

Implementação dos programas de integridade nas organizações da sociedade civil do Distrito Federal: um teste de adaptabilidade

Implementation of integrity programs in civil society organizations of the Federal District: a test for adaptability

Implementación de programas de integridad en organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal: una prueba de adaptabilidad

Beatriz Fátima Morgan e Tatyane Morais de Barcellos

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.464>

Resumo: A Lei nº 6.112/2018 do Distrito Federal estabelece a obrigatoriedade da implementação de um programa de integridade nas instituições que celebram contratos com a administração pública, incluídas as Organizações da Sociedade Civil. Entretanto, o objetivo não lucrativo dessas instituições requer mais parcimônia na utilização de seus recursos financeiros em atividades-meio. Nesse sentido, esta pesquisa busca compreender o processo de implementação de um programa de integridade em entidades sem fins lucrativos. Esta pesquisa é qualitativa, exploratória, e utiliza entrevistas para a coleta dos dados em seis entidades. Os entrevistados consideraram o programa de integridade como algo benéfico para a reputação das instituições e um aliado na captação de recursos com o setor privado. Contudo, observaram a onerosidade de sua implementação como um obstáculo. Há interesse na implementação, entretanto há algumas disformidades quanto a execução de seus elementos que podem ser explicadas pelas características orgânicas presentes em instituições sem fins lucrativos. As instituições ainda não conseguem responder completamente às demandas da legislação.

Palavras-chave: *Compliance*. Programa de Integridade. Organizações da Sociedade Civil. Implementação. Distrito Federal.

Abstract: The Law No. 6.112/2018 establishes the obligation to implement an integrity program in institutions that celebrate contract with the Federal District's public administration, including Civil Society Organizations. However, the nonprofit objective of these institutions requires more parsimony in the use of their financial resources in support activities. In this sense, this paper seeks to understand the process of implementing an integrity program in nonprofit entities. This research is qualitative, exploratory, and uses interviews to collect data in six entities. Respondents considered the integrity program to be beneficial to the institutions' reputation and an ally in fundraising with the private sector. However, they saw the cost of its implementation as an obstacle. There is interest in the implementation, although there are some disformities regarding the execution of its elements that can be explained by the organic characteristics present in nonprofit institutions. Institutions are still not able to fully respond to the demands of the legislation.

Keywords: *Compliance*. Integrity Program. Civil Society Organizations. Implementation. Federal District.

Resumen: La Ley n. 6.112 / 2018 establece la implementación obligatoria de un programa de integridad en las instituciones que celebren contratos con la administración pública, incluidas las Organizaciones de la So-

ciudad Civil. Sin embargo, el objetivo sin fines de lucro de estas instituciones requiere más moderación en el uso de sus recursos financieros en actividades de apoyo. En este sentido, esta investigación busca comprender el proceso de implementación de un programa de integridad en entidades sin fines de lucro. Esta investigación es cualitativa, exploratoria y utiliza entrevistas para recopilar datos en seis entidades. Los encuestados consideraron que el programa de integridad es beneficioso para la reputación de las instituciones y un aliado en la recaudación de fondos con el sector privado. Con todo, vieron el costo de implementarlo como un obstáculo. Existe interés en la implementación, todavía existen algunas disformidades en la ejecución de sus elementos que pueden ser explicadas por las características orgánicas presentes en las instituciones sin fines de lucro. Las instituciones aún no pueden responder plenamente a las exigencias de la legislación.

Palabras clave: *Compliance*. Programa de integridad. Organizaciones de la sociedad civil. Implementación. Distrito Federal.

1. INTRODUÇÃO

A fim de dar maior transparência às relações contratuais firmadas com as entidades privadas, sejam elas com fins lucrativos ou não, um dos principais instrumentos brasileiros de combate à corrupção é a Lei 12.846 promulgada em 1º de agosto de 2013. Esta legislação dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. O dispositivo prevê, ainda, a atenuação de punições caso a instituição responsabilizada pelo ato lesivo possua mecanismos e procedimentos internos de integridade. A Lei 12.846, também conhecida como Lei Anticorrupção, que é federal, estimulou a promulgação de Leis regionais. De acordo com Blok, em publicação de 2020, sete estados brasileiros, além do Distrito Federal, possuíam a exigibilidade de programas de *compliance* para contratação com o setor público.

No caso do Distrito Federal, foi promulgada, em 02 de fevereiro de 2018, a Lei 6.112 que versa sobre a implementação de Programa de Integridade (PI) em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com administração pública distrital. O intuito da norma é que com um PI implementado seja possível (a) assegurar mais transparência a gestão dos recursos governamentais; (b) proteger a administração pública distrital de atos lesivos material e financeiramente devido a desvios de ética, conduta ou fraude; (c) garantir a execução dos contratos; (d) mitigar riscos e (e) melhorar o desempenho das relações contratuais entre o governo dis-

trital e as instituições privadas. A Lei, que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2020, não exclui dessa lista as entidades sem fins lucrativos.

O surgimento de novas regulações direcionadas ao terceiro setor, ou que o impactam, tem como um de seus objetivos gerar transparência e *accountability* (CALABRESE, 2011; CORDERY; MORGAN, 2013). Existem vantagens e desvantagens no aumento de regulações, pois, por um lado, melhora a reputação das organizações e reduz os gastos com tributos via concessão governamental, e por outro causa intervenção e monitoramento na gestão de tais organizações (CORDERY; MORGAN, 2013).

Diante do exposto, este estudo tem como questão norteadora: Como se dá o processo inicial de implementação do PI proposto pela Lei 6.112 de 02 de fevereiro de 2018 nas Organizações da Sociedade Civil (OSCs) do Distrito Federal? Busca-se compreender a prática da implementação de um PI em instituições sem fins lucrativos a partir de uma obrigatoriedade. Para tanto, baseia-se nos pilares de um PI proposto pela CGU (2015) devido a aderência da lei distrital a tais recomendações, conforme pode ser observado no Quadro 1 da seção 2 deste artigo. A pesquisa em implantação de PI é escassa (Viol, 2021), ainda mais quando se trata de organizações sem fins lucrativos.

2. PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

A definição de PI no âmbito da Lei Distrital 6.112 é observada em seu artigo 4º como o “conjunto de mecanismos e procedimentos de integridade, controle e auditoria, com o objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública do

Distrito Federal”. Em complemento à definição, há o uso de parágrafo para dar exemplos desses mecanismos, são eles: incentivo a denúncia de irregularidades, código de ética e conduta, disseminação de boas práticas corporativas, atualização e aprimoramento do PI. Ressalta-se que a descrição adotada na Lei Distrital 6.112 assemelha-se àquela adotada pelo Decreto Federal 8.420 de 18 de março de 2015, no qual descreve em seu artigo 41º que o “programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

No âmbito da Lei Distrital 6.112, os riscos de não conformidade, estão explícitos nos artigos 8º e 9º. As penalizações previstas vão desde multas como, também, o impedimento de contratações futuras com o Governo do Distrito Federal. Nesse sentido, além dos riscos de inconformidade previstos na legislação, há que se pensar nos danos causados a reputação das instituições. O impedimento, que embora verse apenas sobre as relações com a administração pública, poderá ter reflexo nas demais re-

lações contratuais das instituições vedadas, uma vez que a perda de reputação gera “publicidade negativa, perda de rendimento, litígios caros, redução da base de clientes e, nos casos mais extremos, até a falência” (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 2). Nessa perspectiva, a implementação de um PI é um aliado na mitigação desses riscos.

O PI, contudo, vai além de mecanismos e procedimentos de integridade. Conforme aponta o Conselho Administrativo de Política Econômica (CADE, 2016) “ele requer não apenas a elaboração de uma série de procedimentos, mas também (e principalmente) uma mudança na cultura corporativa. O programa de *compliance* terá resultados positivos quando conseguir inculcar nos colaboradores a importância em fazer a coisa certa”. Segundo Carvalho e Abreu (2020), a busca por uma cultura de *compliance* vem crescendo paulatinamente no ambiente brasileiro.

Embora não exista uma fórmula pronta para a elaboração de um PI, a CGU (2015) recomenda cinco pilares que auxiliam no alcance de seus objetivos. Em seu artigo 6º, a Lei Distrital 6.112 enumera os parâmetros de avaliação de existência e efetividade de um PI. No Quadro 1 compara-se os pilares propostos pela CGU e os parâmetros de avaliação da Lei Distrital.

QUADRO 1 – PILARES DA CGU VERSUS ARTIGO 6º DA LEI DISTRITAL 6.112/2018

PILARES DA CGU (2015)	LEI 6.112
Comprometimento e apoio da alta direção - Segundo a CGU um PI que não recebe o respaldo da alta administração tem pouco ou nenhum valor, uma vez que um programa com descompromisso da alta administração tampouco terá o compromisso dos demais funcionários. O órgão, complementa, ainda, algumas práticas a serem tomadas pelos administradores para o alcance desse objetivo: (a) a incorporação do tema em discursos; (b) demonstração de conhecimento dos valores éticos da instituição; (c) incluir a verificação da efetividade das ações de integridade nas pautas de reunião; (d) destinação de recursos financeiros ao programa; (e) ser exemplo de boa conduta; (f) garantir meios para o aprimoramento do PI.	Inciso I
Instância Responsável - Para o bom funcionamento desta instância é fundamental a alocação de recursos humanos, financeiros e materiais suficientes, bem como autonomia para o desenvolvimento de duas atividades. O órgão complementa, ainda, que a instância deve ter competência para conduzir a apuração de indícios de irregularidades de forma efetiva, mesmo que seja identificado envolvimento da alta direção	Incisos IV e IX

PILARES DA CGU (2015)	LEI 6.112
<p>Análise de Perfil e Riscos - Ao implementar um PI, o <i>compliance officer</i> deverá analisar dois aspectos: o perfil e os riscos institucionais. Segundo a CGU, a primeira etapa deste pilar é construída à partir de: (a) identificação do setor em que a instituição atua no Brasil e no Exterior, (b) estrutura organizacional, (c) número de colaboradores, (d) relacionamento com a administração pública no que tange à celebração de contratos, licenças, permissões e a atuação de terceiros como intermediadores desse relacionamento e (e) participações societárias que envolva a instituição. Assim, a análise de perfil possibilita mais clareza na identificação dos riscos de inconformidade. Para isso e, de acordo com a CGU, a gestão de riscos se dá em três etapas: (a) Identificação de situações de riscos; (b) criação de políticas que possam mitigá-los e (c) análise periódica dos riscos identificados na primeira etapa e atualização das políticas.</p>	Inciso V
<p>Regras e Instrumentos - Após o terceiro pilar, análise de perfil e riscos, é chegada a vez de eleger os mecanismos que auxiliaram na mitigação dos riscos identificados. A CGU identifica cinco elementos que ajudam as instituições a chegarem neste objetivo, são eles: (a) padrões de ética e de conduta; (b) Regras, políticas e procedimentos para mitigar os riscos; (c) Comunicação e Treinamento; (d) Canais de denúncias, (e) Medidas disciplinares e (f) Ações de remediação.</p>	Incisos II, III, VI, VII, VIII, X, XI, XVI
<p>Monitoramento Contínuo - Para a CGU é por meio do monitoramento contínuo que a instituição responderá tempestivamente aos novos riscos. Para o órgão, são fontes de informação na execução do monitoramento de um programa de <i>compliance</i>: (a) relatórios sobre as rotinas do programa; (b) tendências nas reclamações dos clientes; (c) informações apuradas no canal de denúncias e (d) relatorias das agências reguladoras e fiscalizadoras.</p>	Incisos XII, XIII, XIV, XV

Fonte: elaboração própria.

O artigo 6º da Lei Distrital reflete as recomendações da CGU. Todos os seus dezesseis incisos podem ser categorizados em algum dos cinco pilares recomendados pelo órgão para certificar a existência de um PI. Portanto, tais pilares compõem as categorias de coleta e análise dos dados conforme descrito na próxima seção.

3. MÉTODO

Diante do objetivo, conduziu-se uma pesquisa qualitativa, exploratória e com categorias previamente definidas baseadas nos pilares propostos pela Lei 6.112 e CGU. Somado a isso, categorias complementares consideradas importantes para o alcance do objetivo do estudo foram adicionadas pelos autores.

O critério de seleção dos participantes desta pesquisa consistiu na triagem dos convênios celebrados entre o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal e as OSCs que alcançaram auxílio igual ou superior a 5 milhões de reais no ano de 2019, valor

estabelecido no artigo primeiro da Lei Distrital 6.112. Ressalta-se que os dados para definição das entidades foram obtidos no portal da transparência do Distrito Federal no dia 19 de agosto de 2019. Pressupõe-se que essas entidades manteriam valores de contratos aproximados nos anos seguintes e, portanto, precisariam aderir as exigências da referida lei quando da sua entrada em vigor.

Ao todo 92 instituições celebraram convênios cujos valores pactuados variaram de 14 mil à 50 milhões de reais. Desse total, obteve-se o quantitativo de 20 entidades que celebraram convênios com repasse acima de 5 milhões de reais. Para essas instituições foi destinado 70% dos recursos designados para este fim no ano de 2019. Dada a disponibilidade das OSCs chegou-se ao total de 6 instituições participantes.

O instrumento de coleta se deu por meio de entrevistas presenciais realizadas nas dependências das instituições participantes nos dias 23 de outubro, 4, 5 e 7 de novembro de 2019. As entrevistas foram do tipo semiestruturadas conforme Quadro 2.

QUADRO 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA

CATEGORIAS	QUESTÕES
Motivação	Qual a motivação para a implementação do PI?
Percepções sobre o PI	Quais os prós e os contras da implementação de um PI?
Comprometimento e apoio da alta direção	Como se dá o apoio do administrativo ao PI.?
Instância Responsável	Como está sendo estruturado o P.I.? Como é composta a equipe de <i>compliance</i> ? Que áreas estão envolvidas direta e indiretamente? Houve necessidade na contratação de novos funcionários? Houve uma apuração de custo? Você conseguiria mensurar o impacto em porcentagem no orçamento? No organograma da instituição, onde fica a equipe de <i>compliance</i> ?
Análise de Perfil e Riscos	Como foi feita a análise de riscos? (Identificação e análise dos principais fatores e situação que possam levar à prática de inconformidades). Há previsão de tratamento acerca de contratação de terceiros?
Regras e Instrumentos	Há código de ética? Como foi elaborado? Ele aborda penalidades? Onde estará disponível? Podemos ter acesso? Como será implementado o canal de denúncia? Qual será o meio? Como foram elaboradas as políticas institucionais?
Monitoramento Contínuo	A administração do canal de denúncia será interna ou externa? Quem fará a investigação e monitoramento do PI?

Fonte: Elaboração própria

O roteiro da entrevista, presente no quadro 2, foi elaborado de modo a conduzir o entrevistado a falar pormenorizadamente do processo de implementação dos cinco pilares de um PI definidos pela CGU. Quando da incipiência do pilar, o objetivo foi compreender o planejamento e o entendimento da instituição para implementá-lo. Além dos pilares, a entrevista procurou explorar as motivações, prós e contras da implementação deste programa.

Não houve critério para seleção do colaborador entrevistado, este foi cedido de acordo com a disponibilidade da instituição. As entrevistas foram gravadas, transcritas e preservou-se o anonimato dos participantes. Enumerou-se as entidades de 1 a 6 para fins de evidenciação dos resultados da pesquisa e preservação do anonimato, conforme Tabela 1.

TABELA 1 – ENTREVISTAS

INSTITUIÇÃO	DIA	DURAÇÃO
1	23/10/2019	55min03s
2	04/11/2019	42min10s
3	04/11/2019	33min36s
4	05/11/2019	14min02s
5	05/11/2019	11min50s
6	07/11/2019	23min52s

Fonte: Elaboração própria

As instituições que foram objeto desta pesquisa são OSCs atuantes no Distrito Federal. Localizadas em Brasília ou nas cidades satélites, assistem à população distrital e do entorno por meio de serviços de acolhimento social de pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social. Esta assistência alcança indivíduos de todas as idades por meio de creches, asilos, contra turno escolar e casa de passagem.

4. APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

A exigibilidade imposta pela Lei 6.112 foi, para a maioria das instituições entrevistadas, o primeiro contato com o tema *compliance*. Embora seja necessário considerar que há deseabilidade social que direcione a resposta dos entrevistados, estes foram unânimes em afirmar que, após compreenderem o assunto, enxergaram que o PI, além de obrigatoriedade legal, é uma ferramenta aliada da transparência e da credibilidade.

A motivação que a gente teve primeiramente foi por conta da lei que é uma obrigatoriedade para as instituições que recebem recursos acima de 5 milhões, porém ao ler a lei e ao conversar com pessoas, a gente vê que a motivação vai muito além de uma exigência, a gente percebe que a motivação também é com relação a você adequar sua instituição para andar e continuar da forma correta. (Instituição 6)

Além da exigência da Lei, a gente também quis a questão da transparência pois a gente sabe do valor que tem da instituição, é bom que todos saibam o que acontece na instituição. (Instituição 4)

A motivação é levar a transparência para maior credibilidade da sociedade e da administração pública com quem nós temos parceria. (Instituição 5)

O que motivou também é a extrema necessidade que eu acho que nós entidades sem fins lucrativos precisamos ter que separar o joio do trigo. Isso é uma coisa que eu venho batendo a anos, [...] e o que a gente vê é as vezes pagarmos pelo trabalho daqueles que não fazem o trabalho da maneira correta. Somos discriminados, somos vistos por aquele termo pilantropia (Instituição 2)

Embora esta exigência vise alcançar apenas a proteção da administração pública contra atos corruptivos praticados por pessoas jurídicas, algumas das OSCs entrevistadas enxergaram o *compliance* como um diferencial para a captação de recursos privados.

O fato de você ter *compliance* gera transparência para todo serviço da casa e faz com que outras empresas privadas, não só as governamentais confiem e acreditem no trabalho que a casa está fazendo. Só pelo fato de já termos colocado o sistema de *compliance* no site, as empresas privadas já veem a própria instituição com outros olhos. Ela veio de uma exigência legal, mas os benefícios serão maiores do que apenas uma formalização de parceria com o Estado. (Instituição 1)

Eu acho que a instituição parecendo mais transparente a gente consegue captar mais recursos de pessoas físicas e de empresas. (Instituição 3)

Verificou-se aderência sobre o comprometimento e apoio da alta direção. Percebeu-se que neste tipo de instituição, em que os recursos humanos e materiais são escassos, este apoio foi fundamental para a celeridade do processo de implementação do PI. A aplicação deste pilar reflete-se na percepção dos colaboradores:

Foi a primeira pessoa que decidiu e viu que no instituto deveria ter algumas mudanças. Eu acho que começa por aí. Quando a presidência, quando a diretoria consegue identificar aqui que naquele ponto “x” há uma necessidade de mudar. (Instituição 6)

O apoio financeiramente teve totalmente. E, também, o apoio dos próprios membros da diretoria que querem fazer parte do programa de integridade para poder conhecer, para poder apoiar a gente desde o começo porque a gente não entendia. [...] Eles não trataram como mais um departamento, mas deram uma certa prioridade para esse programa. Foi um apoio muito bom. (Instituição 3)

Ademais, a credibilidade e transparência esperada na implementação do PI vai além da instituição e estende-se a seus colaboradores. No caso da alta

administração, o apoio ao programa é, também, uma segurança jurídica. Assim comentou um dos entrevistados:

Existem algumas questões, que vamos dizer assim, são colaterais. Então, de alguma maneira, e muitas vezes isso não é explícito. Então, por exemplo, quando a gente define um programa de integridade com foco na anticorrupção, com foco no cumprimento das leis e traz isso para dentro da cultura, você de alguma maneira também está preservando todo o corpo diretivo. (Instituição 1)

Acerca da instância responsável, dado o estágio inicial do processo, as instituições encontravam-se em fase preliminar. Todas as OSCs entrevistadas optaram pelo auxílio de consultoria externa para evolução deste e dos demais pilares. Das seis instituições entrevistadas: quatro contrataram o mesmo escritório de advocacia, uma solicitou o serviço da assessoria jurídica que a acompanhava em outras atividades e outra optou por contratação de consultoria na área de gestão. Notou-se que os advogados foram os profissionais mais requisitados pelos entrevistados. Apenas duas instituições consultaram serviço de profissionais de outras áreas. A instituição de número 1 realizou a implementação do PI com administrador e a instituição 6 orçou a implementação com escritório contábil. Houve ainda, a sugestão de disponibilização de consultores públicos para auxiliarem na implementação do programa.

A preocupação quanto a onerosidade do processo é um fato compartilhado entre todos os entrevistados. Percebe-se que embora as instituições vejam o PI como algo benéfico, preocupam-se com o gasto de recursos que poderiam ser destinados a atividade fim da instituição.

Bom, primeira coisa que nós fizemos foi buscar orçamento com vários escritórios, em sua maioria escritórios de advocacia. Fizemos, pedimos proposta de todos eles, ficamos muito assustados com os valores, acima de qualquer possibilidade para uma entidade sem fins lucrativos. Então nós fomos buscar lá na OAB quem trabalhava com o terceiro setor, chegamos até a [...] que é um escritório já especializado em terceiro setor, nós juntamos várias entidades e fomos buscar fazer um preço que pudéssemos pagar. (Instituição 2)

Mas o que a gente viu no mercado aí é surreal, recebemos propostas que não tinham nem condições de a gente falar com a pessoa, porque era assim, a gente nunca ia implantar o *compliance* com os valores que nós recebemos de proposta, de orçamentos, né?! Não teria condições. Aí a gente se reuniu, nós fomos atrás e teve uma pessoa que por já ser do ramo, né?! Um advogado que se compadeceu das instituições e fez um valor bem abaixo, bem abaixo mesmo, quase que irrisório. Foi o que conseguiu. Mas mesmo assim ainda ficou apertado para nós, mas dentro da realidade de algumas, mas tem muitas que ainda nem começaram porque não tem condições financeiras para isso. (Instituição 4)

As pesquisas que nós fizemos com relação a escritórios de contabilidade, o valor, a mais barata que a gente conseguiu foi 40 mil reais. A mais cara foi 100 mil reais. Então, se eu recebo o recurso de 378 mil, é praticamente um terço do que eu receberia que eu deveria pagar no *compliance*. (Instituição 6)

Todas as instituições entrevistadas atribuíram a um ou mais funcionários a participação na equipe de *compliance*. Nenhum colaborador, entretanto, encontra-se em regime exclusivo nesta área, acumulando-a com a sua função principal. Esta pesquisa deparou-se com dois casos. O primeiro, uma equipe atuante na atividade fim da instituição, focada na qualidade da prestação do serviço e, por isso, com a seguinte composição:

Orientador social, que tem o maior número de funcionários, que é quem está na linha de frente e recebe os acolhidos. A equipe técnica que é composta por psicólogo e assistente social e a coordenação. Na parte de gestão de pessoas, o coordenador executivo e mais a responsável pelo RH. (Instituição 6)

O segundo, uma equipe heterogênea com foco na prestação de contas:

O programa de integridade aqui na instituição é formado por cinco membros hoje, na atazinha que gente criou sou eu [...] que sou do financeiro aqui na instituição, a [...] que trabalha no RH, o [...] que é psicólogo e dois diretores. A gente foi informado depois que os diretores não poderiam mais fazer parte. A formação deles, o primeiro

que é o [...] é conselheiro fiscal, ele era contador e o seu [...] é tesoureiro e ele é advogado e também trabalhou com esse negócio de prestação de contas e essas coisas. Então eles são as pessoas que a gente viu que poderiam ajudar mais a gente nessa questão de transparência de recursos que é o que o GDF quer cobrar da gente. [...] A gente optou por essas áreas pois são áreas mais ligadas a transparência tem recurso no financeiro [...]. (Instituição 3)

Nota-se que a percepção das OSCs sobre um PI aproxima-se muito mais da prevenção de desvios de conduta na execução das atividades fim e na gestão de recursos financeiros do que no desenvolvimento de uma cultura de *compliance*. É possível que essa deformidade seja causada pelo estágio inicial daquilo que um dia virá a fazer parte da cultura organizacional. Em virtude disto, as áreas envolvidas para a implementação do PI foram:

A implementação foi composta de um dos membros da diretoria, os membros executores e coordenadores da instituição. Vamos dizer assim, as pessoas pensantes dentro da instituição. [...] E alguns colaboradores, principalmente psicossocial da equipe [...] área da comunicação, pessoas que poderiam dar ideias. (Instituição 1)

Todas as áreas, tanto a pedagógica quanto a administrativa. (Instituição 4)

Em razão do custo, a maioria das instituições não possuem pretensão de contratação de funcionários para configurar a nova equipe que trabalhará na gestão do PI. Por consequência, apostam em profissionais atuantes na área fim e que conhecem o negócio da instituição.

Pela limitação de recursos, hoje nós trabalhamos muito com o quadro enxuto. Seria muito interessante que a gente pudesse deixar um funcionário full time só para fazer esse trabalho, mas infelizmente os recursos não são disponíveis. Então a gente que adequa dentro do quadro da casa um profissional que ficasse dedicado ao problema e mais o consultor e a equipe, mas ficamos todos sobrecarregados com o processo. Se a gente tivesse mais recursos pra gente poder colocar um full time a gente já teria até acabado de fazer a implemen-

tação. (Instituição 1)

A gente acredita que uma pessoa que já esteja na instituição, é lógico que a gente precisa de um olhar de fora, mas um olhar de fora a gente já tem que é da prestadora de serviço que é a [...]. Então uma pessoa que seja já de dentro da instituição vai ser melhor pra gente nessa questão de recurso e logística. (Instituição 3)

Em questão dos custos, a gente vai continuar com contratação interna. Formando uma equipe daqueles funcionários que já trabalham na instituição para fazer um trabalho totalmente voluntário. (Instituição 4)

Quanto a localização da instância responsável no organograma das instituições, verifica-se pouca ou nenhuma independência:

A equipe de *compliance* vai ficar diretamente ligada com a presidência do instituto pois tem uma visão mais de cima. (Instituição 6).

A gente tem a nossa assembleia geral que é a diretoria que eu falei pra você que é a nossa diretoria voluntária, depois tem a nossa diretoria e tem a nossa coordenação geral que são compostas por três. Depois deles vem o operacional que já é todo mundo que tem que ser supervisionado pela coordenação. Então ele entra depois na coordenação. (Instituição 3)

No nosso organograma tem a diretoria pedagógica, abaixo tem a coordenação administrativa, fica junto com a coordenação administrativa. (Instituição 4)

Em relação a análise de perfil e riscos, percebe-se que a metodologia de seu mapeamento mudou de acordo com a área de atuação de seu executor. Os consultores advogados aplicaram questionários a todos os colaboradores, enquanto o administrador preferiu utilizar workshops e dinâmicas com a alta administração:

A gente está realizando questionários que a gente vai disponibilizar para os funcionários e para os acolhidos estar podendo fazer o que é a visão pessoal que eles têm em relação ao instituto: o que eles acham que precisaria melhorar, o que eles acham que está bom e até mesmo colocar sugestões (Instituição 6)

A gente fez um workshop, onde a gente envolveu coordenadores, vamos dizer assim, segundo escalão, representante da diretoria, representante da assembleia (Instituição 1)

Sobre os riscos que envolvem terceiros, verificou-se instituições com controles mais e menos fortes. Enquanto alguns selecionam os fornecedores apenas avaliando critérios de preço e qualidade, outros praticam três orçamentos e solicitam certidões negativas:

CNPJ, razão social, endereço, telefone de contato, o site que ele tem, o nome da pessoa que a gente conversa e vai poder estar enviando e a gente faz a pesquisa de preço (Instituição 6)

Até porque, por nós sermos parceiros do GDF, nós necessitamos de 3 orçamentos, (...), o fornecedor precisa estar com todas as certidões negativas, né?! Então, por mais que você tenha ali um produto que seja mais barato em determinado local, se esse local não tiver essas certidões negativas, e são 5, a gente não pode comprar. Então a gente precisa buscar fornecedores, na verdade acaba sendo uma teia, né?!, porque um puxa o outro, porque esse fornecedor também vai ter que ter essa transparência, então você vai buscar essa pessoa que realmente esteja estruturada pra nos atender. (Instituição 4)

A maioria das instituições encontram-se em fase de elaboração do código de ética e conduta. Em alguns casos, o estatuto foi utilizado para nortear sua elaboração e, em outros, como o exemplo a seguir, instrumentos publicados por instituições referência no terceiro setor foram usados como base:

A gente tem algumas instituições de referência, principalmente a fundação Banco do Brasil, que segue mais ou menos a mesma lógica concidentemente. E aí a gente tenta adequar as ações de construção do programa de integridade e não apresentar um programa de prateleira. (Instituição 1)

Sobre o conteúdo abordado no código de ética:

Ele aborda assim, as conformidades, o que não está em conformidade, os deveres de fazer e os deveres de não fazer, e ele estará

disponível no site da instituição. (instituição 5)

Observou-se que o canal de denúncia não possui receptibilidade positiva em algumas instituições, havendo preocupação quanto ao bom uso da ferramenta pelos usuários:

O que pesa um pouco as vezes é esse portal de denúncias, porque tem pessoas que não estão preparadas ainda pra fazer a denúncia, às vezes é uma coisa pequena que você pode resolver através de uma conversa, ou de você chegar na própria administração ou na pessoa responsável pelo trabalho e falar o que tá acontecendo, mas a pessoa acha melhor denunciar e às vezes essa denúncia nem sempre é verdade. E ela parte muito pelo lado pessoal. Então, tipo assim, eu vejo, não que é uma insegurança, mas eu vejo um pouco bem assustador, em relação a todo trabalho. [...] A pessoa que vai realmente ficar nessa área ela precisa ser muito bem qualificada pra saber realmente filtrar o que é verdade ou não. (Instituição 4)

A gente sabe que quando a gente implementar o canal de denúncia vai chover de denúncia lá, vai ter outras que não tem a ver com o assunto, outras coisas que podem ser resolvidas aqui. (Instituição 3)

Algumas instituições já contavam com ouvidoria utilizada também para recepção desse tipo de mensagem, a contribuição do PI é a possibilidade do anonimato. Em razão do custo, a gestão dessa atividade será preferencialmente interna. Uma das alternativas encontrada pelas instituições foi a implementação de um canal de denúncias físico por meio de caixa de sugestões posicionadas em locais propícios ao anonimato:

A gente pensou na caixinha, sabe? Até em lugares estratégicos como banheiro, lugares onde a pessoa sinte-se à vontade em fazer. Então, para nós, o tipo do nosso ramo, o melhor foi a caixinha. A gente analisou e achou que vai surtir mais efeito. (Instituição 4)

Devido ao caráter embrionário dos PIs nas OSCs do Distrito Federal, nenhuma das instituições entrevistadas está na fase de monitoramento contínuo. A sua concepção está no campo das ideias, contudo as

instituições entendem que esta atividade ficará na responsabilidade da equipe interna e do consultor que implementou o programa.

Além da identificação da maturidade de cada pilar do PI, houve oportunidade de compreender as dificuldades enfrentadas pelas OSCs. Observou-se que para o grupo entrevistado, a adequação à norma não é algo facultativo. Interromper o convênio dificilmente será uma possibilidade para essas instituições. O GDF é o maior parceiro econômico e fonte essencial de recursos, tornando-se necessário para a continuidade da prestação de serviços à sociedade. Nesse sentido, os pontos negativos levantados pelas instituições é que a obrigatoriedade não veio acompanhada de verbas extraordinárias que pudessem ser direcionadas à implementação desse programa.

A gente dentro de uma instituição ter que tirar recurso da atividade-fim para colocar na atividade de *compliance*, no programa de integridade, é doído, é doído. Mas a gente também sabe dos benefícios que isso traz. Então vamos supor, a gente tira, mas a gente capta mais empresas privadas, parcerias privadas que possam nos apoiar. (Instituição 1)

Na minha opinião a administração (pública) deveria disponibilizar veículos gratuitos para as instituições que não recebem verba particular, que não tem nenhum tipo de doação, pois ele (o *compliance*) é um programa muito caro e é obrigatório. Então eu acho que administração deveria disponibilizar consultores gratuitos. (Instituição 6)

Quanto aos pontos positivos, as OSCs enxergam no PI uma forma de mostrarem-se éticos e eficientes na gestão íntegra do dinheiro público. Outro ponto relevante é a visibilidade que pode ajudar na celebração de parcerias com as instituições do segundo setor.

Os prós seriam a credibilidade da instituição perante a rede privada, a reputação, o fortalecimento da marca. Outro ponto é nós termos que refazer toda estrutura da casa porque pra eu fazer um trabalho junto aos colaboradores, eu precisava ter um RH estratégico e comunicação interna também. Veja, o programa veio e fez com o que a gente fizesse toda uma reestruturação e aqueles órgãos ou setores que ainda

não estavam implantados nós tivemos que acelerar a implementação. (Instituição 1)

É... o benefício eu acho que ele te abre portas pra receber mais doações, a gente aqui como instituição filantrópica, pra nós vai ser muito bom, porque tem pessoas que gostam de doar pra quem realmente já tem o *compliance*, que sabe que é uma instituição séria. Então, isso pra nós vai ser excelente, eu acho que esse é um fator positivo. Já chegou uma pessoa a entrar em contato conosco porque viu que a gente estava com a iniciativa do *compliance* e queria fazer uma doação em espécie. (Instituição 4)

5. DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que esse estudo buscou compreender a implementação dos PI nas OSCs do Distrito Federal de acordo com a Lei Distrital 6.112 de 2 de fevereiro de 2018, ressalta-se que todos os entrevistados, escolhidos conforme disponibilidade para entrevista, estavam em algum estágio de implementação. Portanto, todos possuíam conhecimento sobre a exigência da referida lei.

A onerosidade da implementação do programa mostrou-se como o maior obstáculo enfrentado pelas OSCs. Embora sejam obrigadas a implementá-lo, não receberam auxílio ou incentivo financeiro distrital para assim o fazer. Consequentemente, possuem duas opções: (a) não o implementam e com isso não celebram contratos com o Governo do Distrito Federal (b) retiram dinheiro de suas atividades fim para investirem no programa. Conforme observado anteriormente, todas as seis instituições entrevistadas nesta pesquisa optaram pela segunda opção. Para elas, o programa é encarado como um investimento que trará retornos no âmbito reputacional e financeiro e, como consequência, o aumento de doações.

O retorno positivo na imagem institucional foi unanimemente considerado pelos entrevistados como o principal benefício do PI. Há uma necessidade entre as organizações em mostrarem-se transparentes para a administração pública e para a sociedade, pois elas acreditam que ainda existe descrença sobre a boa gestão financeira e operacional das OSCs.

Embora o *compliance* tenha surgido de uma exigência distrital, por meio da implementação do PI para continuidade da celebração de contratos, as en-

tidades acreditam que haverá reflexo, também, nas parcerias realizadas com empresas privadas com fins lucrativos e pessoas físicas. De fato, algumas delas já foram procuradas por essas empresas em razão do programa de integridade.

Quanto a execução do programa, observou-se que as OSCs ainda estão compreendendo o PI e seus elementos, e que medidas de estruturas orgânicas são tomadas devido a característica de flexibilidade presente nestas instituições (BEDFORD; MALMI, 2015). Em razão disso, nota-se algumas disformidades na aplicação de seus mecanismos, bem como no entendimento de seus objetivos. A dependência da instância responsável, situada em nível baixo ou médio no organograma das instituições, e canais de denúncia que impossibilitem anonimato são exemplos do uso disformes desses mecanismos.

Ademais, observou-se que algumas instituições interpretaram o programa com um foco mais financeiro do que na cultura de *compliance* que um PI objetiva desenvolver (ANDREISOVÁ, 2016). É possível que essa interpretação e as disformidades anteriormente expostas fossem sanadas com o auxílio de profissionais capacitados em *compliance*. Devido à escassez dos recursos, as instituições optaram por alocar funcionários de outras áreas em regime de dedicação não exclusiva para implementação do programa. Esses funcionários estão no quadro administrativo ou atividade-fim, carecendo, portanto, da expertise de um *compliance officer*.

O repasse de recursos para implementação do programa de integridade, somado a execução realizada por profissionais com essa expertise poderiam mitigar as disformidades verificadas. Outra possível solução, seria o desenvolvimento de uma cartilha por parte do Governo do Distrito Federal sobre a construção do programa de *compliance*. É preciso observar como será a fiscalização por parte da administração pública, se está versará apenas no âmbito financeiro, como já é atualmente, ou se terá maior amplitude de acordo com a concepção de manutenção de um PI.

Diante do exposto, tem-se que as instituições enfrentam dilemas na implementação do PI, principalmente relacionados com a realocação dos recursos que seriam para o cumprimento da sua missão e mitigar o risco de descontinuidade. Situação semelhante pode ocorrer nas empresas com fins lucrativos de pequeno e médio porte. De acordo com Suárez (2021), tais empresas enfrentam a incapacidade de se adequarem a todos os dispositivos legais no curto prazo. Ademais, a obrigatoriedade indiscriminada poderá resultar na banalização e perda de eficácia do PI, pois poderá incentivar a criação de um mercado em que algumas poucas empresas oferecem programas padronizados com o custo baixo o suficiente para que essas entidades consigam adquiri-los, sem, contudo, observar suas especificidades.

Há que se dizer, que a implantação do PI prevê o desenvolvimento de uma cultura de *compliance* nas instituições. Este é um ponto que merece investigações mais profundas, pois não se tem claro se a implementação ocasiona uma mudança de cultura ou se torna os valores já existentes mais visíveis.

A partir da concepção de adaptabilidade como a capacidade para reconfigurar as atividades rapidamente a fim de alcançar as mudanças necessárias impostas pelas demandas do ambiente (GIBSON; BIRKINSHAW, 2004), tem-se que as instituições ainda não conseguem responder completamente às demandas da legislação. A multiplicidade de stakeholders aos quais as organizações sem fins lucrativos precisam responder, resultam em estruturas mais orgânicas e sistemas informais de controle (BEDFORD; MALMI, 2015; DIOCHON; ANDERSON, 2009), o que diverge do preconizado pelas legislações brasileiras em implantação de PI (CGU, 2015; DISTRITO FEDERAL, 2018) que são voltadas para estruturas hierárquicas e com clara divisão das tarefas.

Este estudo tem implicações na prática de implementação de PI em organizações sem fins lucrativos. A compreensão obtida mostrou ajustes necessários não somente por parte das instituições, mas também por parte dos governos em tais demandas.

REFERÊNCIAS

- ANDREISOVÁ, L. Building and maintaining an effective *compliance* program. *International Journal of Organizational Leadership*, v. 5, p. 24-39, 2016.
- BEDFORD, D. S.; MALMI, T. Configurations of control: An exploratory analysis. *Management Accounting Research*, v. 27, p. 2-26, 2015.
- BLOK, M. *Compliance e governança corporativa*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2020.
- BRASIL. Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.
- CADE. *Guia Programas de Compliance*. Disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.
- CALABRESE, T. D. (2011) Public mandates, market monitoring, and nonprofit financial disclosures. *Journal of Accounting and Public Policy*, v. 30, p. 71-88, 2011.
- CARVALHO, I.; ABREU, B. C. A. Programas de *compliance*: o programa de integridade. In: CARVALHO; A. et al. *Manual de Compliance*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- CGU. *Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privada*. 2015. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em: 18 de ago. 2019.
- COIMBRA, M. A.; MANZI, V. A. *Manual de Compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações*. São Paulo: Atlas, 2010.
- CORDERY, C. J.; MORGAN, G. G. Special issue on charity accounting, reporting and regulation. *Voluntas*, v. 24, p. 757-759, 2013.
- DIOCHON, M.; ANDERSON, A. R. Social enterprise and effectiveness: a process typology. *Social Enterprise Journal*, v. 5, n.1, p. 7-29, 2009.
- DISTRITO FEDERAL. Lei 6112, de 2 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal em todas as esferas de poder e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei_6112_02_02_2018.html. Acesso em: 25 jul. 2019.
- GIBSON, C. B.; BIRKINSHAW, J. The antecedents, consequences, and mediating role of organizational ambidexterity. *Academy of Management Journal*, v. 47, n. 2, p. 209-226, 2004.
- SUÁREZ, J. J. R. Contratación pública y programas de cumplimiento empresarial en América Latina: los casos de Brasil y Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 26, p. 197-226, 2021.
- VIOL, D. M. O Farol da Integridade Pública: um estudo de caso sobre o programa de integridade da CGU. *Revista da CGU* v. 23, n. 23, p. 122-141.



Beatriz Fátima Morgan

<https://orcid.org/0000-0003-3573-7873>

UnB – Universidade de Brasília

beatrizmorgan@unb.br

Professora da Universidade de Brasília - UnB e membro do Núcleo de Estudos em Compliance, Riscos e Controle – NuCRC.



Tatyane Moraes de Barcellos

<https://orcid.org/0000-0002-5961-3704>

UnB – Universidade de Brasília

barcellos.tatyane@gmail.com

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília e membro do Nucleo de Estudos em Compliance, Riscos e Controle - NuCRC.