

Os desafios para construção de cultura de compliance nas empresas estatais¹

The challenges of building a compliance culture in state-owned companies

Los desafíos para la construcción de una cultura de compliance en las empresas estatales

Lizânea Piffer

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i27.480>

Resumo: Os escândalos de corrupção ocorridos no mundo se relacionam diretamente com a edição de leis, criação de normas e novas modelagens de governança corporativa, pois, seus desenvolvimentos foram respostas a esses escândalos. No Brasil, a corrupção envolvendo empresas estatais gerou na sociedade o sentimento de que tais casos resultam da má gestão e do aparelhamento político no âmbito dessas instituições e, em resposta a esse cenário, houve a promulgação da Lei 13.303/2016, também conhecida como Lei das Estatais. A referida Lei levantou questões quanto às práticas de gestão, seus mecanismos de controles internos, a nomeação de seus representantes e relacionamento com a Administração, bem como estipulou regras de governança corporativa. No intuito de se adequarem às normas vigentes e atenderem aos anseios da sociedade, as estatais se depararam com a necessidade de (re)definirem sua modelagem de governança, montarem programas de integridade, implantarem controles internos, gerirem seus riscos e construírem uma cultura passível de ser traduzida para todos os atores envolvidos, desde a alta administração aos empregados dos mais diversos níveis hierárquicos, moldando seus relacionamentos com fornecedores e terceirizados. Na corrida contra o tempo e frente à toda complexidade que envolve a estruturação e implantação de um programa de *compliance*, os operadores das estatais, imbuídos dessa tarefa, foram postos frente aos mais adversos cenários. Assim, por meio do método dedutivo, de caráter descritivo quanto aos fins e que envolve revisão bibliográfica quanto aos meios, o presente artigo propõe demonstrar quais seriam os desafios enfrentados pelas estatais para a construção de uma nova cultura. O estudo conclui que os empregados resistentes às mudanças; as divergências de seus valores pessoais dos valores da instituição, a falta de identificação dos gestores com as políticas internas e a descrença dos empregados nos setores responsáveis pela condução de procedimentos investigatórios internos, constituem algumas barreiras na construção da cultura de *compliance*.

Palavras-chave: *Compliance*, Programa de *Compliance*, Procedimentos, Empresas Estatais, Cultura Organizacional.

1. Artigo submetido em 10/10/2021 e aceito em 10/01/2023.

Abstract: The corruption scandals that have occurred in the world are directly related to the issuing of laws, creation of norms and new corporate governance models, as their development were a response to these scandals. In Brazil, corruption involving state-owned companies generated in society the feeling that such cases resulted from poor management and political apparatus within these institutions and, in response to this scenario, Law 13.303/2016, also known as State-owned companies Law, was promulgated. The aforementioned Law raised questions regarding the management practices in these companies, their internal control mechanisms, the appointment of their representatives and relationship with the Administration, as well as stipulated corporate governance rules. In order to adapt to current norms and meet society's demands, state-owned companies were faced with the need to (re)define their governance model, set up integrity programs, implement internal controls, manage their risks and build a compliance culture capable of being translated to all involved actors, from senior management to employees of the most diverse hierarchical levels, even shaping their relationship with suppliers and third parties. In the race against time and in the face of all the complexity involved in structuring and implementing a compliance program, State-owned company operators, imbued with this challenging task, faced adverse scenarios. Thus, through the deductive research method, with a descriptive character regarding the ends and which involves a bibliographic review regarding the means, the article proposes to demonstrate what would be the challenges faced by state-owned companies for the construction of a new culture. The study concludes that employees resistant to change, the differences between their personal values and the institution's values, the manager's lack of identification with internal policies and the disbelief of employees in the sectors responsible for conducting internal investigative procedures, constitute challenges for building a compliance culture.

Keywords: Compliance, Compliance Program, Procedures, State-Owned Companies, Organizational Culture.

Resumen: Los escándalos de corrupción vividos en el mundo están directamente relacionados con la edición de leyes, la creación de normas y nuevos modelos de gobierno corporativo, porque sus desarrollos fueron respuestas a estos escándalos. En Brasil, la corrupción que involucra a empresas estatales generó en la sociedad la sensación de que tales casos son el resultado de una mala gestión y manipulación política dentro de estas instituciones y, en respuesta a este escenario, se promulgó la Ley 13.303/2016, también conocida como Ley de las Estatales. Esta Ley planteó interrogantes sobre las prácticas de gestión, sus mecanismos de control interno, el nombramiento de sus representantes y la relación con la Administración, así como las normas de gobierno corporativo estipuladas. Con el fin de adaptarse a las normas actuales y satisfacer las expectativas de la sociedad, las estatales se enfrentaron a la necesidad de (re)definir su modelo de gobierno, establecer programas de integridad, implementar controles internos, gestionar sus riesgos y construir una cultura que pueda traducirse para todos los actores involucrados, desde la alta dirección hasta los empleados de los más diversos niveles jerárquicos, dando forma a sus relaciones con proveedores y contratistas. En la carrera contra el tiempo y ante toda la complejidad que implica la estructuración e implementación de un programa de *compliance*, los operadores de las empresas estatales, imbuidos de esta tarea, se enfrentaron a diversas limitaciones y escenarios adversos. Así, a través del método deductivo, descriptivo en cuanto a los fines e involucrando una revisión bibliográfica en cuanto a los medios, este artículo se propone demostrar cuáles serían estos desafíos que enfrentarían las empresas estatales para la construcción de una nueva cultura. El estudio concluye que la resistencia de los empleados a los cambios, las diferencias entre sus valores personales y los valores de la institución, la falta de identificación del gerente con las políticas internas y la incredulidad de los empleados de los sectores responsables de conducir los procedimientos de investigación internos constituyen desafíos para la construcción de una cultura de *compliance*.

Palabras clave: *Compliance*, Controles Internos, Empresas Estatales, Cultura Organizacional.

1. INTRODUÇÃO

A governança corporativa, segundo Assi (2019), surgiu depois da safra de escândalos corporativos em meados de 2002, momento que se tornou tema dominante nos negócios.

Nos últimos anos no Brasil, escândalos sobre crimes de corrupção e lavagem de dinheiro são ataques comuns nas manchetes e se espalham rapidamente pelas redes sociais, causando descrédito nas instituições.

Preservar a reputação institucional é um desafio para as empresas, mesmo para as que não estiveram envolvidas em escândalos, mas procuram manter a confiabilidade na sociedade, por intermédio de uma governança corporativa voltada para controles eficazes, monitoramento de seus métodos e transparência em suas ações.

Com a promulgação da Lei 13.303/2016, estabeleceram-se regras de governança corporativa aplicáveis às empresas públicas e às sociedades de economia mista, refletindo a importância do *compliance*, da gestão de risco e dos controles internos, no momento que a sociedade, mais consciente e atuante, exige transparência e eficiência das instituições.

Como destaca Negrão e Pontelo (2017, p. 054), a Lei das Estatais veio fortalecer “a governança corporativa, a gestão transparente, a prevenção de fraudes, corrupção e conflitos de interesse, além de proporcionar à sociedade, mecanismos que devem colaborar com o controle social.”

Assim, além da necessidade de realizar adequações frente à legislação, com a implantação de mecanismos de controles e criação de políticas internas de modo a mitigar riscos de ordem financeira, operacional e reputacional, as estatais se deparam com o mais desafiante dessa empreitada: a construção de uma nova cultura, capaz de direcionar todo o relacionamento dessas empresas com a sociedade, que espera que essas sejam bem geridas, que seus empregados possuam postura idônea e atuem com zelo, responsabilidade e transparência. Diante desse cenário, o presente estudo se dedica a investigar quais seriam os possíveis desafios enfrentados no desenvolvimento de uma cultura de *compliance* no âmbito das estatais. Por intermédio do método dedutivo, de caráter descritivo quanto aos fins e que envolve revisão bibliográfica quanto aos meios, conclui que as dificuldades vão além do atendimento da

legislação, pois, envolvem situações do cotidiano dessas empresas, ocorrências essas que podem causar entraves na busca da consolidação de uma cultura empresarial.

2. A INOVAÇÃO: COMO MOVIMENTOS DISRUPTIVOS PODEM AFETAR A FORMAÇÃO DE UMA NOVA CULTURA EMPRESARIAL

Negrão e Pontelo (2017) ressaltam que com o advento da Lei 13.303/2016, as estatais e as sociedades de economia mista teriam desafios pela frente, o que demandaria ações de curto, médio e longo prazo. Isso porque em seu artigo 9º, a referida Lei elenca regras de estruturas e de práticas a serem implementadas.

Partindo do pressuposto de que a Lei das Estatais trouxe a necessidade de alteração da modelagem de governança e da construção de uma nova cultura organizacional, pautadas em controles internos, gestão de riscos e *compliance*, torna-se possível afirmar que essas empresas se viram diante do desafio da inovação. Govindarajan e Trimble (2014) definiram iniciativa de inovação como qualquer projeto novo para a organização, não necessariamente para o mundo, e que tenha resultado incerto, enquanto Souza Neto, Santos e Orlandi (2014) citam como atividades inovadoras a criação de uma nova política, a definição de uma nova estratégia e a descoberta de uma nova oportunidade. Para Nohara, Gonçalves e Almeida (2021, p. 22) “falar em inovação é essencialmente considerar, também, a mudança. Pode-se entender a inovação como a adoção de uma ideia que é tida como nova para o indivíduo ou para a entidade que a adota”.

No que tange à Lei das Estatais e à percepção quanto à sua implantação, seria possível definir essa iniciativa de inovação em “como as coisas são e como deverão ser”, afinal, o “como as coisas são” já estava devidamente definido e padronizado e o “como deverão ser” só pode ser feito conforme previsão legal e dentro dos limites de atuação e de recursos de tempo, pessoas e orçamento dessas estatais.

Govindarajan e Trimble (2014) orientam que as organizações não são construídas para executar a inovação, pois, são estruturadas para as operações de curso contínuo, arquitetadas para serem Máquinas de Desempenho, que se empenham para

serem repetitivas, previsíveis e que a inovação é, por natureza, não rotineira e incerta.

A Máquina de Desempenho precisa vencer grandes obstáculos contra a inovação. Esta promete dores de curto prazo para ganhos de longo prazo, mas a Máquina de Desempenho quer vencer agora. A inovação exige experimentação. A Máquina de Desempenho demanda eficiência. Algumas vezes, as inovações falham. A Máquina de Desempenho se vê em dificuldades para perdoar. [...] A fonte mais fundamental do conflito, contudo, é o método da Máquina de Desempenho. Esse método é o mesmo em cada setor, em cada parte do mundo e em cada tipo de organização, inclusive nas organizações dos setores privado, público e social. (GOVINDARAJAN; TRIMBLE, 2014, p. 8)

Além de exercerem as atividades para as quais foram criadas, as estatais também precisam se adaptar a essa inovação, que determina não somente a criação e implantação de novos procedimentos e controles, mas também envolve aspectos comportamentais, o que pode gerar vários conflitos na dinâmica da organização, cenário esse resumido, da seguinte forma, por Govindarajan e Trimble (2014, p. 8): “inovação e operações contínuas estão sempre e inevitavelmente em conflito.”

Dito isso, necessário destacar duas situações: a primeira, sobre os desafios inerentes à própria criação e implantação de uma nova modelagem, para atendimento da Lei, a segunda, quanto à percepção de cada empregado de que as novas regras e procedimentos também são uma inovação e as dificuldades para aceitarem mudanças e se adaptarem às novas políticas, afinal, se tratam de movimentos disruptivos em empresas que são criadas para o previsível e empregados que são treinados para a rotina e burocracia.

O desafio é não apenas fazer a inovação acontecer, mas fazê-la ao mesmo tempo em que nos distinguimos nas operações contínuas. O desafio é abordarmos duas atividades muito diferentes. Na verdade, duas atividades diametralmente opostas, ao mesmo tempo. (GOVINDARAJAN; TRIMBLE, 2014, p. 10)

Cabe destacar que os gestores responsáveis pela criação das equipes, encarregadas da implantação, execução, monitoramento e revisão dos procedimentos e políticas internas, podem se deparar com os mais diversos entraves durante o processo. Como nos lembra Castro e Gonçalves (2020), apesar das melhores práticas de governança corporativa elencadas pela Lei 13.303/2016, a maioria das estatais brasileiras, principalmente, as de pequeno porte, possuem limitação de quadro de pessoal e escassez de recursos. Portanto, há dificuldade na estruturação de uma área específica de *compliance*.

Sobre os dificultadores de ordem comportamental, envolvem a forma como cada empregado da instituição pode reagir. Souza Neto, Santos e Orlandi (2014) orientam que a inovação, que é compatível com os conceitos já existentes na empresa, é menos ameaçadora e se encaixa melhor com as impressões pessoais de como as coisas devem ser. Assim, empresas que já possuíam políticas internas, métodos e processos similares aos novos que estão sendo implantados, podem agir melhor com essas inovações.

Souza Neto, Santos e Orlandi (2014) também explicam que quanto mais radical a inovação, maior a rejeição dos empregados, assim, esse tipo de sentimento não pode ser desconsiderado, pois, a falta de conhecimento das pessoas ou sua resistência às novas iniciativas podem contaminar todo um setor e minar a criação e fortalecimento da nova cultura a que se deseja estabelecer.

3. CONFLITOS ENTRE OS VALORES PESSOAIS DOS EMPREGADOS E OS VALORES EMPRESARIAIS DAS ESTATAIS

Pereira, Carvalho e Giron (2021, p. 38 e 45) ao descreverem sobre a ética empresarial, manifestam que “o padrão ético de uma empresa é definido por meio de seu Código de Ética e de Conduta, um instrumento de autorregulação que traz os principais valores que guiam o comportamento corporativo e dos colaboradores”, e colaciona o Código de Ética e Conduta da organização a uma espécie de “Constituição da organização; as políticas, as leis; e os procedimentos, os decretos ou portarias. Por meio de uma pirâmide hierárquica dos normativos internos, temos o Código no seu topo.”

A organização, por meio do seu Código de Ética e Conduta, manifesta sua missão, valores, visão e reflete a sua cultura corporativa para os empregados, e conforme Ranson et al. (1980 apud PALMIERI; SALOMÃO; MAZZONI, 2011) a organização é integrada por grupos divididos por crenças e preferências de valores, cujas estruturas organizacionais são formadas pelo agrupamento desses valores². Logo, no ambiente organizacional de uma estatal, além do padrão de cultura normatizado, há que se considerar a atuação das pessoas, com suas particularidades regionais, multiétnicas, composta de cidadãos com diferentes crenças e visões sobre valores, e as empresas estatais precisam, a cada mudança de cenário político, atender políticas públicas específicas, alterar procedimentos e fortalecer sua cultura interna para esses empregados. Brites (2022) apresenta similar reflexão:

Cada população no mundo tem suas normas, regras, leis e convenções que são determinadas para definir comportamentos considerados adequados e impróprios, normalmente, sublinhados por valores morais. [...] Promover uma mudança de cultura no ambiente público é desafiador, pois, o conjunto de valores, crenças e comportamentos de uma sociedade é algo bastante delicado. (BRITES, 2022, p. 48)

Dentro da organização existirão os empregados que terão dificuldades de se adaptarem a uma nova cultura imposta. Como lembram Pereira, Carvalho e Giron (2021, p. 053) “muitas vezes a mudança sofre resistências [...] daqueles que já estão acostumados ao antigo *modus operandi* e não estão dispostos a aprender novos hábitos, ou se beneficiam há muito tempo do *status quo*”.

A introdução efetiva de novos costumes ocorrerá com a mudança de comportamento dos indivíduos, o que segundo Brites (2022) poderá ocorrer de maneira voluntária, a partir do comprometimento do cidadão ou de modo involuntário, quando a mudança é provocada por legislação e surge como uma imposição.

Sobre a mudança por imposição, um estudo publicado no ano de 2016 na MMWR³, referente ao uso de cinto de segurança entre trabalhadores em 21 estados Norte Americanos, demonstrou que aqueles estados que implementam leis primárias de cinto de segurança, onde motoristas são parados e multados pela infração, possuem aumento substancial do uso do item⁴.

Assim, ao tomar como exemplo o cinto de segurança veicular, importante destacar que até meados de 1997 a legislação limitava a sua exigência às rodovias. Muitas gerações cresceram sem o hábito de usar. Após a promulgação da Lei nº. 9503/1997, que instituiu o Novo Código de Trânsito Brasileiro, o seu uso passou a ser exigido, de acordo com o Art. 65, “é obrigatório o uso do cinto de segurança para condutor e passageiros em todas as vias do território nacional, salvo em situações regulamentadas pelo CONTRAN.” (Brasil, 1997).

As fiscalizações de trânsito e as penalizações impulsionaram o seu uso, pela repetição se tornou um hábito e hoje faz parte da cultura. Inclusive as crianças que, crescendo nesse meio, já o realizam sem terem conhecimento da existência da lei ou de penalização. O fazem por questão cultural daquela microssociedade: sua família. Como destaca Silva (2019, p. 26), “situações em que todos os passageiros utilizem o cinto de segurança tanto em automóveis comerciais como pessoais, independente do tempo de duração da locomoção, irão reforçar a manutenção do comportamento pela criança.”

Bandura e Cervone (1986, apud SILVA, 2019, p. 29) manifestam que “a exigência sobre um comportamento é aumentada sempre que este é efetuado e, assim, quando um comportamento é praticado frequentemente, gera motivação para repeti-lo”⁵. Logo, tais parâmetros geram um ciclo de repetições que ao longo do tempo, acabam por se tornar um hábito. E como já explanado no exemplo do cinto de segurança veicular, a repetição desse hábito durante um determinado tempo, acaba por criar uma cultura, a

2. RANSON, S.; HININGS, R.; GREENWOOD, R. The structuring of organizational structure. *Administrative Science Quarterly*. v. 25, n. 1, 1980.

3. The MMWR series of publications is published by the Center for Surveillance, Epidemiology, and Laboratory Services, Centers for Disease Control and Prevention (CDC), U.S. Department of Health and Human Services, Atlanta, GA.

4. BOAL WL; LI J; RODRIGUEZ-ACOSTA RL. Seat belt Use Among Adult Workers: 21 States, 2013. *MMWR Morbidity and Mortality Weekly Report*. Atlanta, GA, v.65, n.23, p.593-597, 2016.

5. BANDURA, Albert; CERVONE, Daniel. Differential engagement of self-reactive influences in cognitive motivation. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Elsevier, vol. 38, p.92-113, 1986.

ponto de que novos integrantes daquela microsso-ciedade passem a adotar esses comportamentos de maneira natural, em virtude do convívio que gera esse aprendizado cultural.

4. TONE FROM THE MIDDLE⁶: A PROBLEMÁTICA DA MÉDIA GERÊNCIA QUE NÃO SE IDENTIFICA COM OS VALORES DA EMPRESA

Um dos pilares do programa de *compliance* é o apoio da alta administração, sendo massivamente explorado na literatura em virtude da sua importância para a solidificação da cultura de *compliance*. Ainda que a alta administração seja extremamente importante nesse processo, seus membros ainda são figuras distantes da realidade cotidiana, cabendo à média gestão a responsabilidade de traduzir e transmitir para a equipe os anseios da organização, conforme destaca Ávila e Correa (2021):

Principalmente em grandes organizações, por vezes é inviável à alta administração a interação com o nível básico ou com o empregado médio que enfrenta riscos de comportamento *non-compliant* todos os dias. Nesses casos, é a liderança média (as gerências) que deve desempenhar um papel de representatividade e aculturação de seus liderados, transmitindo clara e consistentemente as mensagens, palavras e gestos, de que a organização não tolera condutas ilícitas e antiéticas. Precisamente aí está a importância do chamado *tone from the middle* como uma estratégia mais efetiva para irradiar a cultura de *compliance* em uma organização (ÁVILA; CORREA, 2021)

A importância da média gestão também é corroborada por Pereira, Carvalho e Giron (2021, p. 254), que afirmam “para que a cultura ética de fato se dissemine pela empresa, é importante que também os diretores e gerentes coloquem em prática o discurso de integridade corporativa”.

A Corregedoria-Geral da União, ao abordar sobre papéis e responsabilidades referentes ao Programa de Integridade, contidos na Lei nº 12.846/2013, Decreto nº 8.420/2015 e Portaria CGU nº 909/2015, por

meio do seu Guia de Implantação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais, reforçou a importância da participação da média gestão, ao compartilhar Boas Práticas para Alta Administração:

V – Convencer a média direção da entidade da importância das medidas de integridade e de que sua implementação é uma prioridade para a empresa, criando mecanismos para encorajar e reforçar esse comprometimento em todos os níveis; (BRASIL, 2015, p. 20)

Ao analisarem a referida Boa Prática, Castro e Gonçalves (2020) se manifestaram sobre a importância da média gerência no convencimento dos empregados:

Tal importância se dá pelo fato de que a maioria dos colaboradores, em especial os pertencentes ao quadro de colaboradores de empresa de grande porte, não possuem acesso direto à alta administração e, portanto, percebe-se que o conceito de “o exemplo vem de cima” e do *tone at the top* se distanciam da realidade vivenciada diariamente pelo empregado. O convencimento da média gerência impulsiona sobremaneira a efetividade do programa de integridade, pois a percepção sobre o tema se aproxima dos gestores imediatos e dos colaboradores, portanto, estas são refletidas nas avaliações de desempenho que estes gestores realizam de seus gerenciados. Os colaboradores, ao perceberem a importância do tema aos gestores, tendo em vista suas ambições pessoais de promoção e progressão de carreira, conseqüentemente, também, demonstrarão interesse e respeito ao programa de integridade. (CASTRO; GONÇALVES, 2020, p. 134)

Sofia Esteves (2021), fundadora da Cia de Talentos, trouxe reflexões referentes à pesquisa “Carreira dos Sonhos”, realizada entre janeiro e março de 2021, com 98 mil pessoas, sendo 12 mil correspondentes a empregados ocupantes de cargos de média gestão. Tal pesquisa apontou que a média gestão é a que menos se identifica com os valores das suas empresas, se comparada com a alta administração.

6. *Tone From The Middle*: o “tom da média gerência” ou “exemplo da média gestão”, expressão utilizada para gerar um contraponto ao *Tone From The Top* ou “o exemplo vem de cima” que representa a importância da Alta Administração para o sucesso do Programa de *Compliance* e Integridade.

Se eles são o elo entre o operacional e a alta liderança, se eles são os grandes responsáveis pela comunicação, se são aqueles que reforçam – ou deveriam reforçar – a cultura, missão e valores organizacionais no dia a dia, o que acontece quando esse elo não está bem conectado? (ESTEVES, 2021)

O resultado dessa pesquisa demonstra que se a média gestão não se identifica com os valores da empresa, possui o poder de contaminar a sua equipe, situação essa corroborada por Pereira, Carvalho e Giron (2021):

Estudos demonstram que a maneira como um supervisor age é observada atentamente pelos subordinados e tende a indicar qual o tipo de comportamento é aceito e valorizado, ou até mesmo necessário para progressão na carreira dentro da empresa. Se um supervisor direto de um colaborador se envolve em comportamentos desviantes, legítima que o subordinado também aja de forma semelhante. (PEREIRA, CARVALHO, GIRON, 2021, p. 255)

Esteves (2021) ainda lembra que é função da média gestão conectar a empresa, fortalecer a cultura e engajar as pessoas. É na média gestão que os empregados se espelham. É ela que reforçará o senso de pertencimento da equipe.

Scaramuzza (2020, p. 24 e 25) ao comentar sobre as mentiras no âmbito das organizações, lembra que quando os subordinados veem seus superiores mentindo por conveniência, percebem que talvez eles também sejam vítimas da manipulação da “verdade” produzida. E como resultado da mentira, as pessoas se decepcionam, e um empregado inseguro e descontente “[...] não se alinhará, não vestirá a camisa, não se aprimorará, não buscará o melhor e da mesma forma não se comprometerá com a verdade”.

A ausência do sentimento de pertencimento da média gerência pode gerar dificuldades para a assunção de responsabilidades sobre a disseminação das políticas internas de *compliance*, impactar na forma como alguns gestores compreendem a dinâmica da empresa, ignorando a importância da sinergia entre todas as áreas e mantendo pensamento com foco no departamental, e assim, acabam por não se alinharem estrategicamente com as novas premissas empresariais, não atuando de forma co-

laborativa no compartilhamento de processos e de informações. Esse tipo de comportamento dos gestores pode gerar o que Assi (2019) chamou de “áreas obscuras e de difícil acesso” nas organizações, que possuem como características a dificuldade de acesso, a ausência de comunicação sobre mudanças e fornecimento das informações.

É comum em muitas organizações a existência de “territórios demarcados”, cujos “donos” fazem tudo para manter as coisas como estão e, em muitas ocasiões, por falta de conhecimento profissional ou por desconhecerem o objetivo dos controles internos, do *compliance*, dos riscos e até mesmo da auditoria, geralmente nos veem como inimigos. [...] **Nessas organizações dificilmente** a implantação de um processo de gerenciamento de controles internos e *compliance*, ou qualquer outro meio de comunicação, **sejam informativos ou de treinamentos, mudará esse quadro**, porque estamos falando de compartilhamento de processos e de informações, que são baseadas na colaboração, que estimula a troca permanente de informações, então é provável que ela não seja bem aceita, haja vista que toda novidade causa estranhamento nos primeiros momentos de apresentação, e sentimos isso no mapeamento de processos, com a ocultação de certas informações. Muitas organizações, por meio de seus administradores e colaboradores, ainda não perceberam o momento de mudanças que estamos vivendo. (...). Essas corporações continuam trabalhando como antigamente, algumas formas de administração e de estrutura organizacional parecem um pouco ultrapassadas e às vezes não notam ou não querem notar isso, e quando percebem, acreditam que é somente mais uma burocracia criada por órgãos governamentais e nada fazem para mudar. (ASSI, 2019, n.p)

Ainda que o treinamento constante da média gestão possa criar um ambiente favorável para a internalização de uma cultura de *compliance*, por meio do exemplo que esses gestores hão de difundir junto aos seus subordinados diretos, o acima exposto demonstra a importância de reconhecer a necessidade de se mapear aqueles que possam estar dificultando

os acessos às informações, fornecendo dados sem integridade, ou atuando de maneira a não refletir a conduta esperada pela estatal, para que providências sejam tomadas, sob pena de fragilizar toda empresa.

5. OS IMPACTOS NA SOLIDIFICAÇÃO DE UMA CULTURA EMPRESARIAL FRENTE À DESCRENÇA DOS EMPREGADOS NA EFETIVIDADE DO PROCEDIMENTO DISCIPLINAR NAS ESTATAIS

Conforme nos lembra Gomes (2020) os empregados públicos possuem vínculo jurídico com a Administração diferente dos servidores públicos. Enquanto os servidores públicos possuem sua relação com o Estado regida pela Constituição Federal, disciplinada pelo Direito Administrativo e se sujeitam a um regime estatutário, os empregados públicos da administração direta, autarquias e fundações, e os empregados públicos das Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista ou Fundações Públicas de Direito privados, são contratados sob o regime da Consolidação das Leis dos Trabalhos – CLT. Resumidamente, o regime jurídico dos servidores públicos é estatutário, enquanto dos empregados públicos é contratual. Assim, eventuais faltas funcionais cometidas por empregados públicos devem ser apuradas à luz do Direito do Trabalho.

Por sua vez, Alves (2005, apud SOUSA, 2015, p. 11) comenta que uma conduta irregular cometida no âmbito da iniciativa privada pode ser perdoada, esquecida e condescendida pelo administrador, enquanto na Administração Pública não existe tal possibilidade, pois “[...] a autoridade está vinculada à chamada supremacia do interesse público, o que impõe o exercício do poder que lhe é conferido. O agente da Administração não pode abdicar da força que lhe é outorgada, pois ela é indisponível.”⁷

Nesse sentido, quando a administração se defronta com eventual conduta inadequada praticada por seus agentes, tem o dever de apurar.

Naturalmente, é necessário instaurar procedimento administrativo para se apurar as irregularidades em desfavor do empregado público, pois o sistema brasileiro não permite imposição de quaisquer penas sem que haja o devido processo legal, inclusive

com observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Igualmente, para a instauração de processo disciplinar, deve ser observada a competência da autoridade administrativa. (GOMES, 2020, p. 105)

No caso das empresas estatais, cujos empregados são contratados sob o regime da CLT, a Corregedoria-Geral da União assim se manifestou sobre o dever de apurar:

No âmbito das relações trabalhistas privadas, o empregador possui o direito de exercer o poder disciplinar[...]. Nas empresas estatais, a possibilidade de se valer do dito poder disciplinar não mais se reveste do caráter de disponibilidade por vezes observável nas relações laborais regidas exclusivamente por normas de natureza privada. Nesse sentido, algumas regras públicas surtem efeitos nas estatais, apesar de essas empresas serem classificadas como entidades da Administração Federal Indireta com personalidade de direito privado. Os já mencionados princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública Direta e Indireta (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) se constituem em importante base de normas públicas a influenciar a gestão das empresas estatais, inclusive no que respeita ao exercício do poder disciplinar. Dessa forma, tem-se que o poder disciplinar conferido ao empregador estatal – que, em essência, visa a restabelecer, de forma equilibrada e justa, a normalidade dos serviços prestados pelos empregados, objetivando, ao fim, a máxima produtividade da entidade – acaba por se transformar em dever de apurar, por imposição do princípio constitucional da impessoalidade, por exemplo. (BRASIL, 2020, p. 37)

Imperativo destacar que a Lei das Estatais determinou no artigo 9º, a existência de canal de denúncias internas e externas, possibilitando levar ao conhecimento da organização a ocorrência de atos irregulares, permitindo a identificação e adoção das medidas necessárias para sua apuração, bem como prevenção de ocorrência de novos atos semelhantes.

7. ALVES, L. S. Sindicância Investigativa: A técnica de apuração de irregularidades em torno do serviço público. Brasília: Brasília Jurídica, 2005

Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

[...]

§ 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:

[...]

III – canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;

IV – mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;

V – sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade; (BRASIL, 2016)

Ainda que exista o dever de apurar e que os empregados públicos possuam conhecimento sobre essa prerrogativa da administração, inclusive sobre a existência de canais para efetuar denúncias, Fossati (2012, apud FERNANDES, 2019, p. 18), “[...] afirma que a influência da crença de inimizabilidade pré-concebida, associada à morosidade, ao engessamento da burocracia e à falta de *feedback* (retorno) formam a imagem de que o processo disciplinar não é conclusivo”⁸.

Pereira, Carvalho e Giron (2021, p. 255) destacam que “é muito importante para a construção de uma cultura de ética que os colaboradores tenham a percepção de que a empresa é justa”, logo, ao analisar o processo disciplinar não apenas como rito punitivo, mas como ferramenta dotada de caráter educativo e de aculturação, eventuais percepções negativas que os empregados possam ter constituem um desafio para a Administração. Ora, se os empregados não a consideram como ferramenta justa e eficiente, não terá qualquer efeito educativo, servindo apenas como instrumento de medo e desconfiança. Pereira,

Carvalho e Giron ainda esclarecem que a percepção dos colaboradores de que a empresa é ética e justa estaria relacionada a menores indícios de desvios de conduta.

[...]se uma empresa quiser promover uma cultura na qual as pessoas agem de maneira ética, recomenda-se começar estabelecendo e sustentando a justiça nos procedimentos adotados [...] especialmente na aplicação de sanções por desvios éticos e violações ao Programa. (PEREIRA; CARVALHO; GIRON 2021, p. 256)

A descrença nos setores responsáveis pela condução de procedimentos investigatórios internos pode ocorrer por diversos fatores, como nos casos de empregados que por desconhecerem a liturgia dos processos, formam opiniões equivocadas sobre penalizações que eventualmente tomaram conhecimento, e acabam por manifestarem aos seus pares que “*o processo protege alguns e prejudica outros*”. Scaramuzza (2020) alertou para os prejuízos que esse tipo de ocorrência causa nas organizações:

A falta de verdade numa organização, mesmo através da simples supressão de informações, cria um ambiente de especulação, fofocas e boatos, os quais preenchem o vazio deixado pela sua ausência. E o resultado disso é que começa a fluir o desperdício e a ineficiência, com toda a perda de trabalho e energia que isso provoca. (SCARAMUZZA, 2020, p. 26)

Entendimento similar se aplica em virtude do sigilo processual, que visa resguardar a imagem dos envolvidos. Os empregados que efetuam as denúncias de irregularidades e não tomam conhecimento do resultado da aplicação de penalidade dos denunciados, podem desenvolver a percepção de que não há transparência no processo. Soma-se isso às eventuais emoções constantes nas denúncias efetuadas, onde o denunciante percebe a ocorrência, às vezes de maneira muito pessoal, e sem a mesma imparcialidade que as comissões apuradoras e autoridades julgadoras possuem ao conduzirem o rito. O que pode levar o denunciante à frustração e a falsa percepção de injustiça.

Importante ressaltar que a CGU (2020) recomenda a não divulgação dos expedientes referentes a aplicação de penalidade aos empregados, de modo

8. FOSSATI, Luiz Carlos. Gestão de pessoas na Administração Pública Brasileira: um estudo da percepção de servidores em relação ao processo administrativo disciplinar em uma entidade autárquica. 85 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistema de Gestão) Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2012.

a evitar a condenação da Administração Pública ao ressarcimento por eventual prejuízo, mas recomenda a publicação do ato de forma cautelosa, levando em consideração seu caráter pedagógico:

Ante o exposto, sugere-se que as empresas estatais adotem medida que, ao mesmo tempo em que assegure a publicidade dos seus atos, resguarde a imagem de seus empregados. Para tanto, a recomendação é de que a instauração de procedimentos de natureza disciplinar seja ato público dentro da seara empresarial, mas sem que seu conteúdo traga qualquer disposição sobre a identificação dos empregados investigados. [...] Todavia, no caso do encerramento do procedimento com a aplicação de penalidade disciplinar, a publicidade de tal ato deve ser ainda mais cautelosa, considerando o posicionamento já referenciado da jurisprudência especializada. Nada obstante o cuidado necessário, é importante ter em mente que o ato de punição, além de seu caráter repressivo, gera também o efeito pedagógico esperado da sanção, só alcançado se os pares do empregado punido tiverem conhecimento de sua aplicação. Tendo tais considerações em mente, recomenda-se que as empresas estatais tornem pública no âmbito da empresa, a conclusão dos procedimentos disciplinares, bem como seu respectivo resultado, inclusive no caso das penas aplicadas. Todavia, há de se ter cautela para não haver qualquer referência ao nome dos empregados apenados ou outra informação que possibilite sua identificação. (BRASIL, 2020, p. 26)

As estatais devem perceber que seu relacionamento com os empregados é de longo prazo, e que *ser e estar em compliance* não se trata de apenas cumprir as regras, mas de ser capaz de proporcionar um ambiente sadio, onde os empregados também acreditem nessas regras. Logo, se a empresa realmente deseja operar de maneira educativa e fortalecer a cultura de *compliance*, a gestão de pessoas deverá atuar com mais proximidade e mais treinamentos devem ocorrer para internalizar nos empregados que, por mais desgastante que um processo disciplinar possa ser, ele demonstra que a empresa realmente apura as denúncias, cuida da coisa pú-

blica, e que o papel de todos os empregados é colaborar com a elucidação dos fatos e na criação desse ambiente de integridade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as singularidades das estatais, o presente artigo se propôs a identificar algumas adversidades encontradas na construção de uma cultura de *compliance*, com foco em aspectos mais práticos e que envolvem o cotidiano dessas empresas.

No levantamento realizado, inicialmente foram apresentadas as possíveis consequências relacionadas à necessidade de alteração da modelagem de governança das estatais. Isso porque, além das mudanças ocorrerem em empresas criadas para funcionarem de modo previsível e rotineiro, com escassez de recursos e limitação de quadro de pessoas, o que já causaria conflitos na rotina das estatais, também foi registrado a possibilidade de resistência dos empregados para aceitarem e incorporarem as novas políticas.

Adiante, foi apontado as divergências entre os valores pessoais dos empregados e os valores das estatais: enquanto a empresa manifesta seus valores e reflete a cultura corporativa por meio do seu Código de Ética e Conduta, instrumento que personifica a empresa e meio pelo qual se comunicará com a sociedade, do outro lado há os empregados dessas estatais, com suas particularidades regionais, crenças e juízos

Na continuidade, o estudo expôs os possíveis impactos da média gerência na solidificação da cultura empresarial, em virtude da influência que os gestores exercem nos seus subordinados diretos.

E por fim, os possíveis efeitos negativos da ausência de confiabilidade nos procedimentos investigatórios internos, quando vistos como pouco efetivos, não transparentes ou como ferramenta injusta de punição.

Muito longe de esgotar o tema, a finalidade da pesquisa é trazer à luz um assunto não tão explorado sob a ótica das pessoas, que afinal, são o centro de toda mudança.

REFERÊNCIAS

- ASSI, Marcos. **Controles internos e cultura organizacional**: como consolidar a confiança na gestão dos negócios. 3. ed. São Paulo: Saint Paul Editora Ltda, 2019. E-book Kindle.
- ÁVILA, Ana Paula; CORREA, Sturmer Caroline. O tone from the middle na construção da cultura de *compliance*. **Revista Consultor Jurídico**, 8 dez. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-08/avila-correa-tone-from-the-middle-cultura-decompliance>. Acesso em: 1 out. 2022.
- BOAL WL; LI J; RODRIGUEZ-ACOSTA RL. Seat belt Use Among Adult Workers: 21 States, 2013. **MMWR Morbidity and Mortality Weekly Report**. Atlanta, GA, v.65, n.23, p.593-597, 2016.
- BRASIL. **Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 2 set. 2021.
- BRASIL. **Lei Federal nº 9503, de 23 de setembro de 1997**. Dispõe sobre o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503Compilado.htm. Acesso em: 05 out. 2022.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais**. Brasília: CGU, 2015.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de direito disciplinar para estatais**. Brasília: CGU, 2020.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Repositório de conhecimento da CGU. Melhores Práticas da CGU e de outros órgãos públicos**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46481>. Acesso em: 02 dez 2021.
- BRITES, Elise Eleonore de. **Governança e compliance no setor público**: um novo panorama do Brasil, voltado para a mudança de cultura. IN: IWAKURA, Cristiane Rodrigues et al. *Governança e Compliance no Setor Público: Desafios e Perspectivas*. Londrina, PR: Thoth, 2022. p. 85-97.
- CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; GONÇALVES, Francine Silva Pacheco. **Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. E-book Kindle.
- ESTEVES, Sofia. A média gestão faz um alerta: ela precisa de mais atenção. **Revista Veja**. [S.l.]. 27 jul. 2021. Disponível em <https://exame.com/blog/sofia-esteves/media-gestao-alerta-atencao/>. Acesso em: 5 set.2021.
- FERNANDES, Ana Raquel Aires Ribeiro. **Eficiência e transparência na condução dos processos disciplinares das universidades federais**. 2019. 180 f. (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, Aparecida de Goiânia, 2019.
- GOMES, Reginaldo Gonçalves. **Manual de processo administrativo disciplinar, sindicância investigatória e acusatória**. Belo Horizonte: Dialética, 2020. E-book Kindle.
- GOVINDARAJAN, Vijay; TRIMBLE, Chris. **O desafio da inovação**. Tradução Clarisse Cardoso. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- NEGRÃO, Célia Regina P. Lima; PONTELO, Juliana de Fátima. **Compliance, controles internos e riscos**: a importância da área de gestão de pessoas. 2. ed. Brasília: Editora Senac, 2017.
- NOHARA, Irene Patrícia Diom; GONÇALVES, Gabriel Vinicius Carmona; ALMEIDA, Luiz Eduardo de. **Governança e Compliance nas Estatais**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- PALMIERI, Ane Mendes; SALOMÃO, Aretha Henrique Martins; MAZZONI, Faiga de Oliveira. **Gerenciamento da Cultura Organizacional**: Um desafio para sustentabilidade. **Revista Eletrônica FMS**, 4. ed., jul.-dez.2011.

PEREIRA, Ana Flávia Azevedo; CARVALHO, André Castro; GIRON, Vinicius de Freitas. **Cultura Organizacional em Compliance: Implantação, Gestão, Monitoramento e Revisão de Programas de Compliance**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021

SCARAMUZZA, Fabricio Taxpure. **A cultura de compliance: agregando valores à organização**. ASIN: B089V5DH18, 2020. *E-book Kindle*.

SILVA, Layane Priscila da. **De pai para filho: A transmissão do hábito de utilizar o cinto de segurança**. 2019. 90 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2019.

SOUSA, Josean Pereira de. **Processo administrativo disciplinar e os instrumentos de economicidade e apoio à gestão pública**. 2015. 121 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015.

SOUZA NETO, J.; SANTOS, D.L.N.; ORLANDI, T.R.C. **Inovação: estratégia, gestão e cultura**. USA: Amazon, 2014. E-book Kindle.



Lizânea Piffer

lizanea.piffer@mail.fae.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5713-1368>

Caixa Econômica Federal

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade da Região de Joinville/SC, Pós-graduada em Compliance e Governança Jurídica pela FAE Business School, atua desde 2016 como Assessora Executiva de Corregedoria na Caixa Econômica Federal, realizando a instrução de Processos Disciplinares e Cíveis.