

EVOLUÇÃO TEÓRICA E NORMATIVA ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DE INTEGRIDADE NO ÂMBITO PRIVADO E PÚBLICO NO BRASIL

THEORICAL AND NORMATIVE EVOLUTION OF IMPLEMENTATION OF INTEGRITY IN PRIVATE AND PUBLIC ENVIRONMENT IN BRAZIL

Artigo recebido em 30/10/2023

Artigo aceito em 10/11/2023

Artigo publicado em 01/02/2024

Rogério Gesta Leal

Possui graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1987), mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1997); doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000) e doutorado na Universidad Nacional de Buenos Aires (2004). Atualmente é professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul. e da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul - FMP, nos cursos de graduação, mestrado e doutorado em direito.

Brenda Quadros Pereira

Advogada, inscrita na OAB/RS sob nº 115.375. Pós-graduanda em Direito Civil e Processo Civil pela Uniritter, Direito Eleitoral pela FMP e Direito Administrativo e Licitações pela Universidade Cândido Mendes. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Metodista – IPA. Professora e Coordenadora do Curso de Extensão em Compliance pela Associação Brasileira de Advogados em parceria com o Centro Universitário Metodista – IPA. Professora pelo Instituto Ibero-americano de Compliance. E-mail: adv.bquadros@gmail.com.

RESUMO: Partindo da missão de mapear e compreender a evolução teórica e normativa acerca da implementação de integridade no âmbito privado e público no Brasil, o presente ensaio faz uma análise da ética e da moralidade pelo ponto de vista global, saindo das raízes da Filosofia até a estrutura da Ciência Jurídica moderna, reconhecendo que a moral, a ética e o Direito sempre estiveram conectados. A partir disso, propõe-se o estudo da normatização contemporânea da integridade no Brasil, com inspirações de Direito Comparado, e seus incipientes reflexos na iniciativa pública e privada, relatando as questões que promoveram a edição da Lei Federal americana *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), da *United Kingdom Bribery Act* (UKBA) e da brasileira Lei Anticorrupção, bem como diretrizes mínimas das normas ISO relacionadas ao tema. Por fim, tem por reconhecido os textos normativos que poderão compor o microsistema dos mecanismos de integridade para promoção da conformidade, mas ainda haverá desafios para a efetivação da ética em nossa sociedade brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Integridade; Ética; Programa de Integridade; Compliance.

ABSTRACT: Starting from the mission of mapping and understanding the theoretical and normative evolution regarding the implementation of integrity in the private and public sphere in Brazil, this essay analyzes ethics and morality from a global perspective, going from the roots of Philosophy to the structure of modern Juridical Science, recognizing that morality, ethics, and Law have always been connected. Based on this, the study proposes the analysis of contemporary standardization of integrity in Brazil, with inspirations from Comparative Law, and its incipient reflections in public and private initiatives, reporting the issues that promoted the edition of the American Federal Law Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), the United Kingdom Bribery Act (UKBA), and the Brazilian Anti-

Corruption Law, as well as minimum guidelines of ISO standards related to the subject. Finally, it is recognized the normative texts may compose the microsystem of integrity mechanisms for promoting compliance, but there will still be challenges for the effectiveness of ethics in our Brazilian society.

KEYWORDS: Integrity; Ethics; Integrity Program; Compliance.

SUMÁRIO. 1. Introdução. 2 A ética e a moralidade pelo ponto de vista global: da Filosofia à Ciência Jurídica. 3 A normatização contemporânea da integridade no Brasil, com inspirações de Direito Comparado, e seus incipientes reflexos na iniciativa pública e privada. 4 O microssistema dos mecanismos de integridade para promoção da conformidade. 5 Conclusão. 6. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, que pretende compreender a evolução teórica e normativa acerca da implementação de integridade no âmbito público e privado no Brasil, apresenta como ponto de partida a análise da ética e da moralidade pela concepção global da Filosofia até ter seu enquadramento na Ciência Jurídica moderna, reconhecendo que a moral, a ética e o Direito sempre estiveram conectados, influenciando nas suas construções teóricas.

Desde a Grécia antiga, passando pela filosofia medieval e moderna, até a filosofia contemporânea, a ética sempre esteve presente como um campo de estudo e reflexão sobre a moralidade das ações humanas, sendo capaz de rotular comportamentos e determinar condutas sociais, direcionando a vida em sociedade. No âmbito jurídico, uma vez superado o positivismo, diversos juristas trouxeram a ética aos holofotes dos debates hermenêuticos, como fundamental para a construção de um sistema de normas e valores que orientam o comportamento humano em sociedade.

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

Além da Lei Anticorrupção, outras normas internacionais também influenciaram a construção do arcabouço legal brasileiro de integridade, como a Lei Federal americana *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) e a *United Kingdom Bribery Act* (UKBA), ambas voltadas para a prevenção da corrupção e do suborno em empresas. Nesse contexto, as normas ISO também são

importantes para a implementação de programas de integridade no âmbito privado, especialmente a ISO 37001, que estabelece padrões internacionais para a gestão antissuborno.

Em suma, a promoção da integridade tem sido uma preocupação cada vez maior, tanto no âmbito público quanto no privado, e os mecanismos de integridade têm se mostrado valiosos instrumentos na prevenção de atos ilícitos e na promoção da conformidade. Essas ferramentas, no Brasil, em significativa parte, estão previstas em normativas, vigentes ou em projeto de lei, estabelecendo, de fato, um microsistema de integridade, que visa promover a conformidade e a ética em âmbito público e privado, o que merecerá atenção e estudo para ser efetivo.

2 A ÉTICA E A MORALIDADE PELO PONTO DE VISTA GLOBAL: DA FILOSOFIA À CIÊNCIA JURÍDICA.

As debilidades éticas que são vivenciadas na atualidade, notadamente a corrupção, possuem fases multissetoriais, sendo edificadas e potencializadas pela globalização, a desigualdade social, a desinformação e a ausência de bases sólidas educacionais para a população, além, subjetivamente considerando, do ímpeto humano de obter vantagens e honras a qualquer custo (HOBBS, 1993, p. 50). No entanto, faz-se imprescindível, para conceber a reprovabilidade dos atos configurados como antiéticos e/ou imorais, a compreensão das raízes filosóficas e jurídicas da ética e da moral, pela ótica histórica e global.

O surgimento da ética como uma condição de aprovação ou desaprovação de comportamentos remonta à Grécia Antiga, na Antiguidade (4.000 a. C. até 476 d. C), em que se defendia a ideia de que a virtude é o bem mais valioso que um ser humano pode possuir, estabelecendo concepções dialógicas sobre diversos contextos do comportamento humano e da vida em sociedade. Conforme referido nos escritos de Platão, a ética normativa era baseada na razão e na reflexão, sendo possível atingir a sabedoria por meio do diálogo e da busca pelo conhecimento, compreendendo que o “homem justo” também seria o “homem bom” (PLATÃO, 2000, p. 320).

Em suas raízes, a moral e a ética eram estruturadas em bases convergentes e que possuíam o mesmo norte, qual seja: estabelecer critérios ou eleger condutas para considerá-las corretas ou incorretas na sociedade, determinando comportamentos com a finalidade prioritária de assegurar a vida em comunidade e o bem-estar social. A origem mais aprofundada da teoria da ética normativa pode ser encontrada na filosofia moral da Grécia Antiga, especificamente na obra de Sócrates, Platão e Aristóteles. Esses filósofos propuseram

uma abordagem normativa da ética, que se concentra em definir o que é moralmente correto e estabelecer regras e princípios para guiar a ação humana (ARISTÓTELES, 1998, p. 21).

Muito embora por novos contornos sociais, no início da Idade Média, o teólogo Agostinho de Hipona, comumente alcunhado de Santo Agostinho, argumentava que a moralidade era uma questão de escolha pessoal e que, para fazer escolhas corretas, as pessoas deveriam seguir as leis divinas. Por suas diretrizes, acreditava que a moralidade não poderia ser fundamentada em valores humanos, mas apenas em princípios divinos. Já a ética, para Agostinho, consistia em estudo filosófico sobre como as pessoas deveriam agir de acordo com os princípios morais, considerando-a como um complemento à moralidade. Em suas palavras, na obra *Confissões*, de 397:

Mas, que pecado pode atingir a ti, que não és atingido pela corrupção? Ou que crimes podem ser cometidos contra ti, a quem ninguém pode causar dano? O que vingas são os crimes que os homens cometem contra si, porque, mesmo quando pecam contra ti, agem impiamente contra suas próprias almas, e sua iniquidade engana-se a si própria, quer corrompendo e pervertendo sua natureza – feita e ordenada por ti – quer usando imoderadamente das coisas permitidas, ou até desejando imoderadamente as não permitidas, pelo uso daquilo que é contra a natureza. (HIPONA, 2022, p. 24).

Cumprido observar que, mesmo que por linhas filosóficas, a construção do contexto de ética e moral buscou reconhecer como um fenômeno desejado, positivo, “bom”, avesso a condutas corruptivas, agressivas, não aprováveis, “más”, que viriam a colocar a sociedade em um contexto de crise e desacordo. Em outras palavras, muito embora o desenvolvimento filosófico da ética e da moral representa profunda reflexão acerca dos ímpetos, vontades e desejos da mente humana, em verdade, torna-se possível tangibilizar sua potência em estabelecer padrões ideais de comportamento social e desenhar respostas para repudiar condutas contrárias a tais normas, ainda que não enquadradas no contexto jurídico.

Superada a Idade Média, as contribuições da filosofia moderna ampliaram a reflexão sobre os contextos morais e éticos, evidenciando inclusive a distinção destes elementos, mas mantendo a vinculação com critérios positivos de comportamento humano. Immanuel Kant, um dos maiores representantes da filosofia moral pós-idade média, estabelece a moralidade como uma questão de dever racional, argumentando que a moral não estaria baseada em sentimentos subjetivos, sendo determinada pela razão e pela vontade livre do indivíduo. Ou seja, os indivíduos deveriam apresentar uma predisposição de agir em conformidade, atuando com base na racionalidade e na liberdade (KANT, 2004, p. 85-86).

Tal vontade apriorística, para Kant, refletiria no imperativo categórico máximo de sua teoria, que corresponde à expressão: "age apenas de acordo com a máxima pela qual possas ao

mesmo tempo querer que ela se torne lei universal" (KANT, 2007, p. 59). Veja-se que a cada passo de seu desenvolvimento teórico, a ética e a moral receberam mais inspirações normativas, estando mais próximas do cenário jurídico, mantendo, concomitantemente, sua característica de ordenadoras e sopesadoras de comportamentos sociais.

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

Cada uma das ordens de conduta não pode existir sem a outra, como uma relação complementar inafastável. Tal confluência decorre, a um, da mencionada relação derivativa, na medida em que uma origina a outra, partindo da moralidade, passando pela eticidade e, por fim, chegando à juridicidade, consoante a abordagem histórica antes exposta. A dois, também porque as referidas esferas são reciprocamente condicionantes, na medida em que aquilo tido por cada pessoa como correto (moralidade) é determinante para deliberar quais os valores e interesses convergentes dos grupos sociais majoritários e minoritários (eticidade), os quais, conseqüentemente, acabam influenciando as autoridades públicas na redação dos Textos Normativos (juridicidade). E tal condicionamento também faz o sentido inverso, haja vista que a interpretação da legislação, por via reflexiva, também influencia o que cada um entende por certo e justo, de modo a estabelecer um refluxo da juridicidade sobre a eticidade e a moralidade. E, a três, porque todas as três categorias são voltadas ao direcionamento das decisões em Sociedade, tanto para permitir a previsibilidade de determinadas condutas, como para estabelecer as conseqüências quanto à observância ou não dos postulados morais, éticos e jurídicos. (ZANON JR., 2014, p. 23).

A complementaridade entre moral, ética e Direito está sedimentada na contemporaneidade, muito embora a ciência jurídica tenha vivenciado um momento de afastamento valorativo das normas, pela teoria positivista em sua concepção mais tradicional, vazia e fria, na qual cabia ao juiz o papel de mero “boca da lei”, sem aberturas para viéses intrínsecos da sociedade. Contudo, dispensando o aprofundamento nos estudos de jusnaturalismo e positivismo, que não são objetos deste ensaio, cumpre elencar, de forma não taxativa ou excludente, alguns juristas e filósofos contemporâneos que vislumbram a interconexão entre moral, ética e Direito, reconhecendo o viés valorativo da hermenêutica jurídica, seja pela interpretação ou criação de normas.

Em exemplificação, a teoria Dworkiniana assenta que as normas jurídicas não são meramente um conjunto de regras positivas, sendo moldadas por princípios éticos e morais que devem ser levados em consideração na interpretação e aplicação do Direito. Segundo Dworkin, a moral constitui parte intrínseca do Direito, no qual atua como critério de avaliação e guia de criação de normas, base de interpretação de juízes e dever de promoção de valores. Assim, a teoria do Direito deve ser capaz de explicar não apenas as normas jurídicas positivas, mas também a dimensão moral do Direito, que está presente nas decisões judiciais e na construção do sistema jurídico como um todo (DWORKIN, 2000, p. 252).

Outro expoente do viés ético e moral do Direito, Robert Alexy, defende que, de modo similar, os direitos fundamentais são normas jurídicas que apresentam dimensão moral intrínseca, pois estão fundados em valores como a dignidade humana, a liberdade, a igualdade e a justiça. Adicionalmente, refere que a moral é fonte de princípios jurídicos, aplicáveis não apenas aos direitos fundamentais, mas, sobretudo, a todo o sistema jurídico, configurando também relevante critério na teoria da ponderação de interesses, técnica desenvolvida para tribunais resolverem conflitos entre direitos fundamentais (ALEXY, 2017, p. 150).

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

3 A NORMATIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA INTEGRIDADE NO BRASIL, COM INSPIRAÇÕES DE DIREITO COMPARADO, E SEUS INCIPIENTES REFLEXOS NA INICIATIVA PÚBLICA E PRIVADA

As estruturas de linguagem padrão sobre ética e moral sempre relacionam outras palavras de equivalência semântica para compor textos e discursos, ampliando e fundindo seus conceitos, as de destaque são: conformidade, adequação, lisura, moralidade e integridade. Neste contexto, não raro, são utilizados esses signos nas normativas, com o viés de resguardar a abertura hermenêutica necessária para reconhecer os valores imprescindíveis

da sociedade, em determinado período. Afora isso, o cenário de crise de legitimidade, os escândalos financeiros corruptivos e os desvios recorrentes de lisura das instituições, públicas e privadas, aflorou a necessidade de promover normativas de maior efetividade para conduzir com melhor eficiência o comportamento social, tal qual sempre se deu nesta relação de Estado, povo e poder.

Justamente por esses fundamentos, a busca pela promoção da moralidade administrativa e empresarial em textos normativos possui largo histórico no Brasil tendo em vista as peculiaridades políticas e sociais do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito brasileiro. Prestigiada pela Constituição Federal de 1988, a moralidade representa um dos princípios essenciais da Administração Pública (art. 37), assim como está em voga em todo o texto constitucional e resta, de modo intrínseco, exigida no capítulo da ordem econômica (art. 170 e seguintes), seja por impor a observância das normas e regulamentos atinentes a cada setor, seja por prever princípios éticos-morais como função social, boa-fé, concorrência leal e transparência.

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

Toda estrutura teórica apresentada, sem a pretensão de ser exaustiva, condiciona-nos a reconhecer como elemento essencial na formulação do conceito de corrupção sua origem etimológica histórica, com o sentido alcançado a partir das expressões latinas *corruptio/onis*, de que se extrai ser algo pejorativo, indesejável, patológico ou degenerativo, pois rompe ou deteriora estruturas que, por natureza ou convenção, deveriam ser preservadas. Também compõe necessariamente a compreensão de ser a corrupção resultado da prática humana abusiva, deturpada e desviante. (SBARDELLOTTO, 2021, p. 36).

Sob essa ótica, a conduta corruptiva importa em um rompimento da confiabilidade no sistema e nas instituições, públicas e privadas, o que fragiliza o desenvolvimento social e político, haja vista que o comportamento desviante é sensível, inverídico e instável. Inúmeros são os casos ao longo da história humana de atos de corrupção que prejudicam profundamente os governos, estados e populações, tornando a busca por moralidade, integridade e conformidade uma necessidade coletiva.

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

Dentre as inspirações, inclusive decorrente da obrigatoriedade de cumprimento pelas empresas brasileiras que atuam no mercado de ações americano, está a Lei Federal americana *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), de 1977, estabelecida, justamente, para ser uma resposta ao escândalo de ilícitos financeiros de *Watergate*, que viabilizou o desenvolvimento de métodos e práticas para combate à corrupção em entidades nacionais e internacionais. Desde sua publicação, a FCPA fundamentou o desenvolvimento de diversas normas e protocolos anticorrupção no mundo, sendo objeto de debate de diversas convenções internacionais (ROCHA JUNIOR, 2018, p. 106). De acordo com a FCPA, são atos de corrupção, como explica Giovanini:

[...] o uso intencional de qualquer meio do comércio em prol de qualquer oferta de pagamento ou promessa de pagamento, ou ainda autorização de pagamento quer seja em dinheiro ou algo de valor a qualquer pessoa, mesmo sabendo que a totalidade ou uma parte desse pagamento seja oferecida ou prometida, direta, ou indiretamente, a um funcionário público para influenciá-lo em sua capacidade oficial, induzi-lo para fazer ou deixar de

praticar um ato em violação ao seu dever legal, ou para obter qualquer tipo de vantagem indevida, a fim de ajudar a obter, direcionar ou manter negócios para ou com qualquer pessoa. (GIOVANINI, 2014, p.25).

Outro norte utilizado fora a *United Kingdom Bribery Act* (UKBA), de 2010, lei inglesa que prescreveu conceituação e punições para prevenção e mitigação ao suborno, dispondo normas de promoção à integridade correlatas ao antissuborno, como um gênero da corrupção. Traço interessante da UKBA está no fato de que a norma não somente prevê punições contra funcionários públicos, como também abrange pessoas físicas e jurídicas, relacionadas a frentes privadas, como entes passivos de sanções por atos de suborno, trazendo a concepção de responsabilização pela não prevenção de práticas antiéticas, ou seja, punição pela omissão (BLOK, 2018, p. 29-31).

Em que pese a FCPA e a UKPA não apresentem aspectos procedimentais realmente estruturados, a onda pela integridade que sua formulação iniciou, em conjunto com outras normativas, viabilizou a construção de diretrizes internacionais capazes de regular pontos específicos para construção de programas de integridade, dentre as principais normas estão os regulamentos da *International Organization for Standardization*, popularmente chamada de ISO, organização que busca estabelecer critérios de padronização e normalização para cerca de 162 (cento e sessenta e dois) países.

Foram diversas normas ISO estruturadas buscando dar mais ênfase à governança, com primordial atenção à modalidade de boas práticas denominada de *Compliance*, ou, conforme referido pelas próprias normas em sua tradução para português, ao Programa de Integridade. Como a pioneira e uma das mais relevantes, vê-se a 19600, de 2014¹, atualizada pelo texto da ISO 37001:2016 e, posteriormente, pela ISO 37301:2021, que versa sobre antissuborno, pela ISO 37000:2021, que estabelece a política de gerenciamento de riscos, e pela ISO 37002:2021, responsável por estabelecer critérios para estruturação do canal de denúncias.

Com tais raízes e outras inspirações internacionais, o legislador brasileiro estabeleceu a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 2013), contemporânea à época dos casos de lavagem de dinheiro e corrupção envolvendo o governo, razão pela qual a norma dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Ato contínuo, inovando os regulamentos

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

internacionais que são essencialmente punitivos e regulamentando a Lei Anticorrupção brasileira (Lei nº 12.846/2013), fora editado o Decreto nº 8.420/2015 para, entre outras questões, estabelecer procedimentos para a aferição da responsabilidade, revogado pelo Decreto nº 11.129/2022.

Outras normativas que pretendiam promover a transparências e a lisura antecederam e precederam a Lei Anticorrupção, todavia, não há como negar que a sua entrada em vigor estabeleceu marco significativo no âmbito público e privado no que tange às práticas de promoção da integridade, mesmo que alguns órgãos já apresentassem estruturas de controle interno e várias empresas privadas - notadamente as de caráter internacional - possuísem estruturas antissuborno, pois entregou respostas punitivas significativas para o contexto da época (GOTO, 2020, p. 58-59).

Logo, no Brasil, a moralidade e a ética, na roupagem de integridade, deixam a condição de mero “imperativo categórico”, assumindo posto de destaque nas gestões públicas e privadas, estabelecendo um novo microssistema jurídico, capaz de promover novos deveres e contornos para o desenvolvimento administrativo e corporativo das instituições brasileiras, o que representará desafios, progressos e muitas mudanças. O próximo capítulo será dedicado ao estudo sinóptico deste microssistema, compreendendo os mecanismos de integridade passíveis de promover as configurações éticas valorativas nas instituições públicas e privadas brasileiras.

4 O MICROSSISTEMA DOS MECANISMOS DE INTEGRIDADE PARA PROMOÇÃO DA CONFORMIDADE

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

Pelo já traçado, tanto a lei brasileira quanto as normas internacionais foram desenhadas como respostas à crise financeira e política promovida por ilícitos que possuíam ponto focal na ausência de moralidade institucional, seja pública, seja privada (OLIVEIRA, 2022, p. 31-33). Para mais, também repercutiram o desenvolvimento de sistemas administrativos capazes de estruturar um mecanismo de prevenção a tais incidentes, relacionados à governança, que se ramifica em diversas boas práticas, dentre elas o *Compliance*, referido nas normas ISO, conforme já esclarecido, como programa de integridade.

Fundamentada no Decreto nº 8420/2015, bem como nas normas ISO, no Brasil iniciou-se um processo de estruturação de programas de integridade em âmbito público, inicialmente nas estruturas executivas estaduais e municipais para, posteriormente, abranger seus legislativos e até o Poder Judiciário (BARROS, 2020, p. 67-70), mesmo que as normativas até então vigentes buscassem, com principal atenção, a implementação do *Compliance* junto à Administração Pública Indireta e às entidades privadas que exerciam parcerias público-privadas. Dentre os entes estatais que possuem programas de integridade de destaque, cita-se o Estado de Goiás, que não somente possui um sistema de *Compliance* estruturado como também incluiu os municípios no padrão de conformidade, estabelecendo suas próprias normativas².

De modo concomitante e, por vezes, exponencial, a iniciativa privada desenvolveu frentes de integridade inspiradas, prioritariamente, nos modelos internacionais, formulando regulamentos internos para questões particulares do corpo empresarial, ainda que não estivessem condicionadas às práticas de conformidade previstas na legislação pela inexistência de relação com a Administração Pública. Na oportunidade do desenvolvimento dos planos de integridade privado neste cenário, a aplicação dos pilares e a busca pela conformidade ultrapassa os limites da Lei Anticorrupção, atingindo também as atividades entre pessoas jurídicas de direito privado (NEVES, 2021, p. 177). Tal situação ocorreu em empresas como a Renner³, C&A⁴, Santander⁵ e diversas outras.

² BRASIL, Goiás. **Controladoria de Goiás**. Programa de Compliance público municipal. Disponível em <<https://www.controladoria.go.gov.br/pcm/>>, acesso em 09 de maio de 2022.

³ Programa de Compliance Corporativo disponível em <https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/13154776-9416-4fce-8c46-3e54d45b03a3/28706a40-2910-4040-bd00-6caeb489b820/Politica_Compliance_portugues_20220120.pdf>.

⁴ Gestão de Governança Corporativa estabelecida em <<https://ri-cea.mz-sites.com/governanca-corporativa/visao-geral/>>.

⁵ Governança Corporativa estruturada da seguinte forma <<https://www.santander.com.br/institucional-santander/governanca-corporativa>>.

O fato é que o *Compliance*, como uma boa prática da Governança, está em constante desenvolvimento, estabelecendo critérios próprios de implementação em diferentes ambientes, com especialidades próprias, o que, ao passo que visa uma ampliação da sua implementação, o torna cada vez mais especializado e técnico, impondo profundo conhecimento da matéria por seu *Compliance Officer*, ou equipe designada para gerir a sua implementação. Para mais, configura-se essencial a compatibilidade do sistema de integridade com a realidade do órgão ou empresa que está recebendo sua implementação, estabelecendo diálogo para a aderência dos envolvidos, desafio que ultrapassa as diretrizes doutrinárias e alcança outras áreas, como gestão de pessoas, cultura, finanças e etc (HENCSEY, 2020, p. 199).

Muito embora a legislação brasileira não seja capaz de acompanhar o progresso e esgotar a concepção de ética e moral, em uma relação estruturada, existem projetos de lei que visam regulamentar e ampliar o desenvolvimento do *Compliance*, apresentando implementações cada vez mais especializadas. Dentre os principais projetos, ganha destaque o PL nº 429/2017, que versa sobre modalidade específica de programa de integridade e estabelece diretrizes para implementação do *Compliance* no âmbito dos Partidos Políticos na gestão de suas diretorias, elencando aspectos hierárquicos e de transparência governamental e de administração. Entre as medidas previstas pelo projeto de lei, estão a elaboração de um código de ética e conduta, a realização de treinamentos para os dirigentes e filiados dos partidos políticos, a criação de canal de denúncias para receber informações sobre condutas ilícitas, a implementação de mecanismos de controle interno e a adoção de políticas para combater o nepotismo e o assédio moral no âmbito político e partidário (COSTA, 2020, p. 170).

Outra normativa com segmentação de programa de integridade tem-se com o PL nº 5442/2019, conhecido como o projeto de lei do *Compliance* Ambiental Empresarial. O projeto de lei propõe a criação do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro no Setor de Saneamento Básico (PNPC-Saneamento). Esse programa teria como objetivo estabelecer medidas de integridade, governança e transparência nos contratos de prestação de serviços de saneamento básico, de modo a prevenir a ocorrência de corrupção e lavagem de dinheiro nesse setor. O PNPC-Saneamento prevê, entre outras medidas, a obrigatoriedade de implementação de programas de conformidade ambiental pelas empresas que atuam no setor de saneamento básico. Além disso, o projeto de lei estabelece que as empresas que cometerem infrações ambientais no âmbito do setor de saneamento básico poderão ser impedidas de participar de licitações e de receber recursos públicos para a prestação de serviços.

Por fim, impende elencar o PL nº 1588/2020, que apesar de criticado, apresenta regulamentação acerca do procedimento de certificação dos programas de integridade no Brasil, como uma continuidade da Lei Anticorrupção e de seu decreto para fins de ampliar sua incidência. Afora isso, a proposta visa assegurar que os gestores dos programas de integridade apresentem qualificação adequada e reconhecida para exercer suas funções. A certificação deverá ser emitida por uma entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ou pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Ainda que não seja possível retratar um cenário de absoluta moral e celeridade para as normas brasileiras, cumpre destacar que, mesmo que timidamente, o legislador está se movimentando no sentido de ampliar a tutela de integridade e condicionar as pessoas jurídicas ao atendimento das normativas cabíveis.

Por todo narrado, impõe conceber que as bases comuns do desenvolvimento da integridade no âmbito público e privado foram, na prática, somente inspirações para o início da estruturação de um sistema normativo complexo e multifacetado que exige contínuo estudo dos responsáveis pela sua implementação, pois está em constante aprofundamento e especialização para ampliação da sua efetivação dentro de cada particularidade do ambiente que está inserido. Logo, a compreensão normativa de integridade no Brasil impõe uma visão sistemática capaz de alcançar os diferentes cenários de sua implementação, aplicando, quando necessário, a adequada técnica hermenêutica pretendendo a instituição legal mais apta a subsidiar o combate às frentes corruptivas.

Para além, as práticas de governança, notadamente o *Compliance*, estruturam-se e avançam buscando combater de forma personalizada os vícios de moralidade e ética mapeados na sua área de aplicação, como um medicamento customizado às necessidades do paciente. Todavia, as diferentes formas de implementação de boas práticas, os diversos contornos dos programas de integridade, muitas vezes podem representar uma barreira para sua utilidade real, impondo um novo desafio: construir um *Compliance* capaz de garantir integridade efetiva nas instituições públicas e privadas, com a sustentação normativa mais próxima à realidade e que não se torne obsoleta em curto espaço de tempo, até porque, como restou visto, a promoção da ética é uma antiga e árdua missão da humanidade presente nas raízes da sociedade.

5 CONCLUSÃO

Tem-se por perceptível que a sociedade complexa, globalizada e massificada reflete vícios de integridade que corrompem os sistemas que, uma vez maculados pelas patologias éticas, permanecem cada vez mais incapazes de satisfazer o clamor popular, constituindo um círculo vicioso de insegurança, obscuridade, irregularidade, ilicitude e falsidade, prejudicando o desenvolvimento social e enfraquecendo as instituições públicas e privadas. Nesse quadro, pela profundidade da crise de legitimidade estrutural das instituições, torna-se relevante conceber as raízes da compreensão da ética e da moral, entendendo sua relação com o Direito.

À vista disso, após imersão histórico-filosófica, percebe-se que a moral e a ética estão nas veias do Direito, desde a Grécia Antiga, com o real e racional fito de ditar comportamentos e rotular condutas como reprováveis e/ou aceitas para fins de instruir a vida em sociedade, garantindo padrões de sobrevivência social humana. Com tal ótica, considerando o cenário de caos acima, o desenvolvimento de mecanismos de combate às lesões éticas e de prevenção aos vícios de integridade tornou-se salutar para manutenção da vida em sociedade e fortalecimento democrático institucional. Esse movimento fundamentou a criação de diversas frentes e normativas em muitos países, estabelecendo um ordenamento amplo e plúrimo de regras de boas práticas e governança.

Contemporaneamente, diversas são as fontes normativas que desenvolvem contornos de implementação dos métodos de governança e conformidade e, pelo aspecto privado, cada vez mais modernas e otimizadoras dos planos de integridade. No Brasil, por possuir fontes plurais, a governança e, por decorrência, o *Compliance* repercutem distintos contornos quando implementados no âmbito público e no espaço privado, seja por seu modo de implementação, seja pela estrutura de seu desenvolvimento, configurando um sistema normativo complexo e multifacetado que exige contínuo estudo dos responsáveis pela sua efetivação.

Diante do estudo realizado, conclui-se que a ética e a moral são intrínsecas ao Direito, acompanhando a evolução normativa com o objetivo primordial de conduzir e sancionar condutas. Nos últimos anos, pela maior evidência das falhas éticas estruturais, sua conotação ampla de integridade refletiu na promoção massiva de normas estabelecidas de mecanismos de conformidade, o que, se por um lado reflete sua essencialidade ativa na cadeia social, por outro, contudo, poderá trazer grau elevado de complexidade, tornando-a obsoleta na dinâmica da nossa sociedade. Por tal razão, no Brasil, deverá reinar a interpretação sistemática do microssistema de integridade, inclusive com vistas utilitaristas, para fins conceber metodologia uniforme de *Compliance* capaz de garantir integridade efetiva nas instituições públicas e privadas, mitigando as barreiras que a ampliação da sua complexidade normativa poderá resultar

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª Edição. Malheiros Editores: São Paulo, 2017.

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

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

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

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

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

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

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

BRASIL, Goiás. Decreto nº 11.129/2022, de 11 de julho de 2022. Diário Oficial da União, Brasil, 18 de julho de 2022.

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

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

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

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução Luís Carlos Borges. Martins Fontes: São Paulo, 2000.

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

GOTO, Reynaldo. O combate à corrupção sob a ótica dos objetivos de desenvolvimento sustentável. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o**

desenvolvimento. 2ª Edição. Forum: Belo Horizonte, 2020.

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

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

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

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

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

PLATÃO, Anon. **A república.** Tradução Edison Bini. Edipro: São Paulo, 2000.

ROCHA JUNIOR, F. A. R. M.; GIZZI, G. F. T. B. **Fraudes corporativas e programas de compliance.** Curitiba: Intersaberes, 2018. p

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

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