

## **COMPLIANCE NO TERCEIRO SETOR: desafios da implantação do Programa de Integridade no SEBRAE Ceará**

### ***COMPLIANCE IN THE THIRD SECTOR: challenges of implementing the Integrity Program in SEBRAE Ceará***

---

**Kilvia Souza Ferreira**

*Universidade Federal do Ceará*

*kilviasouza@ufc.br*

 *Orcid <https://orcid.org/0000-0002-4174-2081>*

**Gabrielly Aquino**

*Universidade Federal do Ceará*

*gabrielly.aquino@outlook.com*

 *Orcid <https://orcid.org/0000-0002-6390-3114>*

DOI: <https://doi.org/10.36942/reni.v5i2.363>

#### **RESUMO**

---

Tendo em vista a grande relevância que as entidades paraestatais conquistaram em decorrência da sua atuação paralela à Administração Pública nacional, este artigo tem como mote central a investigação de aspectos pertinentes quanto à interiorização dos princípios éticos e morais relativos à cultura do SEBRAE Ceará, com foco no setor de Auditoria. O objetivo principal do estudo foi o conhecimento das variáveis que influenciam a internalização do compliance na cultura organizacional do SEBRAE, as quais são frutos das ações destinadas à implementação do Programa de Integridade - PI, assim como a valorização dos princípios da transparência e da ética organizacional pelos colaboradores. Observou-se que há uma limitação, especialmente quando se trata de recursos destinados ao desenvolvimento do PI e do apoio da Alta Administração em reconhecer e considerar as questões relacionadas ao citado Programa. Apesar dos obstáculos descritos no estudo, observou-se, também, um grau de resiliência dos colaboradores frente aos ideais do programa.

**Palavras-chave:** Compliance, Programa de Integridade, Transparência, Ética, SEBRAE

### **ABSTRACT**

---

In view of the great relevance that the parastatal entities have achieved as a result of their parallel operation with the national Public Administration, this article has as its central motto the investigation of pertinent aspects regarding the interiorization of the ethical and moral principles related to SEBRAE Ceará culture, with a focus in the Audit sector. The main objective of the study was the knowledge of the variables that influence the internalization of compliance in SEBRAE's organizational culture, which are the result of actions aimed at implementing the Integrity Program, as well as the valorization of the principles of transparency and organizational ethics by employees. It was observed that there is a limitation, especially when it comes to resources destined to the development of the IP and the support of the Senior Management in recognizing and considering the issues related to the Integrity Program. Despite the obstacles described in the study, there was also a degree of resilience among employees in relation to the program's ideals.

**Keywords:** Compliance, Integrity Program, Transparency, Ethic, SEBRAE

**JEL Classification:** M140- Corporate Culture; Diversity; Social Responsibility.

## 1 INTRODUÇÃO

As organizações do terceiro setor vêm ganhando ao longo dos anos projeção e relevância por sua atuação paralela à Administração Pública brasileira. Sobretudo em um contexto de indisponibilidade e/ou ineficiência da disponibilização de serviços públicos básicos, essas instituições se mostram indispensáveis ao suprimento de parte desta demanda essencial.

Nesse contexto, o presente estudo iniciará-se por uma breve contextualização histórica, conceitual e organizacional do SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) nacional e, com especial detalhamento da unidade estadual, sendo este uma das principais entidades paraestatais brasileiras, a qual, inclusive, compõe o 'Sistema S'.

Somado a isso, este trabalho será dedicado a uma breve imersão no interior da cultura organizacional do SEBRAE Ceará, objetivando o apontamento dos aspectos mais sensíveis para a regular implantação de um Programa de Integridade eficaz na instituição.

Assim sendo, buscar-se-á respostas para alguns questionamentos. Quais os maiores desafios para a efetivação do seu Programa de Integridade? Quais os parâmetros utilizados como fundamentos norteadores do seu programa de *compliance*? Como conciliar o trabalho de Auditoria e a implementação das normas de conformidade?

Esses e outros questionamentos são indispensáveis para a construção da matriz investigativa deste estudo, que apresenta como objetivo geral o estudo das variáveis que influenciam a internalização do *compliance* na cultura organizacional do Sebrae Ceará à luz dos seguintes objetivos específicos: avaliar as ações destinadas à implementação do *compliance*, identificar a aplicabilidade do Programa de Integridade nos demais setores da entidade, analisar a cultura organizacional quanto à valorização da integridade e da transparência.

Por fim, far-se-á um apanhado das implementações exitosas do Programa de Integridade até a presente data e dos futuros desafios de sua implantação no órgão estudado, definindo as prováveis causas de uma visível lentidão no desenvolvimento de frutos relevantes para a mudança da cultura organizacional.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

No referencial teórico será apresentada a entidade objeto de estudo deste trabalho, o Sebrae, desde a sua criação até sua estrutura atual, além dos conceitos de *compliance* e auditoria que são imprescindíveis para o entendimento das questões levantadas na análise da cultura organizacional.

Além disso, indicar-se-ão os parâmetros que nortearam a criação do Programa de Integridade (PI) no órgão investigado, bem como serão apresentados os documentos que orientaram a sua implementação, com a descrição detalhada das etapas e dos aspectos obrigatórios de um efetivo plano de *compliance* desenvolvido em uma instituição de caráter majoritariamente público.

### 2.1 Sebrae no Ceará

No ano de 1967 a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), objetivando a prestação de consultoria às pequenas empresas, estabeleceu nos estados da região os Núcleos de Assistência à Indústria (NAI). Esta medida é considerada o início da criação dos movimentos de apoio ao micro e pequeno empresário.

No início de 1973 foi instituído o NAI Ceará e em maio deste mesmo ano a entidade passou a se chamar NAE Ceará (Núcleo de Assistência Empresarial), com o propósito de abranger empresas de diversos outros setores do mercado cearense, prestando assistência de caráter educacional, viabilizando o desenvolvimento de empresas de pequeno porte.

Em maio de 1978 a sigla passa a se chamar CEAG Ceará (Centro de Apoio à Pequena e Média Empresa), mantendo o propósito de desenvolvimento regional. Até o ano de 1977, a instituição atravessa um momento de consolidação e de elaboração de programas destinados ao amadurecimento das pequenas e médias empresas.

No ano de 1979, ocorreu uma nova reestruturação na entidade e o movimento passou a ser intitulado de CEBRAE (Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa), nesta época, já havia mais de mil consultores formados e especializados em gestão de micro, pequenas e médias empresas, considerando a instituição a nível nacional.

Neste período, foi disponibilizado aos empresários, por meio de programas como PROMICRO (Programa Nacional de Apoio às Microempresas), PRONAGRO (Programa Nacional de Apoio à Empresa Rural) e PROPEC (Programa de Apoio e Desenvolvimento da Pecuária), atendimento e auxílio nas áreas de tecnologia, concessão de crédito, acesso ao mercado e

treinamento para que pudessem superar as barreiras regionais que inviabilizavam o seu desenvolvimento enquanto empresa.

Na primeira metade da década de 80, o CEBRAE, a nível nacional, percebeu a importância do seu engajamento nas políticas governamentais, a fim de que pudesse se tornar um intermediário entre as empresas e os demais órgãos públicos. A partir dessa decisão, os empresários inauguraram as primeiras associações e as micro e pequenas empresas começaram a reivindicar mais políticas destinadas ao seu desenvolvimento

No início dos anos 90, o então Presidente da República Fernando Collor de Mello sancionou a Lei nº 8.029/90 em que desvincula da Administração Pública Federal diversas entidades, inclusive o CEBRAE. Em outubro do mesmo ano, o Decreto nº 99.570 foi sancionado, complementando esta mesma lei, transformando o CEBRAE em serviço social autônomo, transformando sua sigla em SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), passando a fazer parte do conjunto de órgãos que compõem o Sistema S (SEBRAE, 2019).

A partir desta data, o SEBRAE Ceará ampliou sua rede de atendimento para todo o estado, abrangendo os empresários e potenciais empreendedores, realizando atividades de capacitação e apoiando no desenvolvimento de ideias inovadoras. A entidade se encontra presente nas principais zonas do estado, distribuída entre a sede, localizada na cidade de Fortaleza, e outros 12 escritórios regionais e agências – Metropolitano, Fortaleza, Litoral Leste, Jaguaribe, Centro Sul, Cariri, Sertão de Crateús, Sertão Central, Chapada da Ibiapaba, Norte, Itapipoca, Maciço do Baturité.

O SEBRAE Ceará, segundo o site institucional, tem como missão o estímulo da competitividade, a promoção do ideal sustentável aos micros e pequenos negócios, bem como o incentivo ao empreendedorismo regional objetivando o fortalecimento e o desenvolvimento das economias locais, com a geração de emprego e renda.

Além disso, sua visão é desenvolver as microempresas e pequenos negócios com primazia e contribuir para que a justiça social se torne uma realidade local e nacional, levando em consideração a competitividade saudável de empresas no mercado e a sua sustentabilidade.

## 2.2 **Compliance: conceito e função**

O *Compliance* possui origem etimológica procedida do verbo inglês “to comply” que, se traduzido em sua literalidade, significa “cumprir”. No Brasil, sua definição é comumente associada à expressão “estar em conformidade”, no entanto, para fins de abrangência na aplicabilidade, a legislação admite o uso da máxima “Programa de Integridade”, tendo este termo a finalidade de indicar o controle e a fiscalização contínua dos procedimentos setoriais e a mudança na cultura organizacional da entidade.

Segundo a Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), o *compliance* teve sua origem a partir da criação do Banco Central Americano no ano de 1913, objetivando proporcionar uma maior segurança aos clientes e fornecedores. Para a instituição, “ser *compliance*” se difere de “estar em *compliance*”, o primeiro se refere ao conhecimento das normas e dos regulamentos por parte dos funcionários, e o segundo significa estar em conformidade com essas regras internas, bem como com as leis e regulamentos externos.

Dessa forma, a FEBRABAN, em seu guia Função de *Compliance* (2016), assevera:

Por mais clichê que pareça, o cumprimento deve ser um estado de espírito: um ambiente que penetra cada andar da organização, onde todos os funcionários devem saber o que é o espírito de boa conduta e de se “estar em *compliance*” e devem querer alcançá-lo como uma meta. Isso não é algo que se limite simplesmente a um manual de *compliance* ou a um código de conduta.

Portanto, observa-se que a atividade de *compliance* se estende aos mais enervados componentes da organização, tomando como principal elemento os próprios colaboradores, tendo em vista que, será a partir do seu processo de internalização das normas corporativas que o programa de *compliance* passará a se tornar efetivo, uma vez que o risco da ocorrência de ilícitos irá se valer mínimo.

Para tanto, a Controladoria Geral da União (CGU) elaborou guias para o planejamento do Programa de Integridade de uma organização, seja ela atuante no setor público ou no setor privado. Estes guias orientam à gerência quanto as etapas necessárias para construção de um programa de *compliance* eficaz, que vai desde o conhecimento das peculiaridades da organização até a criação de uma instância que se responsabilize pela sua execução.

Em se tratando deste trabalho científico, tomar-se-á, em especial, o guia para instituições atuantes no setor público, para tal, serão apresentadas as 9 etapas específicas que a CGU (2015) delimitou para a garantia da integridade pública, são elas:

- 1) **Conhecimento da organização:** antes de qualquer tomada de decisão, os gerentes precisam compreender o funcionamento da instituição, bem como conhecer os recursos que lhe estão disponíveis, inclusive financeiros.

- 2) **Incentivo ao comportamento ético na organização:** esta etapa refere-se à elaboração – ou fortalecimento – do código de ética da instituição, bem como a divulgação das boas práticas alinhados aos valores organizacionais. Esta etapa também sugere a criação de uma comissão de ética e a manutenção do funcionamento desta.
- 3) **Investimento na capacitação dos dirigentes:** o guia incentiva o investimento na formação de líderes e avaliação constante da gestão. Além disso, é mencionada a importância do combate ao nepotismo, avaliação do organograma gerencial e definição da matriz de responsabilidades.
- 4) **Definição de regras para o relacionamento público-privado:** a instituição, ao abrir parceria com empresas privadas, deve prezar pelo bom relacionamento entre as partes, além disto, deve estabelecer uma política de precaução ao conflito de interesses.
- 5) **Transparência:** a entidade deverá garantir o acesso à informação, baseado nos princípios legais e divulgar dados pertinentes ao funcionamento organizacional.
- 6) **Participação das partes interessadas:** é de suma importância que haja engajamento de todos os colaboradores da organização, inclusive a alta administração para que seja possível uma boa comunicação e aproximação destes à realidade do ambiente organizacional. Além disso, o guia orienta que se crie um canal de denúncias e manifestações e que seja fornecido para os funcionários, sem intervenções ou represálias.
- 7) **Gestão de riscos:** é necessário haver gerenciamento dos controles internos, identificação e separação de funções críticas ao negócio, integração dos controles internos aos processos administrativos rotineiros e utilização efetiva e eficiente da tecnologia da informação para mitigar riscos.
- 8) **Punição por desvios:** as organizações precisam estar capacitadas para identificar possíveis violações de seus valores e regulamentos, para tanto, é necessário que se puna os responsáveis por desvios de condutas e apliquem sanções contra o transgressor. O guia assevera que atuações rígidas é uma forma de prevenção, pois desestimula a prática contumaz de ilícitos.
- 9) **Instituição de instância específica destinada a integridade:** definir um setor exclusivo para a execução do programa de *compliance* é fundamental, pois assegura que as boas práticas organizacionais estão sendo continuamente incentivadas nas atividades do negócio.

Em vista disso, o *compliance* atua de forma preventiva e contínua, se responsabilizando pela validação das atividades dos demais setores empresariais em relação ao “estar em conformidade” com a legislação nacional praticada nas empresas e no mercado. Além disso, o *compliance* garante a observância dos regulamentos internos – vislumbrando o controle de riscos –, bem como a constância dos treinamentos e capacitações quanto às condutas éticas no ambiente organizacional.

Para Coimbra e Manzi (2010), o *compliance* tem a função de diminuir os riscos do negócio, os quais podem ser determinantes para um mal futuro da empresa, gerando perda

de reputação e criação de *gaps* para o nome da organização. Além disso, observa-se uma atenção na solidificação de valores e de boas práticas de gestão e governança corporativa, bem como na valorização de condutas éticas que não vulnere a integridade da organização.

Conforme a FEBRABAN, um dos maiores desafios da implantação do *compliance* nas organizações reside na dificuldade de justificar os custos da manutenção desta atividade, visto que ela, apesar de trazer inúmeros benefícios quanto a minoração do risco de perda da reputação e de prestígio mercadológico, é comumente associada a já consolidada atividade de auditoria e governança corporativa. É complexo o entendimento de que, mais do que os custos e despesas de “estar” em *compliance*, são os custos do “não estar” em *compliance*.

Para tanto, é de suma importância que a Alta Administração entenda a necessidade da função de *compliance*, e, principalmente, reconheça os benefícios que o investimento nele poderá trazer, uma vez que é provável que o programa seja pouco eficaz, caso tenha o engajamento somente de colaboradores da “baixa cúpula”.

Em síntese, a forma mais eficaz de implementar o *compliance* e torná-lo sustentável é garantir os recursos necessários e o comprometimento dos colaboradores com a sua manutenção, assegurar o seu monitoramento, acompanhar o desempenho dos indicadores, buscar a melhoria contínua dos processos de negócio e realizar auditorias constantes para garantir que todos os elementos descritos no programa estão sendo colocados em prática, e, por último, verificar possíveis correções que devam ser realizadas.

### **2.3 Parâmetros norteadores para a construção do PI no SEBRAE Ceará**

O conhecido caso *Watergate*, ocorrido no início da década de 1970 nos Estados Unidos, representou uma das maiores crises políticas vivenciadas pelos norte-americanos. A situação crítica do contexto político, inundado de escândalos de corrupção e de desvio de dinheiro, se desdobrou na renúncia do então Presidente Richard Nixon, do Partido Republicano.

O evento se tornou marcante para que as bases do movimento anticorrupção pudessem se consolidar, especialmente para a criação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), legislação norte-americana destinada a combater atos corruptivos de empresas nacionais contra a ordem econômica referente ao comércio internacional (Campbell, 2013; Lippitt, 2013).



No ano de 1977, o FCPA foi aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos e previa a penalização de pessoas jurídicas, em âmbito nacional e internacional, por pagamentos realizados a funcionários de governo, partidos políticos ou candidatos a cargos políticos estrangeiros em troca de vantagens comerciais. As empresas também se tornariam igualmente responsáveis em casos em que os sujeitos pelos atos lesivos fossem representantes, agentes ou indivíduos/instituições que atuassem em seu nome.

No Brasil, a criação da Lei nº 12.846/2013, nomeada de Lei da Empresa Limpa, seguiu os parâmetros da legislação americana de combate à corrupção e adquiriu sua própria identidade. Também conhecida como Lei Anticorrupção, esta lei se destina tanto a punição de empresas que praticam atos lesivos à Administração Pública, podendo pagar multas de até 20% do faturamento bruto do exercício imediatamente anterior – entre outras punições civis, administrativas e penais – bem como ao estímulo da construção e consolidação de programas de integridade.

A Lei 12.846/13 prevê também a possibilidade de um “acordo de leniência”, que significa mitigar a multa aplicada em até dois terços do valor total, caso a empresa pretenda contestar sua punição. Este acordo condiciona a empresa a admitir sua culpa nos atos de corrupção os quais é acusada, bem como a cooperar com as investigações do caso. As consequências para uma empresa acusada por praticar atos lesivos à Administração Pública se estendem até o encerramento de suas atividades.

Em março de 2015, a então Presidente da República Dilma Rousseff sancionou o Decreto nº 8.420, que tinha como objetivo regulamentar a Lei 12.846/13 em âmbito federal. Neste decreto é definido em seu art. 41 a concepção de Programa de Integridade:

[...] 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, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

O decreto acrescenta, ainda, no parágrafo único deste mesmo artigo:

O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

A Lei brasileira diferentemente da Lei norte-americana, desconsidera a comprovação da intenção, do conhecimento – ou sua ausência – e da autorização ou demanda advinda da

própria empresa referente à prática do ato corruptivo, estabelecendo responsabilidade objetiva da organização sobre todo o ônus da penalidade.

O marco de maior representatividade e importância para a criação da Lei nº. 12.846/2013 foi a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE), por ter sido firmado um compromisso entre os Estados-membros em aplicar as medidas idealizadas pela Convenção contra agentes corruptores.

Os principais objetivos da Convenção da OCDE eram a tomada de iniciativa dos Estados signatários para que providenciassem a criação de normas para o combate enfático da corrupção de funcionários públicos estrangeiros, além de penalizá-los e responsabilizá-los administrativa, penal e civilmente.

Tais medidas legislativas deram ensejo à criação de um manual de integridade elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU), destinado tanto às empresas do setor privado quanto às entidades e instituições do setor público. O Manual de Integridade, designado à esfera pública, detalha os principais eixos para a construção de um programa de *compliance* que são indispensáveis para promover o suporte de medidas e ações para a conservação deste no âmbito organizacional.

As principais instruções que a CGU indica para a estruturação de um PI envolve a participação de pessoas e processos da organização. O primeiro eixo assegura a importância do comprometimento e do apoio da Alta Administração, por estar em posição de maior destaque na organização e por suas práticas serem objeto de reprodução por parte dos demais colaboradores.

O segundo eixo afirma a necessidade de haver uma instância responsável pelo monitoramento e acompanhamento dos processos organizacionais, devendo ser provida de autonomia, imparcialidade e de recursos físicos que garantam a continuidade e a manutenção de seu trabalho.

O terceiro eixo expressa a necessidade de haver uma atividade contínua de identificação e análise de riscos que vulneram a integridade da organização, verificando os processos mais sensíveis à ocorrência de corrupção e facilitando a atuação direcionada nos procedimentos críticos.

O quarto eixo indicado como imprescindível para a manutenção do PI na organização é o monitoramento contínuo, que promove a melhoria das iniciativas de controle, adequando-as conforme as mudanças na cultura organizacional e dos processos administrativos do órgão.

Segundo a CGU, a elaboração de um Plano de Integridade terá de ser uma atividade indispensável e deverá seguir a metodologia proposta no manual, contemplando os quatro eixos supracitados. A disposição destes elementos em um instrumento único demonstra uma abordagem de controle de riscos em sua totalidade, bem como a imparcialidade na execução das atividades necessárias, garantindo a perpetuação das medidas independentemente das pessoas ocupantes do cargo de gestor de *compliance*.

Seguindo a tendência de implementação de Programas de Integridade nas organizações, o SEBRAE, imediatamente após a Lei Anticorrupção iniciar sua vigência, lançou dois movimentos buscando a inovação nos seus processos de negócio, inicialmente com a criação do Programa Empresa Íntegra, levando capacitação e instrução aos pequenos negócios, que são seu público alvo.

Logo em seguida, no ano de 2015, o Sistema SEBRAE iniciou sua política de implementação do Programa de Integridade Corporativa – *Compliance*. O seu manual de integridade foi criado e repassado para que todas as unidades estaduais se comprometessem em segui-lo, e, deste modo, no tocante ao SEBRAE Ceará, foram percebidos alguns avanços quanto ao reconhecimento dos riscos dos principais processos de negócio da entidade.

Foi estabelecido um Comitê Permanente de *Compliance* associado a uma Auditoria Externa, que, por sua vez, eram vinculados a um Conselho Deliberativo Nacional. A partir da formação desta estrutura foi possível realizar, até este ano, três ciclos de validação dos controles internos nos principais processos críticos referentes aos riscos já identificados.

Além disso, foi elaborado e implementado um Código de Ética unificado para todo o Sistema SEBRAE e estabelecidas as Comissões de Ética em cada unidade estadual. A Ouvidoria foi reestruturada e absorveu o posto de canal de denúncia. Em paralelo, os colaboradores iniciaram uma capacitação sobre o Código de Ética por meio de um curso em EAD disponibilizado no site da Universidade Corporativa do SEBRAE e, por conseguinte, foi oferecido outros dois cursos sobre o Programa de Integridade Corporativa, também por meio do EAD.

#### **2.4 O Compliance como objeto de Integridade no SEBRAE Ceará**

Nos últimos anos, o SEBRAE buscou consolidar seu programa de *compliance* seguindo as diretrizes dos órgãos públicos e melhorando suas práticas de gestão. Desta forma, foi estabelecido para todo o Sistema SEBRAE um documento unificado, assim como o Código de Ética, descrevendo as medidas que cada unidade federativa deveria tomar para implementar seu programa de integridade.

O documento divide-se em 4 macroprocessos, os quais são constituídos por 11 pilares considerados essenciais para o estabelecimento do Programa de Integridade Corporativa da entidade. A primeira etapa do projeto consiste na fase de documentação, representando a importância de estar em conformidade com a legislação nacional vigente.

A etapa de documentação é composta por 4 pilares, quais sejam: apoio da Alta Administração, elaboração e execução enérgica de Políticas e Procedimentos, estabelecimento do Código de Ética e análise e acompanhamento dos riscos identificados.

O suporte da Alta Administração, segundo o Manual de Integridade do SEBRAE, é imprescindível para o estabelecimento e manutenção do programa de *compliance*, sem ele o projeto torna-se inviável. Além disso, é de suma importância a delegação de responsabilidades, isto auxiliará no desenvolvimento das atividades rotineiras e na execução dos objetivos pré-definidos.

O segundo pilar descrito no Manual se refere às políticas e aos procedimentos que são criados para atuar em harmonia com os principais riscos do negócio anteriormente identificados, além de serem executados em consonância com as normas nacionais vigentes. Referente ao Código de Ética é fundamental realizar divulgações quanto às políticas estabelecidas bem como fornecer treinamento para todos os membros da organização.

No tocante ao pilar de Análise de Riscos, o Manual determina que os riscos identificados sejam continuamente monitorados e controlados, além de sempre estarem disponíveis para avaliações cíclicas e atualizações quanto as mudanças nos processos e nas regulamentações.

A segunda etapa do processo de implementação do programa de *compliance* se refere à aderência dos controles internos nos processos de negócio e nas transações críticas da entidade. É fundamental o retorno dos resultados apresentados aos Conselhos, Comitês e Diretoria, por meio de relatórios periódicos para que possam alinhar as estratégias da instituição e direcionar a tomada de decisão.

A etapa 3 do Programa de Integridade Corporativa é constituída por ações que foram definidas na verificação da aderência dos controles internos e é composta por 5 pilares: definição de Planos de Ação, estabelecimento da Ouvidoria como canal de denúncia, realização de Investigações Internas, execução do *Due Diligence*, investimento em Comunicação e Treinamento de pessoal.

A definição de Planos de Ação é essencial para uma organização, especialmente quando se pretende obter resultados, além disso, o estabelecimento destes auxiliará no aperfeiçoamento dos controles internos e no engajamento das unidades de negócio que compõem o SEBRAE Ceará.

O incentivo e a promoção do comportamento ético contam, além de outros elementos, com a existência de um canal de denúncias, em que os colaboradores poderão apontar desvios de conduta, bem como encaminhar críticas e sugestões, além de enviar perguntas. Para tanto, o programa estabelece que seja instituída uma Ouvidoria, capaz de receber denúncias, permitir acessibilidade a todos os colaboradores e garantir a confidencialidade dos denunciantes.

Após o recebimento da denúncia por meio da Ouvidoria, o programa determina que seja estabelecida uma sindicância, realizando apuração dos fatos, examinando as atitudes do potencial infrator e verificando as normas que foram infringidas, por fim, se necessário, deverão ser aplicadas as medidas corretivas.

O 9º pilar do Programa de Integridade Corporativa consiste na realização do *Due Diligence*, esta atividade fará com que a entidade selecione os fornecedores que estejam alinhados com seu ideal ético. Além disso, a diligência prévia mitiga o risco de a instituição ser culpabilizada por eventuais práticas corruptas praticadas pelo parceiro.

A comunicação e o treinamento são dois elementos fundamentais para a disseminação e a manutenção da cultura do *compliance* na organização. Devem ser amparadas por membros da alta liderança, apoiando o engajamento da entidade no incentivo dos padrões éticos de conduta e das boas práticas de gestão.

Além disso, os colaboradores devem conhecer os valores da instituição e as normas descritas no Código de Ética, desta forma, deverão ser realizados treinamentos periódicos com os colaboradores da organização, viabilizando o entendimento do *compliance* e os benefícios que ele traz para a entidade.

A quarta e última etapa consiste, também, no último pilar do Programa de Integridade Corporativa. O monitoramento constitui a fase em que todas as medidas tomadas por meio dos pontos elencados acima são revistas e avaliadas no seu desempenho, desde a matriz de transações críticas até o acompanhamento da evolução do próprio programa de *compliance*.

Desta forma, é imprescindível – para esta fase do programa – que se estabeleçam indicadores de desempenho para que viabilize o acompanhamento eficaz do cenário de forma geral e fornecer maior precisão na tomada de decisão, dando respostas céleres e assertivas.

## 2.5 Auditoria X Compliance

De acordo com Muzilli (2007) em seu artigo “Diferença entre Compliance e Auditoria Interna?”, o papel da auditoria é o acompanhamento e o auxílio ao cumprimento das normas organizacionais por meio de práticas reiteradas de avaliação e controle nos processos gerenciais.

Neste íterim, Crepaldi (2009, p 365) afirma:

Não adianta a empresa implantar um excelente sistema de controle interno sem que alguém verifique periodicamente se os funcionários estão cumprindo o que foi determinado no sistema, ou se o sistema não deveria ser adaptado às novas circunstâncias. Os objetivos da auditoria interna são exatamente esses, ou seja: verificar se as normas internas estão sendo seguidas; avaliar a necessidade de novas normas internas ou de notificação das já existentes.

Deste modo, é possível observar que os controles internos dependem diretamente da interferência da auditoria, sendo estas atividades associadas e geralmente executadas conjuntamente. A função mais característica da auditoria interna é o levantamento dos controles internos, por isto vê-se, segundo Attie (2007), cada vez mais frequente o aproveitamento do trabalho do auditor nas empresas e o encadeamento das funções deste com as demais funções empresariais, inclusive com os departamentos financeiro e contábil.

Em se tratando de função contábil da estrutura organizacional, é de suma importância que os trabalhos de auditoria estejam vigilantes às operações financeiras da empresa, especialmente porque os registros contábeis da organização, segundo Migliavacca (2002), são o “sistema nervoso” da instituição, além disso, é o conjunto desses registros contábeis com outros aspectos organizacionais – código de conduta, grau de transparência – que demonstram a realidade da organização.

É importante pontuar que o cargo de auditor não tem, entre as suas atribuições, o poder de dar ordens aos demais departamentos da organização, mas tão somente analisar os

fluxos e os registros de suas competências e os recomendados, e garantir que as atividades sejam executadas de maneira eficaz, atingindo as metas estabelecidas pela gerência.

Além disso, o auditor deverá orientar à administração sobre providências que consideram importantes para o bom funcionamento da instituição e para que sejam corrigidos erros que viciem os processos de negócio, visto que, conforme Attie (2007), o propósito da auditoria interna é fornecer aos gerentes as informações necessárias para contribuir para a manutenção do controle das operações e atividades competentes à eles.

Enquanto auditoria interna se trata de atuação física na direção dos riscos, o *Compliance* é um estado de envolvimento dos colaboradores, em que ocorre, dia após dia, um processo de internalização das normas e regulamentos da organização, além do treinamento periódico e divulgação das boas práticas de gestão.

Apesar dos esforços da auditoria em manter a organização íntegra, por meio de instrumentos bem organizados de controle e monitoramento, percebeu-se que, em diversos casos, eram insuficientes, visto que a peça chave na execução dos processos de negócio estava constantemente vulnerável ao cometimento de atos ilícitos. Daí a importância do trabalho em conjunto com o *compliance*, que tem o interesse em manter os colaboradores internalizados com as normas instituídas pela organização.

Tendo em vista isto, vê-se que o objetivo de um programa de *compliance* vai além da instalação de métodos corporativos de controle, ele envolve a disseminação para cada membro da organização o dever e a necessidade de estar em cumprimento com os regulamentos internos.

O propósito final da execução do programa de *compliance* é de certificar se todas as partes interessadas estão alinhadas com as expectativas nelas depositadas e se têm capacidade de dar as respostas adequadas em casos de violações dos regulamentos ou erros ocorridos nos processos.

A partir dessa compreensão, pode-se considerar que o *compliance*, segundo Silveira e Saad-Diniz (2015), transparece a percepção de uma “autorregulação regulada”, visto que, apesar de trabalharem sob um mesmo propósito, o *compliance* – que também pode ser considerado um mecanismo de controle e de mitigação de riscos – se submete à vigilância da utilização de recursos e da avaliação da sua efetividade pela auditoria interna.

Por mais que ambas atuem sob o mesmo propósito, devem ser pensadas separadamente, uma vez que a organização encontrará maior eficiência se investir no

desenvolvimento de ambas e dar igual nível de importância, levando em consideração que as duas atuam de maneiras diferentes, e, portanto, necessitam de recursos individualizados.

### **3 METODOLOGIA**

O método, segundo Cervo, Bervian e Da Silva (2007), é uma ordem sistemática a qual o pesquisador deve impor os processos necessários para concluir o que se busca. Contudo, a sua forma depende substancialmente do objetivo da pesquisa e os seus esforços devem estar alinhados com as exigências do objeto estudado.

O método não é um modelo, fórmula ou receita que, uma vez aplicada, colhe, sem margem de erro, os resultados previstos ou desejados. É apenas um conjunto ordenado de procedimentos que se mostraram eficientes, ao longo da história, na busca do saber. O método científico é, pois, um instrumento de trabalho. O resultado depende de seu usuário (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007, p. 28).

Portanto, a escolha da metodologia deste trabalho deu-se a partir dos seus objetivos geral e específicos. Viu-se que, os questionamentos levantados no início do estudo necessitavam de um método racional, utilizando o tipo de observador não-participativo, para viabilizar a conclusão do objeto principal (Cervo; Bervian; Da Silva, 2007).

Em vista disso, a metodologia, quanto ao objetivo, é descritiva, pois foram utilizadas técnicas de coleta de dados como entrevistas, análises de documentos e observação em campo para verificar e possibilitar a descrição da situação atual do Programa de Integridade do Sebrae Ceará (Gil, 2008).

Quanto aos procedimentos técnicos, segundo Gil (2008), a pesquisa é do tipo documental, pois além de ter sido feito um levantamento bibliográfico para o desenvolvimento do estudo, também foram utilizados materiais com fontes primárias e secundárias para dar-lhes suas devidas interpretações e leituras, de acordo com o objeto proposto.

Referente à abordagem, a pesquisa se caracteriza como qualitativa, pois, além de ter sido utilizado o método de entrevista, foi levado em consideração opiniões e perspectivas das pessoas envolvidas, oferecendo espaço para diversos e relevantes pontos de vista (Vieira; Zouain, 2005).

É importante mencionar a metodologia descrita por Bardin (2011), a qual também se aplica a este estudo e é de suma importância para a visualização do método empregado quando da produção deste trabalho. A autora divide o método de pesquisa em três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.



A fase da pré-análise se caracteriza como a inicial do projeto, tendo como elementos a coleta de documentos necessários e ajuste do material para o estudo. A exploração do material se caracteriza como a parcela do trabalho em que se deve enumerar os aspectos essenciais e classificar as fontes que serão utilizadas. Por último, no tratamento de dados será descrito e analisado as informações coletadas ao longo do desenvolvimento do estudo (Bardin, 2011).

#### **4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

De forma específica, o que se pretende com esta análise é uma reflexão das principais adversidades encontradas no processo de implantação do programa de *compliance* na entidade, observando as evidências de que, apesar dos esforços do setor responsável pela implementação, seu desenvolvimento encontra-se em um nível abaixo do satisfatório.

Por meio de uma entrevista realizada com os colaboradores investidos da responsabilidade, foi possível observar que muitas das exigências descritas em seu próprio programa ainda não são postas em prática, e sua principal motivação é a carência de recursos econômicos e pessoais.

Portanto, para organizar a visualização dos pontos fundamentais do programa ainda não considerados ou não colocados em prática, far-se-á necessário a divisão de suas principais etapas, já mencionadas neste estudo, descrevendo as observações concluídas a partir da análise organizacional da entidade.

##### **4.1 Documentação**

Referente ao primeiro, e provavelmente, um dos elementos basilares para o desenvolvimento do programa de integridade, ficou evidente que o apoio da Alta Administração é consideravelmente irrisório, tendo em vista as grandes proporções que o *compliance* possui. De acordo com as diretrizes da CGU, a alta direção deve expressar de forma clara o apoio e o incentivo ao desenvolvimento do programa e, conforme o observado, não puderam ser identificadas tais condutas.

Diversamente do observado quanto ao apoio da alta direção, as políticas e os procedimentos, bem como o Código de Ética do Sebrae, são bem desenvolvidos e bem utilizados no ambiente organizacional. A entidade conta com sistemas de gestão já

implementados de acordo com suas instruções normativas e resoluções da própria instituição, bem como existe um esforço das unidades de negócio em manter os sistemas atualizados de acordo com as normas vigentes no país.

A análise de riscos exigida no programa ainda se encontra em fase inicial. De acordo com o relato, a atividade de identificação e descrição dos riscos de negócio ainda está sendo discutida na unidade e constitui como uma meta para o ano corrente, já possuindo um modelo de documentação e de revisão periódica.

#### **4.2 Aderência**

Em relação aos controles internos, o SEBRAE possui uma boa estrutura de auditoria interna, o que, por sua vez, facilita o trabalho de acompanhamento dos processos e de elaboração de relatórios periódicos sobre os eventos vistoriados, além disso, neste quesito, a alta administração é bastante participativa na supervisão dos procedimentos mais críticos das unidades de negócio.

#### **4.3 Tratamento**

Levando em consideração que o *compliance* ainda não se encontra em prática de forma efetiva, os planos de ação direcionados ao PI descritos no programa também não foram identificados na pesquisa. Porém, em relação aos demais controles internos, há uma organização e uma metodologia bem desenvolvida para que haja uma atuação enérgica, evitando possíveis vícios nos processos.

Em contrapartida, o canal de denúncia já se encontra disponível para os colaboradores, por meio de uma plataforma *online* da Intranet e as denúncias são direcionadas para a Ouvidoria. Todavia, não foi informado se os demais elementos exigidos pelo manual do programa estão completamente estruturados, como a acessibilidade deste meio para terceiros e para o público externo.

A fim de efetivamente tratar as denúncias recebidas pela Ouvidoria, foi instaurada uma Comissão de Ética para proceder a política de investigações internas e dar apoio às ações de remediação de atos corruptivos exercidos na entidade.

Além deste instituto destinado ao tratamento de denúncias, foi instaurado também uma Comissão de *Compliance*, contudo, foi observado, durante a pesquisa, que as atividades

desenvolvidas por seus membros ainda não tiveram resultados significativos, evidenciando o fato de que o programa de integridade ainda não está completamente implementado.

No ano de 2019 foi feita a contratação de uma plataforma para realizar as atividades de *Due Diligence*, porém, ainda em fase de adaptação para verificar como este movimento irá ser operacionalizado nas unidades de negócio.

A plataforma atua comparando CPFs e CNPJs de pessoas que desejam trabalhar em conjunto com o SEBRAE, tendo como mote a verificação da possibilidade de surgir conflitos de interesse, medindo o grau de parentesco destes. Além disso, a plataforma auxiliará na verificação de informações sobre parceiros e fornecedores da entidade, durante o processo licitatório, que poderiam denotar algum sinal de irregularidade

Referente à comunicação e ao treinamento, segundo o relato da fonte pesquisada, já foram realizadas atividades de divulgação de conceitos de *compliance* em conjunto com a Unidade de Gestão de Marketing e Comunicação, além disso foi disponibilizado um minicurso na Universidade Corporativa do SEBRAE para todos os colaboradores da entidade.

#### **4.4 Monitoramento**

Em situação análoga a grande parte do programa, o monitoramento do PI não demonstrou a existência de processos bem definidos e implementados na prática, apesar de estar bem estruturado na esfera abstrata. Segundo informação cedida na pesquisa, o SEBRAE Nacional dispõe de uma ferramenta de monitoramento de KPIs (*Key Performance Indicator*) em que é possível a visualização de processos críticos que manifestem irregularidades, porém, assim como outras medidas de *compliance* da entidade, ainda se encontra em fase inicial e de adaptação.

## **5 CONCLUSÃO**

A finalidade, na perspectiva pessoal e a nível macro quando da produção deste artigo, foi avaliar o grau de interesse dos membros gestores do SEBRAE em desenvolver práticas de integridade na sua rotina, dos colaboradores em geral e dos potenciais empreendedores que a entidade se dispõe a formar. Como dito anteriormente, o objetivo central foi observar os aspectos mais sensíveis da organização que poderiam ser obstáculos para a verdadeira imersão na cultura de transparência e de boas práticas de *compliance*.

Tendo em vista que o SEBRAE se caracteriza como um órgão integrante do Terceiro Setor, e que suas atividades possuem caráter público, é de suma importância que toda a entidade transcenda os valores morais e éticos prezados pela sociedade brasileira, e, em conjunto a isso, que seu Código de Ética, seus registros contábeis e seus costumes, próprios da cultura organizacional, transpareçam a sua realidade.

Dado que os conceitos e as expectativas que perpassam o *compliance* são, sobremaneira, novos, é compreensível que gestores – sejam de órgãos públicos ou de empresas privadas – tenham certa resistência em investir recursos para o desenvolvimento desta prática. Uma vez que já existe um setor exclusivo e direcionado ao combate de ilícitos, a auditoria é comumente associada às atividades relativas ao Programa de Integridade.

Viu-se, a partir disto, que o *compliance*, em essência, é um estado de envolvimento, em que os colaboradores exercem suas atividades de acordo com as percepções internalizadas e que, por sua vez, passaram a fazer parte de sua ética pessoal.

Desta forma, buscando responder o principal questionamento que deu início à realização deste trabalho, as principais variáveis observadas que influenciam na adesão do *compliance* são, principalmente, a estagnação do desenvolvimento do PI e a apatia dos membros da “alta cúpula” em relação ao investimento do programa.

Os maiores desafios encontrados durante a pesquisa foram a limitação de recursos financeiros e de pessoal, sendo este último, evidenciado na decisão de depositar a responsabilidade do programa de *compliance* no setor de auditoria, o qual é composto somente por cinco colaboradores, sendo dois deles estagiários que dividem os turnos no expediente.

Não obstante, apesar deste cenário, foi observado que todos processos são regidos por parâmetros legais e instruções normativas vigentes em toda a instituição, sobretudo seu Manual de Integridade Corporativa, o qual foi produzido de acordo com as diretrizes da Controladoria Geral da União. Além disso, todos os sistemas internos são atualizados e programados de acordo com os normativos pré-estabelecidos pela entidade.

Em virtude da inércia no desenvolvimento do Programa de Integridade, não foi possível observar resultados significativos na sua implantação, embora tenha sido evidenciado um considerável nível de resiliência dos colaboradores, especialmente quanto à adaptação de novas medidas, bem como um excelente clima organizacional, o qual contribui para a implementação de melhorias na entidade.

Para tanto, conclui-se, com este artigo, a necessidade do engajamento de todos os níveis da organização no gerenciamento do programa de *compliance*, visto que é de suma importância o provimento de recursos para garantir sua manutenção, bem como assegurar que as partes envolvidas persistam no compromisso de divulgar e facilitar a internalização do ideal propagado pelo Programa de Integridade da instituição.

## REFERÊNCIAS

ATTIE, William. **Auditoria**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de Integridade Pública**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia-de-integridade-publica.pdf/view>> Acesso em: 15 set 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm)> Acesso em: 16 out 2019.

BRASIL. **Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d99570.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d99570.htm)> Acesso em: 12 jan 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8029cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm)> Acesso em: 12 jan 2020.

CAMPBELL, Stuart Vincent. Perception is Not Reality: The FCPA, Brazil, and the Mismeasurement of Corruption. **Minnesota Journal of International Law**, v. 22, n. 1, p. 247, 2013;

CERVO, A. L., BERVIAN, P. A., DA SILVA, R. **Metodologia científica**. 6ª ed. São Paulo: Pearson, 2007.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. **Manual de Compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações**. São Paulo: Atlas, 2010.

COSTA, Marcelo Lima. **O sistema SEBRAE**. Disponível em: <[www.comunidade.sebrae.com.br/mult\\_atend\\_ind/Modulo+I/Downloads+-+Modulo+I/Downloads\\_GetFile.aspx?id=8952](http://www.comunidade.sebrae.com.br/mult_atend_ind/Modulo+I/Downloads+-+Modulo+I/Downloads_GetFile.aspx?id=8952)>. Acesso em: 12 jan 2020.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Auditoria contábil: teoria e prática**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FEBRABAN. **Função de Compliance**. Disponível em: <<http://www.febraban.org.br/7rof7swg6qmyvwjcfwf7i0asdf9jyv/sitefebraban/funcoescompliance.pdf>> Acesso em: 9 set 2019.

FORTINI, Cristiana. **Uma rápida comparação entre a Lei 12.846/13 e norte-americano foreign corrupt practices act (FCPA).** Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/cristiana-fortini/uma-rapida-comparacao-entre-a-lei-1284613-e-norte-americano-foreign-corrupt-practices-act-fcpa>> Acesso em: 23 ago 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIPPITT, Ane H. An empirical analysis of the foreign corrupt practices act. **Virginia Law Review**, v. 99, pp. 1893-1930, 2013.

LOCATELLI, Piero. **Lei Anticorrupção vai mudar a atitude do empresário brasileiro.** Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/lei-anticorruptcao-vai-mudar-atitude-e-mentalidade-do-empresariado-brasileiro201d-2906>> Acesso em: 11 ago 2019.

MIGLIAVACCA, Paulo Noberto. **Controles internos nas organizações.** São Paulo: Edicta, 2002.

MUZILLI, Marco Antônio. Diferença entre Compliance e Auditoria Interna? **Muzilli Governança Corporativa.** Disponível em: <<http://muzilli.com.br/reportagem/compliance.html>> Acesso em: 15 ago 2019

NAVARRO, Luiz. **Entenda o que é a Lei Anticorrupção, que entra em vigor nesta quarta-feira.** Disponível em: <[http://www.veirano.com.br/por/contents/view/entenda\\_o\\_que\\_e\\_a\\_lei\\_anticorruptcao\\_q\\_ue\\_entra\\_em\\_vigor\\_.nesta\\_quarta\\_feira](http://www.veirano.com.br/por/contents/view/entenda_o_que_e_a_lei_anticorruptcao_q_ue_entra_em_vigor_.nesta_quarta_feira)> Acesso em: 20 set 2019.

PORTAL DE AUDITORIA. **Curso Auditoria Interna de Compliance.** Disponível em: <<https://portaldeauditoria.com.br/diferenca-entre-auditoria-interna-e-compliance/>> Acesso em: 27 dez 2019.

SEBRAE CEARÁ. **Quem Somos?** Disponível em: <[http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ce/quem\\_somos?codUf=6](http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ce/quem_somos?codUf=6)> Acesso em: 12 ago 2019.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção.** São Paulo: Saraiva, 2015, p. 113.

VIEIRA, M. M. F. e ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.