

Compliance e corrupção: uma análise da integração de Stakeholders Fornecedores nos Programas de Compliance das Organizações Públicas Federais

Autoria

Carlos Alberto Day Stoever - c.stoever@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin Pública - PPGAP / UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

Greici Sarturi - greicisarturi@hotmail.com

Programa de Pós-Graduação em Administração Pública / UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

Prog de Pós-Grad em Admin Pública - PPGAP / UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

Agradecimentos

Agradecemos à UFSM pela oportunidade de produzir este trabalho.

Resumo

Os programas de compliance têm sido apresentados como uma das formas de tornar público o compromisso de organizações públicas e privadas com um ambiente ético de negócios. Embora muitos estudos apontem para a necessidade de as organizações públicas adotarem programas de compliance, esses estudos ainda não exploram a existência de alguma conexão objetiva entre a adoção desses programas e a mitigação da corrupção. Esta pesquisa contribui com essa limitação ao analisar quais elementos dos programas de compliance contribuem para a prevenção de fraude e corrupção. Para entender essa questão, analisou-se a relação entre as práticas de compliance para os fornecedores descritas nos planos de integridade de organizações públicas federais e sua relação com o Índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção elaborado pelo TCU. Os dados foram analisados por meio da técnica de análise qualitativa comparativa. Os resultados indicam quais elementos dos programas voltados aos fornecedores são mais importantes para reduzir índices de corrupção.

Compliance e corrupção: uma análise da integração de *Stakeholders* Fornecedores nos Programas de Compliance das Organizações Públicas Federais

RESUMO

Os programas de compliance têm sido apresentados como uma das formas de tornar público o compromisso de organizações públicas e privadas com um ambiente ético de negócios. Embora muitos estudos apontem para a necessidade de as organizações públicas adotarem programas de compliance, esses estudos ainda não exploram a existência de alguma conexão objetiva entre a adoção desses programas e a mitigação da corrupção. Esta pesquisa contribui com essa limitação ao analisar quais elementos dos programas de compliance contribuem para a prevenção de fraude e corrupção. Para entender essa questão, analisou-se a relação entre as práticas de compliance para os fornecedores descritas nos planos de integridade de organizações públicas federais e sua relação com o Índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção elaborado pelo TCU. Os dados foram analisados por meio da técnica de análise qualitativa comparativa. Os resultados indicam quais elementos dos programas voltados aos fornecedores são mais importantes para reduzir índices de corrupção.

Palavras-chave: Gestão pública. Gestão de integridade. Organização Pública.

1 INTRODUÇÃO

A partir da publicação da obra *Stakeholder Management: A Stakeholder Approach* por Freeman (1984), muitas pesquisas vêm se dedicando a entender, expandir e aplicar a teoria dos *stakeholders* nas mais diversas organizações (DONALDSON; PRESTON, 1995; MITCHEL; AGLE; WOOD, 1997; BRIDOUX; STOELHORST, 2014; TANTALO; PRIEM, 2016). Dentre as questões que vem ganhando destaque nas discussões sobre teoria está a ética corporativa, uma vez que a reflexão de como a ética das organizações é afetada pelas ações dos *stakeholders* é um desafio para a gestão de empresas (FREEMAN, 2017), desafio que também está presente na gestão pública (CARNEIRO; NEPOMUCENO, 2020; ROLO, 2020).

As condutas antiéticas estão ligadas diretamente às práticas de corrupção, as quais são universalmente condenáveis pela sociedade, que cada vez mais demanda por uma postura íntegra. Uma das formas de tornar público o compromisso com um ambiente ético de negócios é a adoção de programas de compliance (CHANDLER, 2014). A exigência normativa de implantação e execução dos sistemas de gestão de compliance nas organizações públicas federais é recente, sendo feita pelo Decreto nº. 9.203/2017. Ainda não se sabe se tais instrumentos serão apenas elementos burocráticos na Administração Pública, ou se servirão como fontes de geração de valor para os *stakeholders*. A partir deste cenário, a discussão deve ultrapassar a pauta jurídica que tem dominado o assunto e traçar uma abordagem do ponto de vista da gestão (KIM et al., 2018; GIOVANINI, 2018).

Diversos estudos apontam a necessidade de as organizações públicas adotarem os programas de compliance (GUIMARÃES; REQUI, 2018; GIOVANINI, 2018; NURWANAH, 2018; BERTOCCELLI, 2021; CARVALHO, 2021; FREIRE, 2021), porém não exploram a existência de alguma conexão objetiva com a mitigação da corrupção, nem quais elementos poderiam contribuir mais ou menos. Esta pesquisa contribui com essa limitação, pois tem como objetivo analisar quais elementos dos programas de compliance contribuem para a prevenção de fraude e corrupção.

Segundo dados da Transparência Internacional de 2021, que apura informações de 180 países e territórios, o Brasil ocupa o 96º lugar no ranking de percepção da corrupção. Tal percepção tende a ser ainda mais crítica em relação aos atos de corrupção praticados nas contratações públicas com *stakeholders* fornecedores (GUIMARÃES e REQUI (2018). Em

função disso, este estudo analisou a relação entre compliance e a prevenção de fraude e corrupção na relação das organizações públicas com seus fornecedores.

Esta pesquisa apresenta as seguintes contribuições. Primeiro, entender quais elementos dos programas de compliance ajudam a prever a corrupção pode ser útil para os gestores públicos melhorarem seus programas e, conseqüentemente, melhorar a percepção dos *stakeholders* sobre o ambiente ético da gestão pública. Esse resultado é importante, uma vez que a percepção de ausência de um ambiente ético na relação com os *stakeholders*, acaba por afastá-los das organizações públicas, vindo o servidor público a buscar outro concurso, o cidadão a litigar contra a Administração Pública, e os fornecedores a perder o interesse em celebrar contratos. Segundo, o estudo aproxima a literatura de compliance com a teoria dos *stakeholders*, pois os programas de compliance podem melhorar a percepção de geração de valor para os *stakeholders*. Dinâmica que ganha importância em razão do aumento da pressão social e governamental por um enfrentamento rígido de atos fraudulentos (CHANDLER, 2014; SCHONFELDER, VALAMURI; LIU, 2016; GAUR, GHOSH; ZHENG, 2019). Os sistemas de gestão de compliance estão ligados à criação de uma cultura organizacional ética, a qual é inserida diretamente no relacionamento com os *stakeholders* da organização. O engajamento dos *stakeholders* com a ética da organização é destacado como relevante para o sucesso na gestão da organização (NICHOLS; DOWDEN, 2019).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 GESTÃO DE *STAKEHOLDERS* NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

A definição clássica de *stakeholders*, concebida por Freeman (1984), os caracteriza como grupo ou indivíduo que afete a organização, ou por ela seja afetado, enquanto ocorre a persecução dos objetivos organizacionais. Seu conceito tem sido objeto de diversos estudos buscando aprofundar suas dimensões normativa, descritiva e instrumental (DONALDSON; PRESTON, 1995; MITCHEL, AGLE; WOOD, 1997; BRIDOUX; STOELHORST, 2014; TANTALO; PRIEM, 2016).

Na gestão dos interesses dos *stakeholders*, o enfoque final vai além da geração de valor financeiro (HARRISON; WICKS, 2013), incorporando também a criação de valor para todos os envolvidos. Com isso, se estabelece uma relação ganha-ganha, ancorada na justiça e na reciprocidade para que os *stakeholders* percebam não só a geração de valor financeiro, mas também de valor não financeiro (HARRISON; PHILLIPS, 2010). Independentemente do perfil do *stakeholder* na percepção de valor, tanto os seus objetivos como os da organização serão mais facilmente alcançados, ou pelo menos alcançados de forma perene, se inseridos em um ambiente de sinergia (TANTALO; PRIEM, 2016, HARRISON; WICKS, 2013). Este ambiente é onde a retribuição é encorajada de forma equitativa, com regras claras e aplicadas de forma ética (HARRISON; WICKS, 2013). A aplicação de tais normas éticas vêm sendo ampliada nas mais diversas áreas dentro da administração, sendo escolhida devido ao seu potencial de solucionar questões complexas que envolvem interesses conflitantes (PARMAR et al., 2010).

Embora a aplicação da teoria dos *stakeholders* não se restrinja ao setor privado, tendo sido utilizada também em organizações públicas, em temas que vão desde a distribuição de valor (BOAVENTURA et al., 2020) até a criação de instrumentos de avaliação e categorização dos *stakeholders* (BRYSON, 2004, BISPO; GOMES, 2018), a aceitação da teoria dos *stakeholders* no campo de públicas ainda não é algo amplamente aceito. Donaldson e Preston (1995) apontam que sua aplicação se daria apenas ao âmbito das empresas do setor privado, eis que regidas por princípios e implicações completamente diversos daqueles praticados no setor público. De outro lado, Scholl (2001) ressalta que, assim como no setor privado, as decisões e ações do gestor público possuem a mesma capacidade de afetar os interesses de grupos e indivíduos. Os quais, por sua vez, também possuem a capacidade de afetar a Administração Pública, trazendo à mente a conceituação original de Freeman (1984).

Outros autores, como Klumb e Hoffmann (2016), tem associado a teoria dos *stakeholders* à Nova Governança Pública como base para sustentação da colaboração entre os diversos atores envolvidos no complexo ambiente político. Outra abordagem tem sido vinculada ao conceito de coprodução de bens e serviços públicos, entendida por Salm (2014) como uma forma de compartilhamento sinérgico de poderes e responsabilidades entre cidadãos, agentes públicos e privados. Nela, se observa uma dependência recíproca entre as prestadoras de serviços públicos e a comunidade para qual o serviço era prestado (OSBORNE; RADNOR; STROKSCH, 2016).

A relevância dos *stakeholders* para as organizações é bem exemplificada por Silveira (2018), ao indicar que a não satisfação de seus interesses ou a não percepção de um ambiente ético de geração de valor pode gerar a perda de *stakeholders* importantes. Segundo o autor, pode ocorrer a migração de *stakeholders* relevantes para outras organizações, gerando o isolamento e a sucumbência da instituição.

Toda a preocupação na definição de critérios de identificação e satisfação dos interesses dos *stakeholders* indica que a integração das relações entre organização e *stakeholders*, bem como a criação de um ambiente ético para que elas ocorram, é parte essencial das atividades gerenciais (TANTALO; PRIEM, 2016). Mees (2018) aponta que, no que concerne à ética das organizações, a teoria dos *stakeholders* se apresenta como uma das contribuições chave para a resolução de conflitos. Elementos que estão presentes com ainda maior veemência nas organizações públicas, onde todas as relações visam à satisfação dos interesses da coletividade (ROLO, 2020) – a qual engloba todos os *stakeholders* envolvidos.

Neste contexto, a construção de um ambiente organizacional ético é entendida por Freeman (2017) como um dos desafios para o desenvolvimento da teoria dos *stakeholders*. Justamente pela necessidade de repensar os impactos das ações de uns nos outros, abrindo espaço para a integração com a gestão de programas de compliance e demonstrando a relevância do presente estudo.

2.2 PROGRAMAS DE COMPLIANCE

A preocupação sobre a ética nos negócios acompanha a sociedade desde que existem os registros das próprias transações comerciais. A relação próxima entre a ética organizacional e a teoria dos *stakeholders* já foi objeto de estudos de Freeman (2017), sendo elencado com um dos desafios para uma agenda de pesquisas futuras em ambos os campos. Nesta relação, a pressão social feita pelos *stakeholders* por uma maior ética corporativa também foi objeto de preocupação por Mees (2018). Neste cenário, Chandler (2014) dedicou-se a compreender como as empresas estão respondendo às mudanças das pressões sociais por maior comportamento ético organizacional. O autor concluiu que uma das formas de promoção da ética corporativa é a adoção de um programa de compliance, o que vem ocorrendo desde o começo da década de 1990.

Para compreender o que é compliance, é importante retomar a origem do termo, que significa, em língua inglesa, *to comply*, que textualmente significa “estar em conformidade com uma regra” (NAKAMURA, 2020). No ambiente da gestão, compliance é entendido como o conjunto de normas e procedimentos para identificar, prevenir e minimizar a ocorrência de fraudes, bem como para apurar desvios de conduta dos representantes da organização ou daqueles com os quais ela, de algum modo, se relaciona (NAKAMURA, 2020; NICHOLS; DOWDEN, 2019).

Para a adoção de um sistema de gestão de compliance, as organizações precisam focar em elementos centrais, quais sejam: (a) comprometimento e apoio da alta administração; (b) existência de unidade responsável pela implementação na organização; (c) análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema; e (d) monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade (GIOVANINI, 2018). Esses elementos são os pilares deste sistema, cujo foco

segue sendo combater as atividades ilícitas, que conferem uma nova perspectiva de combate a comportamentos desviados de um padrão ético-moral pretendido pela sociedade (DAL POZZO, 2020).

Tal preocupação foi tratada ao âmbito legal pelo Decreto nº. 8.420/2015, que regulamentou a Lei nº. 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. Em seu Art. 41, consta a definição de programa de integridade, nome empregado no Brasil para os programas de compliance. Segundo a referida lei, o programa de compliance seria o conjunto de procedimentos e instrumentos de integridade e auditoria. E englobaria o tratamento de denúncias de irregularidades, a aplicação de códigos de ética e de condutas, bem como os demais elementos que a organização adota para a prevenção e enfrentamento de fraudes, irregularidade e atos ilícitos praticados contra o Poder Público. No âmbito da Administração Pública Federal, os programas de compliance são obrigatórios desde a edição do Decreto nº. 9.203/2017. A normativa traz a integridade como um dos princípios da governança pública, juntamente com prestação de contas, *accountability* e transparência.

A questão central do compliance é estabelecer uma cultura de gestão para que a organização efetivamente se empenhe no atendimento a normas e leis, bem como imponha àqueles com os quais se relacione igual cumprimento, protegendo a organização de pressões indevidas (GAUR; GHOSH; ZHENG, 2019). No que se refere a questões éticas e de combate a fraudes de qualquer tipo, inclusive corrupção, reduzindo os riscos inerentes à ocorrência de desvios éticos e legais e em suas atividades (BAUDOT; HUANG, 2020). Tais desvios de conduta são bastante relacionados à corrupção, situação que é nociva a todo o ambiente de negócios por envolver diretamente a relação da Administração Pública com o setor privado (CRAGG, 2018).

No entanto, existe um contraponto relevante na existência de programas de compliance meramente formais. Estes não agregariam em nada na geração de um ambiente ético nas organizações (Michaelson, 2006). Além disso, representariam um custo extra para as contratações públicas, onerando os cofres públicos sem qualquer contrapartida ética válida (Robbins, 2022).

2.3 CORRUPÇÃO

Segundo Cragg (2018), corrupção é a deterioração moral do indivíduo, sendo associada a atos antiéticos ou imorais, especialmente àqueles relacionados ao suborno de agentes públicos. A ideia de corrupção está diretamente ligada ao recebimento ou oferecimento de uma vantagem indevida, envolvendo desvios da conduta tipicamente esperada de servidores da Administração Pública, mediante o oferecimento de algum benefício, geralmente em dinheiro, para que o ato antiético seja praticado (CRAGG, 2018; KIM et al., 2018).

Chandler (2014) elencou as principais transgressões éticas identificadas pelos executivos de compliance nas organizações, tendo o suborno ocupado o primeiro lugar no ranking, termo que ora é usado como subtipo, ora como sinônimo de corrupção (Leal e Ritt, 2017). A Tabela 1, a seguir, apresenta os dez primeiros resultados de seu estudo:

Tabela 1 – Transgressões Éticas nas Organizações

Transgressão Organizacional	Ranking	Severidade (0-5)
Suborno	1	4.40
Obstrução da Justiça	2	4.35
Manipulação de ganhos	3	4.30
Violação antitruste	4	4.18
Retaliação contra colaboradores	5	4.15
Violência no local de trabalho	6	4.08
Lavagem de dinheiro	7	4.05
Assédio sexual	8	4.05

Negociação de informações privilegiadas	9	3.88
Evasão fiscal	10	3.85

Fonte: Adaptado pelo autor de Chandler (2014).

O estudo indicou que a corrupção é a forma mais severa de transgressão ética que uma organização pode cometer. Uma das formas que pode fomentar tal prática é o mimetismo com outras entidades e *stakeholders* que adotam o pagamento de suborno como forma de fazer conduzir suas organizações (CHANDLER, 2014). Cragg (2018) aponta que muito embora o conceito legal de corrupção oscile de país para país, o conceito comum é de que o termo englobe as a condutas antiéticas nas organizações.

A corrupção é um fenômeno social que assola a Administração Pública e compromete a eficiência de suas ações na implantação das políticas sociais, acabando por reduzir a confiança da sociedade no Poder Público (CAVALIERI, 2020). Embora seja universalmente condenada, sua prática está presente em todos os países (CRAGG, 2018). Muitas vezes, a corrupção é considerada fruto de estruturas institucionais ineficientes (CAVALIERI, 2020).

A Operação Lava-Jato demonstrou serem as contratações públicas o grande epicentro da corrupção, gerando um senso comum de que toda e qualquer relação de fornecimento de bens e serviços para a Administração Pública implicaria em um necessário acerto ilícito (PINHO; CASTELLA, 2020). No entanto, é difícil quantificar o fenômeno corrupção, pois nunca se terá acesso ao todo no qual a amostra estará inserida, havendo uma lacuna bastante grande entre a real corrupção e a percepção da corrupção pela sociedade (BOHN, 2012).

Popularmente, há um uso indiscriminado do termo corrupção, muitas vezes associado ao *jeitinho brasileiro* e à malandragem para obtenção de uma vantagem para si. O termo está também muito ligado à tentativa de fuga da burocracia ou da quebra de regras sociais, segundo afirmam Martins, Lopes e Freire (2018).

Adentrando na adequação do conceito específico, deve-se ter em mente a ideia de ruptura (do latim, *rumpere*), ou seja, um desvio daquilo que se entende por socialmente aceito e esperado na conduta do sujeito (NAKAMURA, 2020). É possível então identificar uma convergência entre aquilo que se considera como corrupção e o que é popularmente aceito como corrupção, no sentido de desvio, de rompimento com aquilo que deveria ser. Ao âmbito da Administração Pública, a corrupção ocorre quando atores que exercem funções públicas se beneficiem, pela intervenção estatal, da interação dos atores econômicos para captar uma renda disponível, gerando uma composição institucional falha para com os preços de mercado (BRAGA, 2019).

Percebe-se que o conceito de corrupção começa na noção de ruptura com aquilo que deveria ser; ou seja, a quebra da norma (cogente ou moral), do comportamento socialmente esperado ou legalmente exigido. O que envolveria a burla em atividades do cotidiano, como, nos exemplos estudados por Martins, Lopes e Freire (2018), furar a fila, plagiar trabalhos acadêmicos, falsificar atestados médicos, etc. O autor aborda também a percepção da corrupção em situações ilícitas organizacionais, conforme exposto na Tabela 2:

Tabela 2 – Classificação das Situações Ilícitas Organizacionais (%)

Situações Organizacionais	Jeitinho	Malandragem	Corrupção	Total %
Oferecer dinheiro a um fiscal para não ser multado.	2,54	4,87	92,58	100
Oferecer dinheiro a um fiscal para garantir uma licença.	1,91	2,97	95,13	100
Comprar mercadorias desviadas.	4,87	16,1	79,03	100
Comprar produtos de empresas envolvidas em corrupção.	13,98	25,64	60,38	100
Sonegar impostos.	5,72	9,32	84,96	100
Vender produtos sem emitir nota fiscal.	7,84	15,68	76,48	100
Dar desconto por meio do faturamento sem impostos.	10,81	20,76	68,43	100

Vender produtos com qualidade inferior com relação ao preço.	8,47	59,53	31,99	100
Vender produtos com um valor muito abaixo do mercado.	56,36	31,99	11,65	100
Vender produtos omitindo informações	6,14	48,31	45,55	100
Criar empresa fantasma para contabilizar.	1,91	5,08	93,01	100

Fonte: Martins, Lopes e Freire (2018).

A formação da percepção da corrupção na Administração Pública ocorre, então, derivada de dois vieses, sendo o primeiro pelo cidadão-usuário, que acaba por englobar muitas outras condutas dentro de um senso comum de corrupção, e a segunda pela ótica do que a legislação define como corrupção. Neste contexto, Baudot, Huang e Wallace (2020) fazem uma análise focada na percepção da corrupção pelos *stakeholders*, indicando que o fenômeno é mais atribuído aos governos (que cobram a propina) do que às organizações privadas (que pagam a propina), enquanto outras responsabilidades sociais (como direitos humanos), possuem a percepção inversa.

2.4 PROGRAMAS DE COMPLIANCE APLICADOS NA GESTÃO DE *STAKEHOLDERS* FORNECEDORES

Nurwanah e Sutrisno (2018) indicam que o sucesso da organização na persecução de seus objetivos reside em priorizar um ambiente ético de interação com os *stakeholders*. Segundo os autores, tal priorização deve dar relevo para aqueles com os quais a organização mantém uma relação contratual. Afirmar que se alinha com a preocupação externada por Guimarães (2018) e Giovanini (2018), de que um dos pontos chave para a implementação dos programas de integridade são as relações contratuais com os fornecedores.

Circunstância esta que atrai a essência da teoria dos *stakeholders*, pois o compliance atua justamente nas relações das organizações com os diversos grupos de *stakeholders*, inclusive os fornecedores. Esta interação demanda de cada parte um comportamento de acordo com as normas éticas estabelecidas, deixando claro o propósito organizacional de geração de valor ético para todos os envolvidos (NICHOLS; DOWDEN, 2019).

Segundo Soundararajan e Brown (2016), a adoção de sistemas de gestão de compliance fomenta a normatização de relações, conferindo maior suporte à gestão de expectativas e pressões dos *stakeholders*. Isso contribui para a criação das melhores relações possíveis, pois há um clima ético baseado na previsibilidade das consequências dos descumprimentos das normas e políticas estabelecidas. Especialmente para enfrentar os desafios de pressões por ações e resultados que desviem de um padrão ético esperado, as quais as organizações seguidamente recebem de seus *stakeholders* (GAUR; GHOSH; ZHENG, 2019). A abrangência de tais programas de compliance é crucial para sua efetividade (CHANDLER, 2014).

Giovanini (2018) indica que a extensão dos programas de compliance é determinante para a sua eficiência, devendo materializar as disposições do código de ética da organização em cada uma das suas relações com os *stakeholders*. É necessário que todos percebam o intuito de criação de um ambiente ético, se comprometendo formalmente com sua observância. No que se refere aos *stakeholders* fornecedores, tal engajamento pode ocorrer das mais diversas formas.

Giovanini (2018) e Bertocelli (2021) elencam as medidas que consideram fundamentais para a interação do programa de compliance com os fornecedores das organizações. Ambos os autores indicam que deve ocorrer no mínimo a formalização da adesão ao código de ética ou de conduta e a inserção de cláusulas contratuais que gerem aderência ao programa de compliance. Indo adiante, o Bertocelli (2021) aponta ser relevante não só a formalização da adesão, mas o treinamento dos fornecedores da mesma forma como ocorre com os *stakeholders* internos da organização. Além disso, outras duas medidas são consideradas valiosas: a realização de *due diligence* na contratação e durante a execução dos contratos e a exigência de que os fornecedores adotem seus próprios programas de integridade

(GIOVANINI, 2018; BERTOCCELLI, 2021). Como já dito, as relações das organizações com seus fornecedores envolvem os maiores riscos de corrupção, suborno e desvios de conduta (NURWANAH, 2018). Com isso, tais relações merecem especial atenção dos programas de compliance, sendo relevante analisar como atuam cada um dos elementos sugeridos por Giovanini (2018).

O primeiro ponto se refere à adesão ao código de conduta. Parella (2020) indica que os padrões éticos estabelecidos no código podem ser condição para que a relação entre as organizações sejam efetivadas. Tal vinculação pode significar que os fornecedores realmente estão dispostos a implementar condutas éticas em suas operações (EGELS-ZANDE, 2007). No entanto, Egels-Zande (2014) adverte que muitos fornecedores podem aderir aos códigos de conduta apenas formalmente, sem realizar a efetiva adequação, sendo necessárias outras medidas complementares para garantir a efetividade da adesão.

Uma das medidas pode ser a inclusão de cláusulas contratuais que imponham as principais obrigações contidas nos códigos de conduta (PERELLA, 2020). A existência de uma cláusula anticorrupção é uma boa prática, porém insuficiente por si só para garantir o enfrentamento a desvios de conduta (FREIRE, 2021). É necessário que ocorra uma alocação contratual dos riscos de compliance, indicando quem e como será responsável pelos danos (PANTLIN; WISEMAN; EVERETT, 2018). Freire (2021) aponta que muitas organizações incluem cláusulas que permitem o acompanhamento da observância do código de conduta no fornecedor, obrigando-o a receber treinamentos sobre normas éticas de conduta. Porém, o autor alerta que tais cláusulas podem ser inclusas de maneira meramente burocrática nos contratos, não se efetivando na prática. Por esta razão, tal medida, sozinha, igualmente pode não ser eficiente.

Para garantir que os códigos de conduta e as cláusulas contratuais de compliance estão sendo adequadamente informadas aos colaboradores dos fornecedores, muitas organizações implementam um programa de treinamentos externos. Muitos estudos indicam que não há aderência ao programa de compliance sem tais treinamentos (HAUSER, 2019; BERTOCCELLI, 2021; CARVALHO, 2021;). Carvalho (2021) ressalta que tais documentos muitas vezes sequer são lidos, devendo ser parte das rotinas de treinamentos dos colaboradores. Jajja et al. (2019) e Grim, Hofstetter e Sarkis (2014) argumentam que a participação em tais treinamentos demonstra que o fornecedor está realmente interessado no alinhamento ético com a organização, e que percebe o valor de tal iniciativa. Mas, em sentido oposto, é possível que se perceba que os colaboradores dos fornecedores não percebem valor em tais práticas, a exemplo de quando não estão habituados com regulações de compliance, não compactuam da ética corporativa da organização contratante ou tenham maior apetite pelo risco na operação (SCHAFFER, 2016). Nestas situações, é necessário que a organização audite o efetivo cumprimento de seus programas de compliance.

Entra em cena a figura da *due dilligence*, espécie de auditoria que permite que as organizações verifiquem se seus *stakeholders* possuem histórico de desvios de conduta ou adotem práticas que possam comprometer sua própria integridade (PINHEIRO; LORCA; ARAÚJO, 2021). Tal procedimento é entendido por Jaiswal e Ha-Brookshire (2020) com um dos principais componentes de um programa de compliance eficiente. Caro et al. (2018) apontam que a efetividade da adesão aos códigos de conduta somente pode ser verificada quando existem mecanismos de auditoria nos fornecedores, sugerindo, inclusive, que haja um sistema de penalidades coletivas a todo o grupo de *stakeholders* caso um cometa alguma irregularidade.

O último estágio de integração do fornecedor com o programa de compliance da organização é quando esta exige daquele a criação de um programa próprio (LOCKE; AMENGUAL; MANGLA, 2009; PEDROSO, 2020; ZILIOTO, 2020). Em tais casos, todos os elementos anteriores estariam presentes para o fornecedor que, por sua vez, também os

implementaria em seus *stakeholders*, o que aumentaria a geração de valor ético ao longo da cadeia de fornecimento (GRIMM et al., 2014). Assim, os fornecedores teriam que adotar tais práticas de compliance sob pena de terem o contrato com a organização rescindido, uma vez que seus contratos passariam também a conter cláusulas específicas sobre penalidades em caso de não conformidades (PORTEOUS, 2015).

A exigência da adesão dos *stakeholders* fornecedores aos programas de compliance, bem como a exigência de que eles próprios possuam tais programas ocorrem tanto nas organizações privadas como também na Administração Pública. Zilioto (2020) indica não se tratar de requisito para participar de uma licitação pública, mas de uma exigência contratual, a ser implementada após a empresa participar do certame, o que seria compatível com o ordenamento jurídico brasileiro. No mesmo sentido, Aguirre de Castro (2021) concorda sobre a necessidade da realização da *due diligence* durante toda a execução dos contratos públicos. Tais elementos estão, também, presentes no Decreto nº. 8.420/2015, que estabelece os parâmetros recomendados para um programa de compliance.

Há, assim, perfeita aplicação dos elementos centrais dos programas de compliance nos programas das organizações públicas, o que já está ocorrendo não só na Administração Pública Federal, mas também em diversos estados e municípios (CUNHA, 2021; ZENKNER, 2020). O Quadro 1 apresenta um resumo dos elementos centrais dos programas de compliance encontrados na literatura e na lei brasileira.

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

Elemento do programa	Base Teórica	Base Legal Decreto nº. 8.420/2015
Expansão do programa para os fornecedores	Chandler (2014); Guimarães e Requi (2018); Giovanini (2018).	Art. 42 inc. III
Exigência de adesão ao código de ética	Egels-Zander (2007 e 2014); Parella (2020)	Art. 42 inc. III
Cláusula de compliance nos contratos	Porteous, Rammohan e Lee (2015); Pantlin, Wiseman e Everett (2018); Parella (2020); Freire (2020)	-
Treinamento dos fornecedores	Grimm, Hofstetter e Sarkis (2014); Hauser (2019); Jajja et al. (2019); Bertocelli (2021); Carvalho (2021).	-
Due diligencle nas contratações	Caro et al. (2018); Jaiswal (2020); Aguirre de Castro (2021); Pinheiro, Lorca e Araújo (2021)	Art. 42 inc. VIII e XIII
Exigência de programas de compliance pelos fornecedores	Locke, Amengual e Mangla (2009); Grimm et al. (2014); Pedroso (2020); Zilioto (2020)	-

Fonte: Elaborado pelos autores.

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

3 MÉTODO

Para atender ao objetivo da pesquisa de analisar quais elementos dos programas de compliance contribuem para a prevenção de fraude e corrupção, foram analisadas 118 organizações públicas. A amostra inicial contou com a análise dos programas de compliance de 300 organizações públicas federais entre 2016 e 2021, incluindo administração direta, autárquica, fundacional e empresas públicas que possuem seus programas de compliance avaliados pelo TCU. No entanto, como o índice de fragilidade apresenta dados do ano de 2018, optou-se por manter na amostra apenas os planos de integridade divulgados até 2018, pois espera-se uma relação de dependência entre compliance e corrupção.

No âmbito da Administração Pública, os programas de compliance também são chamados de programas de integridade, conforme Portaria nº. 57/2019 da Corregedoria-Geral da União (CGU). Estes documentos devem demonstrar o comprometimento da alta administração da organização pública a elevados padrões de ética e de conduta, aferidos a partir das estratégias e ações para disseminação da cultura de integridade na instituição. Devem, no mínimo, ser estruturados de forma a conter as medidas institucionais para prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes, corrupção e outros desvios éticos. O documento deve ser aprovado pela direção do órgão no qual for aplicado (BRASIL, 2019).

Devidos às peculiaridades de cada organização pública (natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação), o conteúdo dos programas de compliance varia bastante. Em comum, todos eles devem possuir o levantamento dos riscos para a integridade, medidas para seu tratamento, além de previsões sobre monitoramento e atualizações periódicas, conforme Portaria nº. 57/2019 da CGU. A CGU dividiu a implantação dos programas de integridade em três etapas, compreendendo a primeira delas a instituição do programa em si e a constituição da unidade de gestão de integridade. Já na segunda etapa, deve ocorrer a aprovação dos programas de integridade. Na terceira fase está prevista a revisão do programa de integridade. Nesta última etapa tem-se também a expansão do programa tanto para as políticas públicas praticadas pelas organizações públicas como para seus fornecedores.

3.2 COLETA DE DADOS

Os dados da pesquisa foram coletados de duas fontes: CGU e TCU. As informações sobre os programas de compliance foram coletadas dos planos de integridade disponíveis no site da CGU que, por meio da Portaria nº. 57/2019, exige que todas as organizações públicas federais possuam seus programas de compliance. As informações sobre níveis de corrupção foram obtidas do Índice de Fragilidade de Controles de Fraude criado pelo TCU, no qual é avaliado quanto cada organização pública está exposta a fraude e corrupção.

3.2.1 Coleta de Dados sobre Corrupção

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

O TCU criou 02 índices, um referente ao poder de econômico, partindo da premissa de que quanto maior o poder econômico de uma organização, maior será a exposição a desvios de conduta, e outro, relativo ao poder de regulação, levando em consideração o poder do órgão em criar regras ou fiscalizar o mercado privado. O poder de regulação não se relaciona com fornecedores, mas com o mercado privado que atua sob a regulação de agências públicas. Por isso, para o presente trabalho, restringiu-se a análise ao índice referente ao poder econômico, uma vez que o foco está nas contratações de *stakeholders* fornecedores.

Os elementos analisados pelo TCU foram os seguintes: a) controles de combate à fraude e corrupção; b) controles na designação de dirigentes; c) controles na gestão da ética e integridade; d) controles na transparência e *accountability*; e) controles da gestão de riscos e controles internos; e f) controles na auditoria interna. Percebe-se que não houve um controle específico no que se refere às contratações de fornecedores.

O índice mede o grau de robustez dos controles de combate à fraude e corrupção. Quanto maior o índice, maior a robustez das ferramentas implementadas. Quando menor o índice, maior sua fragilidade. Assim, são considerados *aprimorados* os programas com índice acima de 0,7. Estes apresentariam baixa fragilidade no enfrentamento da corrupção. Já os programas com índice entre 0,4 e 0,699 são considerados *intermediários*. Os programas com índice entre 0,15 e 0,399 são denominados *inicial*, com fragilidade alta no combate à corrupção. Enquanto são *inexpressivos* aqueles com índice entre 0-0,149, sendo considerados com fragilidade muito alta.

3.2.2 Coleta de Dados sobre os Programas de Compliance

Para coleta dos dados sobre compliance nos programas de integridade foi utilizado o framework apresentado no Quadro 1 que inclui os seguintes elementos: expansão do programa para os fornecedores; exigência de adesão ao código de ética; cláusula de compliance nos contratos; treinamento dos fornecedores; *due diligence* nas contratações; e exigência de programas de compliance pelos fornecedores. Além disso, foram considerados os parâmetros extraídos do Art. 42 do Dec. nº. 8.420/2015.

Assim, identificou-se quais elementos dos programas de compliance são aplicados aos *stakeholders* fornecedores das organizações públicas federais. O ápice do envolvimento dos fornecedores nos programas de compliance seria exigir que eles próprios possuíssem seu programa de compliance. Situação que, embora não seja expressa na Portaria nº. 57/2019 da CGU, pode ser compreendida dentro do conceito de expansão dos programas de compliance para os fornecedores, tal como já ocorre com a PETROBRÁS.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Para análise dos dados, foi utilizado o método de análise qualitativa comparativa (QCA), recomendada por Parente e Federo (2019) para a compreensão de fenômenos políticos complexos. Os autores indicam que a técnica é adequada quando se pretende verificar qualitativamente como vários fatores se comportam em relação a uma situação problema. Dias (2011) aponta que a QCA é baseada em relações, e não em correlações, o que a torna adequada às ciências sociais.

Foi então criada uma tabela verdade que apresenta a consistência e a cobertura das soluções obtidas (RAGIN, 2008). A consistência representa o quão perto de uma relação perfeita o resultado está, variando de 0 a 1. Segundo Apenas os resultados com consistência acima de 0,7 foram considerados como estatisticamente relevantes (GARCIA-CASTRO et al, 2013).

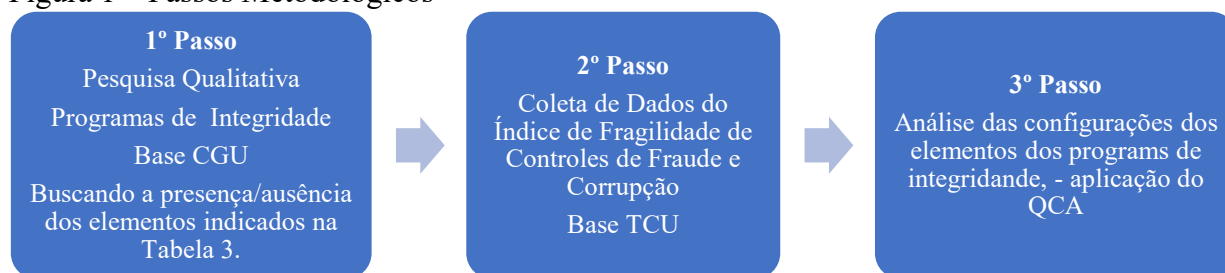
Já a cobertura aponta para o grau de cobertura das combinações apresentadas. Ela indica, em uma escala de 0 a 1, a relação de causa e efeito da composição com os resultados. Ou seja, quanto mais próximo de 1 estiver a cobertura, maior a representatividade da combinação com o resultado indicado dentro da amostra selecionada. A cobertura seria uma medida empírica da relevância das conexões (GARCIA-CASTRO et al, 2013).

A tabela verdade foi calibrada de forma que todas as organizações com Índice de Fragilidade e Corrupção acima de 0,7 fossem inclusas (significando 1), e todas as organizações abaixo de 0,7 fossem excluídas (significando 0). O critério 0,7 foi selecionado pois o TCU aponta que organizações públicas com índices superiores a 0,7 apresentam um programa de compliance aprimorado.

Utilizando a técnica QCA, é possível compreender como a aplicação dos programas de compliance dialoga com o Índice de Fragilidade e Controle de Fraude e Corrupção das organizações públicas. Este método viabiliza a visualização de quais configurações dos programas de compliance em relação aos *stakeholders* fornecedores estão mais presentes nas organizações com alto índice de integridade. A proposta final é a apresentação de quais as configurações podem ser recomendadas para as organizações públicas que desejem aprimorar seus programas de compliance e melhorar o desempenho no Índice de Fragilidade e Controle de Fraude e Corrupção.

A Figura 1 apresenta as etapas metodológicas da pesquisa:

Figura 1 – Passos Metodológicos



Fonte: Elaborado pelos autores.

4 RESULTADOS

Nesta seção apresenta-se os principais resultados da pesquisa. O primeiro resultado é uma análise descritiva que apresenta a quantidade de organizações públicas com programas de compliance com extensão para o grupo de stakeholders fornecedor. A Tabela 3 apresenta esses resultados.

Tabela 3 – Quantidade de elementos do programa exigida

Elemento do programa	Base Teórica	Base Legal Decreto n°. 8.420/2015	Organizações que adotam o elemento
Expansão do programa para os fornecedores	Chandler (2014); Guimarães e Requi (2018); Giovanini (2018).	Art. 42 inc. III	117
Exigência de adesão ao código de ética	Egels-Zander (2007 e 2014); Parella (2020)	Art. 42 inc. III	60
Cláusula de compliance nos contratos	Porteaus, Rammohan e Lee (2015); Pantlin, Wiseman e Everett (2018); Parella (2020); Freire (2020)	-	67
Treinamento dos fornecedores	Grimm, Hofstetter e Sarkis (2014); Hauser (2019); Jajja et al. (2019); Bertocelli (2021); Carvalho (2021).	-	30
Due diligencle nas contratações	Caro et al. (2018); Jaiswal (2020); Aguirre de Castro (2021); Pinheiro, Lorca e Araújo (2021)	Art. 42 inc. VIII e XIII	60
Exigência de programas de compliance pelos fornecedores	Locke, Amengual e Mangla (2009); Grimm et al. (2014); Pedroso (2020); Zilioto (2020)	-	15

Fonte: elaborado pelos autores.

Observa-se que, de uma forma ampla, a grande maioria das organizações públicas apresenta uma expansão do programa de compliance para os fornecedores. Contudo, ao se analisar elementos mais específicos voltados aos fornecedores, essa frequência reduz consideravelmente, especialmente para os elementos de treinamentos para fornecedores (30 ocorrências) e exigência de programas de compliance dos fornecedores (15 ocorrências).

A segunda análise refere-se à aplicação da técnica QCA. A Tabela 4 apresenta as composições identificadas, como foram denominadas de acordo com suas configurações, sua consistência e sua cobertura. Foram utilizados os marcadores sugeridos por Ragin (2008), sendo que “*” significa a concomitância da presença do item, e “~” significa a concomitância da ausência do item.

Tabela 4 – Modelos, Configurações, Consistência e Cobertura

Denominação	Configurações	Consistência	Cobertura
Modelo A	EXP.FORN * CLA.CTR * ~TREIN * DUE DILIGENCE NAS CONTRATAÇÕES * ~EX.PROG.FORN	0,80	0,20
Modelo B	EXP.FORN * CLA.CTR * TREIN * CODETIC * DUE DILIGENCE NAS CONTRATAÇÕES	0,75	0,45
Modelo C	EXP.FORN * ~TREIN * ~CODETIC * DUE DILIGENCE NAS CONTRATAÇÕES * ~EX.PROG.FORN	0,71	0,25
Modelo D	EXP.FORN * CLA.CTR * CODETIC * ~EX.PROG.FORN	0,56	0,25
Modelo E	EXP.FORN * CLA.CTR * ~TREIN * CODETIC * ~DUE DILIGENCE NAS CONTRATAÇÕES	0,33	0,05
Modelo F	EXP.FORN * ~CLA.CTR * ~CODETIC * DUE DILIGENCE NAS CONTRATAÇÕES * ~EX.PROG.FORN	0,25	0,05
Modelo G	EXP.FORN * ~CLA.CTR * ~TREIN * ~DUE DILIGENCE NAS CONTRATAÇÕES * ~EX.PROG.FORN	0,13	0,15
Modelo H	~CLA.CTR * ~TREIN * ~CODETIC * ~EX.PROG.FORN	0,06	0,30
Modelo I	EXP.FORN * ~TREIN * CODETIC * ~DUE DILIGENCE NAS CONTRATAÇÕES * ~EX.PROG.FORN	0,00	0,00

Fonte: elaborado pelos Autores.

Para o presente estudo, foram considerados estatisticamente relevantes apenas as configurações com consistência maior que 0,7 (GARCIA-CASTRO et al, 2013). Com base nos resultados da técnica, observa-se a existência de três configurações relevantes presentes nas organizações públicas com Índice de Fragilidade e Controle de Fraude e Corrupção maior que 0,7. A tabela 5 apresenta as configurações e a presença/ausência de cada elemento:

Tabela 5 – Configurações, Consistência e Presença/Ausência de Elementos

	Modelo A	Modelo B	Modelo C	Modelo D	Modelo E	Modelo F	Modelo G	Modelo H	Modelo I
Expansão do programa para os fornecedores	●	●	●	●	●	●	●		●
Cláusula de compliance nos contratos	●	●		●	●	⊗	⊗	⊗	
Treinamento dos fornecedores	⊗	●	⊗		⊗		⊗	⊗	⊗
Exigência de adesão ao código de ética		●	⊗	●	●	⊗		⊗	●

Due diligence nas contratações	●	●	●		⊗	●	⊗		⊗
Exigência de programas de compliance pelos fornecedores	⊗		⊗	⊗		⊗	⊗	⊗	⊗
Consistência	0,80	0,75	0,71	0,56	0,33	0,25	0,13	0,06	0,00
Cobertura	0,20	0,45	0,25	0,25	0,05	0,05	0,15	0,30	0,00

● Presença do elemento

⊗ Ausência do elemento

Espaços em branco significam elementos não vinculativos ao resultado

Fonte: elaborado pelos Autores.

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

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

Por fim, tem-se Modelo “C”, terceira configuração de maior consistência (0,7143), apresentando a presença da expansão do programa para os fornecedores, ausência de treinamentos aos fornecedores, ausência de adesão ao código de ética pelos fornecedores, presença de *due diligence* nas contratações e ausência da exigência do programa de compliance pelos fornecedores, com uma cobertura de 0,25. Na seção de discussão, apresenta-se as implicações desses resultados para a gestão de organizações públicas e para teoria.

5. DISCUSSÃO

Em um contexto geral, a análise dos programas de compliance comprovou que a exigência de uma postura ética é ainda maior quando se trata de organizações públicas, tanto por haver dinheiro público envolvido como por ser a sociedade a destinatária final de suas ações. Tais instituições são estruturadas sem a figura dos acionistas ou proprietários, sendo geridas para que cumpram com sua vontade em prol do bem comum. Nesta visão, tem-se na gestão pública uma função puramente social, contemplando todos aqueles que com ela mantém algum tipo de relação – justamente o cerne da definição da teoria dos *stakeholders*, que vem sendo objeto de diversos estudos sobre sua transposição para o setor público (SARTURI; PINTO; KLEIN, 2017; CABRAL; FERNANDES; RIBEIRO, 2016).

A Administração Pública, assim como toda e qualquer organização, não existe sozinha, sendo concebida como um fluxo de interações constantes com terceiros, cada qual com sua percepção de verdade, sendo a confiança fruto justamente do alinhamento de tais percepções, interesses e objetivos (NICHOLS e DOWDEN, 2019). A corrupção, segundo Nichols e Dowden (2019), viria justamente a distorcer o processo decisório das organizações para com seus *stakeholders*, desviando recursos e prejudicando a previsibilidade das relações – e, por consequência, a própria percepção ética dos envolvidos.

Assim, a adoção de programas de compliance é um importante instrumento na prevenção à corrupção, mas, também, na construção de uma nova realidade para as organizações públicas. No entanto, o que se percebe é que a Administração Pública brasileira se restringe aquilo que a lei lhe obriga e os órgãos de controle fiscalizam. Esta conclusão fica clara ao analisarmos que das 300 organizações públicas pesquisadas, apenas 5% exigem dos

fornecedores a instituição de um programa de compliance próprio, o que seria o estágio mais avançado de um programa (LOCKE; AMENGUAL; MANGLA, 2009; PEDROSO, 2020; ZILIOTO, 2020). Ao mesmo sentido, 10% das organizações realizam treinamento sobre compliance com os fornecedores – o que é um elemento de especial relevância para a efetividade de seu próprio programa (HAUSER, 2019; BERTOCCELLI, 2021; CARVALHO, 2021).

Ao mesmo tempo, a adoção de elementos meramente formais, que pouco contribuem isoladamente para a efetividade dos programas de compliance é percebida largamente nas organizações públicas pesquisadas. A começar pelo fato de que mais de 50% delas não possuem qualquer programa em desenvolvimento. Além disso, 12% delas apenas indicam que irão expandir seus programas para os fornecedores, não apresentando como e com quais elementos isso será feito.

Freire (2021) indica que é comum as organizações fazerem previsões meramente formais, unicamente para cumprir os regramentos federais e orientações dos órgãos de fiscalização. O autor ainda ressalta que tais elementos – como a adoção de cláusulas contratuais e a exigência de adesão ao código de ética – são comumente feitos de forma burocrática, sem qualquer pretensão de eficácia real. É o que Michaelson (2006) já alertava como a ilusão do progresso ético em virtude do compliance.

Assim, para que o programa de compliance seja eficiente, é necessário que diversos elementos sejam implementados de forma concomitante e perene (HAUSER, 2019; JAISWAL E HA-BROOKSHIRE, 2020; BERTOCCELLI, 2021; CARVALHO, 2021; FREIRE, 2021). Esta afirmação é comprovada pelo fato de que nenhuma organização pública com índice entre 0,7 e 1,00 – ou seja, com programas *aprimorados* – possui apenas um elemento do programa de compliance implementado. Circunstância que ficou também comprovada pelos conjuntos obtidos após a aplicação do QCA.

Nas três configurações com maior consistência apresentadas na Figura 4, foi ponto comum a previsão de expansão dos programas de compliance e a realização de *due diligence* nas contratações dos fornecedores. O envolvimento dos stakeholders fornecedores se comprovou, assim, uma medida importante para o atingimento de bons índices de combate à fraude e corrupção, algo essencial na gestão pública. Premissa que já havia sido apontada como central para a geração de um ambiente ético nas organizações (GIOVANINI, 2018; NURWANAH E SUTRISNO, 2018; NICHLOLS; DOWDEN, 2019).

Quando do começo da pesquisa, imaginava-se que o principal diferencial para o sucesso de um programa de compliance seria a exigência de que os fornecedores também os adotassem. Porém, contrariando as expectativas e as considerações feitas por Zilioto (2020) e Aguirre de Castro (2021), os resultados encontrados indicaram que tal fator não possui o protagonismo antes pensado, não possuindo relevância para a robustez dos programas de compliance. Papel este ocupado pela realização de *due diligence* na escolha dos *stakeholders*.

A pesquisa permite concluir que a realização de *due diligence* pelas organizações públicas na contratação dos fornecedores apresenta-se como fator primordial para o sucesso dos programas de compliance, validando a premissa trazida por Pinheiro, Lorca e Araújo (2021). Os autores indicam que este procedimento permite investigar o histórico de operações e relações dos fornecedores, podendo ser aplicado também a todos os demais *stakeholders*. Assim, pode ser avaliada sua postura ética e comprometimento com a cultura organizacional tanto em contratos anteriores, como durante o próprio fornecimento para a Administração Pública. Os demais elementos, como adesão ao código de ética, treinamentos e inserção de cláusulas contratuais se mostraram relevantes no conjunto, porém não isoladamente.

5.1 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

No campo teórico, a presente pesquisa contribui como uma visão geral da adoção dos programas de compliance pela Administração Pública. Ela confere um panorama atual de como os programas estão envolvendo os fornecedores – cujas relações são o principal foco de desvios éticos e corrupção (BAUDOT, HUANG e WALLACE, 2020), além de analisar quais os elementos dos programas são relevantes, e em quais formatações, para conferir efetivamente ao enfrentamento da corrupção, buscando suprir a lacuna teórica deixada até o momento, que se limitava a analisar a necessidade de adoção dos programas pelas organizações públicas (GUIMARÃES; REQUI, 2018; GIOVANINI, 2018; NURWANAH, 2018; BERTOCCELLI, 2021; CARVALHO, 2021; e FREIRE, 2021).

Já no campo prático, os resultados permitem aos órgãos de fiscalização analisarem os elementos meramente formais que estão sendo adotados pela Administração Pública (FREIRE, 2021). Ao mesmo tempo, possibilita ao gestor público identificar quais os elementos devem ser priorizados em seus programas de compliance. Com isso, torna possível o empenho de recursos humanos e financeiros nos elementos e configurações que darão um retorno mais efetivo no enfrentamento à corrupção.

6. CONCLUSÕES

O presente trabalho buscou suprir a lacuna teórica sobre o envolvimento dos *stakeholders* fornecedores nos programas de compliance da Administração Pública. Nele, foi possível verificar que a expansão dos programas para os fornecedores é fator primordial para obtenção de bom Índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção. Além disso, verificou-se que a adoção isolada de um dos elementos dos programas de compliance (expansão do programa para os fornecedores; exigência de adesão ao código de ética; cláusula de compliance nos contratos; treinamento dos fornecedores; *due diligence* nas contratações; e exigência de programas de compliance pelos fornecedores) não é suficiente para a efetividade do programa. Foi possível concluir que a realização de *due diligence* nas contratações é o ponto em comum dos programas de compliance avançados ou aprimorados.

A presente pesquisa teve como limitação a dificuldade em obter os programas de compliance e suas atualizações. Situação que, de acordo com as premissas da transparência passiva (CARNEIRO ET AL., 2020), deveriam ser de livre e fácil acesso à população. Além disso, também é um limitador de pesquisa a ausência de atualização do Índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção elaborado pelo TCU. Elaborado em 2018, já está com 04 anos de vida – carecendo de uma atualização para permitir estudos comparativos e análise dos programas de compliance realizados após tal data.

Como pesquisas futuras, sugere-se a análise dos resultados por tipo de organização pública. Também pode ser analisadas as organizações por área de atuação (saúde, educação, etc.). Outra possível pesquisa reside na utilização do outro índice criado pelo TCU, não atinente aos controles de fraude e corrupção, mas à gestão da ética e integridade. Por fim, indica-se a análise dos elementos dos programas de compliance referentes aos demais *stakeholders*, como cidadãos, servidores públicos, políticos, etc., e como os programas os estão envolvendo – cotejando seus reflexos nos índices do TCU (Índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção e Índice de Fragilidade de Controles na Gestão da Ética e Integridade).

REFERÊNCIAS

AGUIRRE DE CASTRO, R. P. A *due diligence* de integridade e o grau de risco de integridade como fatores limitadores do relacionamento público-privado: questões polêmicas

- em uma análise objetiva. In: ZENKNER, M.; AGUIRRE DE CASTRO, R. P. (Coord.). **Compliance no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 367-374.
- BAUDOT, L.; HUANG, Z.; WALLACE, D. *Stakeholder* perceptions of risk in mandatory corporate responsibility disclosure. **Journal of Business Ethics**, v. 172, n. 1-2, 2020.
- BERTOCCELLI, R. de P. Compliance. In: CASTRO, C. A. **Manual de Compliance**. 3. ed. Barueri: Grupo GEN, 2021.
- BISPO, F.; GOMES, R.. Os papéis dos *stakeholders* na formulação do Pronatec. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1258-1269, 2018.
- BOAVENTURA, J. M. G. et al. Value distribution to *stakeholders*: The influence of *stakeholder* power and strategic importance in public firms. **Long Range Planning**, v. 53, Issue 2, 2019.
- BOHN, S. R. Corruption in Latin America: Understanding the Perception–Exposure Gap. **Journal of Politics in Latin America**, v. 4, n. 3, p. 67-95, 2012
- BRAGA, Z. C. C. **Um estudo sistematizado sobre a corrupção e a atuação das empreiteiras contratadas pela Petrobrás**: notas sobre a operação Lava Jato. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) - Foz do Iguaçu, PR, 2019.
- BRASIL Decreto nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2017.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº. 57, de 04 de janeiro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jan. 2019.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Planos de Integridade. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/planos-de-integridade>. Acesso em: 05 out de 2021.
- 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 mar. 2015.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.604/2018. Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Sessão de 14/11/2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Risco de Exposição à Fraude e Corrupção na Administração. Disponível em: www.portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/risco-de-exposicao-a-fraude-e-corrupcao-na-administracao.htm. Acesso em: 05 set. 2021.
- BRIDOUX, F.; STOELHORST, J.W. Microfoundations for *stakeholder* theory: Managing *stakeholders* with heterogeneous motives. **Strategic Management Journal**, 2014.
- BRYSON, J. M. What to do when *stakeholders* matter: *stakeholder* identification and analysis techniques. **Public Management Review**, v. 6, n. 1, p. 21-53, 2004.
- CABRAL, S.; FERNANDES, A. S. A.; RIBEIRO, D. B. de C. Os papéis dos *stakeholders* na implementação das parcerias público-privadas no estado da Bahia. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 14, n. 2, p. 325-339, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/47398>. Acesso em: 6 nov. 2021
- CARNEIRO, C.; NEPOMUCENO, A. A transparência e o sistema de gestão de compliance na Administração Pública. In: DAL POZZO, A. N., MARTINS, R. M. (Coord.). **Aspectos controversos do compliance na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 39-49.
- CARO, F. et al. Improving Supplier Compliance Through Joint and Shared Audits with Collective Penalty. **Manufacturing & Service Operations Management**, v. 20, 2018.
- CARVALHO, A. C. Treinamentos Corporativos. In: CASTRO, C. A. **Manual de Compliance**. 3. ed. Barueri: Grupo GEN, 2021.

- CAVALIERI, D. V. G. Governança e compliance como vetores de condução de uma nova administração pública. In: DAL POZZO, A. N.; MARTINS, R. M. (Coord.). **Aspectos controversos do compliance na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 77-92.
- CHANDLER, D. Organizational susceptibility to institutional complexity: critical events driving the adoption and implementation of the ethics and compliance officer position. **Organization Science**, v. 25, p. 1722-1743, 2014.
- CRAGG, W. B. **Corruption and Moral Norms Across National Boundaries**. Londres: Routledge Companion to Business Ethics, 2016.
- CUNHA, M. L. R. da. A utilização da gestão de riscos nos contratos públicos como instrumento de prevenção à corrupção. In: ZENKNER, M.; AGUIRRE DE CASTRO, R. P. (Coord.). **Compliance no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 223-249.
- DAL POZZO, A. N.. Aspectos concernentes ao compliance e a questão da autorregulação regulada. In: DAL POZZO, A. N.; MARTINS, R. M. (Coord.). **Aspectos controversos do compliance na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 19-29.
- DONALDSON, T.; PRESTON, L. E. The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. **Academy of management Review**, v. 20, n.1, p. 65-91, 1995.
- EGELS-ZANDÉN, N. Suppliers' Compliance with MNCs' Codes of Conduct: Behind the Scenes at Chinese Toy Suppliers. **Journal of Business Ethics**, v. 75, p. 45-62, 2007.
- EGELS-ZANDÉN, N. Revisiting Supplier Compliance with MNC Codes of Conduct: Recoupling Policy and Practice at Chinese Toy Suppliers. **Journal of Business Ethics**, v. 119, n. 1, p. 59-75, 2014.
- FREEMAN, R. E. **Strategic management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.
- FREEMAN, R. E. Five Challenges to Stakeholder Theory: A Report on Research in Progress. **Business and Society**, v. 360, p. 1-20, 2017a.
- FREIRE, D. A. L. et al. Is 'brazilian way', trickery or corruption? The perception of current and future managers of the 'y generation' about the daily and organizational illegal conduct. **Expectativa**, v. 17, n. 1, 2018.
- GAUR, A.; GHOSH, K.; ZHENG, Q. Corporate social responsibility (CSR) in Asian firms: a strategic choice perspective of ethics and compliance management. **Journal of Asia Business Studies**, v. 13, n. 4, p. 633-655, 2019.
- GIOVANINI, W. Mecanismo de Integridade ou arma para proteção? In PAULA, M. A. B. de. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 71-87.
- GRIMM, J. H.; HOFSTETTER, J. S.; SARKIS, J. Critical factors for sub-supplier management: A sustainable food supply chains perspective. **International Journal of Production Economics**, v. 152, Issue C, p. 159-173, 2014.
- GUIMARÃES, F. V.; REQUI, É. M. dos S. Exigência de programa de integridade nas licitações. In: PAULA, M. A. B. de. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 203-215.
- HARRISON, J. S.; BOSSE, D. A.; PHILLIPS, R. A. Managing for stakeholders, stakeholder utility functions, and competitive advantage. **Strategic Management Journal**, v. 31, n. 1, p. 58-74, 2010.
- HARRISON, J.; WICKS, A. Stakeholder theory, value, and firm performance. **Business Ethics Quarterly**, v. 23, p. 97-125, 2013.
- HAUSER, C. Trade-control compliance in SMEs: do decision-makers and supply chain position make a difference? **Journal of Business Ethics**, 2021.
- JAISWAL, G.; HA-BROOKSHIRE, J. The effect of buyers' power on suppliers' motivations in managing their compliance mechanisms: a study of Indian apparel export firms. **Journal of Fashion Marketing and Management: An International Journal**, 2020.

- JAJJA, M. S. S. et al. The influence of institutional pressures and organization culture on Supplier Social Compliance Management Systems. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v.49, 2018.
- JAJJA, M. S. S. et al. Buyer-supplier relationships and organizational values in supplier social compliance. **Journal of Cleaner Production**, 2019.
- KIM, S. J. et al.. Compliance em empresas estatais. Padrões internacionais e legislação brasileira. In: PAULA, M. A. B. de. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 149-182.
- KLUMB, R.; HOFFMANN, M. G. Inovação no Setor Público e Evolução dos Modelos de Administração Pública: o Caso do TRE-SC. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 69, p. 86-102, 2016
- LEAL, R.; RITT, C. As consequências negativas da corrupção nos direitos sociais fundamentais no Brasil: as pessoas mais pobres como as principais vítimas. **Direito e Desenvolvimento**, v. 8, 2017.
- LOCKE, R.; AMENGUAL, M.; MANGLA, A. Virtue out of necessity?: Compliance, commitment and the improvement of labor conditions in global supply chains. **Politics & Society**, v. 37, 2018.
- MEES, B. The history of business ethics. In: HEATH, E.; KALDIS, B.; MARCOUX, A.; (Ed.). **The Routledge Companion to Business Ethics**. London: Routledge, 2018.
- MICHAELSON, Christopher. "Compliance and the Illusion of Ethical Progress." *Journal of Business Ethics*, vol. 66, no. 2/3, 2006, pp. 241–51, <http://www.jstor.org/stable/25123829>. Accessed 12 Apr. 2022.
- NAKAMURA, A. L. dos S. Compliance nas empresas estatais como instrumento de combate à corrupção. In: DAL POZZO, A. N.; MARTINS, R. M. (Coord.). **Aspectos controversos do compliance na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 233-253.
- NICHOLS, P. M., DOWDEN, P. E. Maximizing stakeholder trust as a tool for controlling corruption. **Crime, Law and Social Change**, v. 71, p. 171-195, 2019.
- NURWANAH, A. et al. Determinants of tax compliance: theory of planned behavior and stakeholder theory perspective. **Problems and Perspectives in Management**, v. 16, n. 4, p. 395-407, 2018.
- OSBORNE, S.; NASI, G.; POWELL, M. Beyond co-production: value creation and public services. **Public Administration**, 2021.
- OSBORNE, S.; RADNOR, Z.; STROKOSCH, K. Co-Production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment? **Public Management Review**, v. 18, n. 5, p. 639-653, 2016.
- PARELLA, K. *Improving human rights compliance in supply chains*. Notre Dame Law Review, v. 95, 2020.
- PARENTE, T.; FEDERO, R. Qualitative Comparative Analysis: Justifying a Neo-Configurational Approach in Management Research. **RAUSP Management Journal**, 2019.
- PARMAR, B. et al. Stakeholder theory: the state of the art. **The Academy of Management Annals**, v. 3, p. 403-445, 2010.
- PEDROSO, L. A. S. Desafios na exigência de programas de integridade em licitações. In: DAL POZZO, A. N.; MARTINS, R. M. (Coord.). **Aspectos controversos do compliance na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 175-206.
- PINHEIRO, T. J.; LORCA, P. P.; ARAÚJO, V. H. A. Due diligence anticorrupção de terceiros e em fusões e aquisições. In: CASTRO, C. A. **Manual de Compliance**. 3. ed. Barueri: Grupo GEN, 2021.
- PINHO, C. A. B. de; CASTELLA, G. M. Contratação Pública e programas de compliance: mais uma formalidade ou efetividade? In: DAL POZZO, A. N.; MARTINS, R. M. (Coord.).

- Aspectos controvertidos do compliance na Administração Pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 95-117.
- PORTEOUS, A.; RAMMOHAN, S.; LEE, H. Carrots or sticks? improving social and environmental compliance at suppliers through incentives and penalties. **Production and Operations Management**, v. 24, 2015.
- ROBBINS, David. 2022, 25 de Janeiro. *Combating Fraud in Government Procurement – Stakeholder Perspectives on False Claim Act Enforcement & Compliance.*
- ROLO, N. M. C. Ética e gestão da ética na Administração Pública portuguesa. In: ZENKNER, M.; AGUIRRE DE CASTRO, R. P. (Coord.). **Compliance no Setor Público.** Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 275-325.
- SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, R. de F. (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social.** Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.
- SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 24. **Anais...** 2010.
- SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, R. de F. (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social.** Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 42-44.
- SARTURI, G.; PINTO, N.; KLEIN, L. **Gestão pública de stakeholders: quem priorizar?** 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/321307398_Gestao_Publica_de_Stakeholders_Quem_Priorizar>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- SCHAFFER, S. **When things go wrong, your due diligence was never enough.** FCPA Blog. 10 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.fcpliblog.com/blog/2016/5/10/scott-shaffer-when-things-go-wrong-your-due-diligence-was-ne.html>>. Acesso em: 5 dez. 2017.
- SCHOLL, H. Applying stakeholder theory to e-government: benefits and limits. 2001. In: IFIP CONFERENCE ON E-COMMERCE, E-BUSINESS, AND E-GOVERNMENT, 1. **Anals...** Zurich, Switzerland, 2001.
- SCHONFELDER, K.; VELAMURI, S. R.; LIU, W. Evolution of international and Chinese anti-bribery and corruption compliance programs. **Corporate Governance: The International Journal of Business in Society**, v. 16, n. 3, p. 437-451, 2016.
- SOUNDARARAJAN, V.; BROWN, J. Voluntary governance mechanisms in global supply chains: Beyond CSR to a stakeholder utility perspective. **Journal of Business Ethics**, v. 134, n. 1, p. 83-102, 2016.
- TANTALO, C.; PRIEM, R. L. Value creation through stakeholder synergy. **Strategic Management Journal**, v. 37, n. 2, 314-329, 2016.
- ZENKNER, M. Sistemas públicos de integridade: evolução e modernização da Administração Pública brasileira. In: ZENKNER, M.; AGUIRRE DE CASTRO, R. P. (Coord.). **Compliance no Setor Público.** Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 367-374.
- ZILIOTO, M. M. A arte de exigir programas de integridade nas contratações públicas: ato de coragem ou loucura? In: ZENKNER, M.; AGUIRRE DE CASTRO, R. P. (Coord.). **Compliance no Setor Público.** Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 251-273.