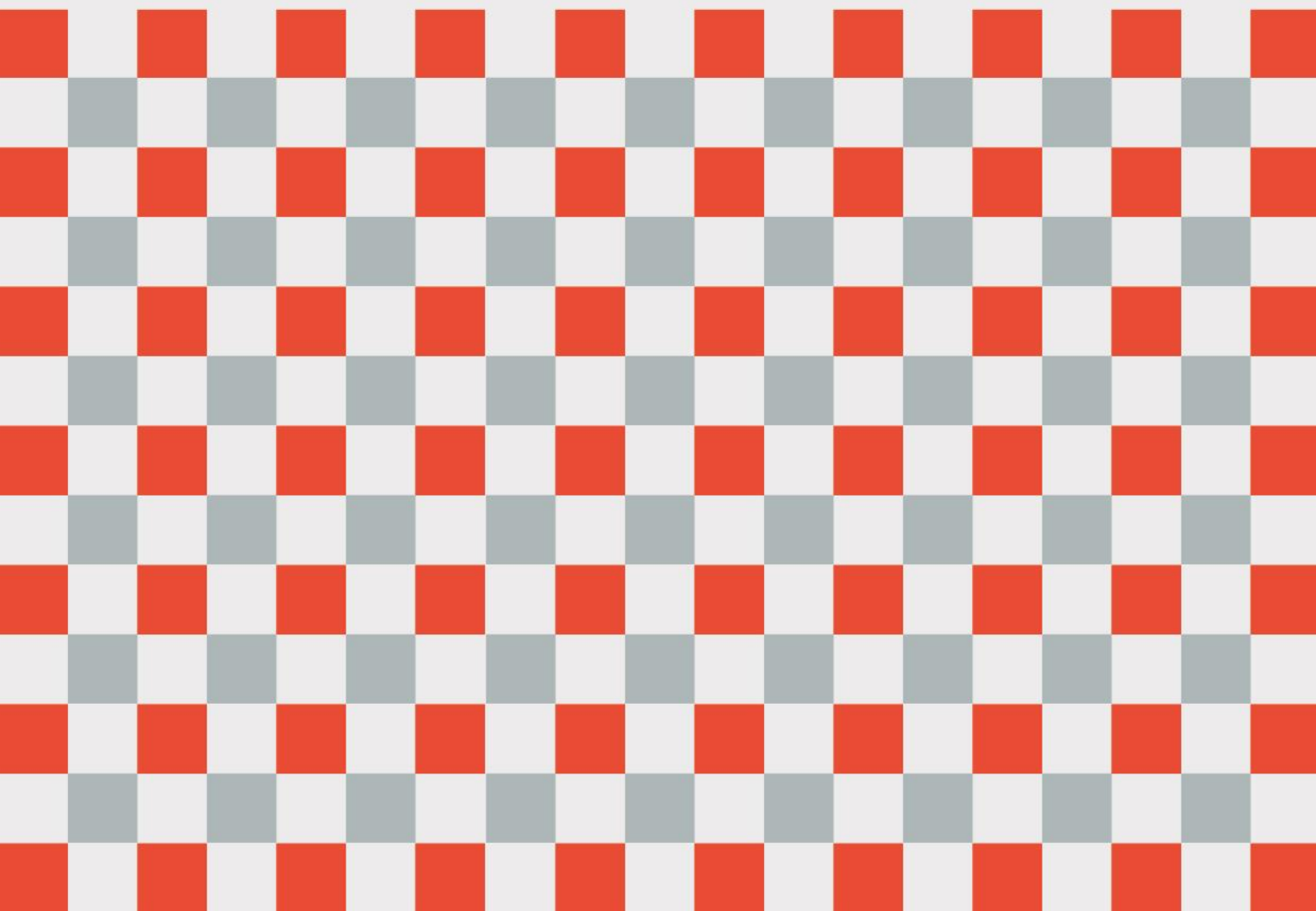
- Matos, M. Gaspar de, et al. (Coord.). (2022). *Observatório Escolar: Monitorização e Ação | Saúde Psicológica e Bem-estar*. Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). [https://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=1357&fileName=SaudePsi_final.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=1357&fileName=SaudePsi_final.pdf)
- Meireles, A. & Silvestre, C. (2021, nov, 22-26). Os níveis de Burnout nos estudantes do Ensino Superior durante o período de aulas em regime misto. Comunicação apresentada na 11.ª Conferência FORGES - A cooperação no ensino superior dos países e regiões de língua portuguesa perante os desafios globais. Instituto Politécnico de Setúbal, Setúbal, Portugal. <http://hdl.handle.net/10400.21/14144>
- Melo-Silva, L. L., Lassance, M. C. P., & Soares, D. H. P. (2004). A orientação profissional no contexto da educação e trabalho. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, 5(2), 31-52. Recuperado de http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-33902004000200005&lng=pt&tlng=pt
- Mestre, C.; Baptista, J. O. (2016). *Desigualdades socioeconómicas e resultados escolares. – 3.º Ciclo do Ensino Público Geral*. Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). [https://www.dgeec.mec.pt/np4/316/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=607&fileName=DesigualdadesResultadosEscolares.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/316/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=607&fileName=DesigualdadesResultadosEscolares.pdf)
- Miranda, C. M. M. de., Rezende, E. de S. B., Silvério, J. dos S., & Moraes, N. L. de. (2021). A Rotina na Educação Infantil. *Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação*, 7(11), 1497–1511. Recuperado de <https://doi.org/10.51891/rease.v7i11.3213>
- Montañés Serrano, M. & Ramos Muslera, E. A. (2021). La resolumentación de conflictos en el ámbito educativo de manera participada. *Revista Latinoamericana, Estudios de la Paz y el Conflicto*, 2(3), 85-97. 10.5377/rlpc.v2i3.10339
- Monti, Susana. (2022). “La Educación en Compliance”, *In ANAIS RESUMOS CIACGA 2022: 2º Congresso luso-brasileiro de Gestão e Conformidade*. Porto Alegre: Instituto Ibero-americano de Compliance, 42-45
- Observatório da Educação - OERAM. (2022). *Taxa de retenção e desistência*. Direção Regional de Administração Escolar. Recuperado de <https://www.madeira.gov.pt/Portals/16/Documentos/OERAM/Estatisticas/Taxa%20de%20Reten%C3%A7%C3%A3o%20e%20Desist%C3%Aancia.pdf>
- Observatório da Educação - OERAM. (2022a). *Estatísticas Gerais da Educação 2020/2021*. Direção Regional de Administração Escolar. Recuperado de https://www.madeira.gov.pt/Portals/16/Documentos/OERAM/Estatisticas/ESTAT%20GERAIS%20DA%20EDUCA%C3%87%C3%83O%2020_2021.pdf

- OECD (2021). Beyond Academic Learning: First Results from the Survey of Social and Emotional Skills, OECD Publishing, Paris, Recuperado de <https://doi.org/10.1787/92a11084-en>.
- Organização Mundial de Saúde. (2021). Adolescent mental Health. Recuperado de <https://www.who.int/news-room/factsheets/detail/adolescent-mental-health>
- Pacheco, J. A. (2016). Currículo e inclusão educativa em contextos de globalização. *Revista Teias*, 17 (46). Observatórios de Educação Especial e Inclusão Escolar. 10.12957/teias.2016.25648
- Pegalajar Palomino, M.C., Burgos García, A. y Martínez Valdivia, E. (2022). Educación para el Desarrollo Sostenible y Responsabilidad Social: claves en la formación inicial del docente desde una revisión sistemática. *Revista de Investigación Educativa*, 40(2), 421-437. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.6018/rie.458301>
- Peralta, S., Carvalho, B. P. & Esteves, M. (2022). *Portugal, Balanço Social 2021. Um retrato do país e de um ano de pandemia*. Relatório. Nova School of Business & Economics
- Rezende, J. M. (2017). Hoje a folha de Excel é que manda? As outras faces das desigualdades na educação. In Setton, M. et al. (Org.). *Mérito, desigualdades e diferenças: cenários de (in)justiça escolar no Brasil e em Portugal*. Universidade Federal de Alfenas. ISBN: 978-85-63473-27-1
- Roldão, C., Albuquerque, A., Seabra, T., & Mateus, S. (2016). Afrodescendentes e oportunidades de acesso ao ensino superior. In Portugal, Territórios de Territórios: Atas do IX Congresso Português de Sociologia. Associação Portuguesa de Sociologia. Recuperado de https://associacaoportuguesasociologia.pt/ix_congresso/docs/final/COM0207.pdf
- Rosito, M., Azevedo, C., Nunes, C., Moreira, F., & Pio, P. (2021). Mediação escolar e clima organizacional. *Revista @mbienteeducação*, 14(3), 518-536. Recuperado de <https://doi.org/10.26843/v14.n3.2021.1057.p518-536>
- Setton, Maria da Graça J.; Torres, Leonor L.; Gomes, Elias E.; Seabra, Teresa; Jardim, Fabiana; Dionísio, Bruno & Corrochano, Maria Carla (Orgs.). (2017). Mérito, Desigualdades e Diferenças. Cenários de (In)justiça no Brasil e em Portugal. Minas Gerais: Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG. ISBN: 978-85-63473-27-1. Recuperado de <https://hdl.handle.net/1822/49016>
- Silva, Roberta Herter da, Rafaela Herter de Moura, Francieli Borchardt da Cruz, Joice Machado, Fábio Weber Albiero. (2021). *O reconhecimento da diferença e a atuação da orientação educacional no ensino superior*. *Anais do Salão do Conhecimento UNIJUÍ*, 7(7). Recuperado de <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaoconhecimento/article/view/20671>

Vaz de Almeida, C. (2021). Eureka: A Proposal of a Health Communication Model Based on Communication Competences of the Health Professional! The Assertiveness, Clarity, and Positivity Model. In C. Belim & C Vaz de Almeida, *Health Communication Models and Practices in Interpersonal and Media Contexts: Emerging Research and Opportunities*. IGI Books. 10.4018/978-1-7998-4396-2

Temas atuais
de **Gestão e
Conformidade**

Capítulo 8



ESG E COMPLIANCE: BENEFÍCIOS DE SUA APLICAÇÃO NAS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

ESG AND COMPLIANCE: BENEFITS OF ITS APPLICATION IN SMALL AND MEDIUM-SIZED COMPANIES

Beatriz Maximo Yamasaki³⁴
Carolina Lanzini Scatolin³⁵

RESUMO: Este artigo tem por objetivo analisar os padrões *ESG* e o *compliance* de modo a averiguar quais os benefícios trazidos pela sua aplicação em pequenas e médias empresas brasileiras, uma vez que estas representam quase um terço do produto interno bruto do Brasil. Para isso, foi realizada pesquisa legislativa e regulatória, bem como de produção acadêmica especializada sobre o assunto. Foi necessário, para compreender o *ESG*, o *compliance* e a realidade das pequenas e médias empresas brasileiras como um todo, a utilização de análise da evolução dos institutos e das boas práticas realizadas no âmbito empresarial.

PALAVRAS-CHAVE: *compliance*; *ESG*; pequenas e médias empresas.

ABSTRACT: This article aims to analyze the ESG standards and the Compliance in order to find out what benefits are brought by their application in small and medium-sized Brazilian companies, once these kinds of companies represent almost one third of the country's gross domestic product. For this, legislative and regulatory research was carried out, as well as specialized production on the subject. In order to understand the phenomenon of the appreciation of the ESG, the Compliance and the reality of small and medium-sized brazilian companies as a whole, it was necessary the use of analysis of the evolution of institutes and good practices carried out in the business field.

KEYWORDS: *compliance*, ESG, small and medium-sized companies

³⁴ Pós-graduanda em Gestão de Risco de Fraudes e Compliance na Fundação Instituto de Administração - FIA, pós-graduanda em Processo Civil pela Faculdade CESUSC, membro do Comitê de Conformidade e Compliance da OAB/SC, advogada no escritório Cavallazzi, Andrey, Restanho & Araujo Advocacia S/S de Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail: bratriz.maximo@advempresarial.com.br

³⁵ Mestranda em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Empresarial – GEPDE/UFSC, advogada no escritório Cavallazzi, Andrey, Restanho & Araujo Advocacia S/S de Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail: carolina.scatolin@advempresarial.com.br

1. INTRODUÇÃO

A valorização dos padrões *ESG* e do *compliance* tiveram consideráveis avanços tanto no Brasil quanto internacionalmente, de forma que se faz necessária uma análise mais aprofundada destes dois institutos. Por meio desta pesquisa busca-se verificar o que são os padrões *ESG* e *compliance*, de modo a incentivar o desenvolvimento empresarial sustentável dentro das pequenas e médias empresas brasileiras.

De início é importante esclarecer que a sigla *ESG* (*Environmental, Social and Governance*), cuja tradução é Ambiental, Social e Governança Corporativa, representa o encontro da utilização de recursos naturais, responsabilidades e impactos sociais, a cultura de conformidade, boas práticas e comprometimento da alta gestão.

Assim, em suma, *Environmental* está ligado às questões ambientais, ao impacto por ele causado e o que é realizado para diminuí-lo; o *Social* é decorrente do comprometimento com o bem-estar de todos os colaboradores da empresa, além da responsabilidade para com o consumidor e a sociedade; e *Governance* engloba os processos dentro da empresa que visam dar transparência e segurança a todos os investidores.

No que se refere ao *compliance*, há que se considerar a necessidade de promover uma cultura organizacional, visando a observância e o respeito à determinadas regras, pautadas na ética e na integridade dentro de um ambiente, tendo por objetivo final a identificação de possíveis riscos e, conseqüentemente, evitá-los ou mitigá-los.

Os valores da ética da organização devem estar alinhados com os valores da matriz cultural daquela empresa específica, garantidos pelos mecanismos de programas de *compliance*. Considerando que 78% dos empregos gerados no ano de 2021 foram criados por micro e pequenas empresas (SEBRAE, 2021), se faz importante a análise da aplicação dos padrões *ESG* e do *compliance* nesta modalidade de negócio e nas médias empresas.

A relevância da análise se torna ainda maior quando realizada em conjunto com a alteração da Instrução Normativa n. 480 e 481/2009 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), alteradas pela Resolução n. 59/2021 da CVM; a exigência dos temas para a certificação da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados

Financeiro e de Capitais (ANBIMA) e a certificação ISO 37301 sobre o Sistemas de Gestão de *Compliance*.

Sendo assim, o presente trabalho tem por objetivo incentivar o desenvolvimento empresarial sustentável, por meio da observância das diretrizes e padrões de *ESG* e de *compliance* e suas aplicações às pequenas e médias empresas como meio de geração de valor (*valuation*), de prevenção de fraudes e corrupção, de abertura do ambiente negocial com grandes empresas, de expansão nos negócios, de melhoria na gestão e nos mecanismos de controles internos.

Para apresentar adequadamente essas premissas, o trabalho se divide em três capítulos. O primeiro apresentará o *ESG*, sua origem, seu conceito e a regulamentação já existente, bem como os dados disponíveis nas empresas brasileiras que aplicam esses padrões. Na sequência, serão traçados os pilares do *compliance* e qual a importância de cada um deles dentro de uma organização, com o detalhamento das linhas de defesa e da atuação de cada uma delas.

O terceiro capítulo será uma introdução ao direito das pequenas e médias empresas, a forma de constituição e organização. A partir dessas bases teóricas espera-se estabelecer quais as formas de aplicação dos padrões *ESG* e do *compliance* dentro dessas modalidades de empresas, bem como quais os seus ônus e bônus.

O método adotado para a presente pesquisa foi o dedutivo, com o auxílio dos métodos históricos e comparativos. Houve a utilização da pesquisa legislativa e regulatória, bem como de produção acadêmica especializada no assunto. Para a compreensão dos fenômenos *ESG* e *compliance* como um todo, foi necessária a análise da evolução histórica e das boas práticas existentes nas pequenas e médias empresas.

2. O *ESG*

Antes de adentrar especificamente no tema *ESG*, destaca-se que a economia mundial tem sofrido grandes alterações em prol do desenvolvimento sustentável e do cumprimento das metas socioambientais.

Ao final da década de 1980, o consultor John Elkington (1998) estabeleceu o tripé da sustentabilidade, o qual estaria cunhado no social referindo-se ao tratamento do capital humano de uma organização e dos efeitos da atividade econômica dentro

da comunidade em que está inserida; no ambiental, notadamente nas formas em que seria possível amenizar e compensar os danos e os impactos ambientais; e, no econômico, que abrangeria o resultado econômico da organização.

O termo *ESG*, especificamente, foi popularizado por volta de 2005, com a publicação do artigo *Who Cares Win* pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2004). Nesta publicação, a sigla foi utilizada para representar um conjunto de fatores e critérios relacionados às pautas ambientais, sociais e de governança que seriam aplicados nas avaliações das empresas.

Conforme destacado anteriormente, *ESG* advém de “Ambiental, Social e Governança”. Marcela Ungaretti (2020) traz os principais pontos de cada parte da sigla, de modo a esclarecer o que é mais comumente analisado ao falarmos desses fatores - sem que se pretenda, importante ressaltar, exaurir o assunto.

Dentre outros, são os fatores ambientais, como o uso de recursos naturais, as emissões de gases de efeito estufa, a eficiência energética, a poluição, a gestão de resíduos e efluentes; os fatores sociais: as políticas e relações de trabalho, a inclusão e diversidade, o engajamento dos funcionários, as relações com comunidades, a privacidade e a proteção de dados; e os fatores de governança: a independência do conselho, a política de remuneração da alta administração, estrutura dos comitês de auditoria e fiscal.

A autora ainda ressalta que, nos últimos anos, a demanda por investimentos responsáveis está cada vez maior, forçando as empresas a se adequarem aos padrões *ESG* não somente de fachada, mas com a real aplicação dos preceitos de forma a empreender de forma sustentável.

Uma das formas com que houve a expansão da aplicação dos padrões foi com a criação de iniciativas para reunir os investidores que buscam as mudanças propostas pela adoção dos padrões *ESG*. Duas dessas iniciativas são o SASB e o PRI. Segundo Luiz Filipe Christ (2021, p. 16):

O SASB (Sustainable Accounting Standards Board) foi fundado em 2011 com o objetivo de cuidar da comunicação de informações não-financeiras das empresas, definindo padrões de divulgação de sustentabilidade específicos para cada indústria. Já o PRI (Principles for Responsible Investment) foi criado em 2005 através de uma parceria entre a ONU e investidores institucionais do setor privado, com o objetivo de levar questões de sustentabilidade para o centro das discussões no processo de tomada de decisão de investimentos.

Essas duas iniciativas, em seus relatórios, demonstram o aumento da busca por investimentos sustentáveis no sentido mais global da palavra: aquele em que é abrangida todas as áreas.

A busca pela adequação aos padrões de boa governança, respeito, humanização e diversificação dos colaboradores, fornecedores e consumidores e a redução e compensação dos danos causados ao meio ambiente hoje, atinge não só o setor privado da economia, mas o setor público também. Governos ao redor do mundo já estão estabelecendo metas e marcos regulatórios relacionados às questões *ESG*.

Apesar do Brasil ser signatário do Acordo de Paris e da Agenda 2030, ainda não possui uma regulamentação dos padrões *ESG*. Entretanto, essa ausência de regulamentação não determina a inexistência de normas dentro de cada campo que compõem o tema.

No âmbito da sustentabilidade e da proteção ao meio ambiente, o Brasil possui legislações federais e estaduais abrangentes e, até certo ponto, rigorosas. Todavia, o cumprimento das normas vigentes é que carece de efetividade.

Ressalta-se que o desenvolvimento econômico sustentável está expresso na Constituição Federal do Brasil de 1988, determinando a observância do princípio da defesa do meio ambiente (art. 170, VI). O artigo 225 da Constituição também estabelece que é direito, dos cidadãos brasileiros, um meio ambiente ecologicamente equilibrado sendo de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ainda dentro do requisito da sustentabilidade, atenta-se que, nas empresas, ele está voltado a forma como elas lidam com o meio ambiente e qual o impacto elas têm sobre ele. Conforme ensina Fabiano Melo (2015, p. 62) a proteção ambiental deve ter caráter preventivo, porque os danos ambientais, uma vez efetivados, são praticamente irreversíveis. Assim, imperiosa a realização de uma gestão de riscos ambientais para fins de cumprimento da parte ambiental dos padrões *ESG*.

Quanto ao social, o Brasil possui, na Lei de Sociedades Anônimas (Lei 6.404/76), nos artigos 116 e 154, a questão do interesse social e da necessidade de se considerar as exigências do bem público e da função social da empresa. E a lei vai

além e determina a necessidade de respeito aos direitos e interesses dos trabalhadores e da comunidade em que a empresa está inserida.

Entretanto, é válido lembrar que o aspecto social do *ESG* ultrapassa a função social da empresa. Ele implica uma participação ativa da atividade econômica no desenvolvimento social do país através de mecanismos de inclusão, diversidade e combate às discriminações.

Por fim, no quesito governança corporativa, pode-se dizer que é o primeiro a ser observado, e desenvolvido, pelas empresas, muito em razão dos ganhos econômico-financeiros que podem decorrer da prática de gestão de riscos e mecanismos administrativos eficientes e justos.

A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) possui, como definição de governança corporativa, o seguinte conceito: “é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia e favorecer sua longevidade ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores” (CVM, 2014, p. 142). A CVM vai além e reconhece que as práticas de governança corporativa são um critério diferenciador no momento de tomada de decisão do investidor.

O Brasil possui, desta forma, resoluções emitidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pela CVM indicando uma evolução regulatória quanto aos padrões *ESG*. Entre elas, destaca-se a Resolução n. 4.327 do CMN, que determina a necessidade das instituições financeiras de adotarem política de responsabilidade socioambiental. Ainda, o Capítulo III trata exclusivamente de padrões de Governança para o cumprimento das diretrizes e objetivos da política de responsabilidade socioambiental.

Recentemente, em dezembro de 2021, a CVM emitiu a Resolução 59, cujo teor reformou a Instrução 480 e buscou a simplificação da divulgação de informações e determina a obrigação de apresentação por parte das empresas de informações relacionadas a aspectos ambientais, sociais e de governança corporativa.

Observa-se, assim, que a preocupação com os padrões *ESG* está cada vez mais presente na realidade brasileira. Apesar de parecer atingir somente as grandes empresas, ressalta-se que a busca pelo seu cumprimento pelas pequenas e médias empresas é capaz de aumentar seu *valuation* e torná-las mais atrativas para casos de fusões ou aquisições.

3. O COMPLIANCE

Dilemas éticos estão presentes em qualquer organização, independentemente do seu tamanho, desde empresas familiares, pequenas, médias e nas de grande porte. Por isso, estas questões devem ser levadas em consideração visando a manutenção da saúde organizacional.

Uma forma de solucionar estes dilemas e minimizar os reflexos de seus efeitos, evitando que fraudes coloquem em risco a manutenção, o crescimento e a reputação da empresa, é a implementação de um programa de *compliance* (*to comply*), como uma forma de manter-se íntegro e em conformidade, prezando pelo cumprimento de leis, pelas boas-práticas e cultura ética dos colaboradores.

A manutenção da integridade se dá por meio de um Programa de *compliance* eficiente e efetivo, e quando, o assunto é *compliance*, existem normas e regramentos norteadores que precisam ser observados.

Este tema já é debatido desde os anos 70 nos Estados Unidos, por causa de escândalos de pagamentos ilegais e propinas envolvendo empresas americanas e oficiais governamentais estrangeiros. Em decorrência disso, o Congresso Americano aprovou, em 1977, uma Lei Federal Anticorrupção ou Lei FCPA (*Foreign Corrupt Practices Act*).

Já, no Brasil, o *compliance* começou a ganhar mais força em decorrência de escândalos de corrupção no país em 2013, os quais originaram a criação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que aborda justamente questões de combate à corrupção; e, mais tarde, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, de *compliance* público.

Também existe a *International Organization for Standardization* (ISO), que é uma organização que cria normas que asseguram as características desejáveis de produtos e serviços, como qualidade, segurança, confiabilidade, eficiência, intercambialidade, bem como respeito ambiental”, com cita a ABNT.

Ligadas ao *compliance*, tem-se a criação da ISO 37301:2021, que trata sobre os sistemas de gerenciamento de conformidade; da ISO 37001:2016, que aborda os sistemas de gestão antissuborno; e da ISO 37002:2021, que traz questões referentes aos sistemas de gestão de denúncias.

Já sobre os programas de integridade, o recente Decreto n. 11.129, de 11 de julho de 2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e traz, a partir do seu artigo 56, um conjunto de mecanismos e procedimentos internos que devem ser seguidos para que se alcance um programa de integridade sério e de qualidade.

Ainda, o *compliance* deve se pautar em pilares básicos, de acordo com o *United States Federal Sentencing Guidelines* e com o que dispõe o art. 56 do Decreto n. 11.129, de 11 de julho de 2022:



Figura 1- Pilares do Compliance

Na figura apresentada, tem-se o destaque de dois pilares complementares que trazem para a organização um diferencial competitivo (*Compliance*, MBA FIA/SP, 2021). De acordo com Blok (2017):

Os principais elementos caracterizadores de um programa de *Compliance* efetivo são: comprometimento e suporte da alta administração da empresa; área de *Compliance* deve ser independente, com funcionários e condições materiais suficientes e deve ter acesso direto à alta administração da empresa (conselho de administração); mapeamento e análise de riscos; estabelecimento de controles e procedimentos; criação de meios de comunicação internos e treinamentos; existência de mecanismos que possibilitem o recebimento de denúncias (*hotlines*) de empregados e terceiros, mantendo-se a confidencialidade e impedindo retaliações; existência de políticas escritas sobre anticorrupção, brindes e presentes, doações, hospedagens, viagens e entretenimento.

Atrelados aos pilares de *compliance*, visando a efetividade do programa, o The IIA elaborou um modelo, chamado de Modelo das Três Linhas de Defesa:

O Modelo das Três Linhas do The IIA

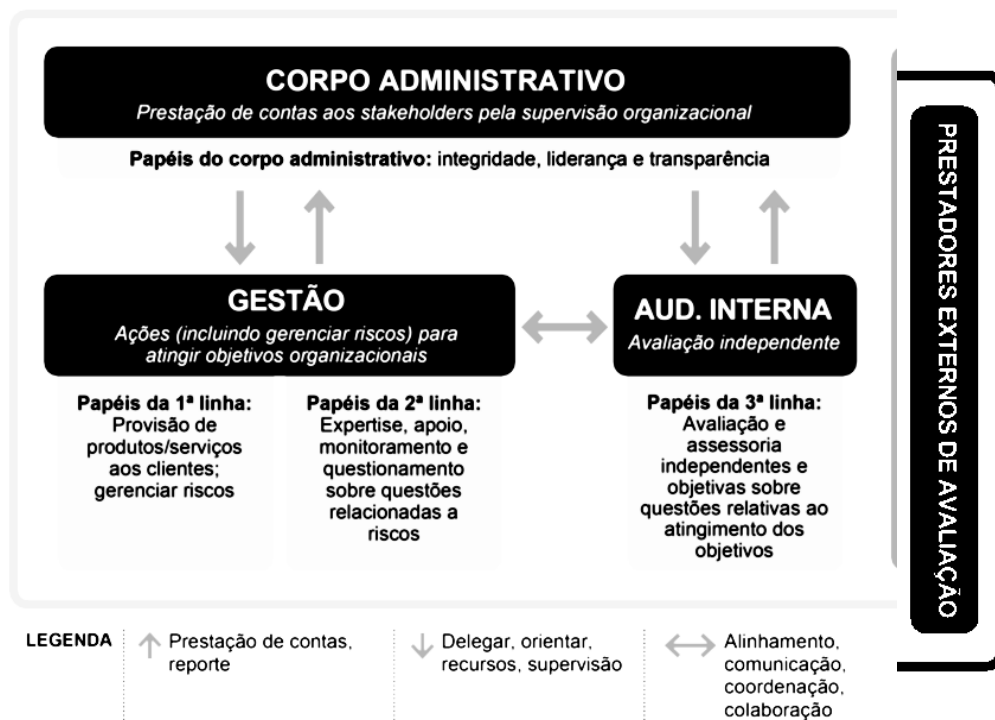


Figura 2 – Modelo das três linhas³⁶.

³⁶The institute of internal auditors. (2020). Modelo das três linhas, Recuperado de: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf>

Este é um modelo de Governança Corporativa que visa trazer maior clareza quanto a separação e a intersecção de atuação da alta administração, gestão, controles internos, monitoramento dos riscos e a fiscalização dos processos.

Assim, em regras gerais, tem-se que toda a organização é responsável por manter as boas práticas e o cumprimento de leis e normas, sendo preciso ter um responsável para cada processo desta manutenção.

Manter as organizações em *Compliance* diz respeito a fazer conhecer que existe um conjunto de valores éticos importantes que devem guiar as condutas da empresa, que este conjunto de valores serve para nortear a conduta do colaborador e, com uma aplicação transversal, deve atingir a todos que fazem parte da empresa, ressaltando que todas as condutas que traduzem a cultura ética dentro de uma organização estão diretamente relacionadas com a manutenção da integridade.

Tem-se, pois, que um programa de *compliance* eficaz é capaz de transformar uma organização, trazendo credibilidade, investimentos, crescimento, ou seja, uma mudança de patamar (CARNEIRO e SANTOS JUNIOR, 2018).

4. AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS (PMEs)

Dentro da academia não existe um único modelo que defina e caracterize o porte das organizações. No Brasil, existem alguns critérios que são utilizados para determinar os portes das empresas, com base nos conceitos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Cada um desses órgãos utiliza um parâmetro próprio para a delimitação do porte das empresas.

A título de exemplo, o IBGE utiliza como parâmetro o número de pessoas ocupadas pelas organizações, sejam eles proprietários, sócios ou assalariados; o BNDES utiliza a receita bruta anual, ou seja, o faturamento da empresa. Há, também, um terceiro parâmetro que obedece às determinações da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar n. 123/2006), na qual há a observação do enquadramento das organizações ao regime tributário do Simples Nacional. Desta forma, verifica-se que a conceituação das PMEs pode variar de acordo com o fator a ser estudado.

A importância das PMEs na economia brasileira é evidenciada a partir do momento em que dados revelam que o Brasil possui mais de 16 milhões de PME. Isso representa cerca de 99% das empresas brasileiras, e mais de 40% da massa salarial tem origem em um PME (SEBRAE, 2018).

Além disso, o Sebrae ressalta que as PMEs são responsáveis por quase 30% do Produto Interno Bruto do País. Ou seja, são mais de R\$35 bilhões de reais que circulam por mês na economia brasileira diretamente destas.

Observa-se, portanto, que as pequenas e médias empresas possuem elevada relevância no cenário econômico e financeiro do Brasil. Entretanto, por vezes, essas empresas possuem dificuldades na aplicação de padrões *ESG* e *compliance*, seja pela ideia de que pequenas e médias empresas não precisam desses institutos, seja pela dificuldade de implementá-las.

Conforme se verá a seguir, ainda que a sua implementação possa gerar custos iniciais, aos quais as PMEs possam não ter recursos suficientes, a implementação de gestão de *ESG* e *compliance* possui benefícios sobre o desempenho, a reputação e o *valuation* da empresa.

4.1 As consequências da aplicação dos padrões *ESG* e do *compliance* nas pequenas e médias empresas

A 5ª edição da Pesquisa de Maturidade do *compliance* no Brasil, realizada pela KPMG, demonstra que os assuntos *compliance* e *ESG* não podem mais estar fora da prioridade das empresas.

Uma organização, atualmente, recebe muito mais cobranças do mercado do que simplesmente tem uma função lucrativa, evidenciando que diversos outros (importantes) requisitos andam lado a lado com a sua atividade econômica. Por isso, o tamanho da empresa não deve ser considerado um fator diferencial para não se atentar às novas práticas do mundo corporativo.

O *ESG* traz consigo uma nova perspectiva, colocando a responsabilidade corporativa voltada para as questões socioambientais. E o *compliance* tem enfoque principalmente nas condutas éticas e no combate à fraude e à corrupção.

Ainda, na mesma pesquisa, extrai-se relevantes dados acerca da relação existente entre o *ESG* e o *compliance*, podendo-se dizer que os dois institutos se complementam (KPMG, 2021).:

Podemos afirmar, categoricamente, que é impossível que se tenha um programa de *ESG* sem que exista um bom programa de compliance. Apesar de o compliance ter como foco a prevenção, a detecção e a resposta a riscos de diversas naturezas, como assédio, discriminação, lavagem de capitais e fraude interna, é inegável que a sua principal identificação tem sido o combate à corrupção. Não por acaso é este também um elemento central para aferição de *ESG*, e o Guia de Métricas de *ESG*, elaborado pelo Fórum Eco-nômico Mundial (WEF), coloca como um de seus pilares o comportamento ético, expressamente indicando que a medição de *ESG* deve conter uma avaliação sobre anticorrupção e sobre iniciativas internas de combate à corrupção e trabalho escravo e/ou infantil (ou seja, as iniciativas de compliance).

Sabe-se que 89% das empresas, segundo pesquisa realizada pela firma de auditoria e consultoria Grant Thornton, apontam que o *ESG* é importante para os negócios (Revista LEC, 2021). Contudo, deve-se voltar os olhos para as PMEs.

O Guia para a PME, elaborado pela Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), aborda o assunto trazendo à luz questões como a dificuldade para atender às exigências, fraudes e irregularidades, o desconhecimento de problemas internos e pouco recurso financeiro e de pessoal como sendo alguns dos fatores enfrentados pelas PMEs quando se fala em medidas de *compliance* e *ESG*.

Para que estas medidas sejam implementadas, é necessário um investimento de tempo e financeiro para que sejam seguidos alguns procedimentos com a finalidade de mapear os riscos existentes e identificar os pontos que merecem atenção prioritária.

Para Leonardo Barem Leite:

O mapeamento pode ser mais ou menos ambicioso, e geralmente se sugere que seja periódico (pois fluxos, situações, práticas, processos e pessoas mudam com o tempo...), podendo ser realizado internamente, com equipe própria (quando existente e bem treinada para isso) ou com apoio de consultorias de melhores práticas em suas áreas de atuação.

Em alguns casos, o próprio mapeamento já produz como resultado uma “listagem” de medidas a serem adotadas para a sua mitigação, o que ajuda bastante o Comitê de Sustentabilidade e pode poupar muito tempo, esforço e recursos, mas mesmo nos casos em que o mapeamento apenas indique “falhas” ou pontos de risco, o relatório final já será de grande valia.

Nesse sentido, portanto, a recomendação é no sentido das empresas que estiverem “procurando” maneiras de verificar se suas práticas já são ou não adequadas e sustentáveis, considerem, além da criação do Comitê de Sustentabilidade, o exercício do mapeamento de riscos *esg*, com vistas à sua efetiva gestão, e evolução. (LEITE, 2022)

A aplicação de práticas *ESG* e de *compliance* nas pequenas e médias empresas pode não ser considerada necessária para o desempenho de suas atividades, nem um investimento atrativo a curto prazo. No entanto, a aplicação dessas práticas busca a gestão e mitigação de riscos no negócio, aumentando a visibilidade da empresa e promovendo inovação com a finalidade de obter o diferencial no mercado. A possibilidade agrega, e muito, valor ao negócio desenvolvido como já demonstrado no corpo do artigo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da pesquisa realizada, confirmou-se que a implementação dos padrões de *ESG* e do *compliance*, nas pequenas e médias empresas, apesar de em um primeiro momento aparentar ser custosa para a atividade econômica desenvolvida, trazem benefícios mais relevantes e vantajosos.

A busca pela adequação aos padrões de excelência em gestão e mitigação de riscos no negócio, por meio do *ESG* e de um programa de *compliance*, a médio e longo prazo, gera aumento do valor de mercado da atividade econômica e atrai investidores, tanto para expansão da empresa como para a realização de uma eventual fusão ou aquisição. Isso porque a formação de cultura organizacional, humanitária e sustentável faz com que a empresa possua transparência para os colaboradores, terceiros e para a comunidade na qual está inserida.

Assim, a conclusão do presente trabalho é que os benefícios da busca e implementação dos padrões *ESG* e *compliance*, nas pequenas e médias empresas brasileiras, superam, em muito, os custos dessa implementação. Além disso, a relevância dos benefícios é explícita quando se relembra que essas empresas movimentam cerca de R\$35 bilhões de reais por mês (SEBRAE, 2022).

Sendo assim, entende-se que as pequenas e médias empresas devem considerar o gasto com a implementação e adequação aos padrões *ESG* e *compliance* como investimento a médio e longo prazo, uma vez que os benefícios encontrados possuem grande relevância para o mercado econômico.

REFERÊNCIAS

- Brasil. (2014). Banco Central. *Resolução nº 4.327/2014, do Conselho Monetário Nacional*. Recuperado de https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res_4327_v1_O.pdf
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil, *Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976*. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Recuperado de www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6385.htm
- Brasil. (1976). *Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em 10 set 2022.
- Cecato, V. M. (2015). *A contribuição do processo de comunicação para a construção da cultura da sustentabilidade: um estudo de micro, pequenas e médias empresas brasileiras*. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo - USP. Orientadora Maria Aparecida Ferrari. Recuperado de <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27154/tde-01022016-153822/publico/VALDETEMARINESCECATOVC.pdf>
- CFA Institute. (2018). *Integração ASG no Brasil: Mercados, práticas e dados*. Recuperado de <https://www.unpri.org/download?ac=5569>
- Christ, Luiz Filipe. (2021). *Eventos ESG negativos: a influência no portfólio do investidor*. Dissertação (Mestrado Profissional). Fundação Getúlio Vargas - Escola de Economia de São Paulo.
- Comissão de valores mobiliários. (2014). *O mercado de valores mobiliários brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Comissão de Valores Mobiliários.
- Comissão de valores mobiliários. (2009). *Resolução CVM nº 59, de 22 de dezembro de 2021*. Altera a Instrução CVM nº 480, de 7 de dezembro de 2009, e a Instrução CVM nº 481, de 17 de dezembro de 2009. Recuperado de <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol059.html>
- Cruz, A. S. (2019). *Direito Empresarial* (9ª ed.). Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.
- Department of justice. (2017). *Foreign Corrupt Practices Act*. EUA. Recuperado de <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>
- Elkington, J. (1998) *Cannibals with forks: the triple bottom line of 21º century*. New Society Publishers.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019) *Estatísticas do Cadastro Central de Empresas*. 2019. Recuperado de <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101833.pdf>

KPMG. (2021). *Pesquisa de Maturidade de Compliance no Brasil* (5ª ed.). Recuperado de <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/br/pdf/2021/07/KPMG-pesquisa-maturidade-compliance-2021.pdf>

Legal ethics compliance. (2021). *ESG qual o papel do compliance*, 9(32). Recuperado de https://lec.com.br/revista/wp-content/uploads/2022/03/LEC-32_DIGITAL_print_v3.pdf

MBA e Pós-Graduação em Gestão de Riscos de Fraude e Compliance (2021) - *Conceito de 9 Pilares* - FIA SP.

Oliveira, F. M. G. (2017). *Direito ambiental*. (2ª ed.). Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.

ONU – Organização das Nações Unidas. (2004) *Who cares wins – connecting financial markets to a changing world*. Recuperado de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/de954acc-504f-4140-91dcd46cf063b1ec/WhoCaresWins_2004.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROO_TWORKSPACE-de954acc-504f-4140-91dc-d46cf063b1ec-jqeE.mD

SEBRAE. (2018). *Pequenos negócios em números*. Recuperado de <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros,12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD>

SEBRAE. (2020). *Modelo das três linhas*. Recuperado de <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf>

SEBRAE. (2022). *Trabalhar em cadeia é a melhor forma de engajar as pequenas empresas no processo ESG*. Recuperado de <https://agenciasebrae.com.br/modelos-de-negocio/trabalhar-em-cadeia-e-a-melhor-forma-de-engajar-as-pequenas-empresas-no-processo-esg/>

SEBRAE. (2021). *MPEs geram cerca de oito a cada dez novos empregos criados em 2021*. Recuperado de <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ma/noticias/mpes-geram-cerca-de-oito-a-cada-dez-novos-empregos-criados-em-2021,1e1fc0f4415ce710VgnVCM100000d701210aRCRD>

SEBRAE. (2022). *Atlas dos pequenos negócios*. Recuperado de [https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Sebrae%2050+50/Not%C3%ADcias/atlas-sebrae-jun-2022%20\(3\).pdf](https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Sebrae%2050+50/Not%C3%ADcias/atlas-sebrae-jun-2022%20(3).pdf)

Silva, L. L. (2016). Governança corporativa para startups. In L. P. Júdice e E. F. Nybo (coords.). *Direito das Startups*. Curitiba: Juruá.

Sirvinskas, L. P. (2018). *Manual de Direito Ambiental* (16ª ed.). São Paulo: Saraiva.

The institute of internal auditors. (2020) *Modelo das três linhas*. Recuperado de <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf>

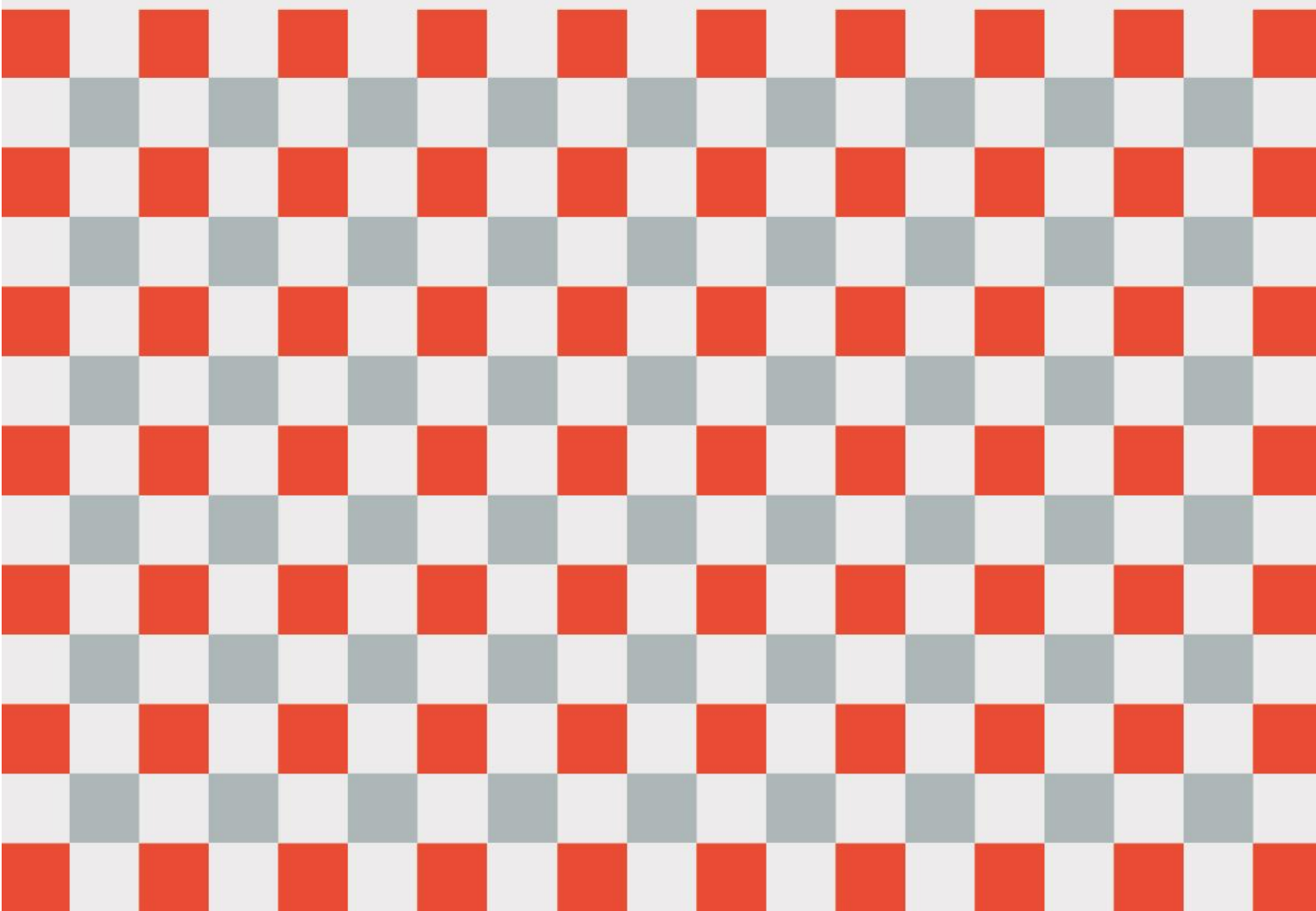
Thomé, R. (2015) *Manual de Direito Ambiental* (5ª ed.). Salvador: Juspodivm.

Ungaretti, M. (2020) *ESG de A a Z: Tudo o que você precisa saber sobre o tema*. Recuperado de <https://conteudos.xpi.com.br/esg/esg-de-a-a-z-tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-o-tema>

United States sentencing commission (2021). *Guidelines Manual*. Recuperado de <https://guidelines.usc.gov/gl/%C2%A78B2.1>

Temas atuais
de **Gestão e
Conformidade**

Capítulo 9



**GOVERNANÇA E SANDBOX: CONSTRUINDO MODELOS DE
AUTORREGULAÇÃO ÀS NANOTECNOLOGIAS³⁷**
*GOVERNANCE AND SANDBOX: BUILDING SELF-REGULATION MODELS FOR
NANOTECHNOLOGIES*

Wilson Engelmann³⁸

RESUMO: O Século XXI está marcado pela emergência da uma nova Revolução Industrial, a quarta, que se caracteriza pela velocidade, impacto sistêmico, além da amplitude e profundidade. As nanotecnologias nascem das possibilidades humanas de acessar a chamada escala nano: a escala que equivale à bilionésima parte de um metro. Ao se tratar de nanotecnologias e de produtos gerados a partir dessa escala, se tem algo novo na pesquisa e na produção, podendo gerar efeitos ainda pouco conhecidos pelo ser humano, especialmente pelas interfaces com o corpo humano e o meio ambiente. Se tem uma abertura à formulação de ambientes regulatórios, estruturados a partir de um conjunto variado de princípios e projetar modelos de “autorregulação regulada” ágeis, flexíveis e adequados. A escolha dos princípios estruturantes dessas diretivas deve levar em consideração as orientações da ética e se enriquecer com dimensões provenientes do ambiente onde essas inovações científico-tecnológicas. A governança das diversas partes interessadas na regulação da nano escala e da conjugação de princípios, a serem testados em *Sandbox Regulatórios*, como laboratórios reais para melhorias nos modelos normativos que se estrutura a partir de princípios buscados em organizações nacionais e internacionais.

PALAVRAS-CHAVE: sandbox regulatório; governança; princípios; nanotecnologias; regulação ágil; autorregulação regulada.

³⁷ Este trabalho é o resultado parcial das pesquisas realizadas pelo autor no âmbito dos seguintes projetos de pesquisa: a) Chamada CNPq n. 09/2020 - Bolsas de Produtividade em Pesquisa - PQ, projeto intitulado: “Percurso para ressignificar a Teoria Geral das Fontes do Direito: o *Sandbox regulatório* como um elemento estruturante da comunicação reticular entre o Direito e as nanotecnologias”; b) “Sistema do Direito, novas tecnologias, globalização e o constitucionalismo contemporâneo: desafios e perspectivas”, Edital FAPERGS/CAPES 06/2018 - Programa de Internacionalização da Pós-Graduação no RS. Este trabalho também está vinculado às pesquisas realizadas pelo autor nos seguintes Centros Internacionais de Investigação: CEDIS - Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Portugal; do Instituto Jurídico Portucalense, da Universidade Portucalense, cidade do Porto, Portugal; e do CEAD - Centro Francisco Suárez - Centro de Estudos Avançados em Direito da Universidade Lusófona de Lisboa, Portugal.

³⁸ Doutor e Mestre em Direito Público, Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, Brasil; realizou Estágio de Pós-Doutorado em Direito Público-Direitos Humanos, no Centro de Estudios de Seguridad (CESEG) da Universidade de Santiago de Compostela, Espanha; Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado e do Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios, ambos da UNISINOS; Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq; Líder do Grupo de Pesquisa JUSNANO; E-mail: wengelmann@unisinos.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0012-3559>.

ABSTRACT: The 21st century is marked by the emergence of a new Industrial Revolution, the fourth, which is characterized by speed, systemic impact, in addition to breadth and depth. Nanotechnologies are born from the human possibilities of accessing the so-called nano scale: the scale that is equivalent to a billionth of a meter. When it comes to nanotechnologies and products generated from this scale, there is something new in research and production, which can generate effects that are still little known by human beings, especially through the interfaces with the human body and the environment. There is an openness to formulating regulatory environments, structured from a varied set of principles and designing agile, flexible and adequate “regulated self-regulation” models. The choice of the structuring principles of these directives must take into account the guidelines of ethics and be enriched with dimensions coming from the environment where these scientific-technological innovations. The governance of the various stakeholders in nanoscale regulation and the combination of principles, to be tested in Regulatory Sandbox, as real laboratories for improvements in normative models that are structured from principles sought in national and international organizations.

KEYWORDS: regulatory sandbox; governance; principles; nanotechnologies; agile regulation; regulated self-regulation.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo pretende abordar a importância da revisão da Teoria Geral das Fontes do Direito, deslocando-se a primazia do texto legal, como fonte, a fim de se abrir espaços mais proeminentes para outras construções. Se busca destacar o papel do uso criativo da arquitetura regulatória da chamada “autorregulação regulada”. O problema que norteia a pesquisa é: Quais são os elementos estruturantes de um sandbox regulatório para testar modelos de “autorregulação regulada” para normatizar os avanços das nanotecnologias? A resposta provisória aponta para a importância da governança entre as diversas fontes do Direito e de atores públicos e privados para orientar o desenvolvimento de modelos regulatórios, dada a ausência de um marco normativo estatal.

Para tanto, se fará uso da pesquisa bibliográfica e documental, utilizando as palavras-chave indicadas neste artigo, a fim de se construir o levantamento das fontes no Portal de Periódicos da CAPES, acessado a partir da página principal da Biblioteca da Unisinos, com o uso de senha institucional do pesquisador, priorizando publicações desde 2015.

2. O MUNDO DAS NANOPARTÍCULAS

A estrutura hierárquica das fontes do Direito ainda data do período do positivismo jurídico, notadamente aquele de viés legalista, que pode ser associada às contribuições de Thomas Hobbes (Engelmann, 2001). Se a perspectiva de que o texto legal conseguiria captar e normatizar os fatos da vida foi válido, na atualidade, esse movimento não é mais suficiente e nem adequado para abarcar a riqueza das características trazidas pela Quarta Revolução Industrial, a saber, a velocidade, o impacto sistêmico, além da amplitude e profundidade (Schwab, 2016). Tais elementos característicos promovem a “convergência de um grupo de tecnologias”, dentre as quais se pode destacar as nanotecnologias. Com essa denominação se reúnem diversas áreas produtivas, que operam desde a bilionésima parte de um metro, ou equivalendo a seguinte notação científica: 10^{-9} . Se trata de uma medida - o nanômetro - em dimensão muito pequena, promovendo o nascimento de novas características físico-químicas dos materiais e produtos que contenham alguma nanopartícula. Como se poderá definir esse fenômeno na escala nanométrica? No dia 10 de junho de 2022, a Comissão Europeia publicou uma recomendação, revisando a sua própria definição

anterior sobre nanomaterial (datada de 2011), ao considerá-lo um material natural, incidental ou manufaturado constituído por partículas sólidas que estão presentes, isoladas ou como partículas constituintes identificáveis em agregados ou aglomerados, e em que 50% ou mais dessas partículas no tamanho baseado em número distribuição atendem a pelo menos uma das seguintes condições: a) uma ou mais dimensões externas da partícula estão na faixa de tamanho de 1 nm a 100 nm; b) a partícula que tem uma forma alongada, como uma haste, fibra ou tubo, onde duas dimensões externas são menores que 1 nm e a outra dimensão é maior que 100 nm; c) a partícula que tem uma forma semelhante a uma placa, onde uma dimensão externa é menor que 1 nm e as outras dimensões são maiores que 100 nm (Comissão Europeia, 2022). Se observam diversos elementos que integram a conceituação de nanomaterial. Mesmo se considerando essa definição, dela decorrem inúmeras possibilidades de se ter diferentes apresentações de materiais em nano escala. Esse é um dos principais pontos que dificultam a regulação legislativo-estatal. Se levada a sério essa definição e seus desdobramentos, se deveria ter uma lei para cada tipo de nanomaterial. Isso se mostra impossível. Além dessa dificuldade, se deve destacar o tempo de tramitação de um projeto de lei. Depois das formalidades previstas a partir do art. 61, da Constituição Federal do Brasil, provavelmente aquele nanomaterial já poderia ter sofrido alguma mutação ou conjugação com outra partícula, provocando um novo nanomaterial.

Ainda se deverá juntar a essas duas dificuldades a seguinte constatação de uma mudança significativa está em andamento: já se tem um grande número de produtos, de variados setores, que contém alguma nanopartícula. Apesar disso, ainda não se tem um marco regulatório. Essa é uma característica marcante das tecnologias que se encontram no contexto da Quarta Revolução Industrial, obrigando a área jurídico-regulatória a buscar fórmulas normativas que sejam mais ágeis e flexíveis.

Segundo levantamento de dados realizada no dia 03 de agosto de 2022, no *Nanotechnology Products Database*, se tem 10.010 produtos, fabricados por 3.126 empresas, que se encontram localizadas em 64 países. Esses produtos se encontram nos seguintes segmentos produtivos: eletrônicos; medicina e outras áreas próximas, incluindo fármacos; construção; cosméticos; têxteis; automotivo; ambiental; energias renováveis; alimentos e embalagens; aparelhos domésticos; petróleo; agricultura; impressão; esportes e fitness. Considerando que esses produtos podem ser

comprados, em sua grande maioria pela Internet, as entregas nem sempre passam pela vigilância sanitária dos países, incluindo o Brasil. Se está consumindo e A estrutura hierárquica das fontes do Direito ainda data do período do positivismo jurídico, notadamente aquele de viés legalista, que pode ser associada às contribuições de Thomas Hobbes (Engelmann, 2001). Se a perspectiva de que o texto legal conseguiria captar e normatizar os fatos da vida foi válido, na atualidade, esse movimento não é mais suficiente e nem adequado para abarcar a riqueza das características trazidas pela Quarta Revolução Industrial, a saber, a velocidade, o impacto sistêmico, além da amplitude e profundidade (Schwab, 2016). Tais elementos característicos promovem a “convergência de um grupo de tecnologias”, dentre as quais se pode destacar as nanotecnologias. Com essa denominação se reúnem diversas áreas produtivas, que operam desde a bilionésima parte de um metro, ou equivalendo a seguinte notação científica: 10^{-9} . Se trata de uma medida - o nanômetro - em dimensão muito pequena, promovendo o nascimento de novas características físico-químicas dos materiais e produtos que contenham alguma nanopartícula. Como se poderá definir esse fenômeno na escala nanométrica? No dia 10 de junho de 2022, a Comissão Europeia publicou uma recomendação, revisando a sua própria definição anterior sobre nanomaterial (datada de 2011), ao considerá-lo um material natural, incidental ou manufaturado constituído por partículas sólidas que estão presentes, isoladas ou como partículas constituintes identificáveis em agregados ou aglomerados, e em que 50% ou mais dessas partículas no tamanho baseado em número distribuição atendem a pelo menos uma das seguintes condições: a) uma ou mais dimensões externas da partícula estão na faixa de tamanho de 1 nm a 100 nm; b) a partícula que tem uma forma alongada, como uma haste, fibra ou tubo, onde duas dimensões externas são menores que 1 nm e a outra dimensão é maior que 100 nm; c) a partícula que tem uma forma semelhante a uma placa, onde uma dimensão externa é menor que 1 nm e as outras dimensões são maiores que 100 nm (Comissão Europeia, 2022). Se observam diversos elementos que integram a conceituação de nanomaterial. Mesmo se considerando essa definição, dela decorrem inúmeras possibilidades de se ter diferentes apresentações de materiais em nano escala. Esse é um dos principais pontos que dificultam a regulação legislativo-estatal. Se levada a sério essa definição e seus desdobramentos, se deveria ter uma lei para cada tipo de nanomaterial. Isso se mostra impossível. Além dessa dificuldade, se deve destacar o

tempo de tramitação de um projeto de lei. Depois das formalidades previstas a partir do art. 61, da Constituição Federal do Brasil, provavelmente aquele nanomaterial já poderia ter sofrido alguma mutação ou conjugação com outra partícula, provocando um novo nanomaterial.

Ainda se deverá juntar a essas duas dificuldades a seguinte constatação de uma mudança significativa está em andamento: já se tem um grande número de produtos, de variados setores, que contém alguma nanopartícula. Apesar disso, ainda não se tem um marco regulatório. Essa é uma característica marcante das tecnologias que se encontram no contexto da Quarta Revolução Industrial (SCHWAB, 2016 e 2018), obrigando a área jurídico-regulatória a buscar fórmulas normativas que sejam mais ágeis e flexíveis.

Segundo levantamento de dados realizada no dia 13 de julho de 2023, no Nanotechnology Products Database, se tem 10.860 produtos, fabricados por 3.674 empresas, que se encontram localizadas em 68 países. Esses produtos se encontram nos seguintes segmentos produtivos: eletrônicos; medicina e outras áreas próximas, incluindo fármacos; construção; cosméticos; têxteis; automotivo; ambiental; energias renováveis; alimentos e embalagens; aparelhos domésticos; petróleo; agricultura; impressão; esportes e fitness. Considerando que esses produtos podem ser comprados, em sua grande maioria pela Internet, as entregas nem sempre passam pela vigilância sanitária dos países, incluindo o Brasil. Se está consumindo e descartando embalagens e restos de produtos com nanopartículas, sem que se saiba os reais efeitos à saúde dos seres vivos (não apenas ao ser humano) e ao meio ambiente. Esse é um aspecto grave e que está passando sem nenhuma análise, dada a ausência de marco regulatório e a falta de especialização e categorias de análise na ANVISA, por exemplo.

3. A AUTORREGULAÇÃO REGULADA COMO UM MODELO REGULATÓRIO ÁGIL

Para que se possa usar a pesquisa científica e auxiliar a mitigar os efeitos desse quadro, se propõe a possibilidade de construir um modelo de “autorregulação regulada”. Esse termo está conectado com a transformação do papel regulatório do Estado, especialmente por intermédio do Poder Legislativo, apresentando-se como a sua nova forma de atuação, desenvolvida a partir de redes para a descrição de certo

fenômeno que precisa ser normatizado, aliado à perspectiva de governança sobre a estrutura regulatória (Franzius, 2015, p. 217). O que se propõe neste artigo está vinculado com essas três características inerentes da Quarta Revolução industrial: a necessária remodelação da atuação legislativa, impulsionada pelos referidos elementos estruturantes das tecnologias presentes na Quarta Revolução Industrial. Como fazê-lo? Sem abandonar a participação estatal, se atribui a ela um novo papel, assegurar que os modelos de autorregulação, desenvolvidos pelas organizações de base nanotecnológica, possam ser desenhadas, mas com a observação de componentes que estão fora das organizações: onde entra o Estado, que fiscalizará, por exemplo, o respeito aos direitos humanos, ou melhor, a proteção dos direitos dos humanos no desenvolvimento e avanços das nanotecnologias, a fim de elas efetivamente servirem para melhorar a vida dos seres vivos na sociedade (Engelmann, 2022). Tal movimento se concretizará por meio da governança entre as partes envolvidas, incluindo o Estado, mas sem a prevalência desse último. Por isso, a adjetivação de “regulada” à autorregulação. Ao invés de imposição e coerção normativas, governança e conjugação de esforços e conhecimentos científicos no design normativo-regulatório. Portanto, ao invés de “governo”, como uma instituição, a “governança”, como um processo (Berger Filho, 2018). A utilização dos direcionadores do Fórum Econômico Mundial (WEF, 2020) nesse tema se mostram adequados, e são denominados de “fundações de uma boa prática regulatória, a saber: a) transparência e ampla participação, incluindo atores públicos e privados, se podendo dizer que são todas as partes interessadas na regulação de determinada matéria. Entretanto, o envolvimento das partes interessadas não deve ser visto como uma caixa a ser marcada, um check-box, mas como um processo através do qual os reguladores podem obter aprendizado contínuo sobre como projetar e administrar melhor a regulação. À medida que a regulação se torna mais ágil, é importante que os reguladores encontrem maneiras mais flexíveis de apoiar a compreensão, a participação e a supervisão dos cidadãos e das partes interessadas (WEF, 2020, p. 7); b) proporcionalidade entre as formas de regulação, trazendo outros modelos regulatórios ao lado do modo legislativo tradicional; também se deverá trabalhar com o design dos custos de transação que poderão decorrer da regulação, tentando minimizá-los, especialmente por meio de testes regulatórios durante o desenvolvimento do processo de criação da regulação; c) a justiça é um fundamento

essencial da lei. As decisões regulatórias devem ser tomadas de forma objetiva, imparcial e consistente, sem conflito de interesses, parcialidade ou influência imprópria. Isso permite que as empresas e outras partes interessadas concorram em igualdade de condições e ajuda a garantir que as melhores ideias, produtos e modelos de negócios que surgiram durante a Quarta Revolução Industrial sejam aqueles que tiveram as melhores condições estruturantes para alcançar o êxito na sua aplicação (WEF, 2020).

Essas fundações que sustentam uma “boa prática regulatória” também se alinham com uma mudança na temporalidade da regulação das “novas tecnologias”. Ao invés de se regular após a ocorrência dos fatos, se caminha para uma “regulação antecipada”, que se projeta paralelamente ao desenvolvimento da tecnologia. A previsão não deve ser vista como uma corrida para regular. Em vez disso, a identificação precoce de problemas permite um diálogo mais informado e aberto com os cidadãos e as partes interessadas sobre como as oportunidades e os riscos de uma inovação devem ser gerenciados e a coleta de melhores evidências para avaliar o impacto de uma série de opções políticas. O resultado deve ser uma resposta mais oportuna e proporcional, sustentada pelo engajamento das partes interessadas (WEF, 2020). Em particular, os reguladores precisam aplicar um julgamento cuidadoso à questão de quando intervir. Aja tarde demais e o regulador pode deixar de aproveitar as oportunidades econômicas ou abordar os riscos emergentes. Mas intervenha cedo demais e o regulador pode sufocar a inovação ou desenvolver regras ineficazes com base em uma compreensão incompleta da tecnologia emergente. Esse é o famoso “Dilema de Collingridge” que mostra as dificuldades e os desafios da regulação das chamadas “novas tecnologias” (Collingridge, 1980).

4. NOVAS ESTRUTURAS REGULATÓRIAS PARA ACOMPANHAR OS AVANÇOS DAS NANOTECNOLOGIAS: O CASO DO “SANDBOX REGULATÓRIO”

Nesse sentido, é útil mudar de uma mentalidade de “regular e esquecer” para uma em que a regulação é vista como um ciclo de aprendizado e adaptação contínuos à medida que a tecnologia se desenvolve. Nessa abordagem, mecanismos de soft law, como orientação regulatória, códigos de prática e padrões voluntários, são usados para orientar o desenvolvimento tecnológico, com a regulação codificada à medida que a tecnologia atinge a maturidade total (Zwanenberg; Ely and Smith, 2011).

A regulação antecipada e concomitante integra uma abordagem mais ágil. A previsão permite que os reguladores adotem uma abordagem mais ágil à regulação com base na adaptação e aprendizado contínuos (Doménech-Pascual, 2021). Uma combinação de regulação focada em resultados e autogovernança do setor, combinada com insights de experimentos regulatórios em andamento e monitoramento e avaliação orientados por dados, pode ser usada para criar uma estrutura de governança capaz de melhoria contínua em resposta à inteligência obtida por meio da previsão. Por sua vez, esse sistema regulatório mais responsivo pode fornecer informações vitais sobre inovações e disrupções futuras que podem ser inseridas na atividade prospectiva em andamento (WEF, 2021; OECD, 2022).

Dentro desse contexto, a pesquisa conduzida no Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado e no Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios, ambos da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, Brasil, pelo autor deste artigo, apontam para a importância de se construir modelos de regulação focados em objetivos, ou seja, no desenvolvimento seguro das nanotecnologias, com o controle dos possíveis riscos que o acesso à escala manométrica poderão gerar aos seres vivos e ao meio ambiente. Se busca construir estruturas regulatórias não estatais de orientação regulatória, códigos de prática e padrões voluntários. Nesses últimos, com a adoção das normas ISO. A construção dessas estruturas regulatórias não dependente do Poder Legislativo é alicerçada em princípios. Se elegem os princípios estudados pelo NanoAction (2007): da precaução; da regulamentação mandatória nanoespecífica; da proteção à saúde e segurança para o público e trabalhadores; da sustentabilidade ambiental; da transparência; da participação do público; da inclusão de amplos impactos e da responsabilidade do produtor. Para este artigo se elege o “princípio da precaução”, que apresenta a seguinte estrutura: “quando alguma atividade ameaça a saúde humana ou o meio ambiente, medidas de precaução devem ser tomadas, inclusive quando as relações de causa e efeito não são totalmente estabelecidas de maneira científica” (NanoAction, 2007). Dessa apresentação conceitual se colhem os seguintes elementos: atividade que pode gerar efeitos prejudiciais, ainda não integralmente conhecidos e caracterizados pelo conhecimento científico, à saúde humana e de todos os seres vivos, podendo produzir impactos nocivos no meio ambiente. Qual o motivo para esse destaque? As nanopartículas e os nanomateriais ainda estão em fase de

conhecimento pelo ser humano, conforme estudo publicado há pouco tempo (Li; Liu; Chen et al, 2021) se descobriu que expor certos nanomateriais à luz pode influenciar sua transformação ambiental e sua toxicidade. A descoberta fornece novos insights sobre o comportamento de nanomateriais criados pelo ser humano e como eles podem ser melhor projetados para inúmeras aplicações comerciais sem afetar o meio ambiente ou a saúde humana.

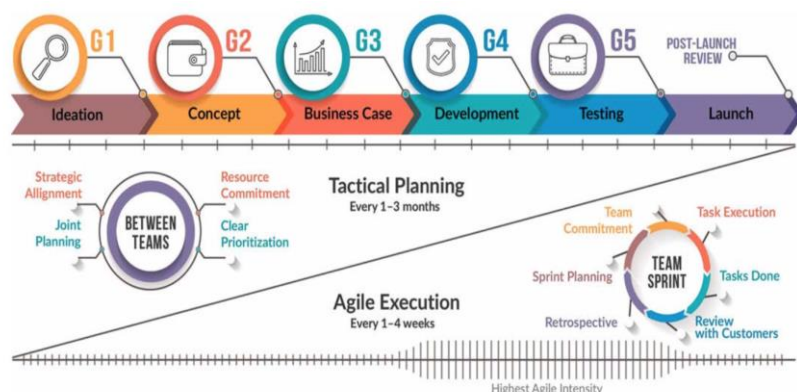
Os impactos das nanopartículas, nas suas citadas utilizações, ainda geram muitas dúvidas, principalmente o seu comportamento no meio ambiente, quando promovem diversas interações e efeitos. Segundo pesquisas da AVICENN, uma organização ambiental francesa sem fins lucrativos, quando utensílios domésticos, revestidos com nano partículas, são lavados, reciclados ou jogados fora, os nano sintéticos são liberados no meio ambiente - chegando ao solo e ao mar de maneiras que ainda não são compreendidas. Alguns cientistas acreditam que as nanopartículas podem representar uma ameaça ainda maior do que os microplásticos. Nano partículas sintéticas de plástico foram encontradas no oceano e no gelo em ambos os pólos. Descobriu-se que nanopartículas de meias e protetores solares poluem a água, e alguns nanos demonstraram afetar negativamente a vida selvagem marinha, incluindo peixes e crustáceos. Pouco se sabe até mesmo sobre onde estão as nanopartículas, muito menos seus efeitos no meio ambiente. Segundo matéria publicada no The Guardian: como eles são tão pequenos, a maioria dos experimentos é realizada em laboratórios, e pode ser difícil definir onde eles são aplicados. “O principal problema com essas substâncias é que não se pode medi-las - se sabe que estão lá, mas são tão pequenas que são difíceis de detectar, e é por isso que não se ouve muito sobre elas”, diz Nick Voulvoulis, professor de tecnologia ambiental no Imperial College London. Ele se preocupa com o uso descontrolado de nanos em produtos de consumo. “Se os nanos são usados adequadamente em aplicativos úteis ou benéficos, isso se justifica, mas se eles são usados em qualquer lugar, porque têm certas propriedades, isso é loucura” (Turns, 2022). Esse é o cenário a ser percebido pelas iniciativas regulatórias e um ambiente propício para a aplicação do princípio da precaução, como um princípio articulador da governança normativo-regulatória entre a Ciência e o Direito no panorama da incerteza científica ainda presente nas pesquisas, desenvolvimento e inovações de base nanotecnológica (Esteve Pardo; Tejada Palacios, 2013; Esteve Pardo, 2016).

O Sandbox regulatório se projeta como um laboratório real para se reunir as partes interessadas na estruturação de nanotecnologias responsáveis e eticamente comprometidas com o bem-estar do ser humano e a preservação do meio ambiente. Com esse conceito, se procura ampliar o espectro conceitual de Sandbox regulatório que é apresentado por Feigelson e Leite (2020), que ainda exige uma formalização complexa para a estrutura do ambiente experimental. A pesquisa científica que sustenta este capítulo de livro projeta o Sandbox regulatório como um ambiente experimental real para se testar modelos de regulação engenheirados a partir de princípios, como acima mencionado, com destaque ao exercício aplicado do princípio da precaução. A arquitetura desses modelos de regulação, denominados como autorregulação regulada são desenvolvidos a partir dos resultados obtidos em diversos estágios que integram o método ágil (Engelmann, 2018). Vale dizer: na composição de um ambiente regulatório, com diversas partes interessadas, vinculadas à aplicação e uso da nano escala, se promove a criação de estruturas regulatórias, principiologicamente organizadas, sob a liderança do princípio da precaução, sem esquecer os demais princípios apresentados pela pesquisa do NanoAction. Essa criação jurídica deverá se nortear pelos documentos internacionais e decisões judiciais dos tribunais que aplicam essas normas de Direitos Humanos, que são a diretriz regulada dos modelos de autorregulação. Esses elementos caracterizam o pluralismo jurídico global, considerando os princípios são formas de expressão do jurídico aceitos em muitos países, tanto naqueles de tradição da Civil Law, como naqueles de tradição da Common Law (Herberg, 2008).

O ambiente regulatório constituído na estrutura do Sandbox regulatório se desenvolve a partir da metodologia ágil, conforme mostra a Figura 1, que contempla diversas “portas” de entrada e saída em diversos estágios de construção, prototipagem, testagem, retorno à nova análise, se necessário, com experimentação constante no cotidiano dos atores envolvidos nesse ambiente regulatório experimental. Dada a ausência de regulação nano específica, o modelo regulatório testado e considerado adequado para equacionais a pesquisa, o desenvolvimento e o processo de inovação e o seu alinhamento com os princípios eleitos e regras normativas aplicáveis, como a Constituição Federal, passa a integrar a rotina das partes interessadas que auxiliaram no processo de desenvolvimento do modelo. A partir desse estágio, esses modelos poderão ser expandidos para outras

organizações públicas e privadas, interessadas em desenvolver as suas atividades de base nano escalar, dentro de um contexto regulatório adequado e com aberturas para constantes processos de revisão e atualização (Hunt, 2021). Na imagem a seguir, se pode observar o funcionamento dos diversos movimentos possíveis no ambiente regulatório de Sandbox:

Figura 1 Etapas do método ágil



Fonte: Cooper; Sommer, 2018.

A figura 1 mostra que os portões ou portas (G1; G2;) e estágios (ideação; conceito; caso concreto; desenvolvimento;) são etapas importantes desse modelo híbrido. Os portões fornecem pontos vitais de decisão de seguir ou interromper o desenho do modelo regulatório - eliminando projetos fracos, fornecendo foco no pipeline de desenvolvimento e permitindo que a alta administração revise projetos em pontos de transição importantes. Os estágios fornecem uma visão geral de alto nível das principais fases do projeto e um guia para as atividades exigidas ou recomendadas e os resultados esperados para cada estágio. As entregas especificadas para cada portão, no entanto, são mais enxutas, menos granulares e mais flexíveis do que no modelo clássico de portão, e são mais tangíveis - projetos de produtos ou protótipos em vez de relatórios ou apresentações de slides (Cooper, 2017). Em cada porta se poderá ter representantes de variados segmentos (partes interessadas), sendo que um desses representantes segue junto com a proposta para a próxima porta, e assim sucessivamente. Se for necessário retroceder alguma porta

ou estágio, sempre se terá um integrante do momento anterior, a fim de se ter a memória das discussões.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conjugação entre os portões e estágios representam o interior do ambiente regulatório, especificando a movimentação das atividades de um Sandbox regulatório, seus aspectos metodológicos, focados na construção de modelo normativo a partir dos princípios explicitados pela pesquisa do NanoAction, com destaque para o princípio da precaução. O problema que orientou a pesquisa foi: Quais são os elementos estruturantes de um Sandbox regulatório para testar modelos de “autorregulação regulada” para normatizar os avanços das nanotecnologias? A resposta provisória confirmada aponta para a importância da governança entre as diversas fontes do Direito e de atores públicos e privados para orientar o desenvolvimento de modelos regulatórios, dada a ausência de um marco normativo estatal.

Pelos dados trazidos, se observa que já existem no mercado consumidor um grande conjunto de produtos, em variados segmentos, desenvolvidos a partir da nano escala. Apesar disso, não se tem, ainda, uma estrutura regulatória. Para dar conta desse desafio, será necessária também a inovação no Direito, valorizando-se outras fontes do Direito, especialmente os princípios, que abrem possibilidades para se estruturar modelos de autorregulação regulada. Não se trata de transferir a capacidade regulatória exclusivamente para as organizações empresariais que operam desde a escala nano. A essa nova característica, se adiciona a necessidade desse modelo regulatório estar em sintonia e respeitar normas que estão fora dessas organizações. Aqui se abre um espaço renovado para os Direitos Humanos, especialmente aqueles preocupados com o respeito ao ser humano e ao meio ambiente.

Futuras pesquisas deverão testar a hipótese de que esses direitos humanos poderão ser estruturados a partir do framework desenvolvido por John Gerard Ruggie (2011): proteger, respeitar e remediar os direitos humanos. A partir desse tripé, Ruggie desenvolve 31 princípios, que são aplicáveis, com algumas adaptações, às empresas de base nanotecnológica.

REFERÊNCIAS

Berger Filho, A. G. (2018). Regulação e governança dos riscos das nanotecnologias. Belo Horizonte: Arraes Editores.

Collingridge, D. (1980). The social control of technology. Nova York: St. Martin's Press.

Comissão Europeia. Commission Recommendation of 10.6.2022 on the definition of nanomaterial.
https://ec.europa.eu/environment/chemicals/nanotech/pdf/C_2022_3689_1_EN_ACT_part1_v6.pdf.

Cooper, R. G. (2017). Idea-to-Launch Gating Systems: Better, Faster, and More Agile. *Research-Technology Management*, 60 (1), 48-52.
<http://dx.doi.org/10.1080/08956308.2017.1255057>

Cooper, R. G.; Sommer, A. F. (2018). Agile-Stage-Gate for Manufacturers. *Research-Technology Management*, 61 (2), 17-26.
<https://doi.org/10.1080/08956308.2018.1421380>

Engelmann, W. (2001). Crítica ao Positivismo Jurídico: princípios, regras e o conceito de Direito. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor.

Esteve Pardo, J.; Tejada Palacios, J. (2013). Ciencia y Derecho: la nueva división de poderes. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

Esteve Pardo, J. (2016). Tecnologías convergentes y principio de precaución. *In* Romeo Casabona, Carlos María (Ed.). Tecnologías convergentes: desafíos éticos y jurídicos. Editorial Comares: Granada, 81-94.

Franzius, C. (2015). Autorregulación regulada como estrategia de coordinación. Darnaculleta I G., M. Mercê; Esteve Pardo, J.; Spiecker Gen. Döhmann, I. (eds.). Estrategias del derecho ante la incertidumbre y la globalización. Madrid: Marcial Pons.

Herberg, M. (2008). Global legal pluralism and interlegality: environmental self-regulation in multinational enterprises as global law-making. *In* Dilling, O.; Herberg, M.; Winter, G. (Edit.). Responsible business: self-governance and law in transnational economic transactions. Oxford: Hart Publishing.

Hunt, N. (2021). Guidance on the GRACIOUS Framework for grouping and read-across of nanomaterials and nanoforms (1.0).
<https://doi.org/10.5281/zenodo.5534466>.

Li, Mengqiao; Liu, Dairong; Chen, Xing et al. (2021). Radical-driven decomposition of graphitic carbon nitride nanosheets: light exposure matters. *Environ. Sci. Technol*, 55, (18), 12414-12423. <https://doi.org/10.1021/acs.est.1c03804>.

NanoAction. (2007). The International Center for Technology Assessment. Principles for the Oversight of Nanotechnologies and Nanomaterials. Washington: NanoAction, (NanoAction Project). http://www.centerforfoodsafety.org/files/final-pdf-principles-for-oversight-of-nanotechnologies_80684.pdf.

Schwab, K. (2016). A quarta revolução industrial. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: EDIPRO.

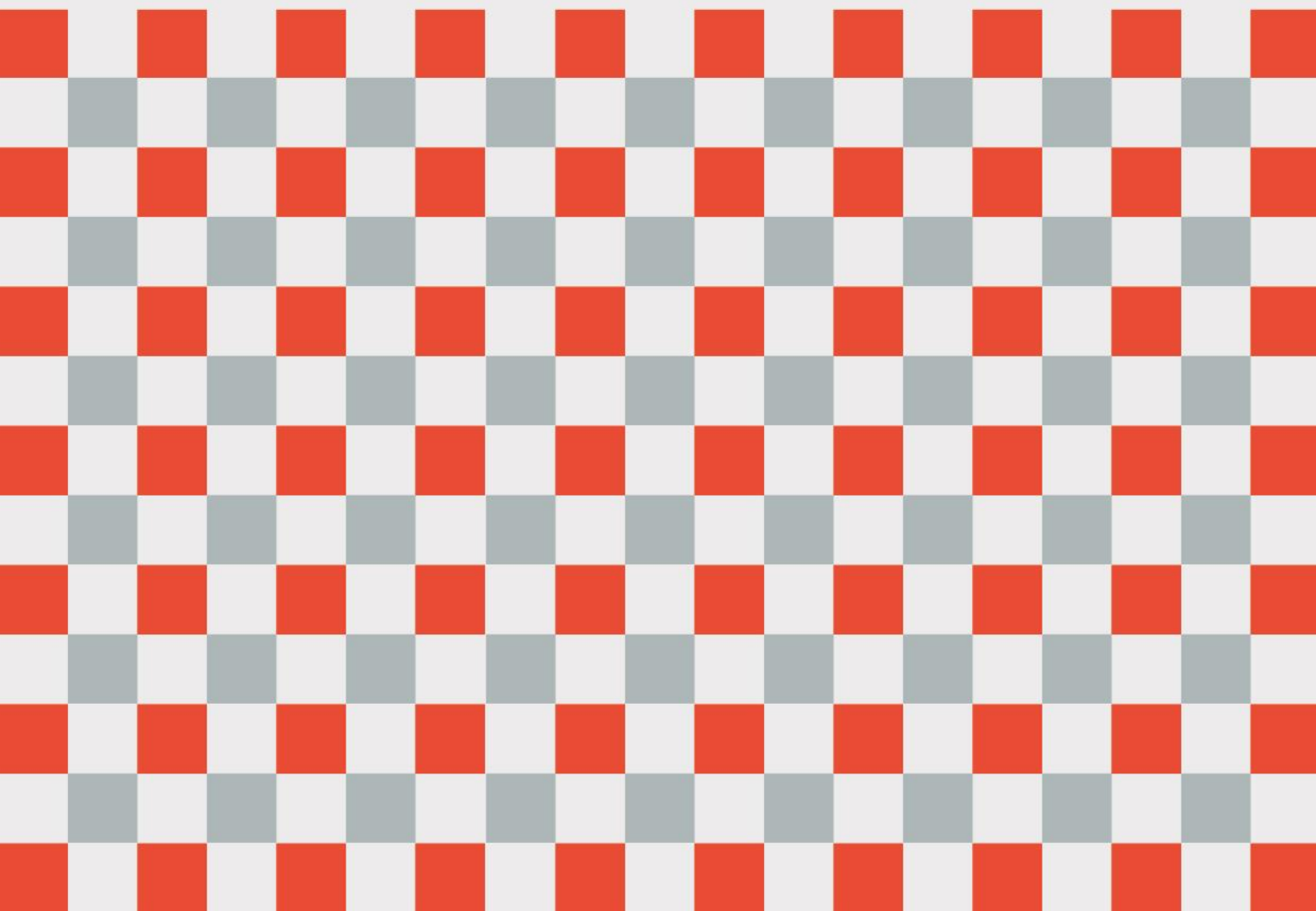
Turns, A. (2022). Forget microplastics: we may have a much smaller problem. The Guardian de 25 abril 2022. <https://www.theguardian.com/environment/2022/apr/25/nano-state-tiny-and-now-everywhere-how-big-a-problem-are-nanoparticles>.

Zwanenberg, P. v.; Ely, A. and Smith, A. (2011). Regulating technology: international harmonization and local realities. London: Earthscan.

World Economic Forum - WEF. (2020). Agile regulation for the Fourth Industrial Revolution: a toolkit for regulators. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Agile_Regulation_for_the_Fourth_Industrial_R_evolution_2020.pdf.

Temas atuais
de **Gestão e**
Conformidade

Capítulo 10



MINERAÇÃO RESPONSÁVEL: BENEFÍCIOS E LIMITAÇÕES DO COMPLIANCE ENVIRONMENTALLY RESPONSIBLE MINING: BENEFITS AND LIMITATIONS OF COMPLIANCE

Nathalia de Castro e Souza³⁹

RESUMO: O presente estudo pretende responder a seguinte pergunta: os programas de *compliance* ambiental são medida eficaz, na indústria mineradora, para prevenção de danos ambientais? Diante dos recorrentes desastres envolvendo barragens, a exemplo dos casos notórios em Mariana e Brumadinho, evidencia-se a necessidade de encontrar meios preventivos e sustentáveis, que visem o cumprimento efetivo da legislação ambiental. A tendência internacional do *compliance* ambiental, exigido e incentivado pelas instituições financeiras e pelos *stakeholders*, comunica-se com as novas necessidades do setor minerário, que visa a manutenção da sua lucratividade e a melhora na sua reputação, afetada pelos impactos negativos da atividade no meio ambiente. Utilizando-se o método hipotético-dedutivo, buscou-se confirmar a hipótese inicial, de que as empresas se beneficiam do *compliance* ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: danos ambientais; mineração; *compliance* ambiental.

ABSTRACT: This essay seeks to answer the following question: is environmental corporate compliance an effective tool, in the mining industry, for the prevention of environmental damages? After the recent disasters in Mariana and Brumadinho, the evident need is to find preventive and sustainable methods that can ensure efficient law compliance. Environmental compliance is an international trend, being required and preferred by the financial institutions and stakeholders, and aligning with the new needs of the mining sector, which strives for high profits and improving its reputation, previously affected by the negative impacts on the environment. Using the hypothetical-deductive method, this paper aims to confirm the initial hypothesis – which is that companies benefit from environmental corporate compliance.

KEYWORDS: environmental damage; mining; environmental corporate compliance.

³⁹ Graduanda de Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: nathcastro.souza@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O rompimento de barragens de rejeitos de mineração em Mariana, em 2015, e Brumadinho, em 2019, impulsionou estudos que buscam entender quais mecanismos seriam capazes de evitar tais desastres ou, ao menos, mitigá-los. Nesse cenário, os programas de *compliance* parecem oferecer uma resposta para muitas das inquietações do setor minerário, contudo, ainda há pouca discussão acerca da sua verdadeira capacidade para antecipação e prevenção de danos ambientais.

O trabalho tem por objetivo analisar como a implementação do *compliance* ambiental pode auxiliar no cumprimento efetivo das normas regulamentadoras, e se constitui alternativa viável para a concretude da chamada “mineração responsável”. Também busca compreender quais são os benefícios e quais as limitações da sua aplicação. Desta forma, almeja contribuir para aos debates críticos acerca do tema.

A pesquisa visa, dentre os objetivos específicos, entender qual a aplicabilidade desse instrumento, qual seu papel e limitações para prevenção de danos ambientais nas organizações privadas, mediante abordagem hipotética-dedutiva. Utiliza-se de pesquisa bibliográfica, com análise de relatórios do setor, artigos científicos, .

Inicialmente, será necessário abordar o contexto da mineração no Brasil, e por que o *compliance* tem sido tópico relevante para o setor. Após, tratar-se-á da definição de *compliance* e qual a sua utilização nas empresas, diante do desafio da sustentabilidade. Finalmente, busca-se explorar como os programas de conformidade podem ser aliados das empresas na gestão ambiental e empresarial.

Assim, entende-se que o *compliance* contribui para o avanço das políticas públicas de preservação ambiental. Não obstante, destaca-se que, devido a complexidade do objeto deste artigo, não se pretende-se esgotá-lo, mas sim apresentar novas perspectivas acerca do encontro entre mineração, *compliance* e meio ambiente.

2. O SETOR MINERÁRIO ATUALMENTE NO BRASIL

A mineração, globalmente, é propulsora de crescimento econômico, sendo responsável também por parcela considerável do desenvolvimento social brasileiro. No entanto, por se tratar de uma atividade exploratória de recursos não renováveis, proporciona uma interferência ostensiva nos territórios em que atua, podendo resultar, inclusive, em desastres.

Esta atividade tem como consequência um conjunto de efeitos negativos, podendo ocasionar alterações ambientais, degradação de áreas, conflitos na utilização do solo e transtornos para as comunidades locais, afetadas pela proximidade do exercício da atividade. No caso da mineração, é importante notar que as populações com residência próxima são grupos tradicionais, quilombolas, assentados da reforma agrária, ribeirinhos e coletores (Barros, 2017).

O setor depende do licenciamento ambiental, na medida em que *“empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízos de outras licenças legalmente exigíveis”* (art.2º do CONAMA 237/97). Por isso, as mineradoras precisam elaborar estudos prévios de impacto ambiental, tal como plano de recuperação de área degradada e relatórios de impacto, objetivando a preservação ambiental das regiões afetadas e os direitos das comunidades próximas.

Segundo o Report Mensal de março de 2022 sobre Barragens de Mineração da Agência Nacional de Mineração (ANM, 2022), havia 907 barragens cadastradas no Brasil, das quais 485 se enquadram na Política Nacional de Segurança de Barragens. Entre essas, 87 estavam em situação alto risco, devido a mudança na classificação de risco decorrente da Resolução ANM n. 95/22, sendo 54 em situação de emergência declarada. Todavia, em 2021 registrou-se somente 351 vistorias realizadas em 278 barragens.

Apesar do grande potencial lucrativo - tanto para as empresas quanto para a sociedade - há considerável risco envolvido na atividade mineradora, seja financeiro, jurídico, ambiental ou social. Existem diversos motivos para a adesão das empresas ao *compliance* ambiental, sendo os mais relevantes a manutenção da lucratividade e da reputação das empresas.

Na Constituição Federal do Brasil, tem-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo também um dever fundamental. Inicialmente, o Estado era o garantidor da preservação ambiental, através da produção legislativa e da fiscalização do cumprimento das leis.

Contudo, a regulação deficitária e a ausência/insuficiência de consequências econômicas significativas para as empresas infratoras resultaram em impactos negativos para o meio ambiente e sociedade. A crise do modelo regulatório brasileiro

fortaleceu a autorregulação empresarial na esfera da proteção ambiental e, logicamente, a implementação de programas de conformidade (Saraiva, 2018).

Não se trata, contudo, da substituição do Estado, mas sim da colaboração dos entes privados, de forma a fortalecer sua atuação, principalmente quanto à fiscalização. Assim, o setor minerário brasileiro atravessa um momento histórico de reestruturação, em que visa maior proximidade com as comunidades locais, prefeituras e órgãos fiscalizadores, priorizando a transparência nas suas operações, consequência direta dos recentes acidentes ambientais em Mariana (2015), Belo Monte, e Brumadinho (2019).

As causas dos desastres são variadas, dependendo de análise casuística, mas, em regra, a falta de transparência, a ineficiência (ou até inexistência) de sistemas de conformidade e as falhas na fiscalização regulatória são fatores determinantes para a sua ocorrência. Visando alcançarem parâmetros sustentáveis, muitas empresas atuam considerando os pilares da eficiência econômica, preservação ambiental e responsabilidade social. Contudo, ainda que essenciais, esses três pilares funcionam somente em conjunto com a transformação da cultura interna das empresas.

O setor privado, diante disso, tem maior participação no controle e monitoramento, com proeminência em relação ao objetivo de consecução do desenvolvimento nacional sustentável. Ademais, para análise da regulação ambiental, é importante explicitar a relação entre as corporações e o Estado. Sendo as mineradoras responsáveis por parcela considerável do PIB do país, não é surpreendente que a política seja largamente influenciada por essas empresas (Fuchs, 2013).

Portanto, as mudanças na política interna empresarial, nas atividades mineradoras e nos princípios norteadores dessas, têm o condão de ensejar a edição de novas políticas públicas no setor, que precisa de modernização. Na última década, a discussão acerca da necessidade de um novo código de mineração faz-se presente, sendo que em 2021 foi apresentado o Relatório do Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados, que visa propor alterações ao Código de Mineração (Lei 227/67).

Diante disso, abordar as novas perspectivas dos mecanismos de conformidade no setor minerário mostra-se relevante para além da discussão acadêmica e do ambiente corporativo, na medida em que influencia os legisladores, tendo também papel educativo e conscientizador. Não obstante, estabelecer princípios sustentáveis,

considerando a importância econômica-social da mineração, significa garantir o desenvolvimento sustentável e respeito aos direitos das populações locais.

3. O COMPLIANCE AMBIENTAL NA MINERAÇÃO

A palavra “*compliance*” deriva do verbo “*to comply*” em inglês, que pode ser traduzido como “em conformidade”. A definição de *compliance* do Conselho Administrativo de Defesa Econômica é “conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por agente econômico e qualquer um de seus sócios ou colaboradores” (CADE, 2016, pág. 9).

Algumas das funções relevantes do *compliance* ambiental são, segundo o Documento Consultivo da Associação Brasileira de Bancos Internacionais e Federação Brasileira de Bancos (2004): a) certificar-se da aderência e do cumprimento das leis; b) assegurar-se da implementação e atualização de regulamentos e normas; c) assegurar-se da existências de procedimentos e controles internos; d) fomentar uma cultura de controles internos e de testes periódicos, através da gestão de riscos; e) garantir uma boa relação com os órgãos reguladores e fiscalizadores, buscando o atendimento de todos os requerimentos.

No Brasil, o *compliance* popularizou-se com a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), que, todavia, optou pelo termo ‘programas de integridade’, dispondo no art. 7º, VIII que a “*existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica*” mitiga sanções pela prática de atos contra a Administração Pública. Ainda que o *compliance* tenha se popularizado após a promulgação da lei, existem diferenças entre os programas de integridade e conformidade. Isto pois os primeiros vão além do *compliance*, preocupando-se também com os valores da empresa, que devem pautar sua atuação.

As recentes operações policiais no Brasil, relacionadas a crimes econômicos, também são um fator importante na difusão da “nova cultura organizacional” nas empresas, orientada à integridade nos negócios e à conformidade legal (Saad-Diniz & Urban, 2021). Assim, a responsabilidade social corporativa apresenta um novo parâmetro, no qual a atuação empresarial pode ir além da geração de riqueza.

Ciente desta tendência, em 2021 o Instituto Brasileiro de Mineração anunciou a adoção do padrão internacional de sustentabilidade, salientando a valorização de um modelo de negócios seguro e responsável. Tal mudança de paradigma é evidente, estando presente nos mais importantes estudos de mineração, como o Tracking de Trends (Deloitte, 2021), que destaca a relevância do Compliance, dos índices ESG e da Governança Corporativa para o setor.

Nota-se que a percepção dos *stakeholders* – investidores, público consumidor, comunidades locais, funcionários, instituições financeiras, etc. – também constitui-se enquanto importante ativo das empresas. Isto pois a alta competitividade do mercado internacional, junto à transparência exigida pelo mundo informatizando, favorecem as empresas “verdes”, garantindo, de certa forma, sua longevidade.

Um meio de influir na avaliação social das companhias é através da implementação do *compliance*, junto aos indicadores ESG (*environmental, social and governance*), ainda mais no setor minerário, em que o distanciamento da imagem negativa associada aos impactos ambientais pode ser uma vantagem competitiva significativa.

Nesse sentido, Keith Davis (1973) afirma que as empresas que não financiam ações de responsabilidade social correm o risco de, a longo prazo, perder espaço no mercado, sendo substituídas por outras empresas “verdes”. Carroll e Shabana (2010) demonstram que, além disso, essas ações fortalecem a boa relação com clientes, investidores, ativistas e até mesmo governos, elevando o valor percebido da empresa.

O Relatório de 2021 da EY Brasil em conjunto com o IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração, demonstra a consciência das empresas quanto crise reputacional do setor minerário, e o que precisa ser mudado para revertê-la. O estudo foi realizado a partir de entrevistas com executivos do setor e indica a renovação das práticas empresariais para a reconstrução da confiança.

Desse modo, a implementação do *compliance* seria uma estratégia comumente utilizada para a manutenção da imagem positiva, associada a uma atuação confiável e responsável. Não obstante, esse novo padrão não é somente demanda dos consumidores e investidores, mas também do mercado financeiro. Contudo, esses incentivos podem levar a empresa a adotar programas meramente formais, objetivando mais parecerem “verdes” do que serem “verdes”. Contudo, este novo

padrão não é somente demanda dos consumidores e investidores, mas também do mercado financeiro nacional.

Não suficiente, lembra-se que há a possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica por danos causados ao meio ambiente, que deve ser considerado pelas empresas mineradoras para implementarem programas de compliance, em virtude do potencial danoso de suas operações. Ressalta-se que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva quando se trata do dever de responsabilização pelos riscos inerentes à atividade potencialmente poluidora, conforme a teoria do risco integral. Diante da complexidade da comprovação do nexo causal, o Supremo Tribunal de Justiça tem adotado este entendimento.

Ainda, a responsabilidade ambiental é solidária para o STJ que, no Resp 650728, equiparou *“quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa de fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que faça, e quem se beneficia quando outros fazem”* (STJ, 2009). Embora as instituições financeiras possam ser responsabilizadas por empreendimentos e atividades que financiam, poucas foram as ações ajuizadas pelo Ministério Público, restando controversa.

Nesse sentido, tem-se a Resolução 4.327 de 2014 do Banco Central do Brasil (BACEN), que prevê as diretrizes das Políticas de Responsabilidade Socioambiental a serem seguidas pelo sistema financeiro e demais instituições que funcionam com autorização do BACEN. No art. 1º da Resolução, tem-se destacada a implementação de Programas de *compliance* ambiental, proporcional à exposição ao risco socioambiental de suas atividades.

Consequentemente, as pessoas jurídicas devem possuir um programa de conformidade capaz de estabelecer, monitorar e avaliar satisfatoriamente as ações estabelecidas. Quanto à motivação do BACEN, resta clara a preocupação com eventual responsabilização solidária, portanto, constitui uma forma de minimização de riscos das instituições financeiras e uma exigência para a obtenção de crédito.

Além disso, há também o risco financeiro relativo à multas ambientais e indenizações, não sendo raros os exemplos de empresas autuadas que receberam multas milionárias e condenações em ações civis públicas. Finalmente, destaca-se também o papel do *compliance* na educação ambiental empresarial, através da disseminação de uma cultura ecológica, que detém o potencial de influenciar positivamente todos os colaboradores.

4. AS SUAS APLICAÇÕES E LIMITAÇÕES

Mais do que mecanismos e controles internos, o *compliance* pode ser entendido como um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que orientam a atuação das instituições no seus mercados, fazendo parte do sistema de gestão empresarial. Segundo o IBCG, um programa bem estruturado torna-se uma prerrogativa das organizações que visam a sustentabilidade dos seus negócios.

Todavia, a mera implementação formal de sistemas de conformidade não é suficiente, pois sua eficácia é limitada, quando não inexistente. Para sua efetividade, a transformação da cultura organizacional da empresa e da sua atuação são imperativas, estimulando o comportamento íntegro.

Segundo Sibille e Serpa (2019), os “pilares” do compliance são: (i) nomeação de profissionais para cargos na área de compliance; (ii) avaliação de riscos; (iii) código de conduta e políticas de compliance; (iv) controles internos; (v) treinamento dos funcionários e comunicação; (vi) canais de denúncias; (vii) investigações internas; (viii) due diligence; (viii) auditoria e monitoramento.

Quanto à análise de risco (ii), deve ser realizada através de entrevistas com funcionários de diferentes áreas da empresa, avaliação de documentos e dados. Já os controles internos (iv) garantem o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis e a integridade dos livros e registros contábeis, estabelecendo regras de aprovação e fiscalização das atividades empresariais (Sibelle & Serpa, 2019).

Não obstante, os controles internos (iv) são uma série de ações, métodos ou rotinas inerentes a gestão dos negócios, que, segundo Attie (2009, p. 150) *compreende todos os meios planejados numa empresa para dirigir, restringir, governar e conferir suas várias atividades com o propósito de fazer cumprir seus objetivos*. Sua abrangência seria tanto contábil quanto administrativa (Attie, 2009).

Cumprir destacar a importância do canal de denúncias (vi), que proporciona um meio de comunicar eventuais violações ao Código de Conduta (iii), à legislações pertinentes à atividade e/ou a políticas internas da empresa. Para que as denúncias não sejam inócuas, são conduzidas investigações internas (vii) que averiguam condutas impróprias, ilegalidades ou ofensas à políticas empresariais, definindo também sanções e ações corretivas (Sibelle & Serpa, 2019).

Por último, o *due diligence* (viii) tem o risco como fundamento, sendo muito utilizado nas empresas que negociam com revendedores, parceiros ou representantes, para entender a estrutura societária e econômica do terceiro. Objetiva-se verificar se tal negociação poderia expor a empresa a riscos legais ou práticas antiéticas (Sibelle & Serpa, 2019).

Buscando estruturar quais práticas deveriam ser implementadas, a OCDE (2022), recomendou, resumidamente: (i) a realização de consultas públicas frequentes, voltadas às partes interessadas, para identificação das melhorias e atualizações necessárias; (ii) a avaliação das atividades e a gestão de riscos; (iii) a utilização de programas de conformidade para evitar eventuais descumprimentos legais ou administrativos; (iv) a implementação de estratégias de comunicação transparente, visando à sociedade civil e os órgãos fiscalizadores..

No setor da mineração, atualmente, tem sido valorizada a divulgação de informação, por meio de relatórios de sustentabilidade, visando a comunicação com os *stakeholders* e, conseqüentemente, melhorando sua imagem. É necessário que as empresas de mineração avancem para além das obrigações formais (Santiago & Demajorovic, 2016), valorizando o diálogo, a transparência e a confiança.

Quanto à política de *disclosure*, entende-se que empresas que publicam relatórios corporativos socioambientais auferem benefícios, pois destacam o comprometimento das suas práticas, legitimando-as perante os seus *stakeholders*. Recomenda-se que o setor de *compliance* e seu corpo de profissionais, gozem de independência, autonomia e legitimidade, para que não ocorram ingerências, conflitos de interesses ou omissões quanto aos riscos potenciais.

As ferramentas para o bom funcionamento do *compliance* incluem a adoção de comunicação clara e informativa, como reportes periódicos, o monitoramento do risco regulatório/legal, a adequação das políticas internas às normas e o treinamento adequado para cumprimento das normas internas. Ainda, considera-se que as políticas corporativas devem estar em constante revisão e divulgação (Manzi, 2008).

Sendo assim, as companhias que visam o *compliance*, devem destinar investimentos para estruturar os mecanismos internos, proporcionar o treinamento dos funcionários, implementar canais de denúncias, e colaborar com os órgãos fiscalizadores e preocupar-se com a prevenção dos danos e ilícitos, e não somente com a mitigação.

Apesar do alto custo do *compliance*, não estar em conformidade resulta em gastos mais expressivos, na medida em que pode ensejar a ocorrência de danos à reputação da empresa, à perda do valor da marca, cassação da licença de operação, a aplicação de sanções administrativas e até mesmo criminais, entre outros (Coimbra & Manzi, 2010).

Portanto, a gestão de riscos é imprescindível. Para seu funcionamento, recomenda-se a realização da análise e a administração do risco, através da sistematização de dados sobre uma atividade para identificação de efeitos não desejados e lacunas potencialmente danosas ao meio ambiente. Procura-se, resumidamente, estabelecer quais são os riscos e quais são as relações de causalidade entre eles e a atividade (Peixoto & Codonho, 2021)

Ainda, orienta-se que as consequências sejam mapeadas e avaliadas, através da sua quantificação e monetização, tornando-as concretas para os gestores. Agir antecipadamente, se verificada a possibilidade de lesões ao meio ambiente, é de suma importância, ainda mais considerando-se que a recomposição ao *status quo ante* pode ser impossível, como nos casos de rompimento de barragens.

No que tange ao desenvolvimento econômico, é impossível dissociá-lo da sustentabilidade. Nesse sentido, as Organizações das Nações Unidas, no documento *Our Common Future* (1987), define que o desenvolvimento sustentável não comprometeria a capacidade das gerações futuras, satisfazendo as necessidades presentes.

A postura sustentável das empresas depende da implementação de uma cultura interna e de *compliance* com as normas, preocupando-se com o meio ambiente, em todas as etapas do processo produtivo. Para isso, todos da companhia, especialmente os diretores, devem demonstrar comprometimento com as políticas internas e códigos de condutas.

Como trata-se da criação de políticas ligadas à conformidade nas esferas criminais, regulatórias, éticas e sociais, o que ocorre, na prática, é o auto policiamento e a auto vigilância. As empresas assumem papel mais ativo na regulação, não sendo este reservado somente ao Estado.

Logo, o *compliance* implementa ações vantajosas à empresa - como a prevenção de multas, autuações, instaurações de processos administrativos, civis e criminais, além de resultar na redução de custos, gastos processuais e promovendo

a boa imagem da empresa para seus *stakeholders*. Isso ocorre pois as irregularidades são antecipadas e evitadas, e não remediadas.

5. LIÇÕES DE MARIANA E BRUMADINHO

Faz-se necessário, após a análise acerca dos benefícios e aplicações do *compliance* para as empresas, que seja também explorado quais são as consequências do descumprimento das leis ambientais nos eixos: ambiental, social e econômico. Para possibilitar tal exame, utilizar-se-á como exemplo os desastres de Mariana e Brumadinho, considerando sua importância no contexto nacional da mineração e nas discussões acerca do *compliance*.

Em 2015 a barragem do Fundão gerida pela Samarco Mineração S.A, empresa controlada pelas companhias VALE e BHP Billiton, se rompeu, atingindo o Município de Mariana e resultando em 19 mortes. As consequências para o ecossistema e para a região nunca foram reparadas, diante da sua magnitude e complexidade. Ocorreu o despejo de 62 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração, afetando organismos do local e os afluentes do Rio do Carmo e Rio Doce, sofrendo com assoreamento e soterramento.

Apenas quatro anos depois, em 2019, a tragédia repetiu-se em Brumadinho, apesar do conhecimento prévio das irregularidades nas operações. Na ocasião, a barragem de rejeitos da mina Córrego do Feijão rompeu-se, causando um desastre ambiental com danos irreparáveis e centenas de pessoas mortas. A onda de rejeitos que tomou a cidade ocasionou também a contaminação do solo e da água, a morte dos organismos da região e a destruição da fauna e flora local.

As investigações após Brumadinho apontaram que a direção da empresa conhecia o risco de rompimento, pois já haviam coletado evidências que indicavam essa possibilidade. No entanto, apesar das informações, nenhuma medida significativa foi adotada para a prevenção, mitigação ou, até mesmo, na comunicação do risco para os órgãos competentes e população local. Nessa linha, o Ministério Público arguiu que o desastre de Brumadinho não poderia ser caracterizado enquanto acidente, devido aos sinais de ruptura que foram ignorados.

Destaca-se que a Samarco possuía um programa de *compliance* à época dos rompimentos, contudo, a empresa não teria sido diligente com a transparência e prestação de contas. Conforme o Ministério Público Federal afirmou na p. 279 da Ação

Civil Pública n. 60017-58.2015.4.01.3800/MG e 69758.61-2015.4.01.3400/MG , a tragédia de Mariana (2015),

*“revelou que as normas e políticas empresariais de respeito ao meio ambiente estavam muito aquém das exigências [...] **Esse déficit de normatividade e adequação, a revelar, no mínimo, insuficiência das políticas internas de compliance, deve ser suprido pela imposição de uma auditoria externa que avalie a governança corporativa de cada uma das empresas, sua cultura e normas de gestão do risco ambiental, associado às práticas adotadas, determinando correção de comportamento e valores que se ajustem às necessidades do desenvolvimento sustentável e previnam a repetição de episódio como a tragédia de Fundão, em Mariana.**”* (grifos próprios)

No caso de Mariana, na fase de escolha da localização da barragem do Fundão já haviam sido identificados riscos ambientais e sociais, através de estudo de impacto ambiental. Lopes e Demajorovic (2020) apontam que, quando da análise dos documentos da investigação da Força Tarefa Rio Doce 263 (MPF/PGE de Minas Gerais e Espírito Santo), o conselho de administração já teria conhecimento dos riscos da barragem.

Quanto aos impactos sociais dos projetos minerários, Maria Gerotto (2020) concluiu que os impactos negativos superam significativamente os impactos positivos percebidos. Assim, embora a geração de emprego e os investimentos das empresas em formação técnica sejam manifestadamente benéficos, valorizados pelas comunidades locais, os impactos negativos são mais relevantes. Em termos de economia regulatória, as externalidades negativas de eventual operação na região seriam desproporcionais a eventuais bens socioeconomicos que poderiam ser auferidos pela sociedade.

Isto pois as comunidades locais vivem em situação de vulnerabilidade e dependência da atividade mineradora, sofrendo com as alterações ambientais na qualidade e quantidade da água, na qualidade do ar e com o risco constante de rompimento das barragens. No aspecto cultural, encontra-se que a expansão dos projetos ensejam a migração em busca de trabalho e infraestrutura, além de que foi constatado a perda da cultura agrícola, em razão do desestímulo (Gerotto, 2020).

Diante da repercussão de Mariana (2015), a VALE assinou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC, 2016) junto ao Ministério Público. O documento determina a elaboração e implementação de políticas e manuais de compliance, além

da criação de uma estrutura de governança interna. Não obstante, em 2018, um novo compromisso foi firmado, incorporando de forma mais significativa a participação popular, através de câmaras regionais e locais, que visam o estabelecimento de um canal de comunicação entre as associações, a sociedade civil e a empresa.

Ainda, após o acidente de Mariana foi publicada a Portaria n. 70.389/2017, que modificou o Cadastro Nacional de Barragens de Mineração, revisou os critérios para a classificação das barragens e os requisitos do plano de ação emergencial das mineradoras, e estabeleceu inspeções periódicas obrigatórias. Além disso, a Lei n. 14.066/2020 dispõe regras de segurança e inspeção mais rigorosas, estabelecendo multas elevadas para as mineradoras em caso de não cumprimento.

Observando-se esses dois casos, revela-se um distanciamento do comportamento corporativo responsável e ético esperado de empresas deste porte, que exercem atividades com alto potencial danoso. Evidenciando-se, também, uma tentativa de invisibilização da identidade e dos interesses comunidades vulnerabilizadas, dependentes da mineração.

Nesse sentido, o estudo de Juliane Vilela (2020) mostra como o discurso institucional da Samarco buscou tão somente a construção da imagem de uma empresa socialmente responsável. Ao associar-se a responsabilidade social e a sustentabilidade, conseguiu auferir benefícios, mesmo sem ter os custos de um verdadeiro comprometimento com a pauta (Fontoura, et al, 2019).

Por isso, é necessária uma abordagem crítica acerca das motivações para a implementação do *compliance* ambiental. Uma alternativa viável é a inclusão das populações afetadas no processo decisório, participando de consultas regulares e tendo acesso à informação sobre as operações e a canais de denúncias – pois também são *stakeholders* (Scherer & Palazzo, 2011).

Diante desse contexto, o Movimento dos Atingidos por Barragens tem pressionado pela aprovação da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas, que prevê direitos às pessoas vítimas de impactos decorrentes da operação de barragens. Estabelece também regras de responsabilidade social do empreendedor. Há, nesse sentido, teorias de ‘democratização dos *stakeholders*’, em que o direito de voto nas companhias seria limitado aos funcionários, acionistas, parceiros comerciais como fornecedores e membros da comunidade local (Moriarty, 2014; Calton & Kurland, 1996).

Não obstante, é preciso que os relatórios de sustentabilidade publicados pelas empresas sejam submetidas a auditoria interna e externa, bem como os análises de risco, registro contábeis e semelhantes. Desse modo, os princípios de transparência e prestação de contas serão respeitados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratando-se das limitações do *compliance*, nota-se que, apesar das suas vantagens, conforme afirma William Laufer (p. 113, 2017):

*This is a game that [...] gives all players moral and legal cover, placates constituencies with the appearance of legitimacy, and offers beautifully crafted images of leadership and governance with integrity.*⁴⁰

O *compliance* é benéfico para as empresas, como já explorado nos tópicos anteriores, mas não pode ser implementado considerando-se somente a lucratividade das mineradoras. O setor da mineração tem tentado se tornar sustentável, porém, enquanto atividade exploratória com sérias consequências, para que esse objetivo seja de qualquer forma atingido, requer-se que as discussões e abordagens do tema sejam críticas.

Os danos ambientais resultantes da mineração são de difícil reparação, sendo às vezes impossível retornar ao status anterior. Por isso, a importância da regulação estatal e da autorregulação das empresas, que também devem responsabilizar-se pelo cumprimento legal e pela persecução de um modelo de negócios sustentável.

O discurso corporativo muitas vezes ignora as limitações desses mecanismos, destacando apenas o lado positivo dos programas de conformidade, como se eles garantissem, por si só, a prevenção de desastres ambientais. O *compliance* e a responsabilidade social empresarial possibilitam o cumprimento legal quando os mecanismos e estruturas adequados, com financiamento suficiente, são implementados em conjunto.

Contudo, os limites do *compliance* devem ser tensionados, para a construção de estratégias e instrumentos democráticos e verdadeiramente comprometidos com a sustentabilidade. Para isso, torna-se necessário compreender os conflitos entre as

⁴⁰ Tradução livre: Este é um jogo oferece aos jogadores cobertura moral e legal, apazigua os grupos interessados com a aparência de legitimidade e imagens fabricadas de liderança e governança com integridade.

comunidades afetadas pela mineração e as corporações, não os negar, incorporando as populações e seus interesses nos processos deliberativos.

Não somente as dimensões econômicas devem ser consideradas, utilizando-se dos indicadores de ESG (environmental, social and governance) para efetivação dessa nova cultura organizacional. Reitera-se, nesse sentido, que a dimensão social deve ser compreendida, através do reconhecimento dos interesses e vulnerabilidades das populações, legitimando-as em suas demandas e identidades.

Conclui-se que a democratização das estruturas de governança e a transparência, publicidade, e autonomia dos programas de conformidade são essenciais para a renovação do setor. Para futuros estudos, recomenda-se a investigação acerca da efetividade da autorregulação das corporações, bem como da possibilidade de avaliação e fiscalização das suas iniciativas. Para continuação de pesquisas críticas, nota-se a ausência de produções acerca dos impactos do Decreto n. 10.411 de 30/06/2020, que regulamentou a análise de impacto regulatório.

REFERÊNCIAS

Ação Popular 1015425-06.2019.4.01.3400; (2019). 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. Recuperado de: <https://www.conjur.com.br/dl/vale-apresentar-plano-compliance-antes.pdf>

Agência Nacional de Mineração (ANM). (2021). III Relatório Anual de Segurança de Barragens de Mineração. Recuperado de: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/barragens/relatorios-anuais-de-seguranca-da-barragens-de-mineracao-2/relatrioanual2021v31.pdf>

Agência Nacional de Mineração (ANM). (2022) Report Mensal de Barragens de Mineração de Março de 2022. Recuperado de: https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/barragens/boletim-de-barragens-de-mineracao/arquivos/boletim-mensal-marco_2022.pdf

Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI) & Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). (2009). Função do *Compliance*; Recuperado de: <http://www.abbi.com.br/funcaodecompliance.html>

Attie, W. (2009). Auditoria: conceitos e aplicações. São Paulo: Atlas.

Barros, J. (2017). Legislação ambiental aplicada à mineração. Cruz das Almas: Superintendência de Educação Aberta e a Distância/UFRB. ISBN: 978-85-5971-025-

- O. Recuperado de: https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/175231/1/Legislacao_Juliana.pdf
- Belchior, G., Braga, L. & Themudo, T. (2017). A responsabilidade civil por danos ambientais: um ano após o desastre ocorrido em Mariana/MG. *Universitas Jus*. Brasília, 108-118
- Calton, J. M., & Kurland, N. B. (1996). A Theory of Stakeholder Enabling: Giving Voice to an Emerging Postmodern Praxis of Organizational Discourse. *Postmodern Management and Organization Theory*, 154–178. <https://doi.org/10.4135/9781483345390.N8>
- Câmara dos Deputados, Grupo de Trabalho Minera. (2021). Relatório Final. Recuperado de: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/gt-codigo-de-mineracao-decreto-lei-227-67/outros-documentos/relatorio-dep-greice-elias>
- Campos, J., & Demajorovic, J. (2020). Responsabilidade Social Corporativa: uma visão crítica a partir do estudo de caso da tragédia socioambiental da Samarco. *Caderno EBAPE.BR/FGV*, v.18, n. 2, páginas. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395173811>
- Carroll, A. & Shabana, K. (2010). The Business Case for Corporate Social Responsibility: A Review of Concepts, Research and Practice. *International Journal of Management Reviews*, v. 12. 85-105. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2009.00275.x>
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). (2016). Guia Programas de Compliance. Recuperado de: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf>
- Coimbra, M., & Manzi, V. (2010) Manual de compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas
- Davis, K. (1973). The Case for and against Business Assumption of Social Responsibilities. *The Academy of Management Journal*, v. 16, n.2, 312–322.
- Deloitte. (2021). Tracking the Trends 2021: Closing the trust deficit. Recuperado de: https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/articles/GLOB114059_2021-TTT-collection/DI_Tracking-the-trends-2021.pdf
- EY Brasil & Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM). (2021). Riscos e Oportunidades de Negócios em Mineração e Metais no Brasil. Recuperado de: https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Estudo-Mineracao-e-Metais_EY-e-IBRAM_Versao-050421.pdf
- Fontoura, Y., Naves, F., Teosósio, A., Gomes, M. (2019). Da lama ao caos: reflexões sobre a crise ambiental e as relações Estado-empresa-sociedade. *Farol – Revista dos Estudos Organizacionais e Sociedade*, v. 6, n. 15.

- Garcia, S. Cintra, Y., Ribeiro, M & Dibbern, B. (2015). Qualidade da divulgação socioambiental: um estudo sobre a acurácia das informações contábeis nos relatórios de sustentabilidade. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 4, n. 1. Recuperado de: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p67>
- Gerotto, M. (2020). A percepção do impacto social na mineração: uma visão comparada entre empresa e comunidade. Dissertação de Mestrado, Centro Universitário FEI, São Paulo. Recuperado de: <https://doi.org/10.31414/ADM.2019.D.131200>
- Laufer, W. S. (2017). The missing account of progressive corporate criminal law. *NYUJL & Bus.*, 14, 71.
- Lopes, J. C.; Demajorovic, J.(2020). Responsabilidade Social Corporativa: uma visão crítica a partir do estudo de caso da tragédia socioambiental da Samarco. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 2, p. 308–322.
- Manzi, V. (2008) *Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas*. São Paulo: Saint Paul Institute of Finance. ISBN: 9788598838601
- Manzi, V. (2008) *Compliance: função, consolidação e desafios*. Apresentação realizada no Centro de Governança Corporativa (CEG).
- Ministério Público Federal (MPF). (2016). Denúncia. Recuperado de: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/denuncia-samarco>
- Moriarty, J. (2014). The Connection Between Stakeholder Theory and Stakeholder Democracy: An Excavation and Defense. *Business & Society*, 53(6), 820–852. <https://doi.org/10.1177/0007650312439296>
- Oliveira, J. (2005). Uma avaliação dos balanços sociais das 500 maiores. *RAE Eletrônica*. V. 4, n. 1. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S1676-56482005000100002>
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2022). *Governança Regulatória no setor de mineração no Brasil*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/governanca-regulatoria-no-setor-de-mineracao-no-brasil_df9252dc-pt#page20
- Peixoto, B., Borges, L. & Codonho, M. (2021). Compliance ambiental: da sua origem às novas perspectivas jurídicas de proteção do meio ambiente. São Paulo: *Revista de Direito Ambiental*. n. 101. Recuperado de: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/40096>
- Rangan, K., Chase, L., & Karim, S. (2015). The truth about CST. *Harvard Business Review*. V. 93, n. 1. Recuperado de: <https://hbr.org/2015/01/the-truth-about-csr>

Santiago, A.L.F; Demajorovic, J. (2016) Social license to operate: a case study from a Brazilian mining industry. *Latin American Journal of Management for Sustainable Development*, v. 3, p. 19-34.

Scherer, A.G. & Palazzo, G. (2011). The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and its Implications for the Firm, Governance, and Democracy. *Journal of Management Studies*, 48: 899-931. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2010.00950.x>

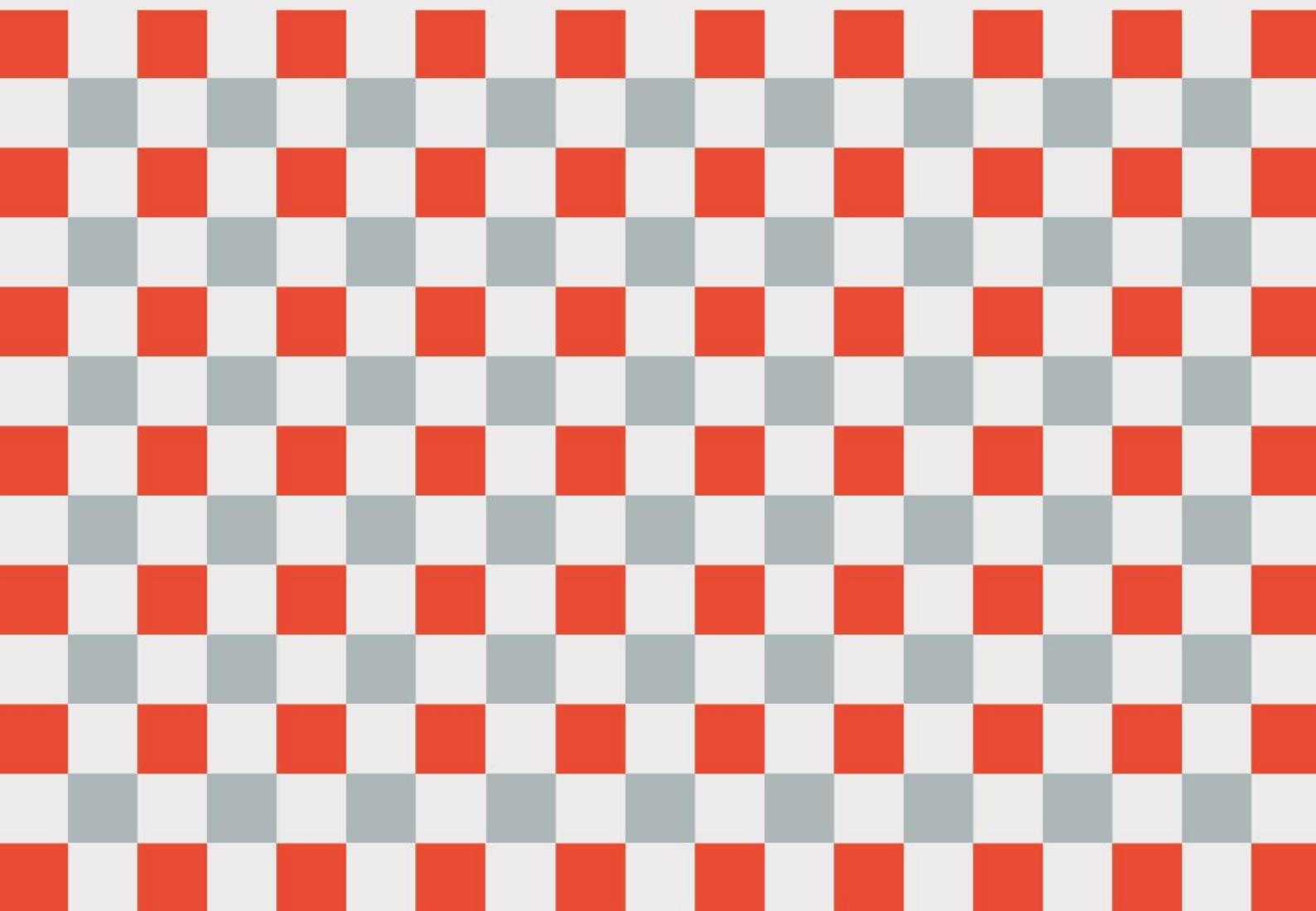
Sibielle, Daniel; Serpa, Alexandre (2019). Os pilares do programa de compliance: uma breve discussão. *Legal Etchis Compliance*, 20 p.

Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TAC). (2016). *Documento eletrônico*. Recuperado de: <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>

Vilela, J. S. (2021). Desastre de Mariana e campanha institucional da Samarco: Uma análise discursiva. *Revista Da Universidade Federal De Minas Gerais*, 27(2), 310–331. Recuperado de: <https://doi.org/10.35699/2316-770X.2020.20930>

Temas atuais
de **Gestão e
Conformidade**

Capítulo 11



O “SINAL DE VIDA” NA FAIXA DE PEDESTRES EM BRASÍLIA: LIÇÕES DE UMA INTERVENÇÃO CULTURAL BEM-SUCEDIDA A SERVIÇO DAS POLÍTICAS ANTICORRUPÇÃO

THE “SIGN OF LIFE” IN THE PEDESTRAL JOURNEY IN BRASÍLIA: LESSONS FROM A SUCCESSFUL CULTURAL INTERVENTION AT THE SERVICE OF ANTI-CORRUPTION POLICIES

Daniele Resende Duarte Saad El Seoudi⁴¹

RESUMO: Nos anos de 1995 e 1996, Brasília era considerada uma das cidades mais violentas no trânsito do Brasil. Uma grande mobilização social com o objetivo de promover a paz no trânsito foi comandada pelo maior jornal de mídia escrita do Distrito Federal, o Correio Braziliense. A campanha, que recebeu o nome de “Paz no Trânsito”, ganhou rapidamente a adesão da sociedade brasiliense e também do governo. Em 1997, a Universidade de Brasília (UnB) passou a conduzir a campanha e, nesse mesmo ano, foi criado o Fórum Permanente pela Paz no Trânsito. Este artigo, predominantemente teórico e alinhado aos critérios de pesquisa básica, procurou responder à seguinte questão: que ações podem inspirar ou, ainda, ser colocadas em prática para viabilizar uma intervenção cultural que potencialize as políticas anticorrupção? As ações, especialmente o uso de recursos adequados de comunicação, as campanhas educativas e os estímulos transformaram o trânsito e produziram mudanças expressivas nos comportamentos de motoristas e pedestres de Brasília. A ciência do comportamento explica que essas mudanças foram possibilitadas por uma intervenção cultural bem-sucedida colocada em prática. Em medidas apropriadas, ações equivalentes são capazes de potencializar as políticas anticorrupção.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Anticorrupção; Ciência do Comportamento; Intervenção Cultural; Compliance; Integridade.

ABSTRACT: In 1995 and 1996 Brasília was considered one of the most violent cities in traffic in Brazil. A great social mobilization with the objective of promoting peace in traffic was led by the largest written media newspaper in the Federal District, Correio Braziliense. The campaign, which was called “Paz no Trânsito” quickly gained the support of Brasília society and the government. In 1997, the University of Brasília (UnB) started to lead the campaign and that same year the Permanent Forum for Peace in Traffic was created. This article, predominantly theoretical and aligned with the criteria of basic research, sought to answer the following question: what actions can inspire or even be put into practice to enable a cultural intervention that enhances anti-corruption policies? Actions, especially the use of adequate communication resources, educational campaigns and stimuli, transformed traffic and produced significant changes in the behavior of drivers and pedestrians in Brasília. Behavioral science

⁴¹ Pesquisadora. Especialista em Governança, Risco e Compliance. E-mail: danielieduartebr@gmail.com

explains that these changes were made possible by a successful cultural intervention put in place. In appropriate measures, equivalent actions are capable of enhancing anti-corruption policies.

Keywords: Anti-Corruption Policies; Behavioral Science; Cultural Intervention; Compliance; Integrity.

1. INTRODUÇÃO

Nos anos de 1995 e 1996, Brasília era considerada uma das cidades mais violentas no trânsito do Brasil. Em relação ao número total de acidentes com mortes, o de pedestres atropelados representava, respectivamente, 49,8% e 47,3% (MACHADO e TODOROV, 2008). O Código Nacional de Trânsito, vigente à época (e desde 1966), não era respeitado, apesar de determinar, como dever de todo condutor de veículo, dar preferência de passagem aos pedestres (Lei n. 5.108, 1966).

Uma grande mobilização social, com o objetivo de promover a paz no trânsito, foi comandada pelo maior jornal de mídia escrita do Distrito Federal, o Correio Braziliense. A campanha, que recebeu o nome de “Paz no Trânsito”, ganhou rapidamente a adesão da sociedade brasiliense e do governo. Em 1997, a Universidade de Brasília (UnB) passou a conduzir a campanha e nesse mesmo ano foi criado o Fórum Permanente pela Paz no Trânsito. Uma das primeiras decisões tomadas pelo Fórum foi a criação de uma nova campanha, denominada “Respeito à Faixa de Pedestres”. A iniciativa do Correio Braziliense, as campanhas criadas e a articulação social transformaram o trânsito e produziram mudanças expressivas nos comportamentos de motoristas e pedestres de Brasília, e que refletem até os dias de hoje. A ciência do comportamento explica que essas mudanças foram possibilitadas por uma intervenção cultural bem-sucedida colocada em prática.

As pessoas, geralmente, sabem quando um comportamento precisa ser modificado. Os produtos dele gerado causam alguma insatisfação ou preocupação, por exemplo: a insatisfação de um estudante com as suas notas. Outras pessoas também podem estar insatisfeitas com os produtos comportamentais deste estudante, como seus pais ou professores. Nesse caso, quando a condição que causa uma insatisfação ou preocupação atinge muitas pessoas, o problema pode ser cultural, e a intervenção cultural pode ser necessária. A preocupação com a poluição de um rio, por exemplo, alerta para a necessidade de uma mudança comportamental que, nesse caso, envolve o comportamento de múltiplos indivíduos. Quando os produtos comportamentais são recorrentes, e resultam da ação de múltiplos indivíduos, a cultura é significativamente impactada. (MALOTT e GLENN, 2006)

Fenômenos culturais e questões sociais são temas que integram um número significativo de estudos realizados a partir da perspectiva analítico-comportamental (TODOROV et al., 2021). O interesse por tais temas reflete os anseios

multidisciplinares por comportamentos socialmente comprometidos e que buscam alternativas para resolução de problemas sociais e culturais complexos, como é o caso da corrupção. Nesse sentido, esta pesquisa apresenta a seguinte questão: na perspectiva da ciência comportamental, tendo como direcionador a mudança do comportamento de motoristas e pedestres brasilienses quanto ao respeito à faixa de pedestres, que ações podem inspirar ou, ainda, ser colocadas em prática para viabilizar uma intervenção cultural que potencialize as políticas anticorrupção?

Este artigo, predominantemente teórico e alinhado aos critérios de pesquisa básica, tem por objetivo identificar lições que possam inspirar ações de intervenção cultural que potencializem as políticas anticorrupção. Com esse intuito, se propõe a apresentar e analisar as ações de intervenção cultural realizadas em Brasília, nos anos de 1996 e 1997, a partir das campanhas pela Paz no Trânsito e pelo Respeito à Faixa de Pedestres, e que foram responsáveis pela mudança do comportamento de condutores e pedestres.

2. A FAIXA DE PEDESTRES EM BRASÍLIA

Brasília é considerada hoje uma das cidades brasileiras que mais respeita a faixa de pedestres (SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP/DF, 2021; BERNARDES, 2017). No mês de abril de 2022, Brasília comemorou o 25º aniversário da instituição do respeito à faixa de pedestres. O comportamento de condutores e pedestres, que atualmente é considerado motivo de orgulho para os brasilienses, já recebeu inúmeras críticas e foi motivo de grande preocupação social.

O Departamento de Trânsito do Distrito Federal registrou que, desde 1997, o número de mortes por atropelamento nas vias do Distrito Federal reduziu mais de 80% (FERREIRA, 2022). O Detran-DF divulgou ainda outro dado importante: a quantidade de óbitos em faixa de pedestres no ano de 2021 foi de 8% em relação ao total de acidentes, dessa natureza, registrados. Isso quer dizer que, “dos 49 pedestres mortos em 2021, quatro deles foram atropelados na faixa e os outros 45 morreram ao atravessar fora dela” (FERREIRA, 2022, p.1). Esse resultado evidencia que o uso da faixa de pedestres proporciona mais segurança e evita a ocorrência de mortes no trânsito.

A mudança do comportamento, tanto de condutores quanto de pedestres, é responsável pelos importantes resultados alcançados. Esses resultados motivaram as

análises realizadas na presente pesquisa, principalmente porque o revogado Código Nacional de Trânsito (Lei n. 5.108, 1966), mesmo determinando a obrigatoriedade de parada do condutor, e de travessia do pedestre, na faixa, não era respeitado. O artigo 83 da Lei 5.108 (1966, p.19) determinava como dever de todo condutor de veículo “XI - Dar preferência de passagem aos pedestres que estiverem atravessando a via transversal na qual vai entrar, aos que ainda não haja concluído a travessia, quando houver mudança de sinal, e aos que se encontrem nas faixas a eles destinadas, onde não houver sinalização.” Além disso, nos artigos 86 e 93, determinava como dever do pedestre o uso obrigatório da faixa e a obediência à sinalização.

Desde 1997, Brasília comemora anualmente o título de cidade brasileira onde se respeita a faixa de pedestres. Como bem lembrado por BERNARDES (2017, p.1) “a lei vale para o Brasil todo. Mas foi no Distrito Federal que a determinação saiu do papel, ganhou as ruas e os corações dos moradores da cidade. Desde então, a conduta virou rotina e um exemplo nacional de paz no trânsito. O fruto dessa transformação tem salvado vidas ao longo das últimas duas décadas.” As condutas de negligência e irresponsabilidade, amplificadas pela impunidade, foram modificadas por algumas ações que, reunidas, são consideradas uma intervenção cultural, como será abordado adiante.

3. INTERVENÇÃO CULTURAL

Ao explicar cultura, SKINNER (2003) adotou a descrição de usos e costumes, o que o indivíduo come e bebe, como constrói uma casa, como se exercita, suas preferências musicais, as relações pessoais que têm e mantém. Ou seja, “a cultura na qual um indivíduo nasce se compõe de todas as variáveis que o afetam e que são dispostas por outras pessoas” (p. 455).

Para BAUM (2019, p. 242), cultura foi definida como “o comportamento aprendido que é compartilhado pelos membros de um grupo”. BOYD e RICHERSON (1985) descreveu cultura como um fenômeno de nível populacional e, por essa razão, só pode ser vista ao se dirigir o olhar para a população ou sociedade inteira. MINTZ (2010, p.1) definiu cultura “como uma propriedade humana ímpar, baseada em uma forma simbólica, 'relacionada ao tempo', de comunicação, vida social, e a qualidade cumulativa de interação humana, permitindo que as ideias, a tecnologia e a cultura material se ‘empilhem’ no interior dos grupos humanos”.

Usos, costumes, interação humana e compartilhamento de ideias são, portanto, algumas características que compõem uma cultura. Há de se considerar, ainda, a heterogeneidade da cultura, observada entre grupos, na sociedade, no país, no mundo. Para os fins a que se dedica este estudo, cita-se o exemplo de Berna, capital da Suíça. O gesto realizado pelo pedestre brasileiro “sinal de vida” – que será explicado adiante – não é necessário. Para os motoristas desta cidade, a simples imagem de um pedestre na calçada é suficiente para que o veículo reduza a velocidade e pare (BERNARDES, 2017).

Adotando a definição de cultura proposta por BAUM (2019), como sendo o comportamento aprendido e compartilhado por membros de um grupo, supõe-se a força e a importância da interação humana, e que espelham comportamentos aceitáveis, assim como inaceitáveis. O comportamento aprendido pelos motoristas da cidade de Berna indica ser um bom exemplo.

Conforme mencionado anteriormente, as pessoas, geralmente, sabem quando um comportamento precisa ser modificado. Os produtos dele gerado causam alguma insatisfação ou preocupação. A preocupação com a poluição de um rio, por exemplo, alerta para a necessidade de uma mudança comportamental que, nesse caso, envolve o comportamento de múltiplos indivíduos. Quando os produtos comportamentais são recorrentes, e resultam da ação de múltiplos indivíduos, a cultura é significativamente impactada. Em outras palavras, quando a condição que causa uma insatisfação ou preocupação atinge muitas pessoas, o problema pode ser cultural, e a intervenção cultural pode ser necessária (MALOTT e GLENN, 2006). Foi o que aconteceu em Brasília.

Desde 1997, quando Brasília se consolidou como a capital da travessia segura na faixa, o número de pedestres mortos reduziu significativamente. Naquele ano, já houve uma redução de 24% no número de pedestres mortos (202) em relação ao ano anterior (266). De lá para cá, mesmo com uma frota de tamanho triplicado, saltando de 605 mil veículos em 1996 para 1.870.203 veículos em 2020, o número de pedestres que perderam a vida no trânsito do DF reduziu 83,4%, caindo de 266 para 44 mortes por atropelamento (SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA – SSP/DF, 2021). A Tabela 1, adiante, apresenta os números e percentuais de redução:

Tabela 1

Estatísticas de mortes e percentual de redução

VÍTIMAS	1996	1997	%*	2019	2020	%*	1996	2020	%*
TOTAL DE MORTES	610	465	23,7	273	176	35,5	610	176	71
PEDESTRES	266	202	24	86	44	49	266	44	83,4

*Percentual de redução.

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública - SSP/DF, 2021.

Os números evidenciam os bons resultados obtidos e proporcionados pela intervenção cultural que foi iniciada em Brasília no ano de 1996 e continuada em 1997, a partir das campanhas pela Paz no Trânsito e pelo Respeito à Faixa de Pedestre. Um conjunto de ações planejadas e colocadas em prática fizeram parte da intervenção. A adesão social, entretanto, foi considerada determinante para o sucesso alcançado, que contou com o envolvimento da imprensa local, do governo e outras instituições. O desempenho da sociedade é destacado uma vez que, conforme explicam GLENN (2004) e MALOTT e GLENN (2006), a intervenção cultural sobre um efeito cumulativo (desrespeito à faixa de pedestre) só é possível desde que o maior número possível do mesmo comportamento seja alterado individualmente. Nesse sentido, apresenta-se, adiante, na Tabela 2, um resumo histórico das ações de intervenção realizadas, complementadas com uma breve análise sobre a perspectiva analítico-comportamental:

Tabela 2

Sequência histórica

Data	Ações	Consequências	Perspectiva analítico-comportamental
Agosto de 1996	O jornal Correio Braziliense lançou a Campanha pela Paz no Trânsito	Notícias, praticamente diárias, sobre a violência no trânsito de Brasília, eram	Influência da mídia sobre o comportamento das pessoas. As notícias servem como estímulo discriminativo e o

		publicadas pelo jornal	comportamento se torna mais provável de ocorrer.
Setembro de 1996	Mobilização e envolvimento social em reação à campanha iniciada pelo jornal Correio Braziliense	A sociedade brasiliense se manifestou em uma passeata que reuniu mais de 25 mil pessoas	O indivíduo necessita de um ambiente social propício, além de interações consistentes, para traçar valores que concorram para o bem comum. (Skinner, 1971)
Outubro de 1996	Após modificações, o programa criado pelo GDF passou a ser chamado de Programa Paz no Trânsito	Campanhas de publicidade foram organizadas com o objetivo de conscientizar os cidadãos	As notícias servem como estímulo discriminativo e o comportamento se torna mais provável de ocorrer.
Dezembro de 1996	O jornal Correio Braziliense transferiu à Universidade de Brasília (UnB) a condução da campanha	A UnB passou a ser responsável pela campanha e organizou o 1º Fórum Permanente pela Paz no Trânsito (membros: GDF, mídia, entidades religiosas, Polícia Militar, Detran e UnB)	Envolvimento de diversos segmentos do governo e da sociedade
Janeiro de 1997	2ª reunião do Fórum Permanente pela Paz	Aprovação da proposta Educação de Pedestres para o Trânsito, que tinha por objetivo o respeito à faixa de pedestre	Decisão descentralizada; distribuição do controle do comportamento (Skinner, 2003)
Janeiro a março de 1997	Campanha educativa do Batalhão de Trânsito da Polícia Militar nas ruas e nas escolas	Instrução, com fornecimento de regras e modelos, a motoristas e pedestres sobre o respeito à faixa de pedestres. Não houve	Regras claras e específicas precisam ser determinadas quando mudanças são propostas; Consequências imediatas precisam ser formuladas para o

		aplicação de multas no período, apenas advertências	seguimento das regras (Todorov, 1987; Malott, 1998)
Março de 1997	Intensificação da campanha realizada pela mídia (Correio Braziliense, Jornal de Brasília e Rede Globo)	Várias notícias foram publicadas para alertar a população sobre a nova prática, as campanhas educativas que estavam em curso e o início, a partir do mês de abril, da aplicação de multas para o motorista que desrespeitasse a faixa	As notícias podem assumir o papel de regras, funcionando como estímulos
Abril de 1997	Aplicação de multas aos motoristas que desrespeitavam a preferência do pedestre na faixa.	Aumento no índice de multas nesse período	A aplicação de multas é utilizada como punição. A modelagem do comportamento por exposição direta às contingências de reforçamento caracteriza uma parte substancial da forma como se aprende comportamentos sociais (Skinner, 1969/1984) como citado em Machado & Todorov (2008)
Abril de 1997	Divulgação pelos jornais do número de multas aplicadas	Reforço sobre a importância do respeito à faixa	As notícias podem assumir o papel de regras, funcionando como estímulos
Setembro de 1997	Publicação do novo Código de Trânsito Brasileiro, Lei n. 9.503	Entra em vigor a novo Código de Trânsito Brasileiro, Lei n. 9.503	“Em geral, quanto mais remotas as consequências previstas, menos provável que sigamos os conselhos” Skinner (1987, p.5)

Setembro de 1997	Lançamento, pelo Detran, da campanha educativa “Dê Sinal de Vida”	A travessia dos pedestres sobre a faixa tornou-se mais segura. O pedestre deveria levantar o braço para indicar que irá atravessar a rua	O braço estendido passou a ser mais um estímulo discriminativo que controlava o comportamento do motorista de parar o carro antes da faixa
------------------	---	--	--

Fonte: Elaborada pela autora.

Importante observar que, no ano de 1996, o número de pedestres mortos foi de 266. Em 1997, o número foi 202, registrando uma redução de 24%. Outro relevante dado a ser analisado foi a publicação do Novo Código de Trânsito, Lei n. 9.503. Essa publicação ocorreu em setembro de 1997, o que leva a crer que a redução de 24% no primeiro ano de intervenção se deu, principalmente, pelo envolvimento da imprensa, pelas campanhas educativas e de publicidade, pelo engajamento acadêmico e de segmentos do governo e da sociedade, pela aplicação de multas, ou seja: com pouca influência da nova lei. Na perspectiva da análise do comportamento, estímulos e reforços, quando alimentados por consequências imediatas possuem força para atuar como regras, tornando o comportamento esperado mais provável de ocorrer (TODOROV, 1987; MALOTT, 1998). As ações de intervenção cultural realizadas em Brasília, nos anos de 1996 e 1997, a partir das campanhas pela Paz no Trânsito e pelo Respeito à Faixa de Pedestres, foram responsáveis pela mudança do comportamento de condutores e pedestres.

Problemas sociais e culturais complexos são temas que integram um número significativo de estudos realizados a partir da perspectiva analítico-comportamental, e a corrupção no Brasil está incluída nessa condição. Portanto, a partir dessas breves considerações, são apresentadas adiante lições de intervenção cultural que podem inspirar ações capazes de potencializar as políticas anticorrupção.

4. INTERVENÇÃO CULTURAL PARA COMBATER A CORRUPÇÃO

A corrupção é um problema social complexo que atormenta brasileiros e brasileiras há anos no Brasil. O extenso número de leis publicadas, normas e regras que regem comportamentos no país, especialmente aquelas voltadas a coibir atos de

corrupção, ainda não foram capazes de promover as mudanças necessárias para reverter esse quadro, indicando, acredita-se, a necessidade de ampliação dos estudos sobre comportamento humano relacionados a essa temática (SEOUDI, 2021).

De acordo com TODOROV *et al* (2021), a análise do comportamento, ao longo de sua consolidação no Brasil, dividiu espaço com perspectivas que debateram o compromisso social da psicologia com graves problemas nacionais. Esse pano de fundo cultural moldou os interesses de autores, e influenciará muitos futuros analistas do comportamento no desenvolvimento de maneiras de resolver problemas sociais. Nesse sentido, a interface disciplinar, que se apresenta especialmente entre as ciências humanas e sociais, vem ampliando seu campo de aplicação ao reconhecer e propor a multidisciplinaridade como caminho. Portanto, apresenta-se adiante algumas lições da intervenção cultural realizada em Brasília, responsáveis pela mudança do comportamento de motoristas e pedestres, e que podem inspirar ações capazes de potencializar as políticas anticorrupção.

a) Planejamento

No planejamento da intervenção a identificação do problema pode ser o ponto de partida. Para MALOTT e GLENN (2006), uma intervenção é justificada a partir da identificação de um problema social que cause danos à sociedade. Assim como o desrespeito à faixa de pedestres, e o elevado número de mortes, a corrupção é um problema social que causa danos à sociedade. Além disso, reconhecer que a corrupção não é uma prática exclusiva de agentes públicos, pois pode ser cometida no dia a dia e por qualquer indivíduo, é um passo fundamental neste processo. Nesse sentido, MACHADO (2007) considera que o comportamento do indivíduo é a base a partir da qual as práticas culturais emergem em uma cultura. Por fim, o planejamento pode envolver, em todas as suas etapas, a colaboração mútua dos seguintes, mas não limitados, intervenientes: sociedade civil, governo, imprensa, entidades religiosas, universidades e órgãos de fiscalização.

b) Comunicação

A comunicação é uma das ações mais importantes a ser considerada no planejamento de uma intervenção. A identificação do público-alvo, os recursos que serão utilizados, a frequência com que será acionada, e até mesmo a linguagem que

será adotada podem ser decisivos para o sucesso da intervenção. Conforme mencionado na Tabela 2, as notícias podem assumir o papel de regras, funcionando como estímulos. Como exemplo, cita-se o jornal Correio Braziliense, que publicou, em 1996, uma série de reportagens com informações sobre o número de mortes. Títulos de impacto como “Sangue no Asfalto”, “Vidas dilaceradas”, “Sinal vermelho” e “Reage Brasília” foram adotados para chamar a atenção do leitor. A sequência de matérias atingiu o seu objetivo e a partir dessa provocação a população brasiliense se mobilizou e organizou uma manifestação, a Caminhada pela Paz, que reuniu mais de 25 mil pessoas nas ruas de Brasília (MACHADO, 2007).

A mídia possui atuação de grande relevância. Ações partiram de jornais, rádios e TV. Outros recursos de comunicação e informação também foram utilizados, como *outdoors* e peças de teatro que foram apresentadas em escolas e locais públicos. Na perspectiva analítico-comportamental, a informação com regras claras e específicas precisa ser determinada quando mudanças são propostas. Além disso, consequências imediatas precisam ser formuladas para que as regras sejam cumpridas (TODOROV, 1987; MALOTT, 1998). Sobre esse aspecto, é importante destacar a força exercida pelas publicações em jornais de notícias, tanto negativas quanto positivas. O jornal Correio Braziliense divulgava com frequência o número de acidentes e mortes, as estatísticas do trânsito, assim como alertas sobre a fiscalização, com aplicação de multas, que seria iniciada. Notícias positivas a respeito das campanhas também eram publicadas. Sobre estas, maiores detalhes são apresentados na letra “f” adiante.

c) Adesão social

A adesão da sociedade depende, em grande parte, dos estímulos apresentados por agências ou grupos de controle. SKINNER (2003), ao propor o conceito de agências de controle, as classificou como: governo, educação, economia, religião e psicoterapia. Estas, no entanto, não são as únicas agências responsáveis por controlar o comportamento humano. Grupos sociais e a família, por exemplo, também desempenham esse papel.

Em Brasília, segmentos do governo, Detran, Polícia Militar, mídia, entidades religiosas, a Universidade de Brasília e a sociedade se uniram neste grande movimento e compuseram, em dezembro de 1996 e janeiro de 1997, respectivamente,

o 1º e o 2º Fórum Permanente pela Paz no Trânsito.

d) Campanhas educativas

Especialmente nos anos de 1996 e 1997, diversas campanhas educativas foram realizadas, pela mídia, nas escolas e em locais públicos. Conforme abordado anteriormente, peças de teatro foram apresentadas em escolas e nas vias públicas da cidade. O “sinal de vida” foi amplamente divulgado. Uma placa de trânsito com uma mãe aberta no centro foi criada e afixada em pontos estratégicos.

e) Estímulo aversivo

Estímulos aversivos são definidos como aqueles que diminuem a frequência do comportamento que os produzem (SKINNER, 2003). A multa, por exemplo, foi designada para punir o condutor que desrespeita as leis de trânsito. Neste caso, o estímulo é classificado como aversivo pois a sua apresentação é seguida por uma resposta de evitação, esquivar ou fuga. Por exemplo, já que desrespeitar a faixa de pedestres pode gerar uma multa, é melhor que a regra de trânsito seja cumprida. Estímulos aversivos são frequentemente usados no controle prático do comportamento, em razão da apresentação imediata do resultado.

f) Estímulo reforçador

O comportamento tem sua frequência aumentada devido a apresentação de um estímulo reforçador (SKINNER, 2003; MACHADO, 2007). Nesse sentido, o reconhecimento e o elogio são, por exemplo, o que a ciência do comportamento chama de reforço positivo, considerado fundamental para a manutenção do comportamento esperado.

Na quinta-feira (1º), das 9h às 11h, haverá ação educativa na faixa de pedestre da plataforma superior da rodoviária do Plano Piloto, próximo ao Conjunto Nacional. À tarde, das 14h às 16h, as equipes de educação estarão na faixa de pedestre do cruzamento entre a Comercial Norte e Sul, próximo à Praça do Relógio. No momento da travessia, os educadores abrirão uma faixa parabenizando os condutores pelos 24 anos de respeito ao pedestre. Nos pontos de visualização, serão disponibilizados ainda uma tenda personalizada com banner e material educativo, além de cavaletes com a frase: “Há 24 anos os moradores do DF deram um passo decisivo: respeitar a faixa de pedestres.” (FERREIRA, 2021, p.1)

O sentimento de orgulho do cidadão brasileiro, ao ter o seu comportamento reconhecido, reforça o estabelecimento da cultura de respeito à faixa de pedestres. Cabe destacar que a notícia citada, acima, publicada pelos principais jornais da cidade, faz parte de um conjunto de matérias e ações realizadas ao longo dos anos no sentido de reconhecer o comportamento de motoristas e pedestres, e com isso estimular o cumprimento das regras e manter as novas práticas culturais. Até os dias de hoje, o dia 1º de abril é comemorado.

Em se tratando de políticas anticorrupção, cita-se como exemplo o Pró-Ética, que é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Instituto Ethos. O objetivo é, entre outros, reconhecer publicamente as empresas que, independentemente do porte e do ramo de atuação, estão comprometidas com a implementação de medidas voltadas para a prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção e fraude. Ações como esta precisam ser ampliadas e a participação das empresas cada vez mais estimulada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção cultural realizada em Brasília responde à preocupação da sociedade local com o alto índice de mortes, causadas por atropelamentos. A mudança no comportamento, tanto de condutores quanto de pedestres, de igual modo, resulta da mobilização de uma grande rede de interações, que envolveu a participação de diversos segmentos do governo e da sociedade, além da participação ativa da mídia. As novas práticas culturais conquistadas, a partir desta intervenção, são reforçadas e mantidas, mesmo decorridos mais de 25 anos.

A união de múltiplos esforços em direção a um objetivo comum produz resultados consistentes. As ações, especialmente o uso de recursos adequados de comunicação, as campanhas educativas e os estímulos, que propiciaram a intervenção realizada em Brasília pode, nas medidas apropriadas, inspirar ações capazes de potencializar as políticas anticorrupção.

Este estudo não teve a pretensão de pormenorizar as ações e interações que foram implementadas e citadas em seu teor, mas terá atingido o seu objetivo ao despertar o interesse pelo diálogo multidisciplinar estabelecido entre as ciências sociais e humanas, essencialmente enriquecidas pelas ciências comportamentais.

REFERÊNCIAS

- Baum, W. M. (2019). Compreender o behaviorismo: comportamento, cultura e evolução. 3. ed. Porto Alegre: Artmed.
- Bernardes, A. (2017). Faixa de pedestre: orgulho tipicamente brasiliense. Correio Brasiliense. Recuperado de <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/especiais/made-in-brasil/2017/04/21/noticia-especial-madeinbrasil,590121/faixa-de-pedestre-orgulho-tipicamente-brasiliense.shtml>
- Boyd, R., & Richerson, P. J. (1985). Culture and the evolutionary process. Chicago: University of Chicago Press.
- Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966. Institui o Código Nacional de Trânsito. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5108impressao.htm (revogada)
- Ferreira, Z. (2022). Brasília completa 25 anos de respeito à faixa. Recuperado de <http://www.detran.df.gov.br/>
- Glen, S. S. (2004). Individual Behavior. Culture and Social Change. The Behavior Analyst, 27, 133-151.
- Machado, V. L. S. (2007). O Comportamento do brasiliense na faixa de pedestre: exemplo de uma intervenção cultural. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília (UnB).
- Machado, V. L. S. & Todorov, J. C. (2008). A travessia na faixa de pedestre em Brasília (DF/ Brasil): exemplo de uma intervenção cultural. Revista Brasileira de Análise do Comportamento / Brazilian Journal of Behavior Analysis, Vol. 4, No. 2, 191-204.
- Malott, R. W. (1998). Rule Governed Behavior and Behavioral Anthropology. The Behavior Analyst, 11, 181-203.
- Malott, M. E., & Glenn, S. S. (2006). Targets of intervention in cultural and behavioral change. Behavior and Social Issues, 15, 31-56.
- Mintz, S. W. (2010). Cultura: uma visão antropológica. Tempo [online]. v. 14, n. 28. <https://doi.org/10.1590/S1413-77042010000100010>
- Secretaria de Estado de Segurança Pública – SSP/DF. (2021). Respeito à faixa de pedestre completa 24 anos no DF. Recuperado de <http://www.ssp.df.gov.br/respeito-a-faixa-de-pedestre-completa-24-anos-no-df/>
- Seoudi, D. R. D. S. E. (2021). Anais do 1º Encontro Anual da Rede Brasileira de Estudos e Práticas Anticorrupção. B. F. Skinner: a análise científica do comportamento e a conduta ética na perspectiva do compliance no Brasil. São

Paulo: Transparência Internacional – Brasil. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1oWUtzMCB0pMgzo16CiQgO0so-sc5nonA/view>

Skinner, B. F. (1971). *Beyond freedom and dignity*. New York: Alfred A. Knopf,

Skinner, B. F. (1987). Why we are not acting to save the world. In *Upon further reflection* (pp. 1-14). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

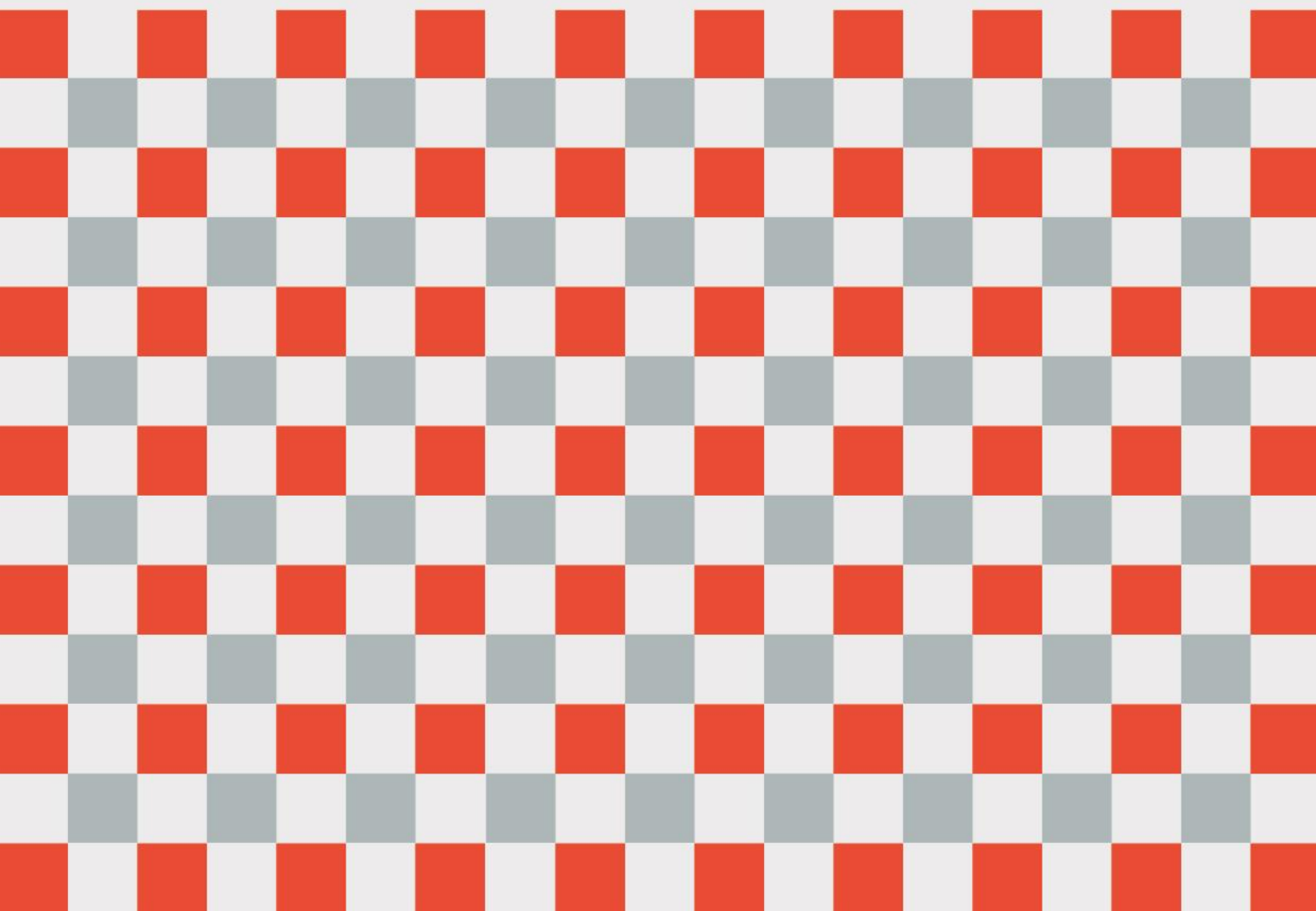
Skinner, B. F. (2003). *Ciência e comportamento humano*. Tradução: João Carlos Todorov, Rodolfo Azzi. 11^a ed. São Paulo: Martins Fontes.

Todorov, J. C. (1987). A Constituição como metacontingência. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 7, 9-13.

Todorov, J.C., Baia, F.H., Freitas-Lemos, R. et al. (2021). A Brief History of the Behavioral Analysis of Culture in Brazil. *Behav. Soc. Iss.* 30, 397–427. <https://doi.org/10.1007/s42822-021-00065-z>

Temas atuais
de **Gestão e
Conformidade**

Capítulo **12**



**SMART CONTRACTS COMO TÍTULOS EXECUTIVOS EXTRAJUDICIAIS NA
FUNDAMENTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL EXECUTIVA**
SMART CONTRACTS AS EXTRAJUDICIAL ENFORCEMENT INSTRUMENTS IN
THE GROUNDS OF EXECUTIVE JURISDICTIONAL GUARDIANSHIP

Éverton Luís Marcolan Zandoná*

RESUMO: O objetivo do *smart contract* é fazer com que a obrigação pactuada entre as partes se transporte para algoritmos, tornando mais célere seu registro, monitoramento e execução. No entanto, o descumprimento contratual de obrigações implementadas em meio físico constitui uma dinâmica diferente aos *smart contracts*, à medida que assumem caráter de título executivo. Assim, o questionamento central estabelece-se na possibilidade dos *smart contracts* fundamentarem procedimento de execução de título extrajudicial. O trabalho objetiva encontrar o equilíbrio entre a taxatividade dos títulos executivos e os novos modelos de negócio e sua formalização, definir pressupostos e requisitos para títulos extrajudiciais em *blockchain* sejam exequíveis, bem como caracterizar a evolução e a mutação dos títulos executivos face à virtualidade. A pesquisa foi desenvolvida, majoritariamente, através do método dedutivo, em que a abordagem inicial se concentrou no título executivo extrajudicial, analisando sua natureza, função, elementos formais e substanciais; e, no segundo momento, investigou-se as características basilares do Direito Digital vinculado aos *smart contracts* e *blockchain*. Por fim, concluiu-se pela imperatividade da manutenção dos requisitos basilares do referido pressuposto executivo, os quais, contudo, podem ser plenamente respeitados através dos próprios mecanismos tecnológicos disponíveis dentro do sistema em que tais pactos estão inseridos.

PALAVRAS-CHAVE: execução; título executivo extrajudicial; *smart contracts*.

ABSTRACT: The goal of smart Contract is to make the obligation agreed between the parties transport to algorithms, making it faster to register, monitor and execute. However, the breach of contractual obligations implemented in physical environment is a different dynamic to smart Contracts, as they assume the character of executive title. Thus, the central questioning is established in the possibility of smart Contracts to justify extrajudicial enforcement procedure. The work aims to find a balance between the taxation of executive titles and new business models and their formalization, define assumptions and requirements for extrajudicial securities in blockchain are feasible, and characterize the evolution and mutation of executive titles in relation to virtuality. The research was developed, mainly, through the deductive method, in which the initial approach focused on the extrajudicial executive title, analyzing its nature, function, formal and investigated the basic characteristics of Digital Law linked to smart

* Mestrando em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS (Bolsa PROEX/CAPES). Integrante do Grupo de Pesquisa “Teoria Crítica do Processo: perspectivas hodiernas do Processo Civil em relação à Constituição, cultura, democracia, inteligência artificial e Poder” (CNPq), coordenado pelo Prof. Dr. Darci Guimarães Ribeiro. Advogado. E-mail: evertonz21@hotmail.com.

Contracts and blockchain. Finally, it was concluded by the imperative of maintaining the basic requirements of this executive assumption, which, however, can be fully respected through the own technological mechanisms available within the system in which such pacts are inserted.

KEYWORDS: execution process; extrajudicial enforcement instrument; smart contracts.

1 INTRODUÇÃO

O título executivo representa requisito fundamental à pretensão executiva, pois cumpre importante função em sua eficácia, à medida que traduz o crédito a ser buscado na ação. Por sua própria natureza, em que se mitiga a dialética do processo de conhecimento, o documento necessita observar o rigor da lei, visto que deste se subteme o direito do credor, em relação ao devedor. Antes de chegar ao poder judiciário, o título extrajudicial nasce no mundo dos fatos, oriundo das mais variadas formas de relações jurídicas, tanto do âmbito civil quanto do comercial.

Do início do desenvolvimento do comércio até a parte final do século XX, tais relações negociais se davam, predominantemente, de modo presencial, constituídas por documento físico que representava a relação entre as partes, no caso: o título executivo.

Todavia, o advento da informática, em pouco tempo, alterou drasticamente as formas e possibilidades de interações sociais existentes, construindo um novo ambiente de comunicação e troca de informações. As transações, antes estabelecidas, unicamente, por meio de uma “moldura concreta”, perdem espaço para a troca de *bits* através da Internet. A vontade passa a ser expressa de modo eletrônico.

Neste trilha, um dos agentes modificadores é o *smart contract*, que, muito além de simples modalidade contratual, representa o produto de uma nova revolução dentro da própria revolução tecnológica. Seu objetivo fundamental é fazer com que a obrigação pactuada entre as partes — seja dar, fazer ou não fazer — transporte-se para algoritmos, no intuito de facilitar e tornar mais célere a parte registral, de monitoramento e a própria execução das disposições pactuadas, além de dificultar, ou então, impossibilitar, o descumprimento de alguma condição, sendo predominantemente utilizado em operações financeiras através de criptomoedas.

No entanto, o descumprimento contratual de obrigações implementadas em meio físico constitui uma dinâmica diferente aos *smart contracts*, à medida que necessitam ser apresentados ao Poder Judiciário como fundamento para execução civil estatal, assumindo, deste modo, os caracteres de título executivo.

Nesta perspectiva, o questionamento central da pesquisa estabelece-se na possibilidade de os *smart contracts* fundamentarem procedimento de execução de título extrajudicial. O trabalho objetiva encontrar o equilíbrio entre a taxatividade dos títulos executivos e os novos modelos de negócio e sua formalização, definir

pressupostos e requisitos para títulos extrajudiciais em *blockchain* sejam exequíveis, bem como caracterizar a evolução e a mutação dos títulos executivos face à virtualidade.

O artigo foi desenvolvido, majoritariamente, através do método dedutivo, em que a abordagem inicial (premissa maior) se concentrou no título executivo extrajudicial, analisando sua natureza, função, elementos formais e substanciais (certeza, liquidez e exigibilidade), além da tipicidade do rol de documentos; e, no segundo momento (premissa menor), investigou-se as características basilares do Direito Digital vinculado aos *smart contracts*, assim como a relação entre *blockchain* e o sistema jurídico hodierno.

Paralelamente, foram aplicadas outras metodologias, a fim ilustrar determinadas hipóteses e objetivos de forma mais completa e coesa. A partir do método comparativo, foi realizado o cotejo entre os títulos executivos tradicionais e os *smart contracts*, possibilitando a visualização das diferenças e semelhanças existentes. Já o método dialético foi aplicado para confrontar as próprias proposições existentes sobre os títulos extrajudiciais, buscando responder as indagações quanto à aplicabilidade no meio virtual.

A construção do estudo justifica-se em decorrência da temática tecnológica em que está inserida ser atual e relevante à sociedade contemporânea, na qual há premente necessidade garantir a confiabilidade aos novos institutos digitais, bem como possibilitar sua adequação os meios processuais de satisfação do crédito.

2 DO TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL

A tutela executiva, ao proporcionar a efetivação da norma jurídica concreta, exige, fundamentalmente, que o conteúdo em si esteja presente na referida norma. Isto é, atos executivos só poderão ser deflagrados mediante a certeza do direito apresentado, o qual estará representado através do título executivo, judicial quando a concretização tem participação do juiz, e extrajudicial quando a própria lei apresenta os requisitos, visto que, além de refletir a relação jurídica que desponta da incidência da norma sobre o suporte fático, detém a eficácia típica de prover a tutela jurisdicional executiva (Zavascki, 2004, p. 265).

Observa-se que, historicamente, durante o período medieval, o nascimento do título extrajudicial exigiu do judiciário o oferecimento de tutela específica ao credor,

conforme descrito por Ovídio Araújo Baptista da Silva (2007, pp. 134-135), tendo em vista a necessidade de tornar a eficácia executiva efetiva, ao mesmo tempo em que estivesse mantida a abstratividade do título, sem que fosse exigido o aval judiciário sobre o direito nele descrito, o que se tornou possível apenas com o reconhecimento da autonomia de determinados documentos, passando a ser o único fundamento da execução.

Dentro desta relação formalizada, conceitualmente, o título executivo pode ser definido como “o ato ou fato jurídico legalmente dotado de eficácia de tornar adequada a tutela executiva para a possível satisfação de determinada pretensão,” como bem sintetizado por Cândido Rangel Dinamarco (2000, p. 456).

2.1 Natureza e Função

A controvérsia se estabelece quanto à natureza do título executivo,⁴² que foi objeto de grande discussão entre processualistas italianos. A primeira corrente doutrinária, capitaneada por Francesco Carnelutti, sustentou a natureza documental do título executivo, o qual consistiria em documento a ser apresentado pelo credor, a fim de obter a tutela executiva, atuando, nas palavras do próprio processualista (CARNELUTTI, 2000, p. 24), como “[...] uma prova, mas uma prova provida da eficácia particular do título legal, que atua no princípio e não no decurso do procedimento, do qual constitui o fundamento indefectível.”

De outro lado, o caráter documental do título foi objeto de crítica por Enrico Tullio Liebman (1946, p. 44), o qual, através da teoria do ato, assevera que o título “[...] traz consigo, digamos assim, acumulada e consolidada toda a energia necessária para que o credor possa efetivamente desenvolver a atividade destinada a atingir o resultado que o próprio título indica ser conforme ao direito,” ou seja, a execução, por representar a atuação prática da lei, coloca o título executivo como expressão da vontade legal, face ao inadimplemento do devedor.

No entanto, atualmente, verifica-se que a dicotomia de posicionamentos não contempla todos os aspectos do título executivo, ficando prejudicado a opção

⁴² As teorias sobre a natureza do título executivo não se esgotam nas correntes apresentadas neste artigo. Cabe considerar a existência da teoria do ato de acerto, de Carlo Furno, e da representação documental do crédito, de Italo Andolina que, no entanto, não tiveram grande permeabilidade no direito processual brasileiro, motivo pelo qual não se mostra necessária uma análise mais detalhada.

exclusiva por apenas uma delas. Predomina na doutrina processual brasileira o entendimento de que ambas se complementam, formando uma teoria mista, em que as correntes do ato e documento estão, necessariamente, vinculadas à caracterização da natureza do título executivo. Pondera-se a soma das duas teorias para justificar, na íntegra, a natureza do título executivo, havendo a possibilidade que, em determinados momentos, uma prevaleça sobre a outra em algum aspecto, porém, ambas se juntam para concretizar a realidade do título (Marinoni, Arenhart e Mitidiero, 2017, p. 71).

Nestas condições, a execução se forja sobre a figura do título executivo, o qual apresenta a função de conceber a ação executiva, que não deve ser confundida com a obrigação em si, tendo em vista que o título tão somente se reveste da executividade necessária, a fim de fornecer o objeto, a legitimidade, bem como estipular as divisas da responsabilidade (Shimura, 1997, p. 113).

Alexandre Freitas Câmara (2014, p. 187) estabelece o elo do título ao interesse de agir, o qual representa uma das condições da ação e exige a existência de dois elementos, a utilidade da tutela jurisdicional pleiteada, assim como a conformidade do provimento e do procedimento adotado, que é representado pelo título executivo, caracterizando-se como “um elemento do interesse de agir *in executivis*”.

Ao se atrelar a função do título executivo ao interesse de agir, emerge a eficácia abstrata que indica a impossibilidade de o juiz deliberar sobre a existência do crédito estampado no documento, visto que apenas ao legislador é autorizado averiguar a probabilidade da existência do direito no momento em que institui a eficácia executiva. Não se trata de mera presunção, a qual é aplicada quando a discussão ocorre em matéria de fato, a fim de contribuir na formação da convicção do julgador, porém, torna-se inviável qualquer ponderação quando inexistente julgamento, à medida que, para a deflagração de medidas executivas, é suficiente o respectivo título (Dinamarco, 2000, p. 471).

Portanto, perceptível que a estrutura da ação executiva se baseia exatamente no conceito de eficácia abstrata do título, tendo em vista a impossibilidade de objeção do executado, o qual não possui nenhum meio de impugnação com plena cognição⁴³

⁴³ Cumpre destacar a possibilidade de apresentação de Exceção de Pré-Executividade dentro da própria execução, na forma do art. 803, parágrafo único, do CPC, a qual, todavia, fica condicionada à discussão das matérias elencadas nos incisos do referido artigo, não havendo, assim, integral condição para objeção à obrigação exigida.

dentro do rito executivo (Guerra, 1998, p. 30), sendo-lhe necessária a oposição de embargos, no entanto, fora da ação executiva.

Em vista disso, o título executivo mostra-se requisito essencial para que haja a execução, uma vez que se encontra previsto em lei, apresenta condições de instrumentalizá-la, evitando qualquer discussão quanto à existência do crédito. Ao juiz, cabe apenas analisar formalmente a presença do título, o qual deverá estar respaldado em lei, autorizando o deferimento da ação executiva (Wambier e Talamini, 2017, p. 76).

Na visão de Enrico Tullio Liebman (1946, p. 24), a execução se mostra justificável quando presente um direito não satisfeito. Por isso, no intuito de que o procedimento se torne adequado, incumbe ao credor demonstrar a veracidade de tal direito, visto que não seria razoável o uso da força por parte dos órgãos públicos sem que houvesse certeza da obrigação.

2.2 Elementos Formais e Materiais

Por se tratar de um documento indispensável à execução, a presença do título executivo, em regra, se torna fundamental. Ampla doutrina⁴⁴ converge sobre a necessidade de que haja a exteriorização do documento na forma escrita. No entanto, há de ser ter claro que o conteúdo do título não traz, necessariamente, ligação direta com a sua forma de exteriorização, porquanto, ao se tratar de execução, o documento não serve para provar o conteúdo, mas, abstratamente, demonstra o que nele está contido (Abelha, 2016, cap. 5).

Em relação ao suporte digital, cabe destacar a posição do próprio Araken de Assis (2018, p. 189), que sustenta a possibilidade de existência do título através da via eletrônica, sendo que seu caráter documental viabiliza o “[...] respectivo suporte: físico ou eletrônico.” Deste modo, os elementos formais do título representam desdobramento fundamental para que haja regularidade na execução intentada, bem como é possível perceber a existência de discussões acerca da utilização do ambiente digital para o título executivo gere efeitos processuais.

As características da certeza, liquidez e exigibilidade permeiam todos os títulos executivos. Todavia, relevante considerar que tais atributos dizem respeito tão

⁴⁴ Neste sentido: Giuseppe Chiovenda (2000, pp. 376-377), Teori Albino Zavascki (2004, p. 268), Sérgio Shimura (1997, p. 134) e Cândido Rangel Dinamarco (2000, p. 483).

somente à obrigação em si estampada no documento (Marinoni, Arenhart e Mitidiero, 2017, p. 78). Como Luiz Rodrigues Wambier e Eduardo Talamini (2017, p. 94) afirmam, o título apenas pode existir ou não, sendo que a presença dos elementos substanciais diz respeito à “representação do direito no título”, mesmo que tal condição não esteja explícita no art. 783 do CPC, cujo texto, como gramaticalmente colocado, leva a conclusão de que se trata de requisitos do título executivo.

Por sua vez, a condição de título executivo não nasce ao arbítrio das partes. Cabe ao legislador conceber quais documentos serão dotados de força executiva, afastando a necessidade de cognição, a fim de apurar a existência da obrigação estampada no documento, diferente dos títulos executivos judiciais, os quais nascem do processo de conhecimento, ou mesmo aqueles que se submetem à tribunal arbitral de litígios sobre tutelas judiciais disponíveis, em que há ampla oportunidade do contraditório às partes, os títulos executivos extrajudiciais, em um primeiro momento, não passam pelo crivo judicial (Wambier e Talamini, 2017, pp. 77-78).

Em função disso, a tipicidade dos títulos executivos se mostra através do art. 784 do CPC, que determina, de forma imperativa, quais serão os títulos extrajudiciais considerados como executivos, arrolando, em seus incisos, taxativamente, as possibilidades outorgadas pelo legislador. Importante referir que o inciso XII indica a perspectiva de outros documentos dotados de força executiva fora do código processualista, no entanto, impõe, invariavelmente, a outorga legal do atributo.

3 SMART CONTRACTS

Os *smart contracts*, muito além de uma modalidade contratual, representam o produto de uma nova revolução dentro da própria revolução tecnológica. Inicialmente, pode-se definir um *smart contract*, na percepção de David Casz Schechtman como:

a manifestação digital de um contrato, no sentido de que o acordado entre as partes é transformado em um código de computador autoexecutável, ou seja, capaz de implementar as condições acordadas pelas partes independentemente de intervenção humana (seja de qualquer das partes ou de algum intermediário). (Schechtman, 2019),

Atualmente, associa-se a tecnologia à *blockchain*, a qual será analisada com mais profundidade no próximo tópico. Contudo, o termo *smart contract* fora cunhado por Nick Szabo ainda em 1994, para definir a escrituração de obrigações e seus

reflexos, como cláusulas penais e bonificações, em um código de programação em que o próprio sistema (computador) executa as avenças contratuais sem haver a interferência de agentes físicos (humanos) (Stokes, 2017, p. 124).

O objetivo fundamental do *smart contract* é fazer com que a obrigação pactuada entre as partes — seja dar, fazer ou não fazer — se transporte para algoritmos, no intuito de facilitar e tornar mais célere a parte registral, de monitoramento e a própria execução das disposições pactuadas, além de dificultar, ou então impossibilitar, o descumprimento de alguma condição, sendo predominantemente utilizado em operações financeiras através de criptomoedas (Moreira, 2019).

Rodrigo Fernandes Rebouças (Rebouças, 2018, p. 56) entende que este novo modo de contratação apresenta uma característica mista, reunindo parte dos contratos intersistêmicos e outra dos interpessoais. O próprio autor explica que:

Uma vez realizada a prévia programação de todo o instrumento contratual e respectivos direitos e obrigações das partes (fase interpessoal), os quais serão eletronicamente verificados tal como o pagamento e/ou a entrega de determinado bem ou serviço, haverá a automática execução eletrônica de todas as demais obrigações contratuais, tais como a liberação de garantias, pagamento do preço, remessa do produto ao comprador, etc. (fase intersistêmica). (Rebouças, 2018, p. 57)

No entanto, como todas as contemporaneidades tecnológicas, os *smart contracts* trazem vantagens e desvantagens, fundamentalmente quando utilizam plataformas *blockchain*. Positivamente, apresentam atuação descentralizada, não necessitando da presença de um intermediário, afastam a necessidade de interpretação quanto às avenças pactuadas e apresentam um grau significativo de segurança (Schechtman, 2019). Em contrapartida, uma vez programado determinado termo ou condição, em regra, não será mais possível desfazê-lo; denotam um custo de manutenção elevado, em função do consumo energético para o processamento dos dados; bem como as informações inseridas no sistema serão públicas para todos os usuários, o que, muitas vezes, não é o objetivo dos contratantes (Schechtman, 2019).

Perquirir a validade jurídica do *smart contract* se torna um tanto desnecessário, uma vez que, conforme afirma Rodrigo Fernandes Rebouças (2018, pp. 129-130), “haverá mais tranquilidade quanto a comprovação da efetiva contratação e sua respectiva declaração de vontade, a qual estará respaldada pela gravação de uma

série de informações relevantes à segurança jurídica da validade do contrato.” Assentam-se questionamentos em relação ao descumprimento contratual, pois, não obstante a garantia de execução integral das cláusulas contratuais, em obrigações que importam no cumprimento em meio físico, é real a possibilidade de inadimplemento, o que implicaria na necessidade de utilização do *smart contract* como título executivo. Neste trilho, outro ponto interessante levantado por David Casz Schechtman (2019) é a alternativa de, primeiramente, efetuar-se um pacto tradicional, através de outros formatos (contrato físico ou eletrônico), para, depois, levar as avenças para os algoritmos programados.

Em suma, os *smart contracts* revestem-se de um enorme potencial econômico e negocial. Em pouco tempo, estarão, efetivamente, inseridos no cotidiano, apontando-se as operações financeiras como a favorita para utilização da tecnologia, muito pela segurança ofertada (Stokes, 2017, p. 146). Cabe ao ordenamento jurídico se manter atento aos futuros desdobramentos do uso das plataformas e a forma como serão dirimidos os litígios oriundos destas relações, principalmente, o inadimplemento e a possibilidade de execução civil.

4 BLOCKCHAIN

Dentro da temática trabalhada, a *blockchain* afigura-se alinhada aos *smart contracts*, entretanto, o potencial e o caráter inovador da tecnologia são tamanhos que merecem uma análise mais detalhada, à medida que poderão, futuramente, implicar em mudanças mais incisivas ao procedimento executório. Nas palavras de Rodrigo Moreira (2019):

A tecnologia é, na essência, uma rede formada por elos de uma grande corrente – daí o nome “blockchain”, que, traduzido livremente, significa “rede de blocos” – que armazenam informações de forma descentralizada, pública e segura. É como um grande “livro-razão” (ledger), um banco de dados potencialmente global que pode armazenar virtualmente qualquer tipo de informação, desde transações financeiras até registros imobiliários, passando por resultados eleitorais, contratos e diversas outras aplicações.

A *blockchain* permite que haja uma conexão direta entre os usuários (ponto a ponto), sem a presença de um terceiro intermediador, sendo que, por meio de blocos contendo as informações de registros gravadas, a transação será efetuada, mediante validação por outros usuários, permitindo uma cadeia linear e temporal

descentralizada, sem uma central que armazena todos os dados, trazendo, assim, a promessa de grande segurança, inviolabilidade e inalterabilidade (Alvarez, 2019).

Inicialmente, a *blockchain*, idealizada e desenvolvida pelo japonês Satoshi Nakamoto, em 2008, surgiu como uma plataforma para viabilizar a criação de um novo tipo moeda virtual, o *bitcoin*, cujo gênero é hoje denominado criptomoedas (Moreira, 2019). Porém, logo se percebeu que as potencialidades de utilização eram muito maiores, como em atividades notariais e registrais, movimentações bancárias em geral, indústria fonográfica, defesa de direitos humanos e até de prerrogativas constitucionais, entre outros, conforme elenca Jose Humberto Fazano Filho (2018).

Todavia, isso tudo implica na possibilidade que atos dotados de efeitos jurídicos venham a ocorrer de forma descentralizada, acarretando potenciais conflitos de jurisdição, ou mesmo na impossibilidade de aplicação de normas jurídicas vigentes, à medida que não há uma autoridade centralizadora, nem previsão normativa para caracterizar a função desempenhada pelo ente validador das transações (Alvarez, 2019).

De qualquer modo, importa compreender que a *blockchain* inaugura uma nova perspectiva às relações interpessoais, haja vista que permite a verificação da autenticidade de atos praticados de modo rápido e seguro. Em função disso, eventuais discussões que demandem interferência estatal, em especial a adoção de procedimento executório, mostram-se plenamente viáveis, bem como prováveis no horizonte próximo, tendo em vista que haverá pactos escritos, mesmo que na forma de códigos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O título executivo, muito além de instruir a demanda executiva e autorizar que medidas coercitivas sejam deflagradas contra o executado, representa o alicerce de todo um procedimento, verdadeiro instituto jurídico, construído ao longo dos anos por juristas pátrios e estrangeiros. Compreende-lo requer atenção a todos os requisitos e exigências, haja vista seu caráter puramente procedimental e positivo. De certo modo, a dificuldade amplifica-se quando necessária a conjugação com outro fenômeno notadamente novo e instigante, como o Direito Digital, o qual ainda busca fixar raízes e ganhar, inclusive, mais atenção dos operadores jurídicos.

De fato, não há como negar a complementação mútua que se opera entre as teorias do título como documento e ato. Francesco Carnelutti, ao considerar o título executivo como prova legal, de algum modo, acaba por estabelecer um requisito mais formal do que substancialmente jurídico, o que impossibilita qualquer filiação completa com a teoria apresentada. Todavia, aos títulos eletrônicos, ela se mostra deveras relevante, à medida que a teoria do ato de Enrico Tullio Liebman prejudica a compreensão do título extrajudicial pelo fato da eficácia ser dada por lei, diferente da sentença judicial, justamente por não haver regramento específico aplicável aos títulos executivos eletrônicos. Em função disso, a teoria do documento vai ao encontro da existência de títulos formalizados eletronicamente, pois a eficácia se encontra no fato de a obrigação se corporificar documentalmente e provar a relação existente.

Perceptível que os elementos formais estão diretamente relacionados à discussão do documento eletrônico. A unanimidade doutrinária concebe a necessidade de que o título respeite a forma escrita, a fim de que traga as informações necessárias à execução. Neste aspecto, é inegável o cumprimento do requisito para os documentos avançados através do ambiente digital, uma vez que a pactuação antes no papel e agora realizada por meio da *Internet* resguarda todas as informações que seriam inseridas no meio físico. Sob este aspecto, a *Internet* pode ser vista como um veículo importante para este tipo de formalização. Pode-se questionar a veracidade das informações ali contidas, todavia, tal perspectiva deve ser considerada uma questão de ordem técnica relacionada ao suporte digital escolhido, não cabendo ao Direito, em todos os momentos, suscitar que os códigos (*bits*) não sejam reais, pois, desta forma, a arguição de falsidade documental deveria ser a regra dentro do exame de admissibilidade exarado pelo juízo da execução.

Portanto, o presente artigo buscou analisar a viabilidade de execução dos *smart contracts*, podendo concluir que, observados determinados requisitos e circunstâncias, existe executividade nestes documentos pactuados em ambiente eletrônico, sem que, contudo, novos desdobramentos, tecnológicos ou jurídicos, possam surgir e modificar as perspectivas traçadas, seja para ampliar ou restringir as possibilidades de execução.

REFERÊNCIAS

- Abelha, M. (2016). *Manual de execução civil* (6ª ed.). Rio de Janeiro: Forense.
Recuperado de:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530971144/cfi/6/10!/4/2/4@0:100>
- Alvarez, F. O. C. R. (2019). Novas tecnologias: o direito e o diálogo com o blockchain – perspectivas jurídicas sob o prisma do direito civil. In *Revista de Direito e as Novas Tecnologias*, I(2). Recuperado de:
<https://revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9a0000016d91c33befaca0fb19&docguid=lc97c0b60461811e9a06301000000000&hitguid=lc97c0b60461811e9a063010000000000&spos=1&epos=1&td=100&context=79&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>
- Assis, A. (2018). *Manual da execução* (20ª ed.). São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- Câmara, A. F. (2014). *Lições de direito processual civil* (23ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Carnelutti, F. (2000). *Instituições do processo civil* (vol. 3, tradução de A. S. W. Batista). São Paulo: Classic Book.
- Chiovenda, G. (2000). *Instituições de direito processual civil*. Campinas: Bookseller.
- Dinamarco, C. R. (2000). *Execução civil* (7ª ed.). São Paulo: Malheiros Editores.
- Fazano Filho, J. H. (2018). Perspectivas para a tecnologia blockchain. In *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, I(81), 141-158. Recuperado de:
<https://revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9a0000016d91c00b8b76617b5c&docguid=I091e4c70a82f11e8a09001000000000&hitguid=I091e4c70a82f11e8a090010000000000&spos=1&epos=1&td=100&context=61&crumbaction=append&crumblabel=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>
- Guerra, M. L. (1998). *Execução forçada: controle de admissibilidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Liebman, E. T. (1946). *Processo de execução*. São Paulo: Saraiva.
- Marinoni, L. G., Arenhart, S. C. e Mitidiero, D. (2017). *Novo curso de processo civil* (3ª ed.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Moreira, Rodrigo. (2019). Investigação preliminar sobre blockchain e os smart contracts. In *Revista de Direito e as Novas Tecnologias*, I(3). Recuperado de:
<https://revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b0000016d91d6f0f1d32e3ab1&docguid=I4d399c8097ca11e9933901000000000&hitguid=I4d399c8097ca11e99339010000000000&spos=1&epos=1&td=100&context=114&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>

label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1

Rebouças, R. F. (2018). *Contratos eletrônicos: formação e validade: aplicações práticas* (2ª ed.). São Paulo: Almedina.

Schechtman, D. C. (2019). Introdução a smart contracts. In *Revista de Direito e as Novas Tecnologias*, I(4). Recuperado de: <https://revistadoSTribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b0000016d91d95ee44cb861e2&docguid=I482c5a10b2e211e9b93601000000000&hitguid=I482c5a10b2e211e9b9360100000000000&spos=1&epos=1&td=100&context=129&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>

Silva, O. A. B. (2007). *Jurisdição e execução na tradição romano-canônica* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Forense.

Stokes, M R. e Ramos, G. F. (2017). Smart contracts. In *Actualidad Juridica*, 46, 124-127. Recuperado de: <https://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=938b22c7-7e2f-4a7a-84e1-f8eeb5457cf8%40pdc-v-sessmgr02>

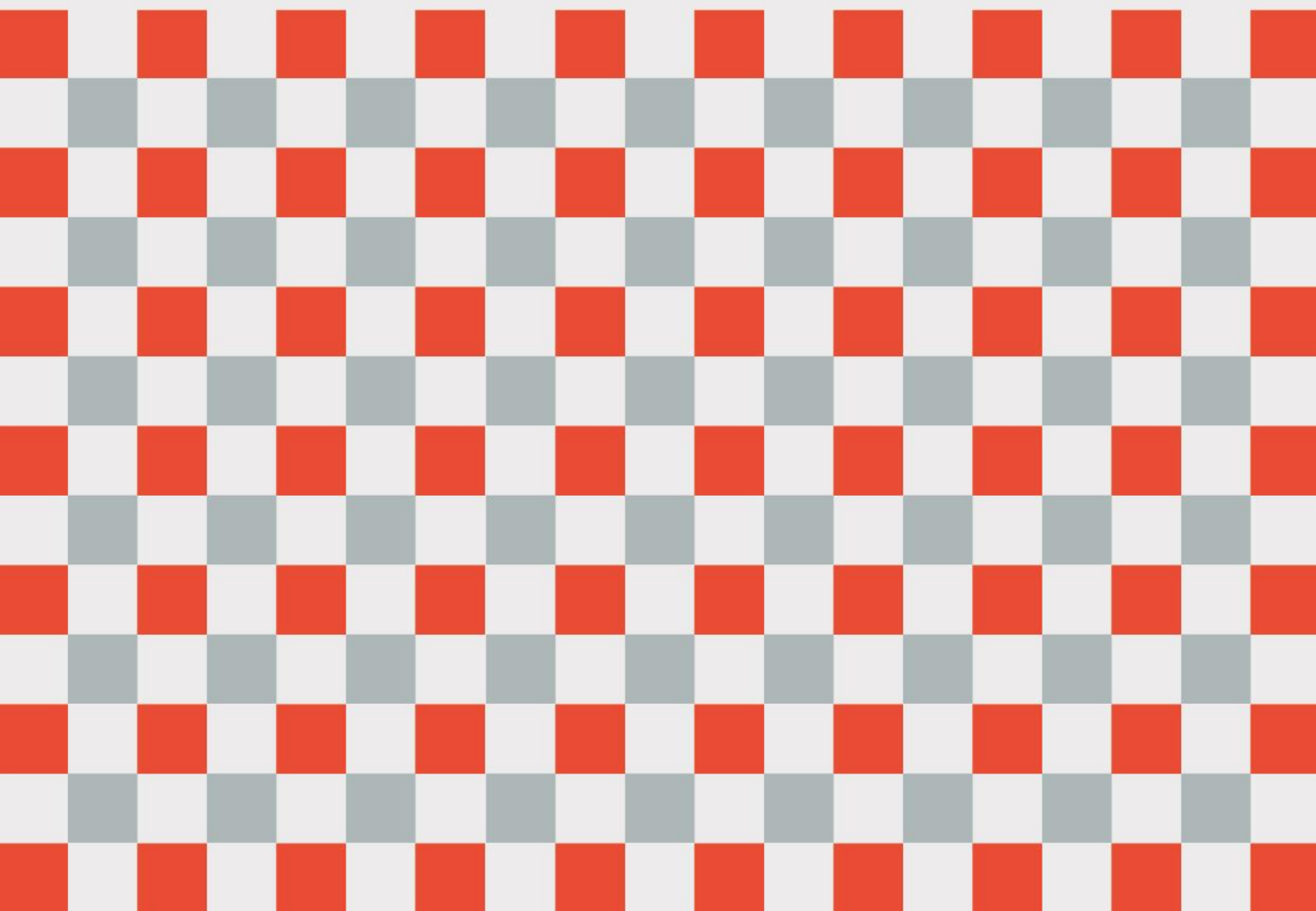
Teixeira, T. (2014). Os títulos de crédito eletrônicos são viáveis? In *Revista de Direito Empresarial*, I(5), 83-105. Recuperado de: <https://revistadoSTribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b0000016da6353be79d7204f5&docguid=Ife9fbd60510711e48870010000000000&hitguid=Ife9fbd60510711e488700100000000000&spos=1&epos=1&td=100&context=16&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>

Wambier, L. R. e Talamini, E. (2017). *Curso avançado de processo civil* (16ª ed.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Zavascki, T. A. (2004). *Processo de execução: parte geral* (3ª ed.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Temas atuais
de **Gestão e**
Conformidade

Capítulo **13**



THE NEW REALITIES OF TOURIST EXPERIENCES WITH THE USE OF ELECTRONIC TOOLS

Aldira Raquel Paula Maia ⁴⁵

ABSTRACT: Technology, in recent years, has experienced significant advances, which allows us to say that we are currently living in a digital age. The internet allows the constant exchange of information and communication between individuals, the reduction of physical spaces, the crossing of barriers, among many other facilities. In a context of user immersion in digital media, the dissemination of information entails an incessant need to update and consume content. The information is essential to the tourism sector and, therefore, technology becomes an indispensable tool for the qualified operation of the sector. In view of this, the present work sought to analyze how electronic tools provide new realities of experiences in the tourism sector. It was decided to use as methodological procedures the bibliographical research in books and articles, as well as documentary research. In relation to the form of approach of this work, the quali-quantitative research was employed. It was possible to verify that electronic tools bring about new configurations and new travel experiences, considering that it allows the tourist to have access to platforms and mechanisms that enable the choice, definition and acquisition of tourism products and services.

KEYWORDS: Technology; Digital media; Electronic Tools.

⁴⁵ PhD student in Tourism at the University of Lisbon. E-mail : professoraraquelmaia@gmail.com

1. INTRODUCTION

Contemporary society is experiencing a time of continuous and significant advances and technological innovations. As a result of this fact, the means of social communication have expanded their capacity to allow constant exchanges of information and communication between individuals.

In regard to consumer relations, the means of technology allow the configuration of new relationships between consumers and suppliers, as well as allowing the advertising of numerous brands, services and goods. The context of globalization and the rise of the internet and mass media have provided an increase in the dissemination and publication of content in the most varied media.

Due to the current scenario of globalization and the significant and frequent technological innovations, consumer relations undergo several changes, making it possible, in this sense, for the wide dissemination of companies that exhibit their brand, services and products.

This dissemination can be carried out in different ways and with the use of different instruments, with a view to reaching as many people as possible. Thus, the media and social networks become tools used by a large number of individuals, a fact that allows the marketing strategy of the most varied sectors.

In this way, it is possible to say that the internet allows constant interactions between individuals, as well as instant access to information. In this sense, individuals become a direct part of various processes and relationships in which they were previously a mere participant.

This is the case of the tourism sector, where new digital technologies and new electronic tools allow constant exchange of information between individuals, as well as the dissemination of products and services by tourist companies.

As a result, currently, there is a significant change in tourist experiences, due to the use of digital tools. These changes occur from the moment of searching and choosing the tourist destination, to the moment of enjoying the trip.

Nowadays, there is a range of digital tools that allow these experiences. Among these tools, there are websites and applications, which allow the most varied resources: interaction with other users, exchange of information, visualization of reports and experiences, evaluations. Examples include: Booking.com, TripAdvisor, Airbnb, among others.

Thus, it is possible to observe that digital means provide the development of the tourism sector, since these mechanisms bring numerous benefits, such as interaction among consumers, the customization of the product or service offered, the increase of points of sale and dissemination, the cooperation among partners, among others. In this way, these tools help tourists in their process of choosing, deciding and purchasing certain products and services, in addition to encouraging this process.

In this sense, the present work seeks to analyze the new realities of tourist experiences with the use of electronic tools made available to consumers in the digital age.

Regarding the methodology, it was chosen to use as methodological procedures the bibliographic research in books, scientific articles, dissertations, theses and reports present on the internet, as well as documentary research, which works with current data and documents that have not received analysis and treatment. scientific. The use of such a research method is justified by the need to use current information that addresses the topic. Regarding the approach of the present work, a qualitative-quantitative research was used.

2. DEVELOPMENT

With the consequent advance of technology and the means of social communication, several transformations were observed in the daily life of individuals, such as the forms of interaction, communication, and information exchange.

The internet, which has brought connectivity and transparency to the lives of individuals, is responsible for countless changes in contemporary society. In this sense, social media eliminates geographic and demographic barriers, allowing people to connect and communicate, and companies to innovate through collaboration (Kotler et al., 2017).

Thus, it can be observed that the internet and new media, allow the continuous interaction and exchange of information of the users, as well as the readiness of the reach to information.

In this scenario, add Cooper et al. (2008) that information and communication technologies and the Internet provided a second industrial revolution in the late 1990s, given that the development and application of computerized systems showed

significant acceleration, as well as enabling their use for a wider range of business functions and activities.

Nowadays, computers are no longer used exclusively in the workplace, for sending e-mails, preparing documents and other activities exclusive to the workplace. This is because, nowadays, it is possible to access technologies and digital media everywhere and, for this reason, they become part of the daily activities of society, both considering each individual and the whole collectivity. (Araujo & Vilaça, 2016).

It is important to mention that communication is inherent to the individual, and in contemporary society, this communication has an essential role, being inserted in the daily life of individuals and the community, for various purposes and facilities. Technology is inserted in the school context, in the scope of work, leisure, among others.

With the introduction of new technologies, and their constant improvement and renewal, the world of communication has undergone a notorious and irreversible revolution, in view of the fact that the ways of communicating have multiplied, allowing for greater efficiency and fluidity in the transmission of messages and information (Matias, 2016).

In this sense, the use of digital technologies leads to a new way of connecting users in contemporary society, given that the daily life of individuals is shaped by digital technologies. Thus, in modern cities, different services with technological solutions are offered to users of urban space, contributing to the development of these spaces (Araujo & Vilaça, 2016).

In other words, it is possible to observe that advances in technology provide changes in all areas of society. This is because digital media are present in the daily lives of citizens in different ways.

In this way, in the midst of the user's immersion in digital media, in this environment in which the circulation of information causes a constant need to update and consume content, a scenario can be observed in which the user seeks not only information, but also interaction. (Bernardazzi & Costa, 2017).

Therefore, social media are widely used instruments in contemporary society. With the emergence of new means of communication and advances in technology, new tools and new opportunities have emerged, which has led to a change in the communication paradigm, updating and adapting itself (Matias, 2016).

The intensification of technology and connectivity motivated a convergence of human behavior, which had already been noticed in recent years, and led to changes in marketing practices, given that new trends are emerging, such as the sharing economy, content marketing, the customer relationship management strategy through social networks, among others (Machado & Oliveira, 2018).

In this context, the new media directly affect individuals, given that they are capable of causing permanent and irreversible changes in the way citizens communicate, seek information and also in the way they receive, interpret and update it (Matias, 2016).

It is also possible to affirm that, nowadays, we live in an era in which territorial borders are crossed by vitality, not knowing physical limits, and it is possible, therefore, to perform several tasks that before required physical displacement, now only with access to internet-connected devices. (Taufer, 2020).

The emergence and development of the Internet led to the strengthening of the international computer network, enabling individuals and organizations to access a range of multimedia information and knowledge sources, regardless of their location or ownership and often free of cost (Coopert et al., 2008).

The society driven by significant technological innovations had its maximum impact reached in a recent moment, due to the convergence of multiple technologies, and this technological advance is capable of providing the promotion of several sectors of the economy, in addition to promoting more competitiveness among the brands and organizations (Machado & Oliveira, 2018).

Thus, the post-modern world has brought about new ways for individuals to relate to each other, and technologies are an intrinsic part of the new configurations and organizations, including temporal and spatial (Taufer, 2020).

In this way, due to the connectivity that marks today's society, the weight of social conformity is increasing across the board. Consumers increasingly care about the opinions of others and share their opinions. The internet, especially social media, has facilitated this major shift by providing the platforms and tools (Kotler et al., 2017).

Social media and social networks have become popular and brands take advantage of these new channels as a way to expose their products, and these new online environments, which provide instant interaction between people, have made

social networks a means of mass communication for sharing content, opinions, experiences between people (Ratcheva, 2017).

It is important to mention that discussing the tourism sector necessarily implies covering discussions about consumption, causing a complex and polarized relationship between tourism and consumption to be established (Paula & Faria, 2021).

Tourism is a sector that is constantly growing and, in this scenario, the advancement of technologies has significantly contributed to transforming people's travel experience (Rossi & Ramos, 2019).

In tourism, Cooper et al. (2008) point out that technology is increasingly present in this sector, and tourism is in an appropriate position to take advantage of advances in information technology, which range from the use of the internet to organize trips and search for information about tourist destinations, to the use of mobile telephony, to the innovative role played by technology in presenting and interpreting tourist destinations.

The rapid growth in the number of travelers from the 1990s on, as well as the demands for sophisticated, specialized and qualified products, imposed the need to use information and communication technologies (Cooper et al., 2008).

For example, it is appropriate to reflect on the functions previously performed by tourism agencies; today, information can be accessed directly by tourists, who can organize their own packages, purchase tickets on the internet, search for information directly through various websites or digital media (Taufer, 2020). That's because these technologies and new electronic tools make it possible for travelers to access reliable and secure information and make reservations in a fraction of the time, cost and convenience required by conventional methods. (Cooper et al., 2008).

Thus, the significant development of tourism supply and demand has made information and communication technologies a mandatory tool to allow the commercialization, distribution, promotion and coordination of the sector (Cooper et al., 2008).

In this sense, the internet is a tool that makes information about destinations, packages, travel, accommodation, services and prices available. In addition, it is possible that the consumer, before making the choice of destination and purchasing

the desired products and services, has access to images, reviews, experience reports, interaction with other people, among others.

This is because, in the contemporary era, marked by digital and the significant evolution of the internet, the way companies promote their products and services has also followed this evolution (Santos, 2018).

Information is essential to the tourism sector and, therefore, technology becomes an indispensable tool for the qualified operation of the sector. Unlike durable goods, intangible services cannot be physically displayed or examined at the point of sale, before the purchase is made. Thus, these services are usually acquired prior to their use and outside the place of consumption. As a result, they rely exclusively on presentations and descriptions by the travel agent and other intermediaries in their ability to attract consumers (Cooper et al., 2008).

Consumer trust is no longer the same as it has been since digital: in the past, consumers were influenced by advertising campaigns. They also looked for specialists and qualified people to speak on the subject. Currently, research from different sectors shows that most consumers believe more in social media factors such as friends, relatives, social networks followers and their digital influencers than in marketing campaigns (Kotler et al., 2017).

Given this, it is possible to observe that advances in technologies and the popularization of social media lead to changes in the way of sharing and disseminating information related to travel and leisure. Social media platforms have been presented as mechanisms that enable the online recording and sharing of experiences and image records (Paula & Faria, 2021).

Paula and Faria (2021) state that, in addition to digital media providing this content dissemination, communication channels function as true portals for direct communication with tourists.

As a result, information technologies and the internet have enabled tourism organizations to develop their processes and adapt their management, in order to take advantage of emerging digital tools and mechanisms, to increase their internal efficiency and manage their capacity and profit more; effectively interacting with consumers and personalizing the product; revolutionize intermediation and increase points of sale; empowering consumers to communicate with other consumers; enable efficient cooperation between partners; enhance the operational and geographic scope

by offering strategic tools for global expansion (Cooper et al., 2008).

As a result of this current technological scenario, consumers have increasingly used these mechanisms. Therefore, new websites and applications appear, aiming to provide a better tourist experience to consumers.

An example of this is “Booking.com” (website and app). According to information obtained on the website, this platform provides a virtual booking service, where accommodation providers offer their services and products. The platform does not buy or sell booking services, and the user pays the provider directly.

Furthermore, the website “Booking.com” clarifies that, when making a reservation through the platform, the consumer has a direct contract with the Provider, this platform being only an intermediary at the time of purchase. As part of this contractual relationship, the Providers pay the commission to Booking.com, as soon as the consumer has benefited from the Provider's service or product.

On this platform, the user can have access to reviews carried out by people who previously had access to a particular location and reservation. This facilitates the decision and choice of the tourist.

Another example is TripAdvisor. According to the website, TripAdvisor is used to obtain reviews of hotels and restaurants. Thus, both in the planning and travel phases, the site is used to compare prices for airline tickets, accommodation, cruises, attractions and restaurants.

In the relationship between interactive platforms and tourists, by sharing their experiences and images of the visited destination, they contribute to the construction of the tourist image (Paula & Faria, 2021).

In this way, with the advent of the internet and new digital technologies, information acquires ease of reaching people, who have come to have a greater ease in meeting their information needs. As a result, technologies start to encourage travelers and provide them with information favorable to their decision to travel (Bezerra & Silva, 2016).

Thus, it is possible to observe a trend towards the re-intermediation of tourism, when a variety of online actors emerge to bridge the gap between providers and users, including hotel consolidators, electronic travel agencies and destination management organizations (Cooper et al., 2008).

Therefore, according to Araujo and Vilaça (2016), digital tools, by allowing the

potentialization of communication, do not present themselves only as a means of relationship between users, but are considered sources of information, as well as an instrument that promotes mobilization and brings about changes in society.

Also according to the authors, social networks, as a source of research and news, are capable of promoting interactivity and the participation of individuals who make use of them, which entails not only access to information, but also the possibility of disclosing.

In this way, the dissemination of tourist spaces and destinations in the media can be considered essential in the tourist decision and choice process, since the information disseminated creates a global representation of these places and cultures, encouraging the desire to visit, contemplate and consume that particular destination (Marujo & Cravidão, 2012).

When information is disseminated in digital media, it is characterized as virtual and available for consultation, regardless of the geographical coordinates of its physical support (Paula & Faria, 2021).

Electronic tools, therefore, help the tourist to make decisions about the choice and planning of the trip. The media are relevant in this process, as they work with the target audience's imagination so that consumption occurs (Rossi & Ramos, 2019).

Thus, in recent years and due to advances in technology, tourists have used digital tools and other interactive means to enable them to plan their trips at all stages.

According to Paula and Faria (2021), both the dissemination of actions and the construction and reconstruction of the image of a particular tourist destination can be enhanced through digital interaction platforms.

Thus, online tourism provides opportunities for business expansion in every sense: geographic, marketing and operational. Several factors have made these technologies an integral part of tourism, such as: economic necessity, as fierce global competition demands maximum efficiency; rapid advances in technology, which provide new market opportunities; low barriers to entry, allowing many new entrants into the market; improvements in the pricing of technologies and increased consumer expectations as they begin to use advanced products and expect better quality of presentation and service (Cooper et al., 2008).

3. CONCLUSION

The work aimed to analyze the new realities of tourist experiences with the use of electronic tools made available to consumers in the digital age.

It was found that with the consequent advancement of technology and the means of social communication, several transformations were observed in the daily life of individuals, such as the forms of interaction, communication, exchange of information.

Thus, with the introduction of new technologies, and with the constant improvement and renewal of these, the world of communication has undergone a notorious revolution and irreversible, in view of the fact that the ways of communicating have multiplied, allowing for greater efficiency and fluidity in the transmission of messages and information.

These changes have also been seen in the tourism sector. Technology is increasingly present in this sector, and tourism is in an appropriate position to take advantage of advances in information technology, which are presented from the use of the internet for travel arrangements and the search for information about tourist destinations.

Thus, information technology and the internet have enabled tourism organizations to develop their processes and adapt their management, in order to take advantage of emerging digital tools and mechanisms, to increase their internal efficiency and manage their capacity to make more profit; to interact effectively with consumers and personalize the product; to revolutionize intermediation and increase the points of sale; to empower consumers to communicate with other consumers; to enable efficient cooperation between partners; to enhance operational and geographical scope by providing strategic tools for global expansion.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

Araujo, E.V.F., & Vilaça, M.L.C. (2016). Connected society: technology, citizenship and info-inclusion. In E. V. F. Araujo, & M. L. C. Vilaça (Orgs.), *Technology, society and education in the digital age*. Duke of Caxias: Unigranrio.

Bernardazzi, R., & Costa, M.H.B.V. (2017). Content producers on Youtube and the relationship with audiovisual production. *Communicare Magazine*, 17, 146-161.

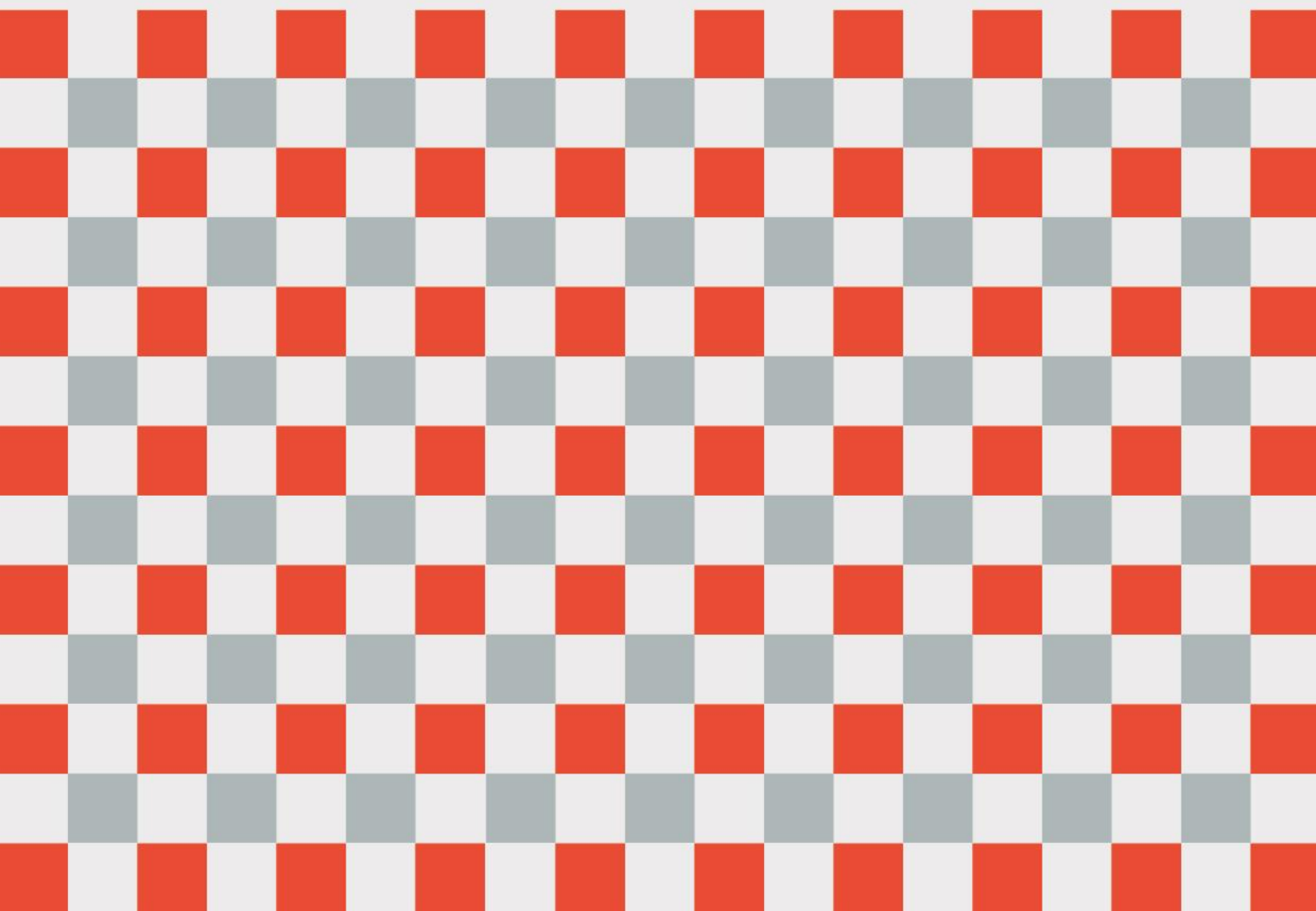
- Bezerra, L.T., & Silva, F.F. (2016, setembro). The construction of the tourist experience through the image and imagination of the traveler. *Anais do Seminário ANPTUR*, São Paulo, SP, Brasil, 13. Recuperado de <https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/13/567.pdf>
- Booking.com. How our online booking service works – Accommodations. Recuperado de https://www.booking.com/content/how_we_work.pt-br.html
- Cooper, C., Fletcher, J., Gilbert, D., Wanhill, S., & Fyall, A. (2008). *Tourism: principles and practice*. Porto Alegre: Bookman.
- Kotler, P., Kartajaya, H., & Setiawan, I. (2017). *Marketing 4.0: from traditional to digital*. Rio de Janeiro: Sextant.
- Machado, J.P.G.L., & Oliveira, P.N. (2018). *Marketing 4.0: case study of managing digital influencers in a startup* (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Marujo, M.N., & Cravidão, F. (2012). Tourism and Places: a geographical view. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10(3), 281-288.
- Matias, C.I.M. (2016). *Youtube as a strategic communication medium* (Relatório de Estágio). Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal. Recuperado de <https://document.onl/documents/o-youtube-como-meio-de-comunicacao-estrategica-rio-de-introducao-.html?page=1>
- Paula, K.A., & Faria, R.C. (2021). Tourism, culture and social media: new ways of approaching the subject and space in times of pandemic. *Geografares*, (32), 178-196. Recuperado de <https://pesquisa.bvsalud.org/global-literature-on-novel-coronavirus-2019-ncov/resource/pt/covidwho-1371166>
- Ratcheva, A.E. (2017). *The influence of digital influencers in the purchase decision process of the female audience* (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba, PR, Brasil. Recuperado de <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/52978/R%20-%20E%20-%20ACEA%20EVGUENI%20RATCHEVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rossi, J., & Ramos, C. M. Q. (2019). The relevance of smartphone use during the tourist experience. *Rev. Tour Vision and Action*, 21(3), 265-290. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/tva/a/VFWBXvL9j7QSStDRnJXCxst/?lang=pt#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20Turismo,economy%2C%20big%20data%20e%20mobile.>
- Santos, T.C. (2018). *The influence of blogger Thássia Naves on social networks in the purchase decision of her followers in the clothing sector* (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal de Uberlândia – UFU, Uberlândia, MG, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/23480?mode=full>

Taufer, Lisele. (2020). *Tourism, virtual reality and tourist experience: reflective approaches* (Dissertação de mestrado). Universidade de Caxias do Sul – UCS, Caxias do Sul, RS, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/6782/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Lisele%20Taufer.pdf?sequence=1>

TripAdvisor. About TripAdvisor. Recuperado de <https://tripadvisor.mediaroom.com/br-about-us>

Temas atuais
de **Gestão e
Conformidade**

Capítulo 14



**UM ESTUDO DOS PILARES DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE CORPORATIVA
E COMPLIANCE DO SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E
PEQUENAS EMPRESAS- SEBRAE**

*A STUDY OF THE PILLARS OF THE CORPORATE INTEGRITY AND
COMPLIANCE PROGRAM OF THE BRAZILIAN SUPPORT SERVICE FOR MICRO
AND SMALL ENTERPRISES -SEBRAE*

Marcio Pires Fonseca⁴⁶
Marcello Pires Fonseca⁴⁷

RESUMO: Devido à grande capilaridade de atuação em todo o território brasileiro, o Sistema SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa) é tido como fundamental para o crescimento e desenvolvimento do empreendedorismo e conseqüentemente, do crescimento econômico do país. O Sistema SEBRAE tem sido observado por órgãos fiscalizadores externo pela eficiência a sociedade e pelo grande volume de recursos financeiros, repassados pelo governo federal, por meio da contribuição da folha de pagamento das empresas. Desta forma, acredita-se que é o momento propício para confirmar a importância da instituição a sociedade e mostrar aos órgão de fiscalização as boas práticas com a implantação do programa de integridade e *compliance*, demonstrando a transparência e competência para a correta utilização do recurso público, tanto abordada na Lei nº 12.846/2013, chamada de Lei Anticorrupção, onde as empresas devem cumprir os requisitos da lei, mostrando a elaboração e implantação de um programa de integridade e *compliance*, com seus pilares destacando suas diretrizes internas para identificar os riscos do negócio e atuar de forma preventiva para detectar e tratar os possíveis desvios. Partindo deste princípio, a problemática em questão é: como difundir no Sistema SEBRAE as normas, regras e procedimentos descritos nos pilares do programa de integridade e *compliance*. Desta forma, o objetivo geral desse artigo é analisar a importância dos pilares do programa de integridade do sistema SEBRAE em relação a cultura da conformidade, cumprimento de normas, diretrizes e leis do negócio de atuação do Sistema SEBRAE. A metodologia utilizada neste artigo é uma pesquisa exploratória do tipo qualitativa, destacando a pesquisa bibliográfica, que contou com o apoio de parte da legislação disponibilizada pelas autoridades fiscalizadoras brasileiras, livros de especialistas, sites e publicações relacionadas aos temas *compliance*, programa de integridade, Sistema SEBRAE.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema SEBRAE; *Compliance*; Pilares de Integridade; Documentos Internas.

ABSTRACT: Due to the great capillarity of operations throughout the Brazilian territory, the SEBRAE System (Brazilian Service of Support for Micro and Small Enterprises) is seen as fundamental for the growth and development of

⁴⁶ Especialista em MBA Governança, Riscos e Compliance- IM E-mail: mpfonseca15@gmail.com

⁴⁷ Doutorando em Ciências Empresariais e Sociais- UCES E-mail: mclfonseca1@hotmail.com

entrepreneurship and, consequently, for the country's economic growth. The SEBRAE System has been observed by external supervisory bodies for its efficiency to society and for the large volume of financial resources, transferred by the federal government, through the contribution of the companies' payroll. In this way, it is believed that it is the right time to confirm the importance of the institution to society and show the supervisory bodies good practices with the implementation of the integrity and compliance program, demonstrating transparency and competence for the correct use of public resources. 12.846/2013, called the Anti-Corruption Law, where companies must comply with the requirements of the law, showing the elaboration and implementation of an integrity and compliance program, with its pillars highlighting its internal guidelines to identify the risks of the business and act preventively to detect and deal with possible deviations. Based on this principle, the issue at hand is: how to disseminate the norms, rules and procedures described in the pillars of the integrity and compliance program in the SEBRAE System. Thus, the general objective of this article is to analyze the importance of the pillars of the integrity program of the SEBRAE system in relation to the culture of compliance, compliance with standards, guidelines and laws of the business in which the SEBRAE System operates. The methodology used in this article is an exploratory qualitative research, highlighting the bibliographic research, which had the support of part of the legislation made available by the Brazilian supervisory authorities, specialist books, websites and publications related to compliance, integrity program, SEBRAE

KEYWORDS: SEBRAE System; *Compliance*; Pillars of Integrity; Internal Documents.

1. INTRODUÇÃO

Com o propósito de desenvolver e disseminar o empreendedorismo no Brasil, o Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e Pequena Empresa- SEBRAE oferece a melhoria do ambiente de negócio para microempreendedores individuais, micro e pequenas empresas. O sistema SEBRAE atua desde 1972 fortalecendo o empreendedorismo e atuando como principal ligação de parcerias públicas e privadas, estimulando e consolidando dia a pós dia a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresa, implementando e apoiando políticas de desenvolvimento e de desburocratização. Com programas de capacitação, de acesso ao crédito, mercado e estímulo a inovação, os empreendedores juntamente com suas as micro e pequenas empresas desenvolvem a gestão e a sustentabilidade do negócio ao longo do tempo. Desta forma as os pequenos negócios se consolidam como um importante impulsionador do crescimento e desenvolvimento econômico.

O tema foi escolhido pela ausência de estudos que demostram a importância de um Programa de Integridade e *Compliance* para o sistema SEBRAE com a finalidade de prevenir, detectar e corrigir as não conformidades identificadas por órgãos fiscalizadores externos, auditoria externas ou pela própria organização na busca da melhoria de seus processos. Além disso, o sistema SEBRAE é uma organização com capilaridade nacional, presente em vinte e seis estados e no Distrito Federal com um grande volume de recursos para atuar junto as micro e pequenas empresas, temas como: capacitação, gestão, plano de negócio, acesso a mercado e inovação entre outros.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Sistema SEBRAE no Brasil

A história do SEBRAE teve o seu início em 1964 como o atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) criou o Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa (FIPEME) e o atual Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), onde ambos formavam o Departamento de Operações Especiais do BNDE com o intuito de ser apoio gerencial às micro e pequenas empresas. Após avaliações realizadas, foi destacado que a má gestão dos negócios

possui relação direta com os elevados índices de descumprimento com os contratos de financiamento com o banco.

A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), instituiu em 1967 nos estados da região, os chamados núcleos de assistência industrial (NAI) com a expertise para realizar consultoria gerencial às empresas de pequeno porte. Os NAIS foram os primeiros a realizarem os trabalhos que hoje são desenvolvidos pelo SEBRAE.

Em 1972 nasce o Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa (CEBRAE). O CEBRAE com “C” possuía grande instituições em seu Conselho Deliberativo: Associação dos Bancos de Desenvolvimento (ABDE), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Inicialmente os trabalhos foram realizados por credenciados de entidades parceiras nos estados, tais como a Fundação Centro de Desenvolvimento Industrial (CEDIN/BA), Instituto Brasileiro de Assistência Gerencial de Santa Catarina (IBACESC), o Centro de Assistência Gerencial (CEAG/MG), o Instituto de Desenvolvimento Industrial (IDEIS/ES) e o Instituto de Desenvolvimento do Estado da Guanabara (IDEG). Após dois anos, 1974, o CEBRAE já possuía 230 colaboradores e estava presente em 19 estados do Brasil.

A atuação com programas específicos com foco nas pequena e médias empresas se deu em 1977, e no ano de 1979, a instituição já havia formado 1 mil e 200 consultores especializados para atuarem com as micro e pequenas e médias empresas. Os temas como tecnologia, crédito e mercado, respectivamente, foram desenvolvidos pelos programas: Programa Nacional de Apoio às Microempresas (PROMICRO), Programa Nacional de Apoio a Empresa Rural (PRONAGRO) e (PROPEC) no final dos anos 70. A atuação política dos CEBRAE ocorreu em 1982, com o surgimento de associações de empresários de defendiam os interesses das micro e pequenas empresas que passaram a reivindicar uma maior atenção por parte dos governantes.

No período correspondente a 1985 a 1990, compreendido no governo dos Presidentes Sarney e Collor, o CEBRAE passou por turbulências, o que levou ao enfraquecimento da instituição. Foi nesse momento que o CEBRAE passou a ser vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio (MDIC), pois antes sua vinculação era

com Ministério do Planejamento. Devido à instabilidade de seus recursos, cerca de 110 técnicos deixaram a instituição, o equivalente a 40% do pessoal.

O CEBRAE deu lugar ao SEBRAE “S” em 9 de outubro de 1990 com o decreto nº 99.570, que complementa a Lei nº 8.029, de 12 de abril. O novo SEBRAE passou a ser desvinculado da administração pública e passou a ser uma instituição privada, sem fins lucrativos e sustentada pelos repasses das empresas do país, conforme os valores das suas folhas de pagamento. De 1990 até os dias atuais, o SEBRAE cresceu e passou a atuar em todos os estados brasileiros e o Distrito Federal, capacitando empreendedores e desenvolvendo os pequenos negócios.

Com relação ao Tribunal de Contas da União- TCU, o Sistema SEBRAE segue rigorosamente Instrução Normativa TCU nº 63/2010, Instrução Normativa TCU nº 84/20 e Decisão Normativa TCU –DN nº 187/2020 para apresenta seu Relatório de Gestão 2021 aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade. A Instrução Normativa TCU nº 84/20: Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992, e revoga as Instruções Normativas TCU 63 e 72, de 1º de setembro de 2010 e de 15 de maio de 2013, respectivamente, já a Decisão Normativa TCU –DN nº 187/2020, diz respeito a lista de unidades prestadoras de contas em relação ao exercício de 2020 e sobre regras complementares para o relatório de gestão e demais itens da prestação de contas.

2.2 Procedimentos Regulatórios Internos do Sistema SEBRAE

Em se tratando das regras e procedimentos pertinentes a área de atuação do Sistema SEBRAE e dos órgãos fiscalizadores, a composição pertinente a documentos regulatórios do dia a dia da organização é assim descrita.

Resoluções e Instruções Normativas: São documentos que possuem o objetivo de sistematiza e estabelece critérios para promover o entendimento, a comunicação e a aplicação de regras disciplinadoras de procedimentos técnicos e administrativos no âmbito do Sistema SEBRAE, ou seja, tem finalidade orientar as unidades do Sistema SEBRAE em relação a determinados temas mais específicas, tais como viagens, cadastro e pagamento de fornecedores, convênios, prestação de contas aos órgãos externos.

Códigos de Ética: Norma norteadora da conduta de colaboradores, diretores, conselheiros, fornecedores e parceiros, pessoa física ou jurídica que, de forma direta ou indireta se relacionem econômica e financeiramente com o Sistema SEBRAE, com a finalidade de orientar acerca das responsabilidades que se deve ter uns para com os outros, o qual estabelece os valores e os padrões de comportamento necessários para atuar em nome do Sistema SEBRAE.

Regimentos Internam da Comissão de Ética: documento cuja finalidade é regulamentar as atribuições, a composição e a forma de funcionamento da Comissão de Ética do SEBRAE/AM em casos de infração ao Código de Ética, conforme documentação institucional de caráter interno 2017.

Manual de Identidade Visual do SEBRAE: o documento tem como objetivo estabelecer parâmetros e regras para uso correto do logotipo e seus elementos, orientando e organizando as informações para a sua utilização.

Regulamento de Licitações e Contratos: instrumento que contém as regras basilares que devem presidir todas as contratações do Sistema SEBRAE quer sejam de obras, bens e serviços, quer de alienações, necessariamente precedidas de licitação. Documento Institucional, de caráter interno. (Conselho Deliberativo Nacional-CDN Nº 391/2021)

Política de Segurança da Informação e Comunicação: tem como objetivo instituir e disciplinar a Política de Segurança da Informação e Comunicação do Sistema SEBRAE. Aplica-se a empregados, estagiários, prestadores de serviços, terceirizados, conveniados, credenciados, fornecedores, clientes, menores aprendizes, *trainees* ou quaisquer outras pessoas que venham a utilizar os ativos de Tecnologia da Informação e Comunicação de todas as Unidades do Sistema SEBRAE.

Política de Governança de Dados Sistema SEBRAE: Orienta a condução das atividades relacionadas com a Governança de Dados, alinhadas com a Política de Gestão de Dados, coma a estratégia corporativa e com o Modelo de Negócio do Sistema SEBRAE, em situações que envolvam obtenção, tratamento, armazenamento, produção de dados ou metadados e disponibilização de dados.

2.3 Procedimentos Regulatórios Externos do Sistema SEBRAE

O Decreto nº 8.420, sancionado em 18 de março de 2015 pela Presidência da República com o objetivo de regulamentar, no âmbito federal, a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira tratada pela Lei n. 12.846/2013, com a regulamentação do Tribunal de Contas da União- TCU e sua instrução normativa nº 63/2010, e instrução normativa TCU nº 84/2020 e Decisão Normativa TCU –DN nº 187/2020.

Manual de Contabilidade: é um documento utilizado pelos profissionais da área contábil que norteiam o processo de classificação e registros dos gastos e recebimentos dentro de um plano de contas padronizado, contribuindo para a melhoria da qualidade da informação contábil do Sistema SEBRAE, principalmente no tocante aos processos contábil, gerencial e orçamentário.

3. COMPLIANCE

“*To comply*”, como verbo, se tornou um verbo de apoio para discorrer o tema conformidade, sendo uma tradução direta para a língua portuguesa, significando fazer, cumprir, desempenhar algo já determinado, ou seja, dever da empresa e de seus colaboradores e parceiros em cumprir as regras e objetivos sociais conforme as leis (Assi, 2018). *Compliance* não é apenas para mostrar que a organização segue as normas, regras ou as leis, ele possui relação com a identificação e tratamento de riscos, prevenção dos valores éticos que sustentam a organização conforme as diretrizes dos *stakeholders* (Bertoccelli, 2020).

Compliance deve ser implementado pelas organizações como algo estratégico com a finalidade de identificar e tratar os riscos que impedem a organização de alcançar seus objetivos, tendo relação direta com a sustentabilidade da empresa ao longo do tempo (Costa, 2012). O risco é algo tangível ou intangível, sendo uma ou mais situações que quando não identificadas e tratadas causam perda, prejuízo ao patrimônio da empresa, afirma (Assi, 2021).

O *compliance* serve como apoio para a governança da organização garantir que a mesma esteja em acordo com suas diretrizes, documentos internos, políticas e procedimentos norteadores de suas atividades e de seus princípios e valores organizacionais. Esse processo estando implantado e absorvido por toda a empresa indica que a conformidade está consolidada, conforme o Código das Melhores

Práticas de Governança Corporativa, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Para a Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI) define o *Compliance* da seguinte maneira: “[...] *Compliance* é o dever de cumprir, estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades da instituição”.

4. OS BENEFÍCIOS DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE CORPORATIVA:

O Programa de Integridade Corporativa colocado em prática e monitorado de forma eficiente proporciona inúmeros crescimentos a organização e fortalece a cultura da conformidade, agregando valor à organização. Para o sucesso do Programa de Integridade Corporativa é fundamental a participação e a confiabilidade da alta administração, seja com exemplo a ser seguido por todos ou ainda, realizando, disseminando e agregando temas como ética, gestão de riscos, conformidade no dia a dia da empresa. Manual do Programa de Integridade Corporativa: *Compliance* Sistema SEBRAE. (2018, p.14)

São exemplos de benefícios de um Programa de Integridade:

- Esclarecer os papéis e as responsabilidades a respeito das diferentes atividades de *compliance*;
- Preservar a empresa de penalizações administrativa e civis;
- Auxiliar no controle anticorrupção;
- Fortalecer a identidade corporativa, disseminando os Valores, Crenças e Código de Ética, auxiliando as unidades correlacionadas;
- Protege a reputação e a imagem da empresa, criando valor para as partes interessadas;
- Aumenta a visibilidade e a facilita a gestão da conformidade por meio do monitoramento das obrigações, permitindo ações preventivas e contribuindo com as estratégias;
- Dissemina a cultura de *compliance*;
- Diminui a imprevisibilidade fornecendo segurança à Governança.

5. PILARES DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE

Em um Programa de Integridade e *Compliance* os pilares devem destacar medidas que venham a prevenir, detectar e responder os riscos que a organização está exposta.

1º Pilar – Suporte da Alta Administração: O programa de integridade deve receber apoio da alta administração, como uma “chancela” demonstrando que alta

administração está engajada na implantação e monitoramento de todas as diretrizes pactuadas no programa de integridade, além disso, é fundamental o exemplo de todos as ações da alta administração com temas de integridade e conduta ética. Manual do Programa de Integridade Corporativa: *Compliance* Sistema SEBRAE (2018, p.21).

“Para o Dr. Wagner Giovanini citado por Sibile e Serpa afirma que ao líder não basta unicamente [...] declarar seu entusiasmo nas comunicações de Compliance”. O líder máximo da organização deve incorporar os princípios desse programa e praticá-los sempre, não só como exemplo aguardado pelos demais, mas também para transformar, de fato, sua empresa num agente ético e íntegro, assim, para a liderança do Sistema SEBRAE é fundamental disseminar e praticar um comportamento ético e probo, sendo reconhecido por todos na organização como um líder comprometido com a cultura da conformidade.

2º Pilar – Políticas e Procedimentos: As políticas e procedimentos do Sistema SEBRAE são alinhados com seus objetivos estratégicos, além de estabelecerem as diretrizes a serem seguidas pela organização. O Sistema SEBRAE estabeleceu um conjunto de instruções normativas, manuais normativos, outras normas e documentos com o objetivo de prevenir os possíveis desvios e mitigar os principais riscos ligados à sua atuação, conforme Manual do Programa de Integridade Corporativa: *Compliance* Sistema SEBRAE. (2018, p.31).

A comunicação clara e transparente sobre o tema compliance, deve ser fortalecida constantemente entre a alta administração e os liderados, inclusive destacando aos colaboradores o a importância do compliance na cultura e conduta da organização.

3º Pilar – Código de Ética: “É o documento formal com o comportamento e postura esperado de colaboradores, diretores e conselheiros. Os padrões de comportamento também são fundamentais para a atuação em nome da empresa diante de parceiros institucionais, clientes e a própria sociedade. O documento é de caráter único para todas as unidades da federação com atuação do SEBRAE” de acordo com o Manual do Programa de Integridade Corporativa: *Compliance* Sistema SEBRAE. (2018 p. 35), assim, o código de ética é um documento que enfatiza os princípios e as normas que determinam as práticas de desempenho de uma empresa e de seus colaboradores, sendo um guia para aqueles que atuam em nome da empresa ou que possuem relação com ela.

4º Pilar – Análise de Riscos: Administrar é gerir riscos. É avaliar a probabilidade e o impacto da ocorrência de eventos que podem afetar positiva ou negativamente o alcance de objetivos conforme o Tribunal de Contas da União em sua gestão de riscos, desta forma, a gestão de riscos é um processo de identificação, análise, avaliação, tratamento e monitorar dos riscos os quais a organização está exposta e que diretamente, impedem que ela alcance seus objetivos. Gerir riscos contribui para a organização melhorar sua performance, identificando oportunidades de melhorias, reduzir impactos e probabilidade de riscos, além de contribuir para a cultura da conformidade entre todos os envolvidos diante de princípios éticos e normais e legislação referentes a atuação do Sistema SEBRAE.

A matriz de transações críticas ou matriz de risco exemplifica os riscos aos quais o Sistema SEBRAE está exposto diante do seu campo de atuação. Mostra também quais são os controles internos existente para tratamentos e monitoramento dos riscos. Anualmente a matriz deverá passar por revisão diante de novos cenários de exposição ao risco da organização. (Manual do Programa de Integridade Corporativa: *Compliance* Sistema SEBRAE (2018 p. 39).

5º Pilar –Controles Internos: São procedimentos, mecanismos de avaliação e controle por escrito com políticas e procedimentos do Sistema SEBRAE que demonstram com precisão os negócios e operações realizadas pela organização. São fundamentais para reduzir os riscos de *compliance* e riscos operacionais, pois mostram como prevenir, tratar e corrigir eventos indesejáveis. Manual do Programa de Integridade Corporativa: *Compliance* Sistema SEBRAE (2018, p.45), assim, os controles internos são primordiais para proporcionar a segurança e a confiabilidade de relatórios financeiros, cumprimentos das leis e regulamentos aplicáveis ao negócio do Sistema SEBRAE.

A alta administração assume um papel importante nesse pilar: cabe a ela dar sequência aos processos internos, após analisar a matriz de riscos, dando destaque a mitigação e o tratamento dos riscos identificados. (Assi, 2018).

6º Pilar – Planos de Ação: Esse pilar diz respeito a criação do plano de ação para tratamento das inconformidades identificadas, ou seja, uma resposta da Sistema SEBRAE, para aprimoramento dos controles interno para tratar, ajustar e mitigar os riscos. A área de *compliance* comunica detalhadamente a inconsistência para Unidade do Sistema SEBRAE responsável para tratar o risco identificado. Em seguida

a unidade define o responsável para elaboração do plano de ação, as etapas e prazos a serem seguidos. O monitoramento dos planos de ação será mostrado no pilar monitoramento. A área de *compliance* deve se reunir com os gestores das áreas de negócio que apresentaram inconsistências, com a finalidade de definir, em conjunto, os Planos de Ação para dar o tratamento adequado a esses pontos do Manual do Programa de Integridade Corporativa: *Compliance* Sistema SEBRAE. (2018, p. 56).

7º Pilar – Ouvidoria: É um dos canais de comunicação do Sistema SEBRAE com o seu público-alvo e também com seus colaboradores, com a finalidade de identificar possíveis violações ao código de ética ou a qualquer outra política interna por parte de seus colaboradores, conselheiros ou qualquer representante institucional. Manual do Programa de Integridade Corporativa: *Compliance* Sistema SEBRAE (2018, p.58).

O canal de denúncia possui uma importância estratégica para a governança, uma vez que ele fornece informações para o monitoramento da transparência, corrupção, conduta ética dentro da organização (DELLOITE p. 28 2018) Governança Corporativa Conteúdos para tomadores de decisão Série III – Março de 2017 a Fevereiro de 2018, assim, o canal de ouvidoria deve ser avaliado constantemente pela alta administração como um canal de oportunidade de melhorias dos padrões de conduta e comportamento ética dos seus colaboradores, ou seja, é algo estratégico para o clima organizacional e para a atuação dos empregados no dia a dia.

8º Pilar – Investigações Internas: O Sistema SEBRAE possui normas e procedimentos internos para tratamento das denúncias recebidas pela ouvidoria. A apuração das investigações internas pela Comissão de Ética com total lisura, o entendimento dos fatos relatados, o direito de defesa dos envolvidos a proteção ao denunciante, a violação do infrator aos normativos e regulamentos internos são itens indispensáveis para a credibilidade das investigações. Para a apuração das denúncias a Comissão de Ética utilizara os normativos internos para tratamento de denúncias, o Regimento Interno da Comissão de Ética e o Código de Ética.

Os casos que envolvam questões relacionadas ao Código de Ética são encaminhados à Comissão de Ética. Manual do Programa de Integridade Corporativa: *Compliance* Sistema SEBRAE (2018, p.59)

A transparência e a lisura no processo de apuração de denúncias devem garantir a cada envolvido sua proteção diante de atos ilícitos que infringem o Código

de Ética, para o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU em seu Manual para Implementação de Programas de Integridade. As normas e os procedimentos para se promover uma denúncia devem ser transparentes, delimitando com exatidão as etapas e as responsabilidades de cada agente envolvido. Os agentes públicos também precisam conhecer as medidas de proteção a que têm direito caso denunciem uma irregularidade (p.47).

9º Pilar – *Due Diligence*: Trata-se da avaliação prévia a contratação de novos fornecedores e parceiro institucional. Verifica-se o histórico comercial, situações financeiras, reputação da empresa por fraude ou irregularidades. Essa análise do Sistema SEBRAE tem como objetivo mitigar os riscos, conhecer a reputação do possível parceiro, conforme estabelecido na Lei 12.846, Lei Anticorrupção. Manual do Programa de Integridade Corporativa: *Compliance* Sistema SEBRAE (2018, p. 61).

O fundamental nos processos de *Due Diligence* é a realização um levantamento completo da situação da empresa (possível parceira) para que se tenha uma visão ampla da sua estrutura societária, contrato social, vida econômica e levantamento de possíveis débitos. Desta forma a situação observada definirá a futura parceria comercial. Com tudo, as empresa que realizam negócios por meio de parceiros, representantes ou revendedores, devem adotar um robusto processo de *Due Diligence* (ou avaliação prévia a contratação) para entender de forma abrangente a estrutura societária e situação financeira do terceiro, bem como levantar o histórico dos potenciais agentes e outros parceiros comerciais, de forma a verificar se estes têm histórico de práticas comerciais antiéticas ou que, de forma, poderá expor a empresa a um negócio inaceitável ou que envolva riscos legais (Sibille, Serpa e Faria, 2020.p.16).

10º Pilar – Comunicação e Treinamento: A alta direção, os colaboradores operacionais e técnicos e terceiros, ou seja, todos devem ser comunicados para ter o conhecimento da sua função para a sustentabilidade da cultura da integridade disseminada pelo programa de integridade. As diretrizes do programa de integridade devem ser disseminadas constantemente, por meio de capacitações com os temas: código de ética, conformidade, integridade, valores e crenças normativos internos, gestão de riscos Manual do Programa de Integridade Corporativa: *Compliance* Sistema SEBRAE (2018, p.63).

A organização deve tratar os temas em atividades pontuais com os setores ou em reuniões com os colaboradores e terceirizados. Além disso, os assuntos referentes a *compliance* e gestão de riscos devem fazer parte das reuniões da alta administração, subsidiadas de relatórios com informações encaminhadas pelos comitês de *compliance*, integridade e conselho fiscal.

Importante destacar que a mera publicação de códigos e procedimentos não se presta a mudar o comportamento dos agentes e estimular uma cultura de integridade de maneira efetiva. É necessário prever ações de comunicação eficazes, que possam atingir todo o público-alvo do órgão ou entidade através de mensagens claras e diretas. (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU, Manual para Implementação de Programas de Integridade (2018, p. 47).

11º Pilar – Monitoramento: O monitoramento consiste em implantar processos de avaliação e indicadores que possam medir a efetividade e a evolução do Programa de Integridade Corporativa. Indicadores são primordiais para acompanhar e identificar as irregularidades de forma preventiva em todas as áreas envolvidas. Além disso, o monitoramento deve ser realizado nos planos de ação referentes as inconsistências identificadas pelas auditorias externas e apontamentos dos órgãos de fiscalização. Manual do Programa de Integridade Corporativa: *Compliance* Sistema SEBRAE. (2018, p.18). Nesse contexto, monitorar significa avaliar, certificar e revisar a estrutura do programa de integridade para saber se estão sendo efetivos ou não na promoção da integridade e da transparência e na redução do risco de atitudes que violem os padrões de integridade formalmente estabelecidos pela agência, desta forma (Vieira e Barreto, 2019, p.24) afirma que podemos destacar o monitoramento como um importante pilar para a efetividade de um programa de integridade e *compliance* no dia a dia da empresa, consolidando na prática a uma cultura de integridade entre os líderes e os liderados.

O objetivo do monitoramento é acompanhar a evolução da qualidade do programa ao longo do tempo, buscando assegurar que esse esteja em efetivo funcionamento. Desse modo, o processo de monitoramento envolve a avaliação sobre a adequação e o funcionamento das políticas e procedimentos instituídos para prevenção, integridade, detecção e combate à ocorrência de atos lesivos e considera a eficácia coletiva de todos os componentes do programa de integridade Plano de

Integridade – Controladoria Geral da União- CGU (2018. p. 18). Por tanto, podemos destacar o monitoramento como um importante pilar para a efetividade de um programa de integridade e *compliance* no dia a dia da empresa, consolidando na prática a uma cultura de integridade entre os líderes e os liderados, o monitoramento também possui sua importância na efetivação dos meios de controle, da avaliação de políticas e procedimentos internos bem como o tratamento das denúncias e apuração as infrações éticas.

6. A LEI BRASILEIRA ANTICORRUPÇÃO

Em 1940 teve início a história do combate a corrupção, pois o governo brasileiro passou a elaborar decretos e leis com foco no combate a corrupção, ao promulgar o Código Penal e algumas leis referentes a sonegação fiscal, a lavagem de dinheiro e atos de improbabilidade.

A lei brasileira anticorrupção, Lei nº 12.846/2013, sancionada pela presidente Dilma Rousseff, foi elaborada tendo como base duas regulamentações internacionais: FCPA (EUA) e *UK Bribery Act* (Reino Unido). Cabe destacar que a lei anticorrupção brasileira faz menção à responsabilidade penal da pessoa jurídica por cometer infrações contra a Administração Pública. No caso da *UK Bribery Act* preveem a possibilidade da responsabilidade penal da pessoa jurídica em atos de corrupção cometidos por funcionários ou terceiros relacionados à empresa.

A Lei Anticorrupção Brasileira destaca a divisão da responsabilidade pelo crime, deixando as empresas em situação em que devem ‘arrumar a casa’ prevenindo atos de corrupção no dia a dia sem negligenciar os mesmos. A corrupção possui uma relação direta com a falta de credibilidade da organização, uma vez que uma organização corrupta deixa de lado o trabalho leal, ético e transparente.

O *compliance* tem como parâmetros o cumprimento de normas, leis e regulamentos previamente definidos para o negócio da empresa, e também atua diretamente prevenindo, detectando e resolvendo situações de condutas inadequadas destacadas na Lei Anticorrupção do Brasil.

A Lei *Sarbanes-Oxley* (SOX) foi promulgada nos EUA devido ao escândalo envolvendo a Enron, grande empresa do setor de energia, e a auditora Arthur Andersen, fato que ocorreu em 2002. A lei foi sancionada para dar credibilidade ao mercado, uma vez que ela obriga o presidente e o diretor financeiro a assinarem uma

carta confirmando que os controles das empresas são eficientes, assim, as empresas passaram a ter padrões de controles para evitar e prevenir fraudes, conduzidos por institutos internacionalmente reconhecidos como a americana COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*).

7.RESULTADOS

No Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa, assim como em outras organizações os indicadores para efetivação de controles internos devem ser criados a fim de garantir a prevenção de riscos financeiros e reputacionais, a *priori*, temas como ouvidoria, código de ética devem fazer parte na integração presencial de novos colaboradores e não somente como cursos remotos, assim, a temática antissuborno deve sempre ser difundida para prestadores de serviços, com tudo, se faz necessário a capacitação da comissão de ética com temas de assédio moral e sexual.

8.CONCLUSÃO

É primordial que o Sistema SEBRAE esteja em consonância com todo o marco regulatório da sua atividade, demonstrando sua credibilidade, transparência e conduta ética para seus parceiros, para a sociedade e órgãos de controle externo como o Tribunal de Contas da União – TCU e a Controladoria Geral da União- CGU.

Os pilares de treinamento e comunicação, monitoramento e apoio da alta administração são alicerce para a disseminação da cultura de integridade em toda a organização, desde os colaboradores do nível administrativo ao operacional. Ações de capacitação da Universidade Corporativa do SEBRAE possuem o importante papel em consolidar temas como: código de ética, gestão de riscos, conformidade e *compliance*. O monitoramento dos pilares do programa de integridade e *compliance* do Sistema SEBRAE é uma atribuição de todos em todos os níveis organizacionais.

As etapas de elaboração do programa de integridade e *compliance*, a identificação dos riscos ao qual o Sistema SEBRAE está exposto, a implantação do programa e o constante monitoramento dos pilares, são oportunidades de melhoria contínua no processo de gestão do Sistema SEBRAE visando mitigar fraudes, riscos reputacionais, condutas inadequadas e utilização incorreta dos recursos recebidos.

Como o programa de integridade e *compliance* é um documento em constante atualização, sugerimos destacar em seus pilares temas referenciando a governança ambiental, social e corporativa, do inglês *environmental, social, and corporate governance*- ESG, para aferir ações corporativas relacionadas a objetivos sociais.

REFERÊNCIAS

- Assi, Marcos. (2018). *Compliance*. Como implementar. Com a colaboração de Roberta Volpato Hanoff. São Paulo: Trevisan Editora.
- Assi, Marcos. (2021). Gestão de riscos com controles internos: ferramentas, certificações e métodos para garantir a eficiência dos negócios. São Paulo: Saint Paul Editora 2ª edição.
- Assi, Marcos. (2017). Governança, riscos e *compliance*: mudando a conduta dos negócios. São Paulo: Saint Editora (e-book).
- Associação Brasileira de Bancos Internacionais-ABBI. (2022) Função de *Compliance*. Disponível em: p. 8.
- Bertoccelli, Rodrigo. *Compliance*. In: ALVIM, T. et al (Coord.). Manual de *Compliance*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense.
- Brasil, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa.
- Brasil. (2015). Decreto nº 8.420, sancionado em 18 de março de 2015 pela Presidência da República.
- Brasil. (2013). Lei brasileira anticorrupção. Lei nº 12.846/2013. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm
- Candeloro, Ana Paula P. (2013). Os 9 passos essenciais para fortalecer o *compliance* e a governança corporativa nas empresas. In: Harvard Business Review Brasil. Recuperado de: <http://hbrbr.uol.com.br/os-9-passos-essenciais-para-fortalecer-ocompliance-e-a-governanca-corporativa-nas-empresas/>
- Costa, S.C. (2012). O *Compliance* como um novo modelo de negócio nas sociedades empresariais. Revista Científica da Faculdade Darcy Ribeiro.
- Deloitte, Estadão (Projetos Especiais: Governança Corporativa Conteúdos para tomadores de decisão Série III – março de 2017 a fevereiro de 2018.

Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU- (2017). Recuperado de: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu>>.

Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU. (2018) Plano de Integridade CGU.

Regulamentação do Tribunal de Contas da União:(2010). Instrução Normativa TCU nº 63/2010, Instrução Normativa TCU nº 84/20 e Decisão Normativa TCU DN nº 187/2020.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas -SEBRAE. (2018). Manual do Programa de Integridade Corporativa: *Compliance* Sistema SEBRAE. Brasília.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas -SEBRA. (2017). E Documento Institucional, de caráter interno .17º Reunião DIREX de 14.12.2017. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/saiba-como-aprimorar-a-gestao-de-riscos-na-sua-instituicao.htm>

Sibille, Daniel; Serpa, Alexandre. Os pilares do programa de Compliance. p. 5. Recuperado de: https://www.editoraroncarati.com.br/v2/phocadownload/os_pilares_do_programa_de_compliance.pdf

Tribunal de Contas da União -TCU. Recuperado de: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-84-de-22-de-abril-de-2020-254756795>

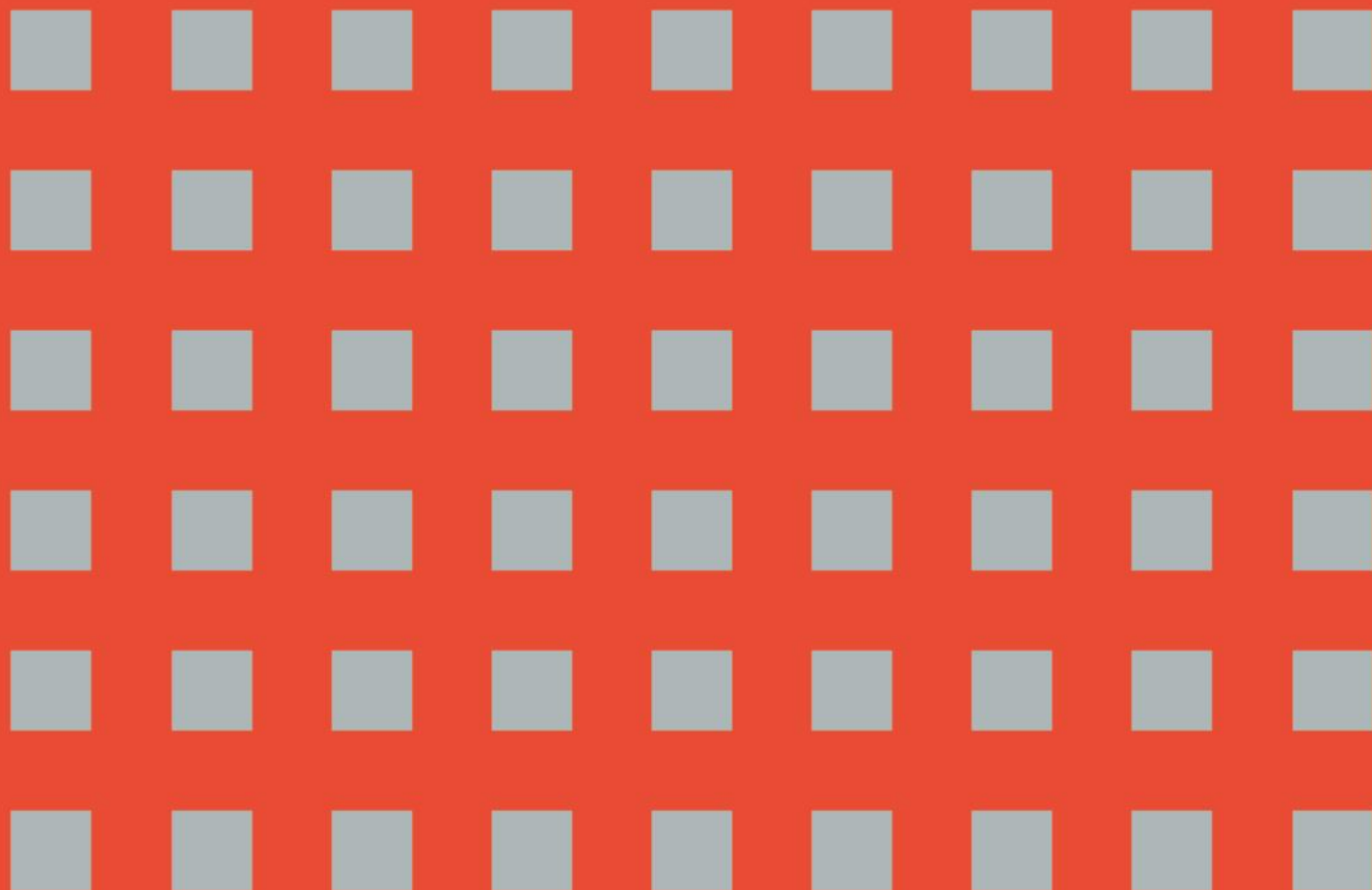
Vieira, James Batista; Barreto, Rodrigo Tavares de Souza. (2019). Governança, gestão de riscos e integridade - Brasília: Enap, 240 p.12.

ORGANIZAÇÃO



Instituto
Ibero-americano
de **Compliance**





Temas atuais de **Gestão e Conformidade**

