

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**A PERCEPÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE PELOS  
GESTORES DA TERRACAP – A AGÊNCIA DE  
DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL**

**WALTER JOSÉ DE ALMEIDA FILHO**

Brasília-DF, 2021

## **WALTER JOSÉ DE ALMEIDA FILHO**

# **A PERCEPÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE PELOS GESTORES DA TERRACAP – A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa -IDP como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

### **Orientador**

Professor Doutor Márcio de Oliveira Junior

Brasília-DF 2021

## **WALTER JOSÉ DE ALMEIDA FILHO**

### **A PERCEPÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE PELOS GESTORES DA TERRACAP – A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa -IDP como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em 22 / 12 / 2021

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Márcio de Oliveira Junior - Orientador

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Grace Ladeira Garbaccio

---

Prof. Dr. André Luiz Valença da Cruz

---

A447p Almeida Filho, Walter José de  
A percepção do programa de integridade pelos gestores da terracap – a  
agência de desenvolvimento do Distrito Federal / Walter José de Almeida  
Filho. – Brasília: IDP, 2021.

100 p.: il. Color.  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de  
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em  
Administração Pública, Brasília, 2021.  
Orientador: Prof. Dr. Márcio de Oliveira Junior.

1. Conformidade. 2. Empresas estatais. 3. governança pública 4. Programas  
de integridade. 5. Terracap. I. Título.

CDD: 341.3

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço minha esposa, família e amigos que de alguma forma contribuíram nessa jornada e pela compreensão nos momentos de ausência.

Agradeço à TERRACAP, por ter contribuído no custeio desse investimento.

Agradeço ao meu orientador, Marcio de Oliveira Junior, pelos ensinamentos, parceria e compreensão ao longo do trabalho.

Agradeço à equipe do IDP que esteve sempre disposta a atender às minhas demandas no período de pandemia.

Aos amigos e colegas de turma, pelos momentos de carinho e parceria.

## RESUMO

A governança pública está atrelada a mudanças na gestão política, levando a uma propensão à autogestão e a ações programáticas que estimulem a melhor prestação de serviços pelas instituições. Entre os instrumentos que o Estado dispõe para consolidar tais objetivos, estão os programas de Integridade e Conformidade. Um dos objetivos desta dissertação é investigar o Programa de Integridade e Compliance da Terracap, empresa estatal criada pela Lei 5.861/1972. A dissertação também visa analisar a percepção dos gestores da Terracap em relação ao seu Programa de Integridade e Compliance. Para realizar este estudo, os gestores da Terracap responderam a um questionário. Suas respostas foram posteriormente analisadas. A hipótese testada foi que, quanto mais uniformes forem as percepções e expectativas dos gestores sobre o Programa de Integridade e Compliance, mais a Terracap o atende. Os resultados mostram que há uma variação significativa quanto à percepção dos gestores, o que leva à conclusão de que o Programa deve ser aprimorado.

**Palavras-chave:** Conformidade; empresas estatais; governança pública; programas de integridade; Terracap.

## ABSTRACT

Public governance is linked to changes in political management, leading to a propensity for self-management and for programmatic actions that encourage the best provision of services by the institutions. Among the instruments that the State has to consolidate such objectives, is Integrity and Compliance programs. One of the aims of this dissertation is investigate the Integrity and Compliance Program of in Terracap, a state company created through Law 5.861/1972. The dissertation also aims at analyzing the perception of Terracap's managers regarding its Integrity and Compliance Program. To carry out this study, Terracap's managers have responded to a questionnaire. Their responses were subsequently analyzed. The hypothesis tested was that, the more uniform the managers' perceptions and expectations about the Integrity and Compliance Program is, the more Terracap complies to it. The results show that there is a significant variance regarding the managers' perceptions, which leads to the conclusion that the Program must be improved.

**Keywords:** Compliance; state enterprises; public governance; integrity programs; Terracap.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Pilares do Programa de Integridade .....	<b>23</b>
<b>Figura 2</b> - Modelo de Três Linhas de Defesa .....	<b>27</b>
<b>Figura 3</b> - Pilares de implantação do programa de integridade .....	<b>30</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Afirmações aplicadas no questionário.....	<b>54</b>
<b>Tabela 2</b> - Resultados do Questionário.....	<b>57</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “o comprometimento da Alta administração é relevante para a Terracap”.....	<b>60</b>
<b>Gráfico 2</b> - Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “na Terracap a Alta Administração promove programas de integridade, dentre os quais o Compliance” .....	<b>61</b>
<b>Gráfico 3</b> - Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “na Terracap o compliance se inicia pela gerência e gradualmente estende-se aos mais altos níveis administrativos.” .....	<b>62</b>
<b>Gráfico 4</b> - Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a independência da área de compliance é primordial na minha organização, que está envolvida diariamente em reuniões estratégicas” .....	<b>63</b>
<b>Gráfico 5</b> - Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “Na minha organização as políticas de contratação de terceiros são eficazes” .....	<b>64</b>
<b>Gráfico 6</b> - Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “As políticas de conflitos de interesses são claras e definidas na minha organização” .....	<b>65</b>

**Gráfico 7** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a comunicação ocorre de forma regular, clara e contínua na minha organização, o que reforça os objetivos do programa de compliance”. ..... **66**

**Gráfico 8** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a administração da Terracap é comprometida; todavia, sem que se rompam paradigmas já estabelecidos” ..... **67**

**Gráfico 9** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “o Código de Conduto e Ética da Terracap reflete a nova lei anticorrupção em vigor no Brasil” ..... **68**

**Gráfico 10** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a Terracap implementa uma política anticorrupção”. ..... **69**

**Gráfico 11** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a Terracap já implementou um programa de Compliance.” ..... **70**

**Gráfico 12** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “na Terracap existe uma relação íntima entre a área de negócios e a área de compliance.” ..... **71**

**Gráfico 13** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a área de Compliance é independente na Terracap.” ..... **72**

**Gráfico 14** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a Terracap constrói, elabora e aprova a divulgação das políticas internas.” ..... **73**

**Gráfico 15** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “na Terracap a comunicação é essencial no contexto do compliance” ..... **74**

**Gráfico 16** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “Na Terracap a comunicação é padronizada a fim de atingir o público interno e externo” ..... **75**

**Gráfico 17** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a Terracap se utiliza da gestão de riscos a fim de preservar sua imagem corporativa, seja internamente ou externamente” ..... **76**

**Gráfico 18** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “Na Terracap, quando existe baixo risco a empresa o aceita e lida com os resultados imediatamente” ..... **77**

**Gráfico 19** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a Terracap usa a gestão de riscos a fim de minimizar a probabilidade de fraudes” ..... **78**

**Gráfico 20** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “na Terracap o Compliance é tido como um parceiro” ..... **79**

**Gráfico 21** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “na Terracap o profissional de Compliance participa da rotina da empresa” ..... **80**

**Gráfico 22** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “quando o assunto é compliance, a minha organização está melhorando continuamente” ..... **81**

**Gráfico 23** – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “Na minha organização o programa de Compliance é efetivo” ..... **82**

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
-------------------------	----

<b>Capítulo 1 – Discussão teórica sobre programas de integridade</b> .....	17
--	----

1.1. Introdução ao capítulo.....	18
1.2. O que são programas de integridade? .....	18
1.3. A importância do programa de integridade para as empresas....	20
1.4. Estrutura do programa de Integridade .....	22
1.5. Programas de integridade nas empresas estatais.....	25
1.6. Modelo de governança (três linhas de defesa) .....	26
1.7. Gerenciamento de riscos .....	28
1.8. Código de conduta, integridade e políticas internas .....	29
1.10. Programa de Integridade no Distrito Federal .....	31
1.11. Conclusão do capítulo.....	31

<b>Capítulo 2 - A Terracap e o Programa de Integridade</b> .....	32
--	----

2.1. Introdução ao capítulo.....	33
2.2. Breve histórico da Terracap e planejamento estratégico. ....	33
2.3. O Programa de Integridade na Terracap .....	35
2.4. Instrumentos e mecanismos de Integridade na Terracap.....	39
2.5. Código de Conduta e Integridade da Terracap .....	39
2.6. Política de <i>Compliance</i> na Terracap .....	42
2.7. Política de Gestão de riscos na Terracap .....	45
2.8. Estatuto social e Regimento Interno .....	46
2.9. Comissão de ética .....	48

2.10. Canal de Denúncia .....	48
2.11. Conclusão do capítulo .....	49

### **Capítulo 3 – Pesquisa empírica – A percepção da Gerência da Terracap sobre o programa de integridade. .... 50**

3.1. Introdução .....	51
3.2. Descrição da metodologia .....	51

### **Capítulo 4 - Análise e Discussão dos Dados .....56**

4.1. Descrição dos Participantes da Pesquisa .....	57
4.2. Análise Estatística dos Dados Coletados.....	57

### **5. CONCLUSÃO.....83**

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 86**

Apêndice A – Questionário .....	91
---------------------------------	----



# INTRODUÇÃO

# **INTRODUÇÃO**

## INTRODUÇÃO

A Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP), uma das maiores do seu segmento, e com uma história que envolve a atmosfera tipicamente política do Distrito Federal, protagonizou empreendimentos imobiliários de extrema importância para a sociedade durante os últimos anos. Não obstante, e apesar de tê-lo feito em raros momentos, ela também protagonizou escândalos de corrupção e, por essa razão, manifesta ainda a exigência de aprimoramentos e de modificações em suas práticas e diretrizes de governança. Assim, faz-se necessária a implementação de um conjunto de procedimentos internos com o objetivo de que a empresa cumpra os ditames legais e constitucionais nos quais se fundamenta. Isto pode ser feito na forma de um programa de integridade.

Com base na Lei nº 13.303/2016, que versa sobre a obrigatoriedade de se conduzi-lo nas empresas estatais, segue-se a pergunta-problema, então: de que forma o Programa de Integridade foi executado na Terracap e qual a percepção que os gerentes da empresa têm sobre ele? A hipótese da nossa pesquisa é a de que ele foi implementado de acordo com a legislação e com as boas práticas, de modo que todos os gerentes da empresa têm um conhecimento homogêneo sobre o programa.

Justifica-se a produção de tal estudo porque seu tema é relativamente recente para a disciplina da Administração Pública. Tem-se em vista, também, de que a Terracap é uma corporação responsável por realizar negócios e parcerias público-privadas de valores muito elevados e de muita importância para a comunidade do Distrito Federal.

O objetivo geral do estudo é o de traçar um histórico da inserção dos programas de integridade, principalmente nas empresas estatais, e identificar as principais características do seu funcionamento. Já os objetivos específicos são os seguintes:

- Levantamento bibliográfico acerca de Programas de Integridade;
- Apresentar o programa de integridade implementado na Terracap;

- Realizar o estudo de caso da empresa pública Terracap, analisando a percepção dos gerentes da empresa em relação a ele.

Levando em consideração o que diz Stake (GERHARDT, SILVEIRA, 2009), a metodologia de pesquisa pode ser compreendida a partir da sua natureza, abordagem, objetivos e procedimentos de coleta de dados. Para a metodologia deste estudo, será utilizada a abordagem qualitativa, com procedimento descritivo e com levantamento de dados documentais. A análise da população e da amostra relaciona-se com a análise das fontes bibliográficas, tendo em vista que a coleta de dados é pautada na leitura e na análise de documentos selecionados, complementando-se estas, ademais, com o estudo de caso voltado à Terracap. Também será aplicado um questionário aos gestores da empresa, contando com 23 questões que envolvem os temas abordados ao longo da pesquisa.

A escrita do estudo contará com 4 capítulos, que conduzirão a análise da problemática estabelecida. São eles: o capítulo 1, onde serão discutidos tanto a teoria sobre os programas de integridade como sua aplicação nas estatais; o capítulo 2, em que será apresentado o programa de integridade em implementação na Terracap; o capítulo 3, onde serão apresentados a pesquisa empírica e o método utilizado para o uso do questionário no estudo de caso; e o capítulo 4, onde serão analisados e discutidos os dados obtidos no questionário.



T

# CAPÍTULO 1 – DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

## 1.1. INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO

A maioria das ações de combate à corrupção foram motivadas historicamente por escândalos específicos: o *Foreign Corrupt Practices Act* norte-americano, por exemplo, foi aprovado em 1977 em resposta ao caso internacional envolvendo a empresa *Lockheed*, além dele, diversas medidas do tipo *compliance* também foram apresentadas pela comunidade Europeia e pelo Parlamento Europeu durante a década de 1990 na esteira das investigações das Operações Mãos Limpas na Itália.

Já no Brasil, foi editada a Lei 12846 de 1º de agosto de 2013, denominada Lei Anticorrupção (LAC) ou Lei da Empresa Limpa, a partir de compromissos assumidos junto à ONU, à OEA e à OCDE e de certa pressão popular. Posteriormente, ela foi regulamentada pelo Decreto nº 8420 de 2015. (PAULA, 2020)

A LAC foi um marco no enfrentamento à corrupção no Brasil. Num momento de conflitos judiciais entre alguns políticos e as principais empresas do país, ela estabeleceu a responsabilização objetiva, civil e administrativa em razão de atos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Ainda, ao estabelecer critérios de aplicação legal no âmbito da pessoa jurídica, de acordo com o art. 7º, VIII, da mencionada lei, no qual se definem “mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de ética e de conduta”, ela inovou bastante.

Nesse cenário, ganham destaque os programas de integridade nas empresas. Como já mencionado, este capítulo se dedica a explaná-los, discutindo sobre os principais conceitos e estruturas do programa.

## 1.2. O QUE SÃO PROGRAMAS DE INTEGRIDADE?

Segundo Killinger (2010 apud ZENKER, 2019, p.46), “[e]m geral, quando se pensa na palavra integridade, é estabelecida uma relação direta com valores consolidados a partir de conceitos extraídos da ética

e da moralidade”. De um modo mais direto e específico, a integridade implica a exata correspondência entre os relevantes valores morais e a realização deles quando, diante dos problemas do cotidiano, uma escolha é reclamada a fim de que uma ação ou omissão seja feita. Assim, a integridade pressupõe uma consistência interna e externa de virtudes, o que impede a prática de atos incoerentes ou conflitantes com a postura pessoal abertamente assumida, ou seja, ela funciona em sentido oposto à hipocrisia. Do ponto de vista individual, uma pessoa íntegra é aquela que não está dividida, isto é, que está inteira de caráter, e realizando suas funções sempre de acordo com os mesmos padrões éticos, independente das circunstâncias (ZENKNER, 2019).

Portanto, e já por esse aspecto individual assumido de valores bem determinados, a integridade se diferencia da ética: enquanto a primeira traz conotações mais filosóficas e abstratas, a segunda tem a ver com o cotidiano das pessoas e com o processo de tomada de decisões (ALTOUNIAN, CAVALCANTE, COELHO, 2019). Do ponto de vista corporativo, o desafio da integridade está em assegurar a consistência entre os valores organizacionais e as condutas individuais (BROWN, 2005). Já no domínio da Administração Pública, em que as atribuições e os poderes coletivos são delegados aos servidores públicos, a integridade enquanto baliza moral deve ser inquestionável e mesmo esperada (LUIJK, 2004).

Nesse contexto, o programa de integridade consiste, no âmbito da pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e de procedimentos internos de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos. Tal definição pode ser extraída de previsão contida no art. 41º do Decreto nº.8.420/15, que regulamenta a Lei n.12.846/13. Conhecida como Lei Anticorrupção (DE FREITAR DIAS, 2020), ela possui uma relação direta com as convenções internacionais e demonstra possuir influência, principalmente, das legislações norte-americana (FCPA) e britânica (UKBA), que regem sobre o enfrentamento contra a corrupção no estrangeiro (PAULA, 2020).

O Decreto nº 8.420, de 2015, como mencionado, foi editado para regulamentar essa lei em âmbito federal, contemplando o rito do processo de apuração de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, além de estabelecer os parâmetros para fixar as penalidades nela previstas e os apontamentos sobre os encaminhamentos judiciais derivados da Lei, definindo, além disso, aspectos operacionais relativos à celebração do acordo de leniência e aos cadastros criados pela Lei Anticorrupção (cadastro nacional de empresa inidôneas e o cadastro nacional de empresas punidas).

O programa de integridade definido pelo Decreto Regulamentador Federal é designado e conhecido nas legislações externas (FPCA e UKBA) como “*compliance*” (LIMA, 2018). A palavra *compliance* deriva do verbo em inglês “*to comply*”, e significa “cumprir, executar, satisfazer, realizar o que lhe foi imposto”, ou seja, *Compliance* significa o dever de cumprir, estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades da instituição (ZENKNER e CASTRO, 2020).

Não se pode confundir o *compliance* com o simples cumprimento de regramentos informais e formais. O seu atingimento é bem mais amplo e consiste em um rol de padrões, de normas e de procedimentos éticos e legais. Além disso, uma vez estabelecido e implantado, ele será a linha mestra que norteará o comportamento tanto da instituição em questão quanto da atitude dos seus colaboradores (CANDELORO, RIZZO, PINHO, 2012).

Segundo Lima (2018), no campo jurídico interno, é possível afirmar que o termo *compliance*, quando se trata de práticas de anticorrupção, é compreendido como “programa de integridade”, tanto pelo texto normativo da LAC quanto pelo decreto regulamentador. A Controladoria Geral da União (CGU), em seus guias e normativos, também utiliza o termo “programa de integridade” para tratar de práticas anticorrupção. A CGU define o programa de integridade como “um programa de *compliance* específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na lei 12.846/2013”, cujo foco é evitar a ocorrência de suborno e de fraudes nos processos de licitação e na execução de contratos (LIMA, 2018).

De fato, programas de integridade e de *compliance* se confundem. Valores preventivos, detectivos e responsivos devem estar entremeados às normas, regulamentos e controles; estes, por sua vez, devem estar alinhados com os valores de integridade, tanto quanto os valores mesmos devem motivar a criação desses controles (ALTOUNIAN, CAVALCANTE, COELHO, 2019).

Não obstante, observa-se que ambas as denominações – *compliance* e programas de integridade – correspondem a microssistemas jurídicos inseridos no âmbito empresarial. A função deles é a de garantir a conformidade com normas vigentes no ordenamento jurídico no qual se inserem, bem como disseminar a cultura de ética nas suas atividades. (LIMA, 2018).

### **1.3. A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE PARA AS EMPRESAS**

Diante do conceito apresentado, verifica-se que o Programa de Integridade tem como foco estruturar medidas anticorrupção,

especialmente aquelas que visem à prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos contra a administração pública nacional e estrangeira previstos na Lei nº 12.846/2013. Empresas que já possuem programa de *compliance*, ou seja, uma estrutura para o bom cumprimento de leis em geral, devem trabalhar para que medidas anticorrupção sejam integradas ao programa já existente (CGU, 2015a). Mesmo empresas que possuem e aplicam medidas dessa natureza, sobretudo para atender a legislações antissuborno estrangeiras, devem atentar-se para a necessidade de adaptá-las à nova lei brasileira, em especial para refletir a preocupação com a ocorrência de fraudes em licitações e na execução de contratos com o setor público. (idem)

Não há dúvida que a implantação de programas de integridade impulsiona as empresas a assumirem um importante papel na mudança cultural do país. Os escândalos de governança, os casos de corrupção e os problemas sociais do Brasil têm acentuado a necessidade de consolidação de padrões éticos, legais e transparentes de comportamento (GONSALES, 2016).

Apesar de ainda permanecer alguma resistência quanto à implementação de sistemas dessa natureza em razão do custo que ela acarreta, existe uma compreensão, cada vez maior, de que ferramentas de *compliance*, atualmente, representam um dos pilares fundamentais de qualquer empresa (ZENKNER, 2019).

Programas de integridade também representam uma vantagem competitiva. Diversas empresas, atualmente, condicionam a contratação de terceiros que irão representá-las perante a Administração Pública, com a condição de que elas mantenham em sua estrutura um programa de integridade em pleno funcionamento. Assim, empresas que não possuem projetos de *compliance* efetivamente implantado têm sido evitadas, pois, em um ambiente negocial, não vale a pena expor a reputação da organização.

Um sistema de *compliance* sólido proporciona às empresas acesso preferencial ao mercado de capitais a custos muito menores. Eis que, quanto menor for a exposição da empresa a riscos, menores serão os juros cobrados por qualquer instituição financeira. Com juros menores de financiamento, a empresa oferecerá preços mais competitivos no mercado do que seus concorrentes. Ademais, a existência de um bom mecanismo de *compliance* gera para ela uma imagem de “cumpridora da lei” e, por isso, também deve ser considerado para efeito de obtenção de confiança e de respeito pelos *stakeholders*. De acordo com a Lei anticorrupção, um fundo de investimento pode ser responsabilizado integralmente pelos atos ilícitos praticados pelos empregados da empresa na qual o fundo investiu capital. Deste modo, fundos como, o *Private Equity* e o *Capital*

*Venture* têm limitado seus investimentos a empresas que possuam um programa de *compliance* que atenda a requisitos mínimos.

Importante mencionar que a Lei Anticorrupção estipula que a existência de mecanismos e de procedimentos de integridade nas empresas deverão ser considerados quando da apenação pela autoridade. Contudo, lembra Scandelari (2015) que não há força compulsória para o desenvolvimento e para a implantação de um programa de integridade. Tais programas são voluntários, ao contrário de como é devido seu uso nas empresas estatais como veremos mais adiante no item 1.5 deste capítulo.

Para Silva (SILVA, 2018), eles também são espécies de “autorregulação regulada” instituída pela Lei Anticorrupção como causa de atenuação de eventual penalidade a ser imposta às pessoas jurídicas, repercutindo, inclusive, sobre a responsabilidade penal da pessoa física.

No entanto, muitas empresas implementam programas de integridade de modo formal, apenas e tão somente para atender os requisitos legais e, assim, escapar de uma sanção mais rigorosa caso algum ilícito seja descoberto. Visando coibir esse tipo de ilicitude, o §2º do art. 5º da portaria nº 909 de 7 de abril de 2015, da Controladoria Geral da União que trata da avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas deixa expresso que:

(BRASIL, PORTARIA Nº 909 DE 07 DE ABRIL DE 2015. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 66, p. 3, 2015, seção 1). *O programa de integridade meramente formal e que se mostre absolutamente ineficaz para mitigar o risco de ocorrência de atos lesivos da Lei nº 12846 de 2013, não será considerado para fins de aplicação do percentual de redução de que trata o caput.*

De acordo com o exposto, apesar do custo que envolve a implantação do programa e da ausência de força compulsória, é altamente recomendável o investimento em um programa de *compliance* alinhado aos seus objetivos estratégicos, integrado a todos os seus sistemas de gestão e em pleno funcionamento com todos os seus elementos integrantes, os quais serão apresentados a seguir.

Entendido os conceitos da definição de programa de integridade, assim como a importância da implantação nas empresas, iremos estudar as principais estruturas e mecanismos no item a seguir.

#### **1.4. ESTRUTURA DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE**

De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU-2015), na publicação intitulada “Programa de Integridade – Diretrizes para

Empresas Privadas”, são cinco pilares fundamentais que balizam o programa de integridade, conforme representado na figura 1: o comprometimento da alta administração; a identificação e ou criação de uma instância responsável pelo programa; a realização minuciosa de uma análise do perfil e riscos da empresa; a estruturação de regras e instrumentos de integridade; e o monitoramento contínuo do programa.

**Figura 1 - Pilares do Programa de Integridade**



Fonte: CGU (2015).

Para a eficiência de um programa de integridade, um dos pontos mais importantes, senão o principal, é o comprometimento da alta administração, definido como o primeiro pilar pela CGU.

A definição de “*tone at the top*” deve ficar bastante clara para todos os empregados e para os que se relacionam com a empresa:

The company will ensure that its management provides strong, explicit, and visible support and commitment to its corporate police against violations of the anti-corruption laws and its compliance code (FOX,T, 2012, p. ).<sup>1</sup>

Como visto, o programa de integridade consiste, resumidamente, no desenvolvimento de criação de políticas, processos, procedimentos e treinamentos com o objetivo de apresentar orientações na forma de agir dos colaboradores e das partes interessadas quando se relacionarem com a empresa ou quando falarem em nome desta. Esses

<sup>1</sup> Tradução livre: “A empresa garantirá que a Alta Administração ofereça suporte e comprometer-se fortemente, explicitamente e visivelmente à sua polícia corporativa contra violações das leis anticorrupção e seu código de conformidade”.

treinamentos visam não apenas promover o comportamento ético, apresentando as políticas internas, as formas de comunicação entre a empresa e a sociedade, mas, também, incentivar as práticas de desvios de conduta.

No entanto, o sucesso de um programa integridade está diretamente relacionado ao exemplo prático de seus dirigentes. Ou seja, quando a alta administração de uma empresa não demonstra interesse no tema ou quando suas atitudes não estão de acordo com as políticas da entidade e com os seus valores, de nada valem as capacitações e os treinamentos realizados.

De acordo com a ISO 19.600/2014, que trata dos sistemas de gestão de *compliance*, “um *compliance* eficaz requer um comprometimento ativo do órgão de controle e da Alta Administração, que permeie toda a organização” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2014, p.10); e, ainda de acordo com o DSC 10.000/15, “a cultura do *Compliance* deve permear a organização através do exemplo de seus dirigentes e atingir todos os níveis hierárquicos por meio de atitude a ações da chefia” (GIOVANINI, 2015.p.4) .

Portanto, os discursos da alta administração e os comunicados institucionais devem demonstrar a relevância do programa de integridade e a importância que a empresa confere ao comportamento íntegro e ético em suas relações

O segundo pilar a ser observado é a criação de uma instância responsável diretamente pelo programa de integridade, que tenha independência funcional e financeira e que tenha autonomia para realizar suas atividades. O programa de integridade deve ser supervisionado e executado por profissionais com determinado nível de independência e de recursos para efetuar o bom desempenho de suas funções sem a necessidade do aval de outras áreas da empresa. (FRAZÃO e MEDEIROS, 2018).

Importante destacar que o profissional não precisa necessariamente ser da área jurídica; entretanto, isto é recomendável. Além do conhecimento jurídico, no entanto, ele deve dominar também a cadeia de negócios da empresa, ter uma boa comunicação com os diversos públicos, ser uma pessoa dinâmica e principalmente gozar de boa reputação profissional. (idem).

Para a estruturação de um programa de integridade, é necessária uma avaliação de riscos que leve em conta as características dos mercados onde a empresa atua (cultura local, nível de regulação estatal, histórico de corrupção). Essa avaliação deve considerar principalmente a probabilidade de ocorrência de fraudes e de corrupção – inclusive ligadas a licitações e contratos – e o impacto

desses atos lesivos nas operações da empresa. Com base nos riscos identificados, serão desenvolvidas as regras, políticas e procedimentos para prevenir, detectar e remediar a ocorrência dos atos indesejados. Essa etapa define o terceiro pilar: a análise de perfil e de riscos.

A gestão de riscos é o conjunto de procedimentos por meio dos quais a gestão identifica, analisa, avalia, trata e monitora os riscos que podem afetar negativamente o atingimento dos objetivos organizacionais. É um instrumento que contribui para melhorar o desempenho por meio da identificação de oportunidades e da redução da probabilidade e/ou do impacto das perdas, além de apoiar os esforços de garantia da conformidade dos agentes aos princípios éticos e às normas legais. (VIEIRA e BARRETO, 2019)

O quarto pilar estabelecido pela CGU são as estruturas de regras e de instrumentos. Segundo Cardozo (2021), tais regras devem ser compreensíveis e amplamente difundidas. A existência dessas regras em códigos específicos auxilia uma gestão de riscos mais eficiente, estimulando a obediência a princípios e ações padronizadas que facilitam a vigilância e o controle, como também acabam promovendo o desenvolvimento de uma cultura organizacional construtiva e íntegra.

Por fim, como último pilar, temos o monitoramento contínuo do programa. Segundo a CGU, as estratégias de monitoramento contínuo têm por objetivo acompanhar as ações previstas no Plano de Integridade que sejam aprovadas pela Alta Administração, visando assim avaliar os resultados alcançados pelo Programa. No escopo do monitoramento contínuo, incluem-se as medidas de tratamento dos riscos à integridade, as iniciativas de cursos e treinamentos de líderes e colaboradores, as medidas de fortalecimento das instâncias relacionadas ao tema e os meios de comunicação e reporte utilizados pelo Programa.<sup>2</sup>

## **1.5. PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NAS EMPRESAS ESTATAIS**

Até o momento, discutimos sobre programa de integridade à luz da LAC e do seu decreto regulamentador, que foram o marco inicial do *compliance* na ordem positiva brasileira. Neste tópico, iremos abordar sobre programas de integridade nas empresas estatais e suas principais particularidades.

A Lei nº 13.303, de 13 de junho de 2016, conhecida como Lei das Estatais, reforça a importância do tema, estabelece a exigência de

---

<sup>2</sup> Vide página no sítio eletrônico da CGU, que trata das Estratégias de monitoramento: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu/eixo-4-monitoramento-contínuo> (último acesso em 16/02/2021).

regras de governança corporativa e práticas de *compliance* nas atividades de empresas públicas e sociedades de economia mista, que abordarão não apenas os processos internos, mas também as suas contratações e os relacionamentos que elas têm com seu público externo.

Dividida em três títulos, a Lei das Estatais reservou o primeiro para tratar – dentre outras coisas – das práticas de governança corporativa e programas de integridade. Além disso, ela apresentou um modelo de gestão de governança corporativa, pautado muito fortemente no conceito das “três linhas de defesa”. Nela destaca-se ainda a criação de instâncias internas para atualização e aplicação do código de conduta e integridade, canal que possibilita o recebimento de denúncias internas e externas e de mecanismos de proteção à retaliação do denunciante, além da definição de treinamentos periódicos sobre o Código de Conduta e Integridade a seus empregados, políticas de gestão de riscos, de análise de pré-qualificação de fornecedores e matriz de riscos nos contratos de obras e serviços com cláusula contratual (ZENKNER; CASTRO, 2020).

Em relação à implantação de programas de integridade, a lei das estatais exigiu um número maior de critérios e de adaptações às empresas com receita operacional bruta acima de 90 milhões de reais (art. 1 §1). No entanto, o mais importante é que a data de junho de 2018 foi o marco temporal, pois estabeleceu a obrigatoriedade de se implantar um efetivo sistema de *compliance* nas empresas estatais, mesmo para que não sejam consideradas de grande porte.

A seguir, será apresentado pormenorizadas algumas das inovações e particularidades trazidas pela lei das estatais em relação ao programa de integridade:

## **1.6. MODELO DE GOVERNANÇA (TRÊS LINHAS DE DEFESA)**

Como vimos, o modelo de gestão e governança estabelecido na Lei das Estatais utilizou-se do conceito das “três linhas de defesa”.

O modelo de governança pautado nas três linhas de defesa foi desenvolvido pelo IIA (Instituto Dos Auditores Internos Do Brasil), uma entidade sem fins lucrativos, e consiste basicamente na segregação de funções específicas de gerenciamento de riscos e de controles internos sobre diferentes agentes da entidade, levando em consideração as atividades e o papel que exercem, permitindo, assim, de forma eficiente e não conflitual, a delegação de responsabilidade dentro da organização. (CASTRO e GONÇALVES, 2019).

A primeira linha de defesa, de acordo com IIA, deve ser composta pelos gestores operacionais, ou seja, gestores que estão à frente de diretorias que executam as atividades relacionadas à atividade-fim da empresa.

Já a segunda linha de defesa realiza atividades de supervisão dos riscos, apoiando o monitoramento dos controles aplicados pelas áreas pertencentes à primeira linha de defesa. Atividades como controles internos, gestão de riscos e *compliance* são típicas de áreas pertencentes à segunda linha de defesa.

Assim, essa segunda linha tem como objetivo o apoio do desenvolvimento de mecanismos e controles para que os riscos inerentes a empreendimentos estatais sejam comedidos, permitindo um desenvolvimento sólido e sustentável da empresa.

Importante ressaltar que a Lei das Estatais previu de maneira muito oportuna a necessidade de independência da área de *compliance*, o reporte direto à presidência e, nos casos em que a suspeita de irregularidade recaia sobre esta, o reporte direto ao conselho de administração.

Por fim, no que diz respeito à terceira linha de defesa, esta seria composta pela auditoria interna, ou seja, por uma área interna e independente responsável por promover avaliações sobre a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos.

**Figura 2 - Modelo de Três Linhas de Defesa**



Fonte:

[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41842/12/As\\_tres\\_linhas\\_de\\_defesa\\_Declaracao\\_de\\_Posicionamento.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41842/12/As_tres_linhas_de_defesa_Declaracao_de_Posicionamento.pdf)

As três linhas deveriam existir, de alguma forma, em todas as organizações, não importando tamanho ou complexidade. O gerenciamento de riscos, normalmente, é mais sólido quando há três linhas de defesa separadas e claramente identificadas. No entanto, em situações excepcionais que podem surgir, especialmente em pequenas empresas, certas linhas de defesa podem ser combinadas. (ibid.).

## 1.7. GERENCIAMENTO DE RISCOS

A lei das estatais dispendeu grande energia tratando de gestão de riscos, dos controles internos e da auditoria nessas empresas. Em seu primeiro artigo a Lei das Estatais deixa registrado que a Governança e os controles serão pautados pela gestão baseada em riscos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

(...)

§ 7º Na participação em sociedade empresarial em que a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias não detenham o controle acionário, essas deverão adotar, no dever de fiscalizar, práticas de governança e controle proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes, considerando, para esse fim [...] (Brasil, 2016).

A Lei também impõe a adequação dos Estatutos sociais dessas empresas de forma a prever expressamente as regras de governança corporativa, de transparência, de estruturas e práticas de gestão de riscos e de controle interno:

Art. 6º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei. (Brasil, 2016).

Nessa mesma linha, o artigo 9º reforça a questão da adoção de regras e de práticas de gestão de riscos e de controle pelas estatais, de forma a garantir a independência e a autonomia necessárias à área responsável, e com reporte imediato ao diretor presidente:

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

I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;

II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos;

III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

§ 2º A área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos deverá ser vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário, devendo o estatuto social prever as atribuições da área, bem como estabelecer mecanismos que assegurem atuação independente (Brasil, 2016).

## **1.8. CÓDIGO DE CONDUTA, INTEGRIDADE E POLÍTICAS INTERNAS**

O código de conduta e integridade é um documento institucional fundamentado na missão, visão, valores e cultura da empresa, que visa comunicar, disciplinar e orientar o comportamento do público interno e externo em harmonia com aquele esperado pela organização (ZENKNER, CASTRO, 2020).

A Lei das Estatais estabelece, em seu art. 9, §1º, que as empresas públicas e sociedades de economia mistas devem elaborar e divulgar um código de conduta e de integridade. Os requisitos legais mínimos que devem ser especificados no código são:

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

I - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;

II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;

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

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

V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;

VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores. (Brasil, 2016).

Importante destacar a existência de mecanismos para permitir denúncias sobre a violação do Código de Conduta e Integridade ou de outros comportamentos impróprios por parte de colaboradores ou de terceiros. Isso é um instrumento fundamental no combate à corrupção e a atos ilícitos nas estatais.

Além das diretrizes apresentadas na Lei das Estatais e nos normativos gerais sobre programas de integridade, é importante mencionar o Guia de implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais da CGU, que contém diretrizes específicas para implementação e melhoria de um programa de *compliance* voltado para elas.

O guia da CGU define os pilares de implantação do programa de integridade pública para empresas estatais: desenvolvimento do ambiente de gestão do programa de integridade; análise periódica de riscos; estruturação e implementação de políticas e procedimentos; comunicação e treinamento; e monitoramento do programa, medidas de remediação e aplicação de penalidades.

Os pilares apresentados constituem um ciclo, conforme figura abaixo, que deve estar em sincronia, medidos por meio da sua existência, qualidade e efetividade:

**Figura 3 – Pilares de implantação do programa de integridade**



Fonte: CGU (2015)

## **1.10. PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO DISTRITO FEDERAL**

Após apresentação da LAC, publicações da CGU e da Lei das Estatais, convém mencionar neste trabalho a legislação sobre o programa de integridade no Distrito Federal.

O Decreto Distrital n.º 39.736, de 28 de março de 2019, instituiu a política de *compliance* no âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do DF. Ele esclarece que um programa de integridade deve estar instituído com os seguintes eixos:

I – comprometimento e apoio permanente da alta administração;

II- definição de unidade responsável pela implementação e acompanhamento do programa no órgão ou entidade, sem prejuízo das demais atividades nela exercidas;

III – identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos de integridade sob orientação técnica da Controladoria-Geral do Distrito Federal;

IV – promoção de treinamentos e eventos que disseminem, incentivem e reconheçam boas práticas na gestão pública; e

V – monitoramento contínuo do programa de integridade por meio de indicadores.

Segundo a Controladoria Geral do Distrito Federal, a prestação dos serviços públicos pelos órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal deve estar sustentada por um programa de integridade com o objetivo de adotar medidas destinadas à prevenção e à detecção de fraudes cometidas e atos de corrupção realizados tanto por empresa contratada quanto por agente público, com a devida punição dos envolvidos.

## **1.11. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.**

De acordo com o exposto nesse capítulo, o programa de integridade tanto em empresas privadas como estatais são fundamentais para uma boa conduta dos seus empregados e conseqüentemente para os resultados e boa reputação, prevenindo fraudes, atos de corrupção e comportamentos antiéticos.

Realizadas as discussões iniciais sobre definições de programas de integridade e seus principais instrumentos, nos próximos capítulos serão apresentados a empresa Terracap, o seu programa de integridade e a pesquisa empírica realizada nesse trabalho.



## **CAPÍTULO 2 - A TERRACAP E O PROGRAMA DE INTEGRIDADE.**

### **2.1. INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO**

O presente capítulo tem o objetivo de apresentar a empresa estatal Terracap, com uma breve descrição do histórico, do planejamento estratégico da empresa, e, por fim, apresentar o programa de integridade em implementação na empresa e seus principais instrumentos.

### **2.2. BREVE HISTÓRICO DA TERRACAP E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.**

Na criação de Brasília, a Terracap era apenas um departamento imobiliário da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP). Com o passar do tempo, o Distrito Federal foi se consolidando e houve a necessidade de desmembramento das atividades imobiliárias da NOVACAP.

A Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), criada pela Lei nº. 5.861, de 12 de dezembro de 1972, é uma empresa pública que integra a administração indireta do Governo do Distrito Federal e que tem por objetivo a execução, mediante remuneração, das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, compreendendo a utilização, a aquisição, a administração, a disposição, a incorporação e a oneração ou a alienação de bens.

A Terracap é regida pela Lei Distrital nº 4.586, de 13 de julho de 2011, pela Lei Federal nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, pela Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, pela Lei Federal nº 12.813, de 16 de maio de 2013, normas e regulamentos relacionados, bem como pelo seu estatuto social e, subsidiariamente, pela legislação aplicável às sociedades por ações, sendo que 51% de seu capital social é pertencente ao Distrito Federal e 49% está sob controle da União.

A Empresa, que inicialmente assumiu direitos e obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, incorporou formalmente, com a edição da Lei Distrital nº 4.586/2011, a função de Agência de Desenvolvimento, por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e de projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do DF.

No ano de 2011, tendo em vista o novo Estatuto Social da empresa, foi concedido à empresa mais solidez a fim de que ela conduzisse e protagonizasse o respectivo cenário desenvolvimentista, comportando-se assim como uma das empresas que mais importância possuía no que tangia à economia local. Tais ações passaram a influir na geração de empregos e de renda, bem como fomentaram a produção de moradia para a população, reduzindo o déficit habitacional.

Assim, a TERRACAP dá incentivos às atividades produtivas, promove a função social territorial, além de investir em programas ambientais, sendo umas das principais financiadoras de obras. Figura em seu portfólio institucional a construção de pontes, metrô, rodoviárias, centros de convenção, dentre outras tantas construções. Paralelamente, a empresa promove com maestria a elaboração de parcerias público-privadas, além de estabelecer políticas de regularização às instituições assistenciais, religiosas, rurais e de entidades sem fins lucrativos.

Ao analisar o planejamento estratégico da empresa, podemos destacar que a Terracap tem a missão de:

“assegurar a gestão das terras públicas de forma sustentável, com responsabilidade social, ambiental e econômica, fomentando negócios e ofertando empreendimentos imobiliários no DF, a fim de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da sociedade.”(Terracap, 2021).

Ainda, no planejamento estratégico, ela possui como perspectiva “melhorar a gestão de terras públicas e implantar novos negócios no Distrito Federal até 2025” (Ibid.).

Por fim, como valores da empresa, são elencados:

- Compromisso com resultados;
- Criatividade e inovação;
- Satisfação dos clientes;
- Transparência na Gestão;
- Comportamento ético;
- Responsabilidade socioambiental;
- Respeito nas relações interpessoais.

A princípio, podemos observar que no planejamento estratégico da empresa, constam princípios de integridade, ao se tratar de

transparência na gestão, assim como valorizar o comportamento ético na Terracap. A seguir, abordaremos o programa de integridade da Terracap.

### **2.3. O PROGRAMA DE INTEGRIDADE NA TERRACAP**

O programa de Integridade da Terracap foi baseado na Lei nº 13.303/2016, que inovou e aprimorou a gestão, determinando que as empresas públicas observassem regras de transparência, gestão dos riscos, controle interno e *compliance* em suas práticas de governança corporativa. Tal medida teve como objetivo mais eficiência e eficácia na gestão dos recursos, levando em consideração o compromisso e a sustentabilidade socioeconômica e ambiental (TERRACAP, 2019).

Na elaboração do programa, foram consideradas, também, as orientações da Portaria nº 1089/2018 da CGU, que estabelece as diretrizes sobre os procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade de órgãos e de entidades envolvidas.

Como visto no capítulo anterior, as estatais tinham a obrigatoriedade de se adequar às novas exigências da Lei das Estatais até junho de 2018, e para isso, a Terracap precisou passar por uma mudança no seu organograma, principalmente no que diz a respeito à governança.

Com a reestruturação administrativa da TERRACAP, a Auditoria Interna (AUDIT), subordinou-se ao Conselho de Administração (CONAD), desvinculando-se da Controladoria Interna (COINT). Dessa forma, a COINT passou a incorporar na sua estrutura atividades de governança, *compliance* e a gestão de riscos, complementando a área de gestão da TERRACAP. Conseqüentemente, foi alterado o regimento interno, como veremos mais adiante, a fim de promover ações institucionais em prol do combate a atos de corrupção e atividades fraudulentas (idem).

Nesse sentido, o Decreto nº 39.736 de 28 de março de 2019, apresentado no capítulo anterior, determinou que

Os órgãos e as entidades da administração direta e indireta (autárquica e fundacional) do Poder Executivo do Distrito Federal, por ato de seu dirigente máximo, devem instituir Comitê Interno de Governança Pública – CIG, objetivando o desenvolvimento de boas práticas de governança (Brasil, Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019).

Mesmo a TERRACAP sendo uma empresa pública, esta não se insere no leque de órgãos que se obrigam a aderir ao decreto; todavia, considerando a relevância do tema, ela decidiu criar por iniciativa

própria um Comitê de Integridade e Governança (CIGOV), visando concretizar a cultura de integridade empresarial (ibidem).

A implantação do Programa de Integridade na Terracap iniciou-se em 2019, estendendo-se por 4 anos e reunindo uma série de medidas que visavam “prevenir, detectar e remediar a ocorrência de fraude e corrupção, pensadas e implementadas de forma sistêmica, com aprovação da Alta Administração”, sendo a Controladoria Interna (COINT) e a Coordenação do Comitê de Integridade e Governança (CIGOV) os setores responsáveis (ibidem).

Todo o processo se desdobra por três momentos distintos, em que o primeiro e o segundo, já concluídos, passam pela seleção da Unidade de Gestão da Integridade e pela aprovação do Programa pela Alta Administração, respectivamente. O terceiro momento passa pela execução e monitoramento do Programa de Integridade da Terracap. Ele tem como pilares conceitos que se fundamentam no “Apoio da Alta Administração, Conformidade, Gestão de Riscos, Controle Interno e Ética”, sendo aprimorado continuamente a fim de garantir a eficácia de sua aplicabilidade (ibidem).

Nesse contexto, a Alta Administração da Terracap, no intuito de incorporar melhorias e práticas de governança corporativa, vem realizando modernizações em seus normativos internos. Podemos destacar as alterações ocorridas no Estatuto Social, que criou uma seção específica para a Governança e Transparência, de forma a determinar práticas e valores a serem seguidos na empresa. Destacamos também a aprovação da “Política de Divulgação de Informações, da Política de Distribuição de Dividendos, da Política de Transações com Partes Relacionadas, da Política de Porta-vozes, da Política de Gestão de Riscos, Política de *Compliance* e da Política de Gestão de Pessoas” (ibidem).

Posteriormente, o Código de Conduta e Integridade, que abordaremos com mais detalhes a seguir, foi implementado, a fim de promover a ética e a integridade no ambiente empresarial, seguido pela “Comissão de Ética, os Comitês de Auditoria e de Elegibilidade e o de Gestão de Riscos” (ibidem), alocando a Auditoria Interna (AUDIT) e subordinando-a ao Conselho de Administração, estruturando a Controladoria Interna.

Assim, com o objetivo de promover os preceitos da Governança Corporativa a Controladoria Interna, alinhada ao *Compliance*, a Terracap desenvolveu oficinas técnicas, inicialmente pelas gerências da empresa, em prol do aprimoramento das práticas de governança e buscando formas de fomentar e propagar a cultura da ética e do respeito às leis de combate à corrupção (ibidem). Dado esse contexto, a Terracap estabeleceu 22 planos de ação, objetivando o estímulo da

integridade e da governança no decorrer do período em que eles estivessem vigentes (ibidem).

O primeiro plano de ação diz respeito à criação do CIGOV, bem como à sua implementação e estruturação. Seu objetivo é o de promover práticas positivas de governança e de integridade, e também monitorar o desenvolvimento eficaz dos dispositivos já implantados.

O segundo monitora as ações do programa de integridade, definindo indicadores, avaliando resultados e assegurando a estrutura, os procedimentos e os instrumentos em prol do combate à corrupção, além de verificar também propostas que corrijam e remediem os seus desvios (ibidem).

O terceiro plano versa acerca da difusão cultural da integridade, elaborando planos de comunicação e os implementando de forma que oficinas, *workshops* e cursos de capacitação sejam realizados entre os membros da alta administração e os demais empregados, estimulando assim a cultura da integridade por intermédio de ações que prezam pela comunicação e pelo treinamento. Assim, a empresa desenvolverá mudanças que valorizem a ética e a integridade nos mais variados setores.

O quarto plano de ação do *Compliance* na Terracap visa alterar o regimento interno, analisando e adequando práticas empresariais equilibradas e com orientações que busquem a integridade.

Já o quinto plano objetiva estabelecer um código de conduta e de integridade que seja inspecionado anualmente, fornecendo parâmetros e orientações para que os funcionários se sintam seguros e protegidos para adotar um comportamento ético.

A sexta ação diz respeito à elaboração de matrizes e de planos de contingência; ela sistematiza o gerenciamento de risco no que tange à integridade de práticas positivas de governança, aferindo tal desempenho de risco não somente com base em atividades e avaliações, mas também a partir da combinação entre ambas, e segundo os padrões da Terracap.

A sétima ação visa melhorar o canal de denúncias, elaborando diagnósticos e permitindo que os colaboradores encaminhem denúncias relacionadas a práticas fraudulentas no âmbito da empresa.

A oitava ação objetiva elaborar diagnósticos e implementar melhorias a fim de identificar responsabilidades empresariais nas tomadas de decisão, minimizando atos fraudulentos e atividades ilícitas no âmbito corporativo.

A nona ação visa aprimorar mecanismos que atuem preventivamente, evitando transgressões de cunho ético através de análise em comissão.

A décima ação visa tornar a empresa mais transparente com base na publicação de suas cartas e políticas.

A décima primeira ação visa alinhar e promover a convergência do planejamento de estratégias empresariais intimamente ligadas à integridade, objetivando práticas positivas de gestão e de governança, seja no que tange aos riscos, seja no que tange aos controles financeiros da empresa (TERRACAP, 2019).

A décima segunda ação adota mecanismos fundamentais para a promoção de informações referentes às reuniões dos gestores, salientando a transparência já elencada. Já a décima terceira ação objetiva verificar, fiscalizar e assegurar que as leis, regras e normas sejam cumpridas pela TERRACAP, observando a área de governança empresarial. A décima quarta ação busca definir estratégias de divulgação das informações, evitando uso indevido delas e equilibrando a necessidade da transparência com o sigilo corporativo (idem).

A décima quinta ação busca aderir e estabelecer diretrizes de informação aos acionistas e demais investidores acerca das regras adotadas para o pagamento de dividendos, reforçando a transparência e sempre considerando as normas legais. A décima sexta ação estabelece procedimentos adotados em transações a fim de que os interesses, tanto dos acionistas e da empresa quanto da sociedade em geral sejam protegidos (ibidem).

A décima sétima ação busca garantir a qualidade e a confiança das informações ofertadas ao público, aos veículos de comunicação e à sociedade, assegurando a objetividade, preservando a imagem corporativa e assegurando o trânsito de informações.

A décima oitava ação incorpora as análises de risco no âmbito de tomadas de decisões, sempre levando em consideração as práticas positivas de governança em vigor na esfera pública. A décima nona ação visa direcionar, orientar e estabelecer princípios e condutas nas inter-relações da TERRACAP, harmonizando órgãos colegiados da empresa com a legislação em vigor (TERRACAP, 2019).

A vigésima ação explicita os compromissos e objetivos das políticas públicas da empresa, visando o atendimento coletivo e declarando objetivamente os recursos empregados, bem como destacando os impactos financeiros oriundos da prática empresarial. A vigésima primeira ação busca aderir e observar a carta anual de governança corporativa, atualizando informações relevantes, fatores de

risco, dados financeiros e análises dos administradores acerca do desempenho da TERRACAP nas suas mais variadas esferas de atuação (idem).

Por fim, mais uma vez, a transparência é ressaltada, estando disponíveis, no portal da TERRACAP, as informações exigidas pelas legislações, diretrizes e decretos, em conformidade com a lei N° 4.990 de 12 de dezembro de 2012.

## **2.4. INSTRUMENTOS E MECANISMOS DE INTEGRIDADE NA TERRACAP**

A seguir, serão apresentados os principais mecanismos e instrumentos utilizados pela Terracap para colocar em prática o plano de ação apresentado no item anterior. Serão apresentados o Código de Conduta e Integridade da Terracap, a Política de *Compliance*, a Política de Gestão de Riscos, o Regimento Interno/Estatuto e o canal de denúncia.

## **2.5. CÓDIGO DE CONDUTA E INTEGRIDADE DA TERRACAP**

A empresa Terracap, com o firme propósito de garantir a máxima equidade, a transparência na gestão das atividades e de zelar por sua imagem e reputação, elaborou um Código de Conduta e Integridade (CCI) que define com clareza o conjunto de valores, de regras e de princípios de conduta que condicionam as suas relações com terceiros e que também caracterizam o desempenho das atividades da Empresa (TERRACAP, 2020).

O CCI da Terracap tem como finalidade abordar pontos essenciais que visam estabelecer clareza e acessibilidade às regras fundamentais para a implementação dos padrões de conduta que serão praticados por todo o grupo em exercício na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (TERRACAP, 2020).

A obrigatoriedade dos padrões e princípios descritos nesse código se estende a todos os funcionários, desde que esses padrões não entrem em conflito com a legislação. Nesse viés, parte da finalidade de conduta descrita pela Terracap objetiva aprimorar e lapidar a qualidade ética e a observância do disposto no Código de Conduta da Alta Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, no Código de Ética dos Servidores e Empregados Públicos Civis do Poder Executivo do Distrito Federal, assim como no Decreto nº 37.967 de 20/01/2017 que regulamenta, no âmbito do Distrito Federal, a Lei Federal 13.303 de 30 de junho de 2016.

O Código possui 35 (trinta e cinco) páginas divididas em 22 (vinte e dois) capítulos e pode ser facilmente acessado no site da empresa Terracap.

Com base na situação legal aplicável, o CCI em questão explica, de forma clara e fácil de compreender, onde se encontram potenciais conflitos de interesses e situações de risco de corrupção, dá orientações aos funcionários de como lidar com tais conflitos de interesses e situações, e faz com que eles assumam sua responsabilidade especial, atentos à área de prevenção à conduta, sendo sua fundamentação legal mediada pela Lei Federal nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Além disso, todos os funcionários em suas posses precisam prestar um Termo de Compromisso de acatamento e de submissão das regras estabelecidas no Código de Conduta da empresa. Ele destina-se a capacitar os funcionários públicos a lidar com as questões de prevenção à corrupção, conformidade e integridade de forma interativa e flexível e de acordo com o código de ética do Distrito Federal (ibidem). Em seus princípios gerais, serve para informar os cidadãos sobre os padrões que podem ser esperados dos empregados da empresa e, em última análise, também serve para fortalecer a confiança do contribuinte. (ibidem).

Sendo assim, o pessoal deve conhecer e observar as disposições do Código, suas Disposições de Aplicação e quaisquer outros regulamentos internos relevantes para o desempenho de suas funções. Deve, inclusive, exercer as seguintes medidas:

- 4.1.1.1. A idoneidade é condição essencial para ocupação de cargo comissionado pelos empregados públicos da Terracap.
- 4.1.2. A observância do interesse público, especialmente no que diz respeito à proteção e manutenção do patrimônio público, implica o dever dos empregados da Terracap de abster-se da prática de ato que importe em reconhecimento ilícito, gere prejuízo à Terracap, atente contra os princípios da Administração Pública ou viole direito de particular (TERRACAP, 2020, p. 5).

Esse Código estabelece, essencialmente, que os empregados devem conformar seu comportamento aos princípios de lealdade, transparência e correção, não oferecendo, aceitando ou solicitando quantias ou qualquer outra recompensa, vantagem ou benefício, direta ou indiretamente por meio de intermediários que venham favorecer ou influenciar as decisões da Terracap, para efeitos de inscrição e/ou para distorcer a sua correta participação (TERRACAP, 2020). Os resultados dessa cooperação entre os empregados e a Terracap são

disponibilizados a todos os funcionários públicos que ingressam em seus serviços a fim de fortalecer a sua integridade.

O Código de Conduta teve suas indexações aprovadas em 2017 com o objetivo de estabelecer regras de conduta adequadas à prevenção da corrupção, ao cumprimento dos deveres constitucionais de diligência, lealdade, imparcialidade e atendimento exclusivo ao interesse público e, portanto, ele evita a ilegalidade/ilegitimidade da ação administrativa, além de definir as responsabilidades para sujeitos internos e externos (TERRACAP, 2020).

Portanto, o código de conduta tem como principal objetivo fazer com que os funcionários realizem todo o seu trabalho de forma ética e leal, cuidando, nos termos da lei, com diligência e com o interesse administrativo no bem público. O empregado não deve exercer atividades incompatíveis com o referido dever. Em seus princípios gerais, o funcionário deve inspirar-se no princípio da colaboração assídua e diligente; deve ser um guia e um exemplo para os colaboradores, a fim de garantir o desempenho mais eficaz do serviço (ibidem).

Por meio dessas políticas internas de gestão de desempenho, garante-se que cada funcionário entenda suas responsabilidades e o suporte disponível para alcançar as devidas condutas. Almeja-se fornecer um ambiente de trabalho seguro e saudável, desenvolvendo, através dele, uma cultura que incentive a responsabilidade pessoal e coletiva a favor da saúde e da segurança.

Em nosso estudo, verificamos que há empresas que desenvolvem códigos de conduta e integridade de forma bem específica, sendo responsáveis pela formulação e implementação das políticas de trabalho. O referido autor mesmo expõe que o “decreto federal regulamentador da Lei Anticorrupção, em seu Art. 42º, III, inclui como requisito de avaliação

de programas de integridade à disposição de padrões de conduta estabelecidos pela empresa estendidos a terceiros” (TERRACAP, 2020).

Compreende-se que o Código criado por empresas é um conjunto de princípios e de regras de conduta positivos que expressa concretamente suas intenções em relação aos assuntos com os quais entra em contato. O Código deve inspirar a atividade de todos os que trabalham na empresa, tendo em conta a importância, a complexidade e as responsabilidades que lhes são confiadas para a prossecução das suas funções.

## 2.6. POLÍTICA DE COMPLIANCE NA TERRACAP

Como já apresentado no Capítulo 1, *Compliance* significa a adesão aos regulamentos internos e externos por parte da empresa, seus órgãos e colaboradores. A gestão da conformidade deve permitir que a empresa aborde e reduza os riscos preventivos por meio de atividades direcionadas, para detectar possíveis condutas inadequadas em um estágio inicial, para reagir de forma abrangente e para criar valor agregado sustentável para a administração ou para a empresa.

Assim, a Alta Administração aprovou a política de *Compliance* da Terracap, com o seguinte objetivo:

constituir diretrizes para que a atuação da Empresa esteja sempre em conformidade com os preceitos éticos, assegurando o fiel cumprimento da legislação, normas e regras internas e externas, bem como estabelecer as instruções para todos os empregados da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, de modo a fomentar a transformação cultural que deve alcançar os níveis estratégico, tático e operacional da instituição, buscando a melhor atuação consoante os princípios de probidade e integridade, de modo a fortalecer a governança corporativa, a prevenção de atos ilícitos e possíveis danos à reputação da companhia. (TERRACAP, *Política de Compliance*, 2020b, p. )

A Política de Compliance é um documento composto por 17 páginas e pode ser facilmente acessado no site da empresa Terracap.

Os princípios que norteiam a atuação do *compliance* da Terracap são:

- I Boa fé: Visa a atuação da Empresa com maior transparência e possibilita que os atos públicos sejam realizados dentro dos parâmetros da legalidade, da segurança, de forma concreta, possibilitando, assim, melhor convívio social entre o entre público e os cidadãos;
- II. Confidencialidade: Visa garantir o resguardo das informações institucionais, bem como a proteção contra a sua revelação não autorizada;
- III. Economicidade: é a obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos.
- IV. Efetividade: é a capacidade de fazer uma coisa (eficácia) da melhor maneira possível (eficiência).
- V. Eficácia: é quando um projeto/produto/pessoa atinge o objetivo ou a meta.
- VI. Eficiência: Visa que a atividade administrativa seja exercida de maneira perfeita, com rendimento funcional. A eficiência exige resultados positivos para o serviço público e atendimento satisfatório, em tempo razoável.

- VII. Ética: Visa assegurar o comportamento baseado em valores morais e conhecimentos racionais, honestidade, integridade e respeito às leis na condução dos negócios e relacionamentos;
- VIII. Impessoalidade: Visa garantir a igualdade de tratamento entre indivíduos que estejam em idêntica situação jurídica e a imparcialidade no julgamento de irregularidades denunciadas ou identificadas, com aplicação de critérios objetivos, sem distinções com base em critérios pessoais;
- IX. Independência: Busca assegurar que a atividade de Compliance seja independente, para que sejam eliminados os conflitos de interesse por meio da segregação de função;
- X. Integridade: Visa garantir atuação imaculada e sem desvios, conforme os princípios e valores que devem nortear a atuação da Administração Pública;
- XI. Legalidade: Implica subordinação completa do agente público à lei, sendo legítima sua atividade somente se esta estiver condizente com o disposto nela;
- XII. Moralidade: Impõe ao agente público os deveres de observar os preceitos éticos em suas condutas, de averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações e, ainda, de distinguir o que é honesto do que é desonesto;
- XIII. Proibição administrativa: Impõe que seus colaboradores sirvam à TERRACAP com honestidade, sem aproveitar os poderes ou facilidades dela decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queiram favorecer;
- XIV. Proporcionalidade ou Razoabilidade: Visa impor limites à discricionariedade administrativa, de forma que estabeleça que os atos da administração pública, no exercício de atos discricionários, devem atuar de forma racional, sensata e coerente e
- XV. Publicidade/Transparência: Busca informar as partes interessadas sobre assuntos relevantes, mantendo ativos os canais de relacionamento interno e externo. (ibid?)

A política de *Compliance* representa importante instrumento de integridade corporativa, descrevendo os compromissos assumidos pela Empresa em relação à promoção dos mais altos valores éticos e da transparência, com tolerância zero à fraude, à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Quanto às suas diretrizes das normas *compliance* (ibidem), destaca-se que:

- 6.1. As atividades de Compliance são implementadas a fim de assegurar:
- a) A aderência e a gestão tempestiva da aplicabilidade de leis, regras e normas;
  - b) A responsabilidade como entidade gestora de recursos públicos e o comprometimento com os princípios éticos e normas de conduta;
  - c) O acompanhamento de processos e procedimentos de controles internos;
  - d) A adequada implementação da segregação de funções nas atividades da instituição, a fim de evitar conflitos de interesses;
  - e) O fomento da cultura de prevenção à corrupção, fraudes e irregularidades, por meio de treinamentos específicos;
  - f) O fomento da cultura de controles, na busca incessante da sua conformidade;
  - g) A

prevenção de problemas futuros de não conformidade e a regulamentação aplicável a cada negócio; h) A eficácia das ações corretivas de conformidade. (ibid?)

Em relação à estrutura do *Compliance* da Terracap, pode-se observar que foi adotado os princípios do modelo das três Linhas de Defesa apresentados no item 1.6 deste trabalho, no qual apresentamos as inovações trazidas pela Lei das Estatais em relação à governança e aos programas de integridade nas estatais.

Assim, no documento em questão, são apresentados a definição dos princípios do modelo e posteriormente é explicitada a forma como a Terracap otimizou a sua estrutura a fim de atender aos seus próprios objetivos, com foco na compreensão clara dos papéis e das responsabilidades representados no modelo.

São as linhas de defesa das atividades da Terracap:

**1ª linha de defesa:** corresponde aos agentes responsáveis pela gestão, sendo responsabilidade dos executores diretos dos processos que atuam no âmbito do controle primário. Aceita prestação de contas pela supervisão da empresa, ao monitorar seus interesses e se comunicar de forma transparente sobre o atingimento dos objetivos. Cultiva uma cultura que promove comportamento ético e responsabilidade, estabelecendo estruturas e processos para governança. Compreende o apetite organizacional a riscos, e exerce a supervisão do seu gerenciamento, incluindo controle interno, além de manter a supervisão da conformidade com as expectativas legais, regulamentos internos e ética.

**2ª linha de defesa:** refere-se aos responsáveis pelos controles internos, Compliance e gestão de riscos, incumbidos de dar suporte às áreas de gestão de forma consultiva e orientativa, fornecendo análises e reportando sobre a adequação e eficácia do gerenciamento de riscos, incluindo o controle interno. Ademais, fornece expertise complementar, apoio, monitoramento e questionamento quanto ao gerenciamento de riscos, incluindo o desenvolvimento, implantação e melhoria contínua das práticas de gerenciamento de riscos nos níveis de processo, sistemas e entidade, além do atingimento dos objetivos de gerenciamento de riscos, como conformidade com leis, regulamentos internos e comportamento ético aceitável; controle interno; segurança da informação e tecnologia; sustentabilidade; e avaliação da qualidade.

**3ª linha de defesa:** corresponde à Auditoria Interna, desempenhando o papel de avaliação objetiva e independente dos processos relativos

aos controles e riscos da TERRACAP. Mantém a prestação de contas primária perante o corpo administrativo e a independência das responsabilidades da gestão. Dentre seus papéis, comunica avaliação e assessoria independentes e objetivas à gestão e ao corpo administrativo sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos, incluindo controle interno, para apoiar o atingimento dos objetivos organizacionais, além de promover e facilitar a melhoria contínua. Somado a isso, reporta ao corpo administrativo prejuízos à independência e objetividade, implantando salvaguardas, conforme necessário. (ibid?)

A Alta Administração da Terracap almeja atingir os propósitos da corporação para viabilizar uma segurança operacional eficaz e para estabilizar a confiança dos funcionários, do governo, da mídia e da comunidade local em relação a quaisquer entidades públicas vinculadas a essa estatal (ibidem).

Essas normas *compliance* visam ser aplicadas na empresa como um todo. Portanto, devem fornecer a todos os funcionários uma orientação clara e detalhada sobre o comportamento que se espera deles, a partir de programas e de ações de conformidade que devem estar em vigor. É necessário desenvolver tais normas de forma participativa para que todos os funcionários e as partes interessadas possam ser orientadas por elas. Normas como essas também devem ter o apoio total e o comprometimento visível da diretoria e da administração, sendo, portanto, necessariamente monitoradas.

## **2.7. POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS NA TERRACAP**

A Terracap, considerando o disposto na Lei Federal 13.303/2016, e Decretos de nº 37.967/2017, visa atender a evolução da gestão pública em organização e operação, fundamentando-se nas boas práticas de gestão de riscos e de controle interno. Visa também mitigar os riscos de integridade decorrentes de atos de corrupção, fraude, abuso de poder, conflitos de interesse, nepotismo, desvio de recursos e outros. Foi instituída nesse sentido a Política de Gestão de Riscos por Norma interna de número 1.7.6-A e o Comitê de Gestão de Riscos instituído pela Portaria nº 113/2018 para orientação institucional. A finalidade da Política de Gestão de Riscos tem como premissa o alinhamento ao Planejamento Estratégico da Empresa e do Governo do Distrito Federal.

A Política de Gestão de Riscos da Terracap foi fundamentada na Norma ABNT NBR ISSO 31000:2009, que estabelece princípios e diretrizes para a implantação da Gestão de Riscos, assim como no Decreto nº 37.302, de 29/04/2016, que estabelece os modelos de boas

práticas gerenciais em Gestão de Riscos e Controle Interno a serem adotados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal.

No que diz respeito à institucionalização da Gestão de Risco, foi criada a unidade orgânica Divisão de Gestão de Riscos - DIGER, em 2018, a qual compete não só implementar, no âmbito da TERRACAP, as atividades relacionadas a Gestão de Riscos, mas também monitorar e avaliar os controles relativos a riscos, sugerindo aprimoramentos que visem prevenir impropriedades, prejuízos e fraudes, dentre outros.

O Comitê de Gestão de Riscos - COGER, por sua vez, tem suas atribuições definidas pela Política de Gestão de Riscos. Constituído em 2018 com o objetivo de acompanhar a gestão integrada de riscos, valida e revisa periodicamente a matriz de riscos da empresa, bem como a estrutura de controle interno e as ações tomadas para: (a) minimizar a ocorrência de eventos que comprometam a realização de objetivos; (b) promover assuntos estratégicos e operacionais no processo de gestão de riscos; (c) levar ao conhecimento das Diretorias Executivas as análises dos riscos priorizados para apoiar a tomada de decisões, dentre outros.

O referido Comitê conta com representantes da Divisão de Gestão de Riscos e de cada unidade da Presidência e das Diretorias. A Metodologia de Gestão de Riscos, renovada e aprovada a cada ano, estabelece o processo de gerenciamento de riscos na Terracap, nas etapas de identificação, avaliação da severidade, priorização e implementação de respostas.

## **2.8. ESTATUTO SOCIAL E REGIMENTO INTERNO**

Em seu regimento interno, a Terracap destaca, no Título I, das competências básicas e estruturas, o seguinte:

Art. 1º. A Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, criada pela Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, empresa pública integrante do complexo administrativo do Distrito Federal, é regida pela supracitada Lei, pela Lei Distrital nº 4.586, de 13 de julho de 2011, pelo Estatuto Social, pelo presente Regimento Interno e, subsidiariamente, pela legislação aplicável às sociedades por ações. (TERRACAP, 2021, p.6)

Ademais, no Art. 2º., são frisadas as responsabilidades internas da estatal. A Terracap executa tarefas imobiliárias de interesse do Distrito Federal. Dessas responsabilidades, destaca-se também as obras de urbanização, edificação, serviços de infraestrutura que designa o conjunto de obras e sistemas necessários para adequar uma parte do território a ser efetivamente aproveitada segundo as destinações estabelecidas pelos instrumentos de planejamento urbano em vigor mediante convênios e contratos (TERRACAP, 2021). Em nossa análise

documental, verificamos que a Terracap fornece serviços considerados essenciais ou estratégicos para a reconstrução econômica do país.

Sendo a resolução das competências orgânicas um dos princípios fundamentais de todo o ordenamento jurídico da empresa, seus órgãos colegiados, postos no Art. 4º, visam tópicos essenciais para o funcionamento público, tais como: I – Assembleia Geral; II- Conselho de Administração; III- Conselho Fiscal; IV- Diretoria Colegiada; V- Comitê de Auditoria – COAUD; e VI- Comitê de Elegibilidade Estatutário – COEST (TERRACAP, 2021).

No art. 5º, do Título II, por exemplo, salienta-se que a Assembleia Geral consiste em um órgão colegiado de deliberação pertinente aos propósitos empresariais, tendo suas atribuições determinadas pelo Estatuto Social (idem).

As ementadas determinadas no regime interno da Terracap chama a atenção do legislador evidentemente consciente da necessidade de se regulamentar e de se racionalizar questões que viabilizem o bom serviço prestado para os órgãos públicos. Nesse contexto, em seu Capítulo II, Art. 24º, diz-se que:

Art. 24. À Diretoria de Administração e Finanças – DIRAF, unidade orgânica de direção superior, compete: I- planejar, coordenar e controlar o desenvolvimento das atividades da Assessoria; da Gerência de Administração; da Gerência de Compras; da Gerência de Gestão de Pessoas; da Gerência Financeira; da Gerência de Contabilidade; da Gerência de Administração de Recebíveis Imobiliários; e da Gerência de Informática; II- decidir sobre os assuntos e estabelecer diretrizes para administração, execução e acompanhamento dos processos de gestão financeira e execução orçamentária; de gestão contábil; de gestão tributária; de gestão administrativa, documental, de patrimônio e de materiais; de gestão de recebíveis; de gestão de compras e de contratos e convênios; de gestão de pessoas e de segurança e medicina do trabalho; e de gestão da tecnologia da informação; (TERRACAP, 2021, p.16)

Esse segundo tópico que trata das diretrizes administrativas, parece surgir essencialmente para facilitar, por meio de formas corporativas, a atividade da Terracap na economia, tornando-a substancialmente mais flexível do que o dirigismo econômico inicial, caracterizado quase exclusivamente por rígidos órgãos públicos-econômicos (TERRACAP, 2021). Com o tempo, contornaram-se as regras de finanças impostas aos organismos públicos, também e sobretudo a nível supranacional, além de ter se contornado ainda a regra da concorrência pública para o acesso ao trabalho nas empresas participadas; favoreceu-se, ainda, o regime de responsabilidade dos administradores. Tudo isto foi acompanhado de um aumento

exponencial da despesa pública, com a constituição de entidades de participação mista.

Essas resoluções de integridade deveriam ter sido introduzidas pelas legislações pontuais há anos – embora, pelo menos, sua aplicação tenha se intensificado mais ao longo dos últimos tempos –. De toda maneira, essa demora teve como efeito desvios de conduta cada vez mais evidentes em relação ao modelo corporativo dos serviços públicos. Para evitá-los, a Terracap, em seu regime interno, regulamentou leis que proporcionam as melhores maneiras de se prestar serviços adequados dentro das condutas de integridade previstas em seus códigos.

## **2.9. COMISSÃO DE ÉTICA**

A Comissão de Ética da TERRACAP foi instituída por meio da Portaria nº 126/2016-PRESI, de 01 de julho de 2016, considerando os preceitos trazidos pelo Decreto nº 37.297, de 29 de abril de 2016, que aprovou, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, o Código de Conduta da Alta Administração, o Código de Ética dos Servidores e Empregados Públicos Civis do Poder Executivo e que institui as Comissões de Ética do Poder Executivo do Distrito Federal, dentre outras providências.

A Comissão de Ética da TERRACAP é uma das estruturas de gestão que está diretamente relacionada à promoção da ética e das regras de conduta e integridade no âmbito da Empresa. Sua atuação ocorre de forma transparente e acessível a todos, cabendo a qualquer cidadão denunciar a ela quaisquer ações de seus empregados que se façam contrariamente à ética da empresa. A Comissão se coloca à disposição dos seus colaboradores para que estes tenham consciência acerca do que caracterizaria tais condutas, e, constatada possível ocorrência de ilícitos penais, civis, de improbidade administrativa ou de infração disciplinar, ela encaminhará cópia dos autos à Divisão de Corregedoria para apuração, sem prejuízo da adoção das demais medidas de sua competência.

## **2.10. CANAL DE DENÚNCIA**

Na Terracap, o canal de denúncia, conforme recomendado pela lei da Estatais no art. 9, §1º e como visto no item 1.8 deste trabalho, está conectado ao Sistema de Gestão de Ouvidorias do Distrito Federal SIGO/DF, criado pela Lei nº 1896/2012 e pelo Decreto nº 36.462/2015, com a finalidade de garantir a participação popular e contribuir para desenvolver a cultura de cidadania e para aprimorar os serviços públicos prestados pelo Poder Executivo. Atualmente, o sistema é composto por 89 Ouvidorias de órgãos, entidades e Administrações Regionais do Poder Executivo do Distrito Federal.

O cidadão tem a possibilidade de realizar suas denúncias, acessando o Sistema OUV-DF (<http://www.ouv.df.gov.br>), ou ligando para o telefone 162. Após o registro, as manifestações são classificadas em uma Central (CQ - Controle de Qualidade) e enviadas aos órgãos, entidades ou Administrações Regionais do Distrito Federal, que possuirão o prazo improrrogável de 20 dias para o oferecimento de resposta ao cidadão.

Apenas no caso de denúncias, o prazo poderá ser prorrogado, uma única vez, por igual período. O atendimento também pode ser realizado de forma presencial na sala da Ouvidoria, no edifício sede da TERRACAP.

## **2.11. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO**

Foi apresentado neste capítulo os instrumentos e mecanismos do programa de integridade utilizado pela Terracap. Como já mencionado, o programa foi implantado em 2019 com um período de 4 (quatro) anos de implementação, sendo a conclusão prevista para 2022.

O programa de integridade utilizado na Terracap apresenta os principais instrumentos abordados na Revisão Bibliográfica do capítulo 2, tais como: Código de Conduta e Integridade, Políticas de conformidade (Compliance), Apoio da Alta administração, Gerenciamento de Risco e monitoramento.

Assim, com o objetivo de avaliar a aderência ao programa de integridade pelos empregados da Terracap, serão aplicados questionários de nível gerencial, de forma que se possa avaliar a percepção dos principais pontos do Programa de integridade por parte dos entrevistados. A metodologia utilizada será apresentada no capítulo 3, sendo que a análise e a discussão dos resultados da pesquisa serão realizadas no capítulo 4.

3

## **CAPÍTULO 3 – PESQUISA EMPÍRICA – A PERCEPÇÃO DA GERÊNCIA DA TERRACAP SOBRE O PROGRAMA DE INTEGRIDADE.**

### **3.1. INTRODUÇÃO**

No capítulo anterior, apresentamos o programa de integridade da Terracap e seus principais instrumentos. No presente capítulo, será apresentado a metodologia utilizada na pesquisa empírica sobre a percepção dos gerentes da Terracap em relação ao Programa de Integridade em implementação na empresa.

### **3.2. DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA**

Levando em consideração o que dizem Freitas e Prodanov (2013), a metodologia de pesquisa pode ser dividida segundo a relação entre os seus objetivos, as suas abordagens, a técnica, a coleta de dados e os procedimentos de análise a serem utilizados. Para a realização deste estudo foi utilizada uma metodologia de pesquisa com fontes de dados primária, com uma abordagem qualitativa, com procedimento descritivo e com levantamento de dados de caráter bibliográfico, baseado na revisão de artigos, de livros e documentos. Para Freitas e Prodanov (2013), a abordagem qualitativa da pesquisa:

(...) considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Esta não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. Tal pesquisa é descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem. (FREITAS e PRODANOV, 2013, p.70).

Ao contrário da metodologia quantitativa, que se preocupa com amostras amplas e com informações numéricas, a metodologia qualitativa permite trabalhar com amostras menores e analisar os dados considerando os seus aspectos sociais e psicológicos, por exemplo. Isso se justifica pelo fato de a pesquisa qualitativa surgir da

necessidade de responder inquietações particulares, elucidando uma realidade complexa e contextualizada que não pode ser quantificada.

Minayo se refere à pesquisa qualitativa da seguinte forma:

Ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores, atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1993, pp. 21 – 22).

Como a interpretação dos dados pelo pesquisador é o que determina o resultado da pesquisa qualitativa, é preciso que ele tenha cuidado ao escolher e adotar um quadro teórico; porém, ele também não pode se deixar influenciar exageradamente a ponto de que os resultados obtidos se encaixem no viés da sua hipótese, o que acarretaria na desconsideração de processos importantes e na dubiedade da verdade científica obtida. Encontrar a mediação entre a teoria escolhida e o respectivo estudo é um dos desafios do pesquisador nessa abordagem. Dentro da abordagem qualitativa, a presente pesquisa se encaixa no tipo estudo de caso, pois tem como foco a realidade profissional dos gestores da Terracap. Nas palavras de Ludke e André, os estudos de caso:

Enfatizam a “interpretação em contexto”. Um princípio básico desse tipo de estudo é que, para uma apreensão mais completa do objeto, é preciso levar em conta o contexto em que ele se situa. Assim para compreender melhor a manifestação geral de um problema, as ações, as percepções, os comportamentos e as interações das pessoas devem ser relacionados à situação específica onde ocorrem ou à problemática determinada a que estão ligadas. (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p.18-19)

Ainda segundo esses autores, os “estudos de caso buscam retratar a realidade de forma complexa e profunda” (LUDKE, ANDRÉ, 1986, p.18). Para Ludke e André, o desenvolvimento de um estudo de caso se caracteriza por três fases, sendo elas a fase exploratória, a fase de coleta de dados e a fase da análise e da interpretação. Embora as fases sejam distintas uma das outras, elas se fundam em diversos momentos da pesquisa, sendo difícil separá-las com precisão.

Na fase exploratória deste trabalho, foi realizado um levantamento bibliográfico com o intuito de promover um aprofundamento teórico, que auxilie na compreensão sobre os programas de Integridade. Foram utilizados livros, artigos, sites e normativos da empresa Terracap.

Para obter os dados da pesquisa, foi estabelecido contato com os empregados da Terracap, com base em entrevistas semiestruturadas. Para tal, a entrevista foi realizada por meio da internet, de forma a

cumprir os protocolos de distanciamento social determinados pelos decretos estaduais e federais. As entrevistas tiveram como base o questionário em anexo (Apêndice A).

Os empregados entrevistados foram todos os gerentes da empresa Terracap. A escolha pelo nível gerencial deveu-se ao fato de serem eles os principais envolvidos com a gestão de riscos da empresa, conforme abordado no capítulo 2 e também, conforme se destaca na política de *compliance* da Terracap:

O propósito do *Compliance* é o de aprimorar a conformidade dos processos para, dentre outros objetivos, fortalecer a ética, a integridade e a transparência, **de forma a assistir os gestores no gerenciamento do risco de compliance**, o qual pode ser definido como o risco de sanções legais ou regulamentares, perdas financeiras ou mesmo perdas reputacionais em decorrência da falta de observância às disposições legais, regulamentares e ao Código de Conduta e Integridade da Empresa. (TERACAP, *Política de compliance*, p.4)

Além disso, e como se trata de um programa ainda em implementação, os gerentes, em tese, devem ser os primeiros a realizar seu treinamento conforme o Programa de Integridade da empresa:

Para propagar os novos preceitos de Governança Corporativa, a Controladoria Interna, juntamente com a área de *Compliance*, Gestão de Risco e Corregedoria, **promoveu oficinas técnicas para as Gerências da Empresa**, com a participação de dezenas de empregados, visando disseminar a necessidade de adoção de boas práticas de governança. (TERRACAP *Programa de Integridade*, p. 5, grifo nosso).

e,

Incumbiu-se, também, em conjunto com as demais unidades da Controladoria Interna, da promoção de oficinas informativas, **inicialmente para os gerentes da Companhia**, a respeito das inovações da Lei nº 13.303/16, notadamente às relacionadas à governança corporativa e às funções de *compliance*, gestão de riscos e correição. (Ibid. p.28, grifo nosso).

O questionário foi organizado de acordo com os assuntos abordados na revisão bibliográfica do Capítulo 1 e com os temas do programa de integridade da Terracap, abordados no Capítulo 2. Assim, os temas escolhidos abordam os seguintes pontos em relação ao programa de Integridade da Terracap: Apoio da Alta Administração, *Compliance*, Gerenciamento de riscos, Comunicação e Código de conduta e Integridade. Na tabela abaixo são apresentadas as afirmativas aplicadas no questionário:

**Tabela 1 - Afirmações aplicadas no questionário**

O comprometimento da Alta administração é relevante para a Terracap.
Na Terracap, a Alta Administração promove programas de integridade, dentre os quais o <i>compliance</i> .
Na Terracap, o <i>compliance</i> se inicia pela gerência e gradualmente estende-se aos mais altos níveis administrativos.
A independência da área de <i>compliance</i> é primordial para a minha organização, que está envolvida diariamente em reuniões estratégicas.
Na minha organização, as políticas de contratação de terceiros são eficazes.
As políticas de conflitos de interesses são claras e definidas na minha organização.
A comunicação ocorre de forma regular, clara e contínua na minha organização, o que reforça os objetivos do programa de integridade.
A administração da Terracap é comprometida; todavia, sem que se rompam paradigmas já estabelecidos.
O Código de Conduta e de Ética da Terracap reflete a nova lei anticorrupção em vigor no Brasil.
A Terracap implementa uma política anticorrupção.
A Terracap já implementou um programa de integridade.
Na Terracap, existe uma relação íntima entre a área de negócios e a área de <i>compliance</i> .
A área de <i>Compliance</i> é independente na Terracap.
A Terracap constrói, elabora e aprova a divulgação das políticas internas.
Na Terracap, a comunicação é essencial no contexto do <i>compliance</i> .
Na Terracap, a comunicação é padronizada a fim de atingir o público interno e externo
A Terracap se utiliza da gestão de riscos a fim de preservar sua imagem corporativa, seja internamente ou externamente.

Na Terracap, quando existe baixo risco, a empresa o aceita e lida com os resultados imediatamente.
A Terracap usa a gestão de riscos a fim de minimizar a probabilidade de fraudes.
Na Terracap, o <i>Compliance</i> é tido como um parceiro.
Na Terracap, o profissional de Compliance participa da rotina da empresa.
Quando o assunto é <i>compliance</i> , a minha organização está melhorando continuamente.
Na minha organização, o programa de integridade é efetivo.

Para a resposta dos questionários, foi utilizado o método da escala de Likert. De acordo com Appolinário, a escala de Likert pode ser definida como um “tipo de escala de atitude na qual o respondente indica seu grau de concordância ou discordância em relação a determinado objeto” (APPOLINÁRIO, 2007, p. 81).

Aguiar, Correia e Campos assim conceituam a escala de Likert:

É uma das escalas de autorrelato mais difundida, consistindo em uma série de perguntas formuladas sobre o pesquisado, onde os respondentes escolhem uma dentre várias opções, normalmente cinco, sendo elas nomeadas como: Concordo muito, Concordo, Neutro/indiferente, Discordo e Discordo muito. (AGUIAR; CORREIA; CAMPOS, 2011, p.2).

Dessa forma, utilizando o método da escala Likert, o questionário utilizado nessa pesquisa foi elaborado com 23 assertivas para as quais os respondentes deveriam manifestar sua concordância ou discordância mediante as seguintes diferenciais semânticas: Concordo Totalmente, Concordo, Concordo em parte, Discordo e Discordo Totalmente.

Por fim, é necessário sistematizar os dados com o intuito de classificá-los e organizá-los, e assim viabilizar relações e interpretações com base no universo pesquisado. Para tanto, serão construídos gráficos que “devem [,] antes de tudo [,] refletir os propósitos da pesquisa, sendo os outros critérios: homogeneidade interna, heterogeneidade externa, inclusividade, coerência e plausibilidade” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 43). A obtenção dos dados e sua análise serão discutidas no capítulo 5.



## CAPÍTULO 4 - ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

### 4.1. DESCRIÇÃO DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

Foram entrevistados 23 empregados públicos da TERRACAP, sendo que todos ocupam cargos de gerência na empresa. No entanto, obtivemos somente 15 respostas, sendo os respondentes 13 homens e 2 mulheres. A idade média dos gerentes é de 45 anos. As entrevistas foram realizadas no período de julho a setembro de 2021.

### 4.2. ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS DADOS COLETADOS

Com base no questionário aplicado aos gestores, foi possível aferir os dados da tabela seguinte. Para cada item, pode-se ver na linha correspondente o número do entrevistado que optou por cada resposta. Por exemplo, para a afirmação “o comprometimento da Alta administração é relevante para a Terracap”, 3 entrevistados concordaram totalmente, 11 concordaram, 1 concordou em parte e nenhum entrevistado discordou.

Tabela 2 – Resultados do Questionário

QUESTIONÁRIO	Concordo Totalmente	Concordo	Concordo em Parte	Discordo	Discordo Totalmente
O comprometimento da Alta administração é relevante para a Terracap.	3	11	1	0	0
Na Terracap, a Alta Administração promove programas de integridade, dentre os quais o <i>Compliance</i> .	1	7	6	1	0
Na Terracap, o <i>compliance</i> se inicia pela gerência e gradualmente estende-se aos mais altos níveis administrativos.	0	2	11	1	0

**Tabela 2 – Resultados do Questionário**

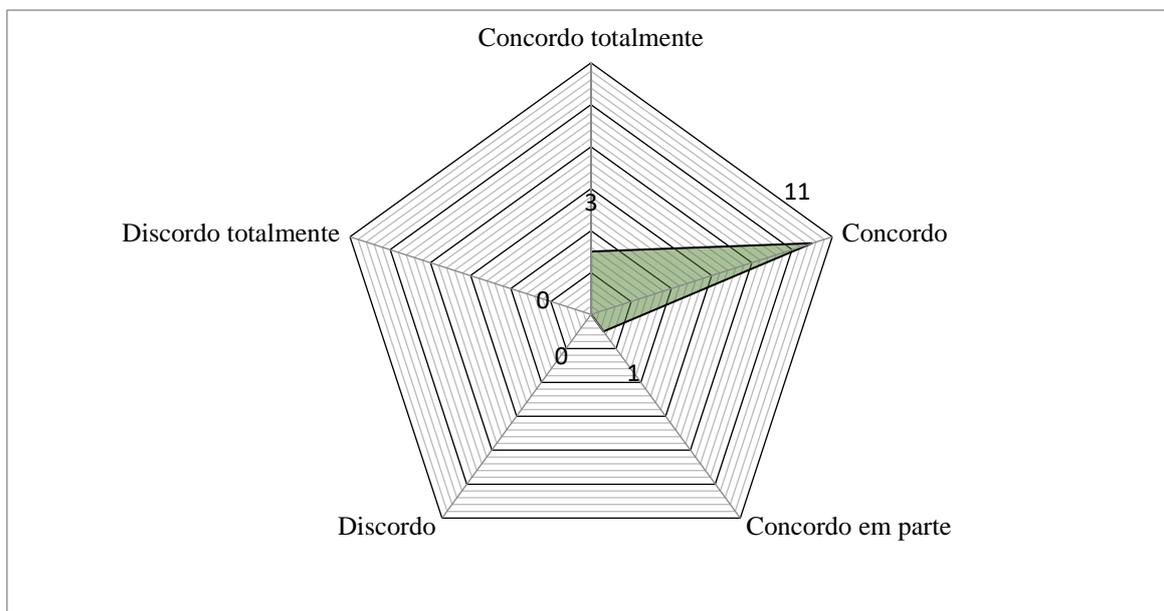
QUESTIONÁRIO	Concordo Totalmente	Concordo	Concordo em Parte	Discordo	Discordo Totalmente
A independência da área de <i>compliance</i> é primordial na minha organização, que está envolvida diariamente em reuniões estratégicas	1	5	5	4	0
Na minha organização, as políticas de contratação de terceiros são eficazes	0	2	8	4	1
As políticas de conflitos de interesses são claras e definidas na minha organização.	0	2	5	7	1
A comunicação ocorre de forma regular, clara e contínua na minha organização, o que reforça os objetivos do programa de integridade	0	0	8	5	2
A administração da Terracap é comprometida; todavia, sem que se rompam paradigmas já estabelecidos.	0	2	9	3	1
O Código de Conduto e Ética da Terracap reflete a nova lei anticorrupção em vigor no Brasil.	1	8	5	1	0
A Terracap implementa uma política anticorrupção.	0	4	6	5	0
A Terracap já implementou um programa de integridade.	0	8	6	1	0
Na Terracap, existe uma relação íntima entre a área de negócios e a área de <i>compliance</i> .	0	0	6	8	1
A área de <i>Compliance</i> é independente na Terracap.	0	3	9	3	0

**Tabela 2 – Resultados do Questionário**

QUESTIONÁRIO	Concordo Totalmente	Concordo	Concordo em Parte	Discordo	Discordo Totalmente
A Terracap constrói, elabora e aprova a divulgação das políticas internas.	0	7	8	0	0
Na Terracap, a comunicação é essencial no contexto do <i>compliance</i> .	0	10	3	2	0
Na Terracap, a comunicação é padronizada a fim de atingir o público interno e externo	0	1	8	6	0
A Terracap se utiliza da gestão de riscos a fim de preservar sua imagem corporativa, seja internamente ou externamente.	0	2	10	2	1
Na Terracap, quando existe baixo risco, a empresa o aceita e lida com os resultados imediatamente.	0	3	5	6	1
A Terracap usa a gestão de riscos a fim de minimizar a probabilidade de fraudes.	0	4	8	3	0
Na Terracap, o <i>Compliance</i> é tido como um parceiro	0	6	5	3	1
Na Terracap, o profissional de <i>Compliance</i> participa da rotina da empresa	0	5	5	5	0
Quando o assunto é <i>compliance</i> , a minha organização está melhorando continuamente.	0	6	9	0	0
Na minha organização, o programa de integridade é efetivo.	0	1	11	3	0

Fonte: Elaborado pelo Autor.

**Gráfico 1 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “o comprometimento da Alta administração é relevante para a Terracap”.**



Fonte: Elaborado pelo Autor.

Em se tratando da primeira afirmativa: “o comprometimento da Alta administração é relevante para a Terracap”, 20% dos entrevistados (3) marcaram que concordam totalmente, enquanto 73,3% (11) afirmaram concordar, apenas. Já dentre aqueles que concordaram em parte, 6,6% (1) marcaram a opção, enquanto nenhum dos entrevistados discordou ou discordou totalmente. Todas essas respostas são representadas no gráfico 1, em que a concordância com a afirmação se reflete na área escura do gráfico.

A predominância da concordância entre os entrevistados reflete os objetivos do programa de integridade implementado pela empresa:

O Programa de Integridade da TERRACAP tem como pilares: Apoio da Alta Administração, Conformidade, Gestão de Riscos, Controle Interno e Ética e será aprimorado continuamente, visando garantir sua efetiva aplicação, considerando as boas práticas adotadas pelo mercado e as orientações expedidas por órgãos reguladores (TERRACAP, 2019, p.4).

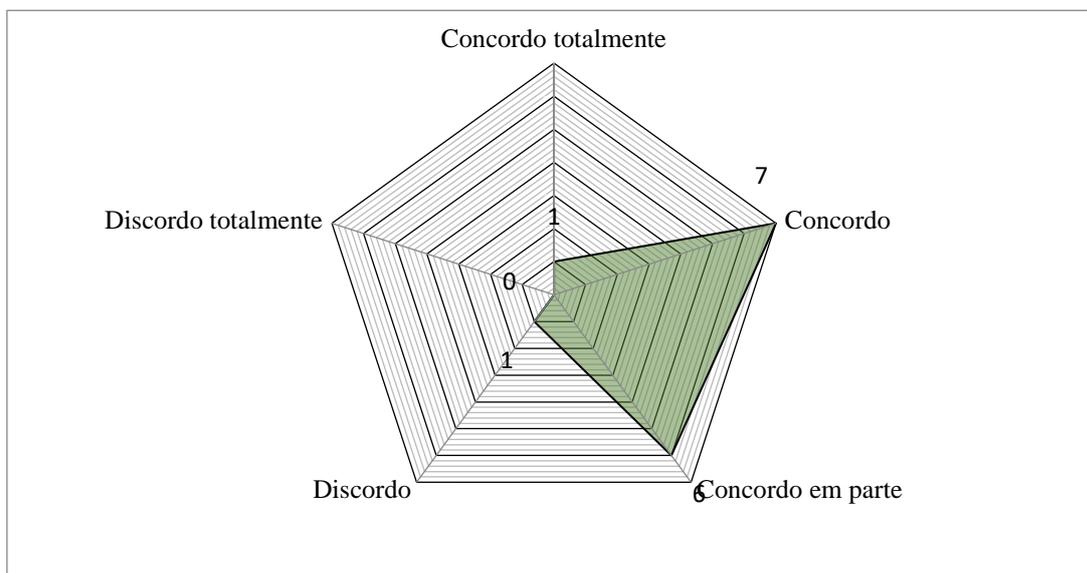
Segunda a opinião dos entrevistados, portanto, a Alta Administração da Terracap incorpora melhorias e práticas relativas à governança corporativa nas atividades desenvolvidas pela empresa, especialmente aquelas vinculadas diretamente à Lei nº 13.303/2016.

Importante ressaltar que o Estatuto Social dedica um capítulo especial aos aspectos da governança e transparência tutelados pela Alta Administração, sendo paralelamente instituídas a “Política de

Divulgação de Informações, a Política de Distribuição de Dividendos, a Política de Transações com Partes Relacionadas, a Política de Portavozes, a Política de Gestão de Riscos e a Política de Gestão de Pessoas” (TERRACAP, 2019, p.4).

No que tange à Alta Administração, esses elementos em conjunto servem para formar uma cultura de integridade em que as diretrizes éticas sejam alcançadas.

**Gráfico 2 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “na Terracap a Alta Administração promove programas de integridade, dentre os quais o Compliance”**



Fonte: Elaborado pelo Autor.

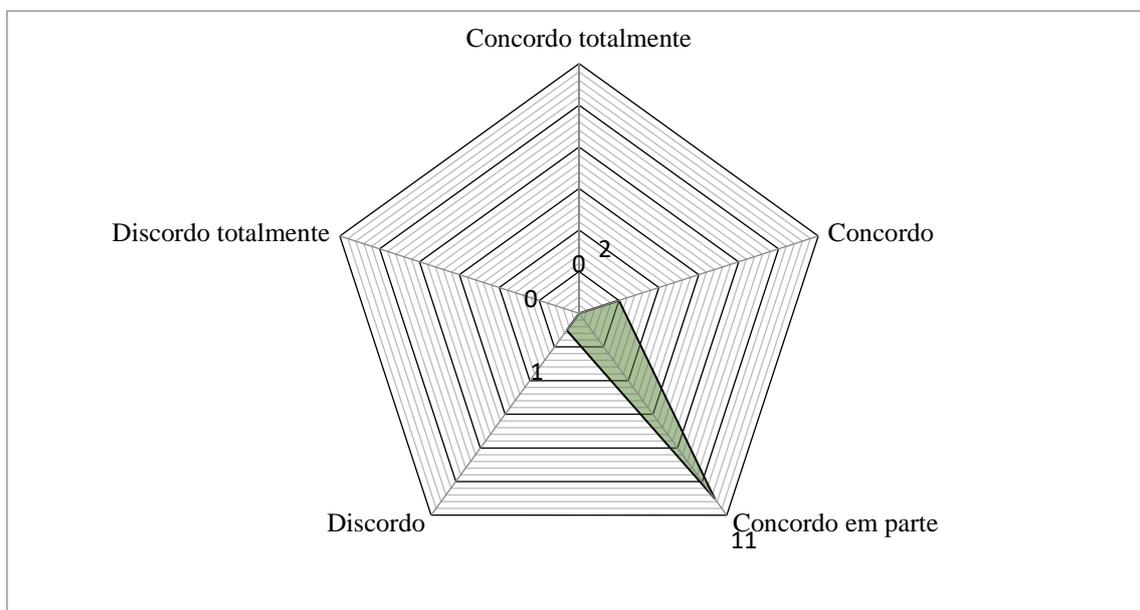
No que diz respeito à segunda afirmativa: “na Terracap, a Alta Administração promove programas de integridade, dentre os quais o *Compliance*”, 6,6% dos entrevistados (1), concordaram totalmente, ao passo que 46,6% apenas concordaram, 40% (6) concordaram em parte, 6,6% (1) discordaram, e nenhum dos entrevistados discordou totalmente. Essa distribuição das respostas se reflete na parte escura do gráfico 2.

Assim, a anuência dos gestores mostra não apenas o alinhamento da companhia ao programa de integridade da empresa, mas, sobretudo, sua relação com a Portaria nº 1.089/2018 da CGU, que tem por meta o estabelecimento de diretrizes e de orientações que visam a implementação de procedimentos viabilizadores de programas de integridade nas mais variadas entidades (TERRACAP, 2020).

Para a Terracap, o programa de integridade é absorvido pela rotina e estrutura da empresa, de modo que ele detecte e solucione as

causas e atividades fraudulentas, bem como os possíveis ilícitos da Administração.

**Gráfico 3 - Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “na Terracap o compliance se inicia pela gerência e gradualmente estende-se aos mais altos níveis administrativos.”**

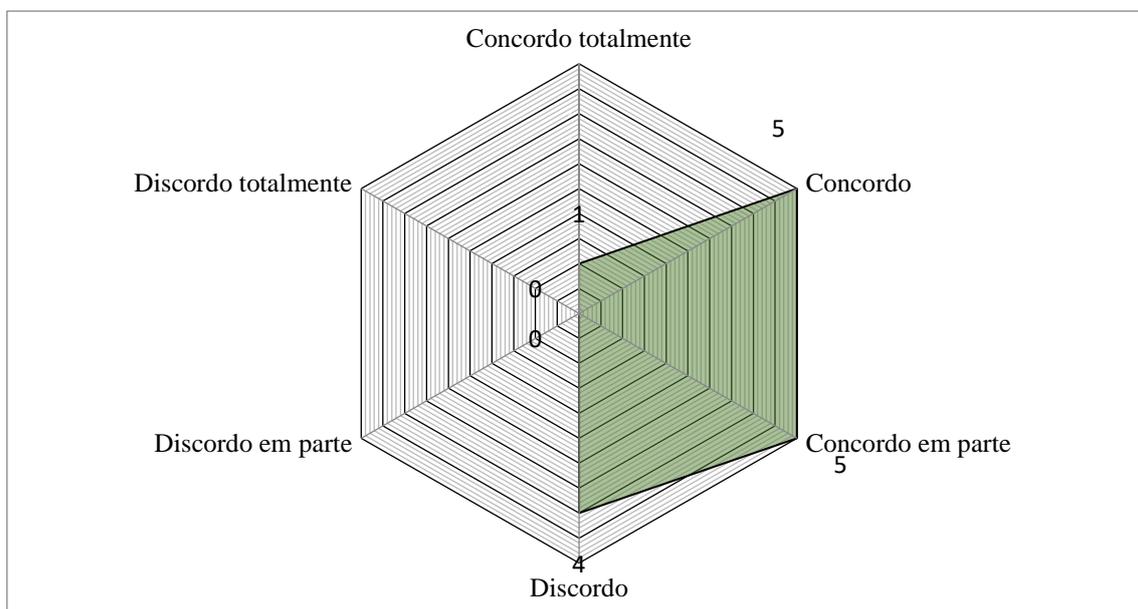


Fonte: Elaborado pelo Autor.

Acerca da terceira afirmativa: “na Terracap o *Compliance* se inicia pela gerência e gradualmente estende-se aos mais altos níveis administrativos”, nenhum dos entrevistados disse concordar totalmente, ao passo que 13,3% (2) concordaram e 73,3% (11) concordaram em parte. Sobre a discordância, 6,6% (1) marcaram a alternativa, não sendo registrado quaisquer outros que discordassem totalmente. Essa concentração na resposta “concordo em parte” está refletida na parte escura do gráfico 3.

Esse resultado representa as consequências da reestruturação da empresa, em que a Auditoria Interna (AUDIT), subordinou-se ao Conselho de Administração (CONAD), consequentemente desvinculando-se da Controladoria Interna (COINT), que, por sua vez, absorveu as atividades relacionadas à governança e ao *Compliance*; os dados são efeito, ainda, do respeito à gestão de riscos por parte de todas esferas gerenciais (TERRACAP, 2020).

**Gráfico 4 - Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a independência da área de compliance é primordial na minha organização, que está envolvida diariamente em reuniões estratégicas”**

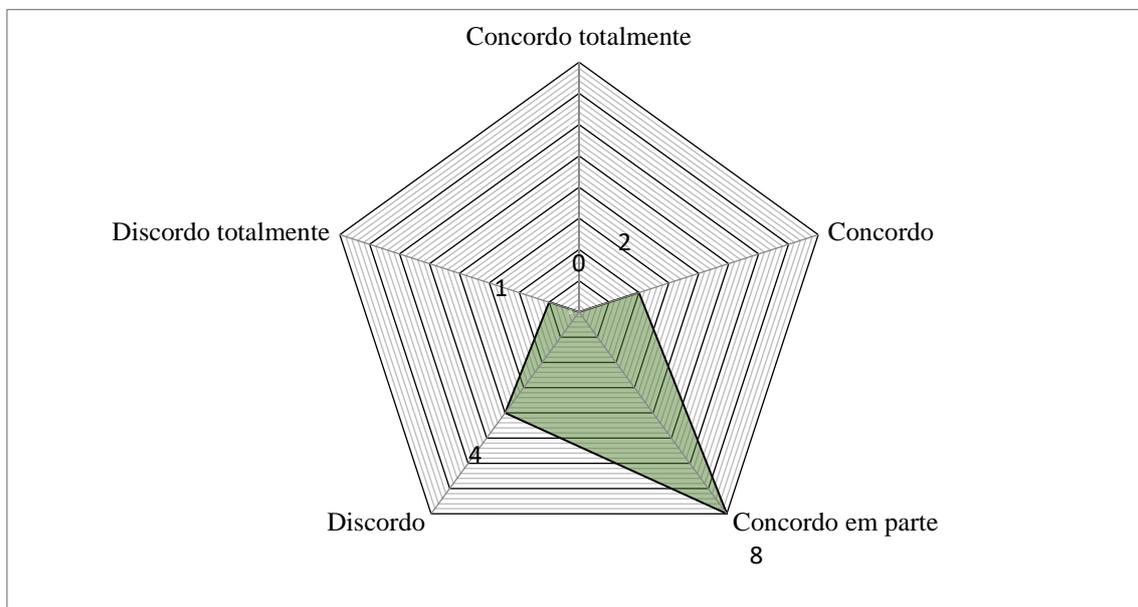


Fonte: Elaborado pelo Autor.

A quarta afirmativa: “a independência da área de *Compliance* é primordial na minha organização, que está envolvida diariamente em reuniões estratégicas” registrou que 6,6% (1) dos entrevistados concordavam totalmente e 33,3% (5), apenas, concordavam; mesmo percentual daqueles que concordavam em parte, ao passo que 26,6% discordavam. Nenhum dos entrevistados discordou totalmente da afirmativa. Essa melhor distribuição entre as respostas está refletida na área escura do gráfico 4. Note que o formato dessa área é diferente dos gráficos 1, 2 e 3, em que houve concentração em uma ou duas das respostas.

Os dados revelam uma concordância majoritária dos entrevistados, fato que reflete a estrutura hierárquica da empresa, porquanto “entendeu-se que, a partir das alterações no Estatuto, haverá preservação da independência e da robustez institucional para o desempenho das atividades” (TERRACAP, 2019). Sendo tal conceito, portanto, igualmente presente no conjunto de princípios que sustentam a empresa na prática.

**Gráfico 5 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “Na minha organização as políticas de contratação de terceiros são eficazes”**



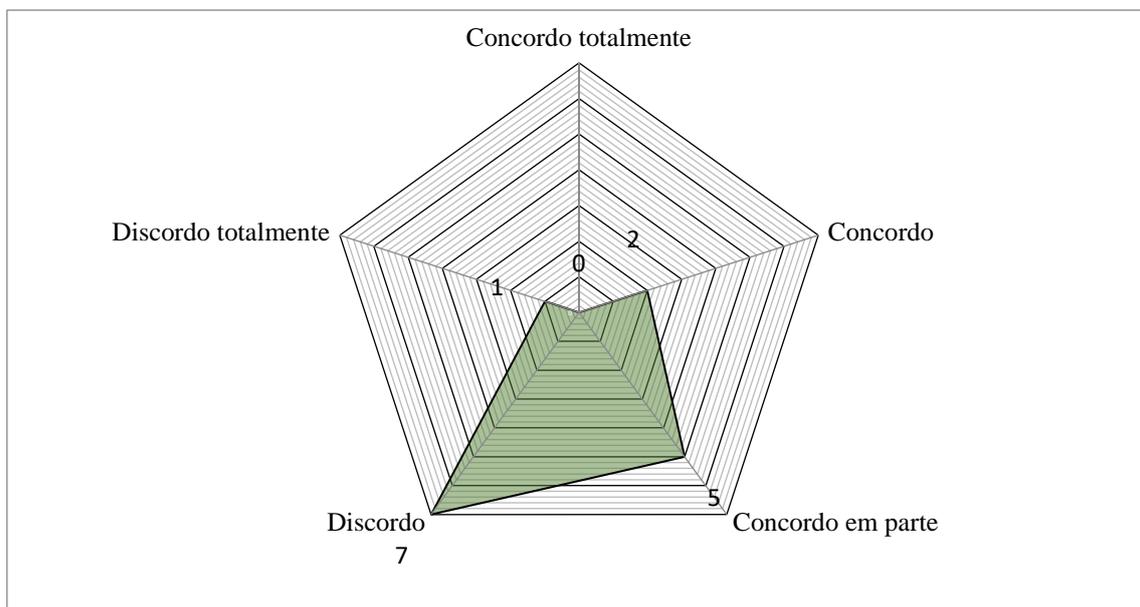
Fonte: Elaborado pelo Autor.

Sobre a quinta afirmativa: “na minha organização, as políticas de contratação de terceiros são eficazes”, nenhum dos entrevistados concordou totalmente, 13,3% (2) concordaram, 53,3% (8) concordaram em parte, 26,6% (4) discordaram, enquanto 6,6% (1) discordaram totalmente. Essas respostas estão refletidas na área escura do gráfico 5.

Mesmo com uma concordância da maioria dos entrevistados, cinco gestores discordaram da questão, mesmo que a eliminação do conflito de interesses seja pauta presente e intente impedir que “o interesse particular se sobreponha ao interesse público”, vetando-se “à contratação do próprio empregado ou dirigente da TERRACAP, como pessoa física, bem como à participação dele em processos licitatórios, na condição de licitante” (TERRACAP, 2019, p.22).

Mais ainda, no que tange às licitações, a Terracap exige que tais contratos sejam firmados tendo em vista a necessidade de as empresas contratadas implementarem programas de integridade “em cumprimento com a Lei nº 6.308 de 13 de junho de 2019, para celebração de contrato, consórcio, convênio, concessão, parceria público-privada e qualquer outro instrumento ou forma de avença similar” (idem, p. 23).

### Gráfico 6 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “As políticas de conflitos de interesses são claras e definidas na minha organização”



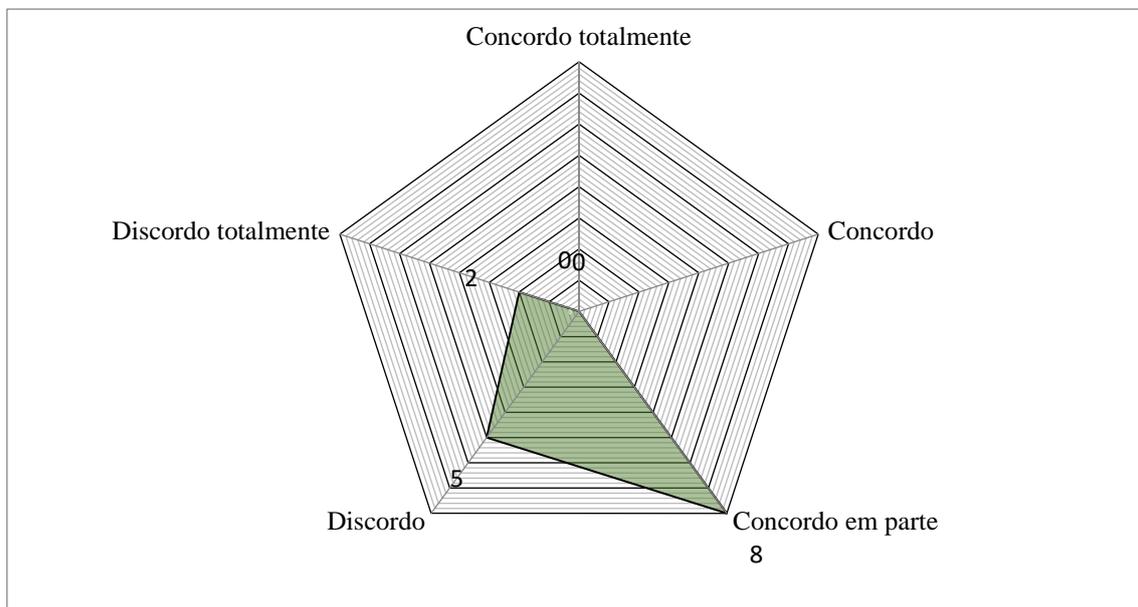
Fonte: Elaborado pelo Autor.

Com a sexta afirmativa: “As políticas de conflitos de interesses são claras e definidas na minha organização”, não houve quem concordasse totalmente, ao passo que 13,3% (2) apenas concordaram. Já 33,3% (5) concordaram em parte, enquanto 46,3% (7) discordaram, e 6,6% (1) discordaram totalmente.

Tal relação revela uma predominância da discordância entre os gestores, mesmo que tais conflitos figurem no âmbito das gestões de risco internamente regulamentadas, conforme expresso pela empresa:

A gestão de riscos de integridade, que são aqueles riscos decorrentes de atos de corrupção, fraude, abuso de poder, conflitos de interesse, nepotismo, desvio de recursos e outros, é uma das categorias de riscos a ser monitorada pela unidade responsável pelo auxílio das matrizes de risco da TERRACAP (TERRACAP, 2019, p. 27).

**Gráfico 7 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a comunicação ocorre de forma regular, clara e contínua na minha organização, o que reforça os objetivos do programa de compliance”.**

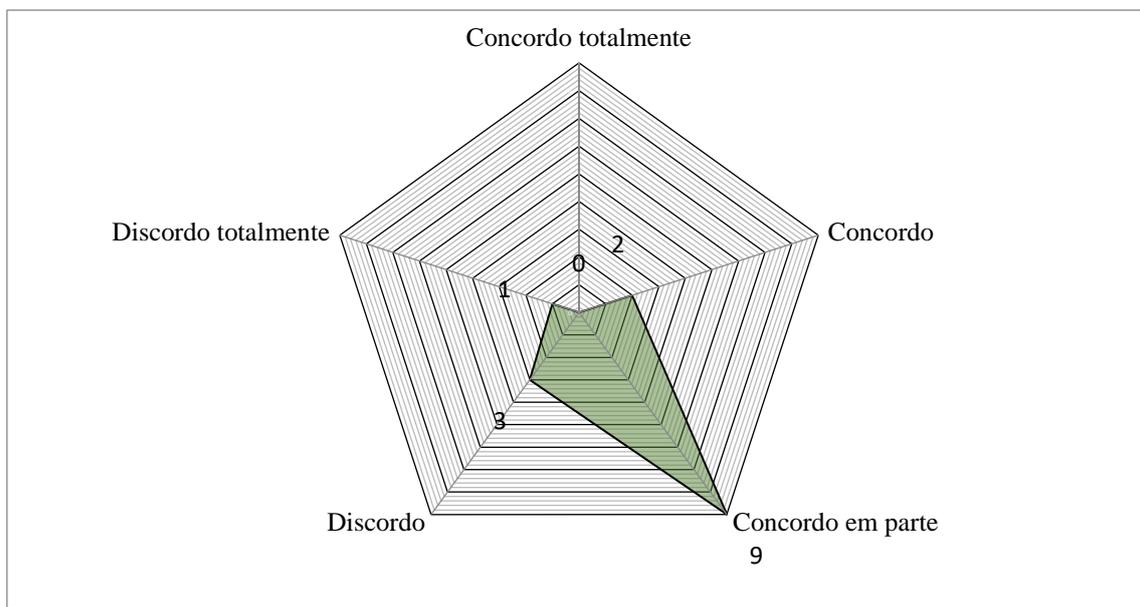


Fonte: Elaborado pelo Autor.

A sétima afirmativa: “a comunicação ocorre de forma regular, clara e contínua na minha organização, o que reforça os objetivos do programa de *Compliance*”, não registrou quem concordasse totalmente ou apenas concordasse com a afirmativa. Já aqueles que concordam em parte correspondem a 53.3 % (8), ao passo que 33.3 % (5) discordam, enquanto 13.3% (2) discordaram totalmente. Essas respostas estão refletidas na área escura do gráfico acima.

Essa foi outra relação que evidenciou uma divisão de opiniões entre os entrevistados, mesmo a comunicação sendo fator preponderante na Política de Gestão de Pessoas, que determina: “I - desenvolver técnicas gerenciais que contribuam para a melhoria da comunicação interna entre as unidades orgânicas e inorgânicas, do acesso à informação e do engajamento dos empregados para os resultados pretendidos” (TERRACAP, 2019, pp.16-17).

**Gráfico 8 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a administração da Terracap é comprometida; todavia, sem que se rompam paradigmas já estabelecidos”**

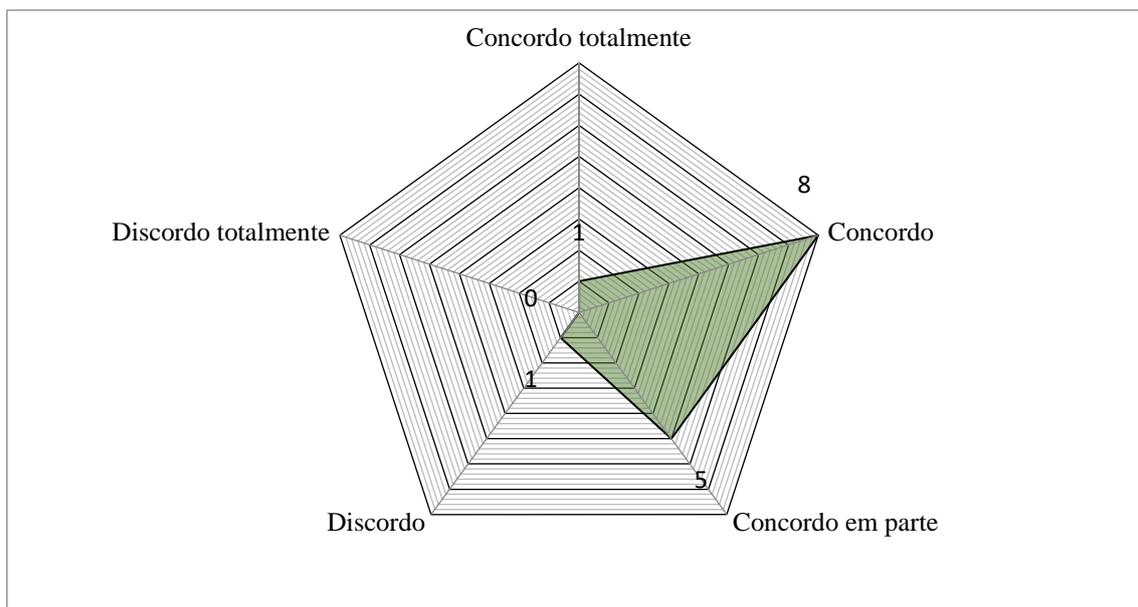


Fonte: Elaborado pelo Autor.

A oitava afirmativa: “a administração da Terracap é comprometida; todavia sem que se rompam paradigmas já estabelecidos”, não contou com ninguém que concordasse totalmente, enquanto 13,3% (2) apenas concordaram. Daqueles que concordaram em parte, registrou-se 60% (9), enquanto os que discordam foram 20% (3) e enquanto 6,6% (1) discordaram totalmente. Os resultados podem ser observados no gráfico 8.

A expressiva concordância, mesmo que em parte, revela que as práticas tradicionais da empresa vêm sofrendo inúmeras modificações a partir da implementação do programa de integridade, com o qual a alta administração, mediante a Lei nº 13.303/2016, aprimoraria e incorporaria práticas de governança em sua organização: “vale destacar as alterações ocorridas no Estatuto Social, que criou um capítulo dedicado à Governança e Transparência, incluindo diversas determinações de práticas a serem seguidas na Empresa” (TERRACAP, 2019, p.4), a fim de disseminar uma cultura ética, integrada e eficaz no que tange ao ambiente corporativo.

### Gráfico 9 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “o Código de Conduto e Ética da Terracap reflete a nova lei anticorrupção em vigor no Brasil”

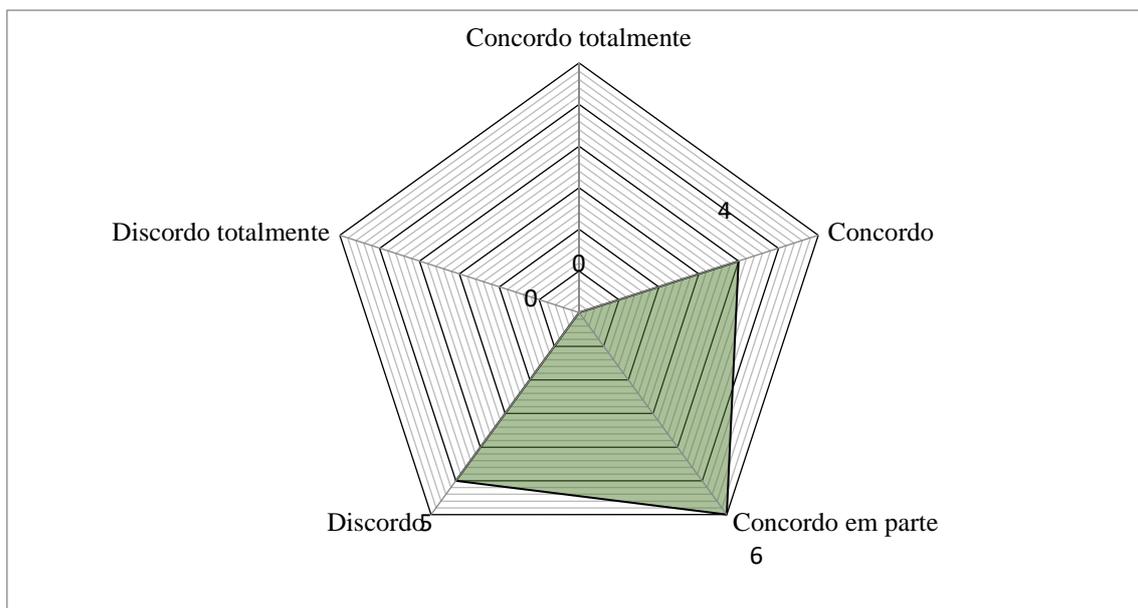


Fonte: Elaborado pelo Autor.

A nona afirmativa: “o Código de Conduta e ética da Terracap reflete a nova lei anticorrupção em vigor no Brasil”, contou com 6,6% (1) de entrevistados que concordavam totalmente, enquanto 53,3% (8) apenas concordaram. Nesse cenário, 33,3% (5) concordaram em parte, enquanto 6,6% (1) discordaram. Não houve registro de quem discordasse totalmente. Essas respostas estão refletidas na forma da área escura do gráfico acima.

A anuência dos gestores à assertiva relaciona-se com a aplicação do programa de integridade, tendo em vista que ele se alinha: “aos princípios, às diretrizes da Política Corporativa Anticorrupção e aos princípios da Política de Controles Internos e *Compliance*” (TERRACAP, 2019, p. 18). Ademais, os treinamentos sobre ética e integridade voltados aos colaboradores possuem foco na governança corporativa. Eles têm o intuito de capacitar os administradores e funcionários a fim de se combater atos ilícitos – como fraudes e desvios de cunho ético –, buscando assim fortalecer as boas práticas por meio de palestras e cursos oferecidos, todos direcionados e sustentados pela Lei nº 12.846/2013, Lei Anticorrupção (idem, p.30).

### Gráfico 10 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a Terracap implementa uma política anticorrupção”.



Fonte: Elaborado pelo Autor.

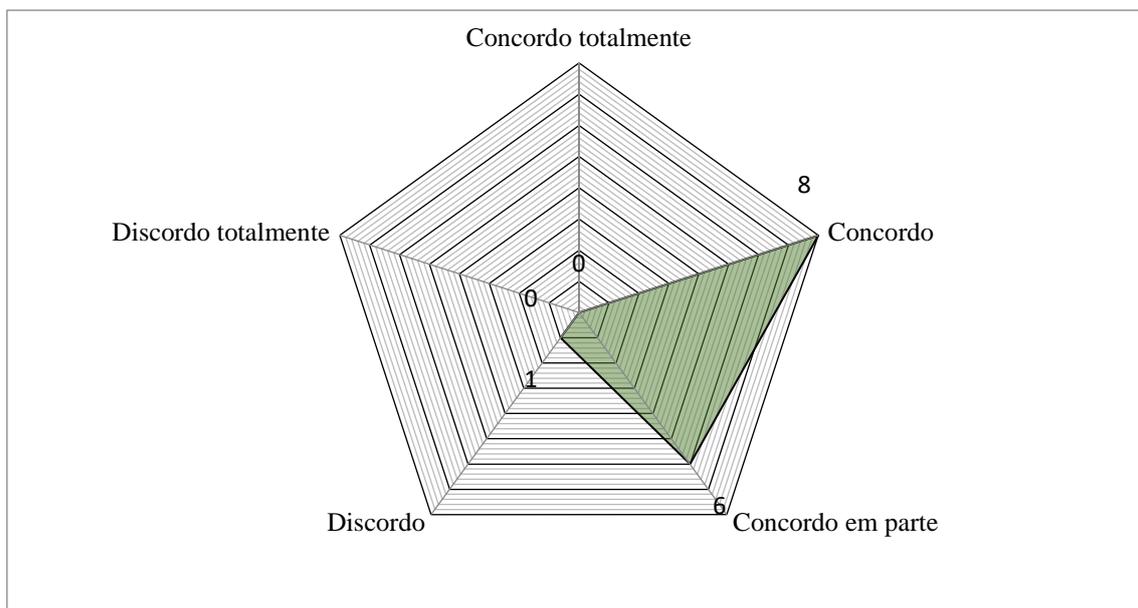
A décima afirmativa: “a Terracap implementa uma política anticorrupção” não contou com registros de entrevistados que concordassem totalmente, enquanto 26,6% (4) apenas concordaram, ao passo que 40% (6) concordaram em parte. Entre aqueles que discordaram, registraram-se 33,3% (5), enquanto não houve registro daqueles que discordassem totalmente. Mais uma vez, o formato da área escura do gráfico 10 reflete essas respostas.

Novamente, os dados representam a divisão de opiniões entre os entrevistados, de modo que é possível se questionar se o modo como os programas de integridade estão sendo implantados na prática são efetivos, mesmo que “no Sistema de Governança Corporativa da TERRACAP, o *Compliance* tenha o papel de ampliar e consolidar as ações de fomento à integridade, à conduta ética e à transparência” (TERRACAP, 2019, p. 15), e ainda que as leis que rejam a política interna dessa empresa façam parte do programa de integridade. Como se sabe, os programas são sustentados:

na Lei nº12.527/2011 (Acesso à Informação), na Lei nº 12.813/2013 (Conflito de Interesses), na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), na Lei nº 13.303/2016 (do Estatuto Jurídico das Empresas Estatais) e no Decreto nº 37.302/2016 (Práticas gerenciais em Gestão de Riscos e Controle Interno) (TERRACAP, 2019, p. 15).

O conjunto de respostas põem sua condução em xeque, do ponto de vista prático, legal e organizacional, visto que o objetivo central do programa, ou seja, o de combate à corrupção, é interpretado de forma duvidosa pelos seus próprios gestores (TERRACAP, 2020).

### Gráfico 11 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a Terracap já implementou um programa de Compliance.”

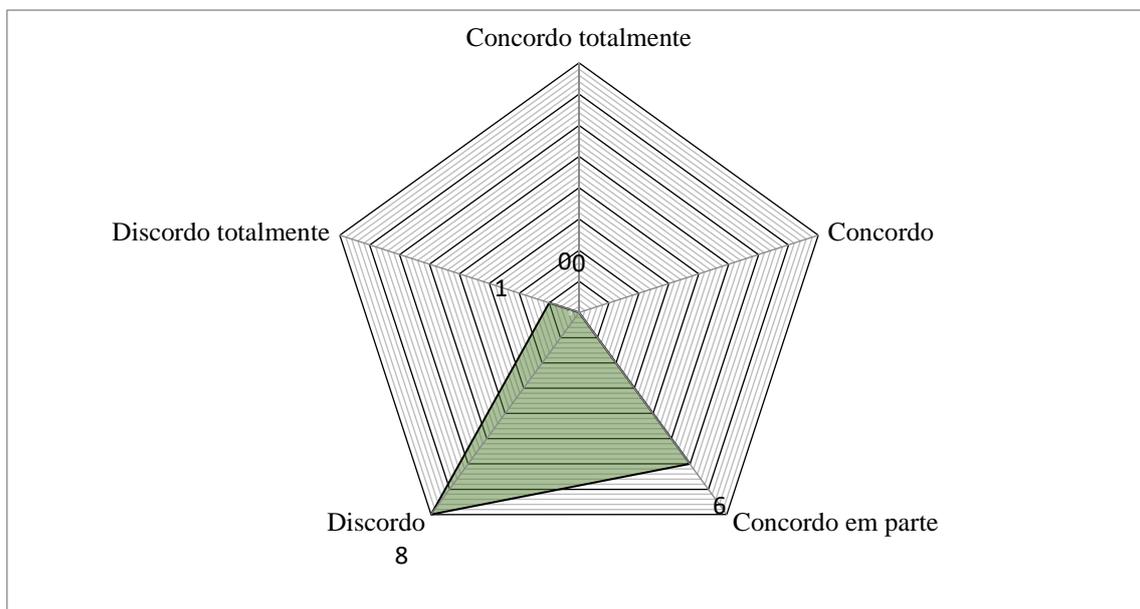


Fonte: Elaborado pelo Autor.

A décima primeira afirmativa: “a Terracap já implementou um programa de *Compliance*”, não registrou pessoas que concordassem totalmente, enquanto 53,3 % (8) apenas concordaram. Daqueles que concordam em parte, registrou-se 40% (6), enquanto aqueles que discordaram representaram 6,6% (1). Não houve registro daqueles que discordaram totalmente. As respostas estão refletidas no gráfico 11.

A concordância dos gestores revela adesão ao programa de *Compliance*, que objetiva o cumprimento das leis e das regras que o embasam a fim de que o combate à corrupção seja realizado de forma eficaz por todo o quadro do funcionalismo da empresa.

**Gráfico 12 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “na Terracap existe uma relação íntima entre a área de negócios e a área de compliance.”**

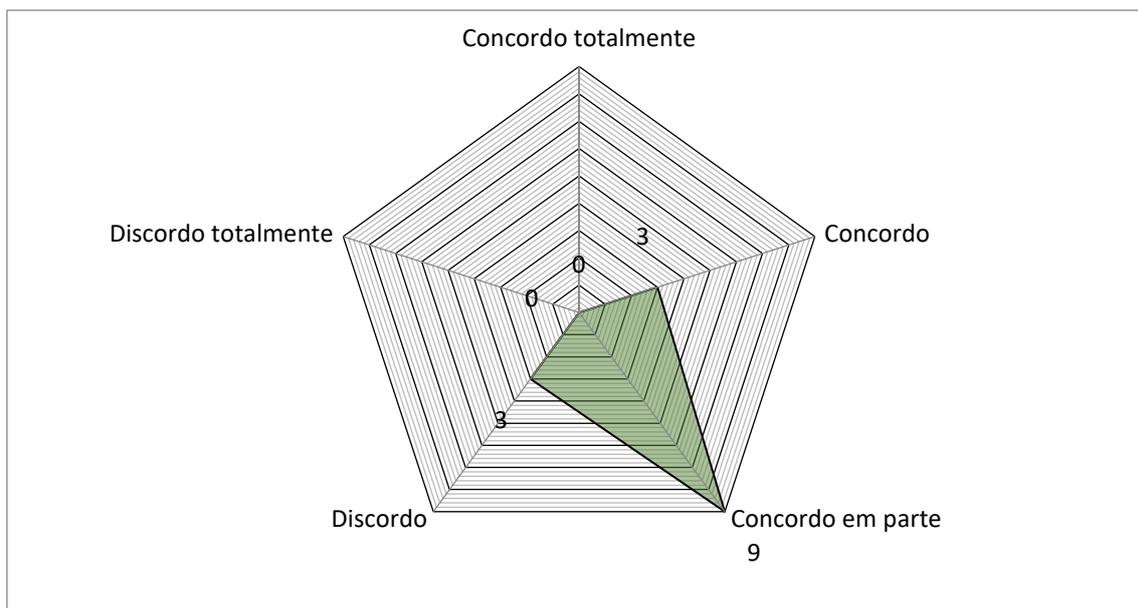


Fonte: Elaborado pelo Autor.

A décima segunda assertiva, “na Terracap existe uma relação íntima entre a área de negócios e a área de *Compliance*”, não contou com registros entre aqueles que concordavam totalmente ou apenas concordavam, sendo aqueles que concordavam em parte 40% (6). Aqueles que discordaram representaram 53,3 % (8), enquanto 6,6% (1) discordaram totalmente. Essa concentração em duas respostas está refletida na área escura do gráfico 12.

A discordância dos gestores representa a preocupação da empresa em ter de promover a independência entre os setores enquanto se preocupa também com o fato de ser justamente a área de negócios a mais propensa aos riscos sobre os quais o programa de integridade atua. Portanto, a este compete a constante necessidade de atualização e de acompanhamento quando se trata do segmento em questão (TERRACAP, 2019).

### Gráfico 13 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a área de Compliance é independente na Terracap.”

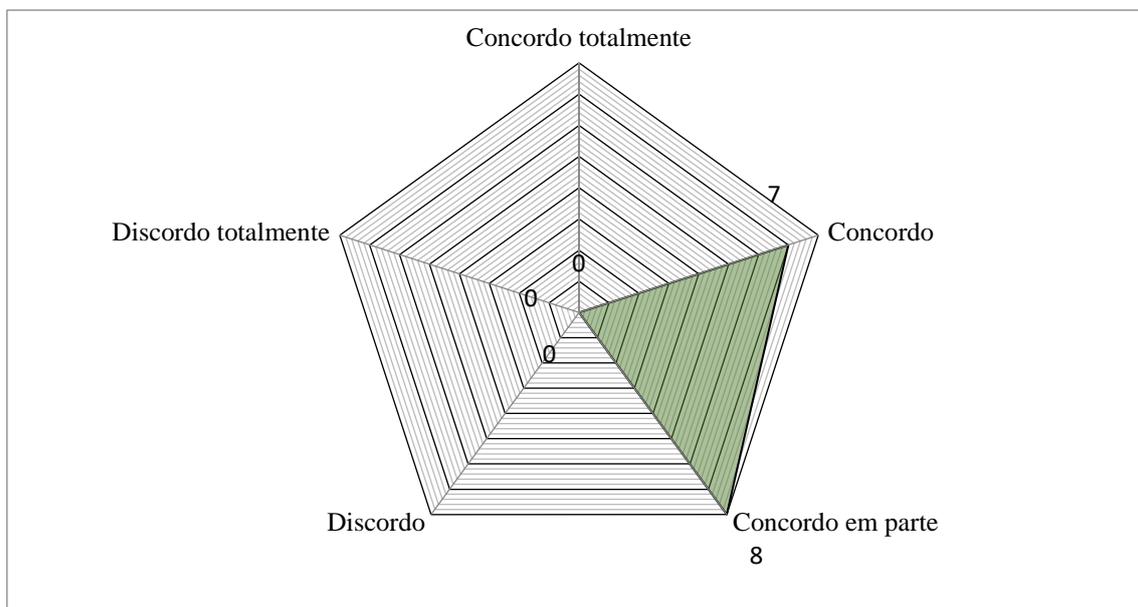


Fonte: Elaborado pelo Autor.

A décima terceira pergunta: “a área de *Compliance* é independente na Terracap”, não contou com registros de quem concordasse totalmente, enquanto 20% (3) apenas concordaram. Daqueles que concordam em parte registrou-se o número de 60% (9), enquanto aqueles que discordaram representaram 20% (3), não havendo qualquer registro daqueles que discordassem totalmente. A área escura do gráfico acima reflete essas respostas.

Como visto, a independência é fator preponderante na implementação do programa de integridade. Por outro lado, tal independência não preconiza afastamento ou desassociação do *Compliance*, pelo contrário. Para que o programa seja implementado com eficiência, é de suma importância que haja uma constante relação entre todos os setores envolvidos (TERRACAP, 2019).

**Gráfico 14 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a Terracap constrói, elabora e aprova a divulgação das políticas internas.”**



Fonte: Elaborado pelo Autor.

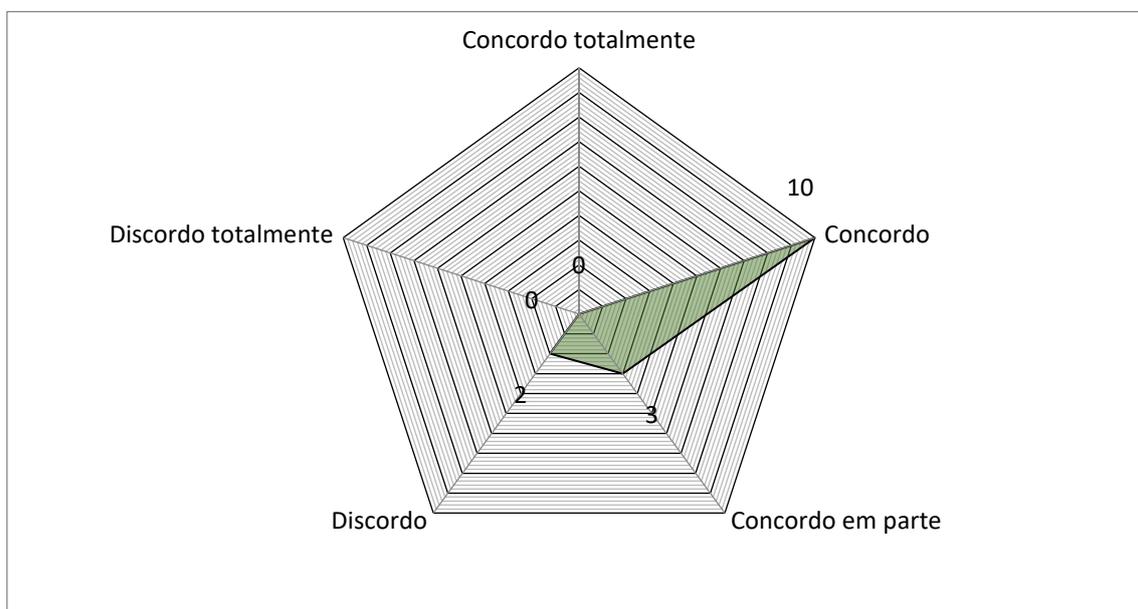
A décima quarta afirmativa: “a Terracap constrói, elabora e aprova a divulgação das políticas internas” não registrou quem concordasse totalmente, enquanto 46,6% (7) apenas concordaram. Dos que concordam em parte 53,3% (8) marcaram a opção, enquanto não houve qualquer registro daqueles que discordassem ou discordassem totalmente.

A concordância dos gestores em relação à afirmativa revela que houve uma atualização da maneira pela qual os serviços são prestados pela empresa; fruto da completa reforma implementada pela Carta de Serviços instituída, cujas informações pertinentes são divulgadas no próprio *site* da Terracap. Tal dinâmica determina que:

os membros do Conselho de Administração – CONAD e do Conselho Fiscal – CONFI se submeterão, na posse, e anualmente, a treinamentos específicos a respeito da legislação societária, do mercado de capitais, da divulgação de informações, do controle interno, do código de conduta, da Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013 e demais assuntos relacionados às atividades da Terracap (TERRACAP, 2019, p.30).

Tal procedimento visa reforçar os pilares da transparência, pilar fundamental e normativo do programa de integridade.

**Gráfico 15 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “na Terracap a comunicação é essencial no contexto do compliance”**

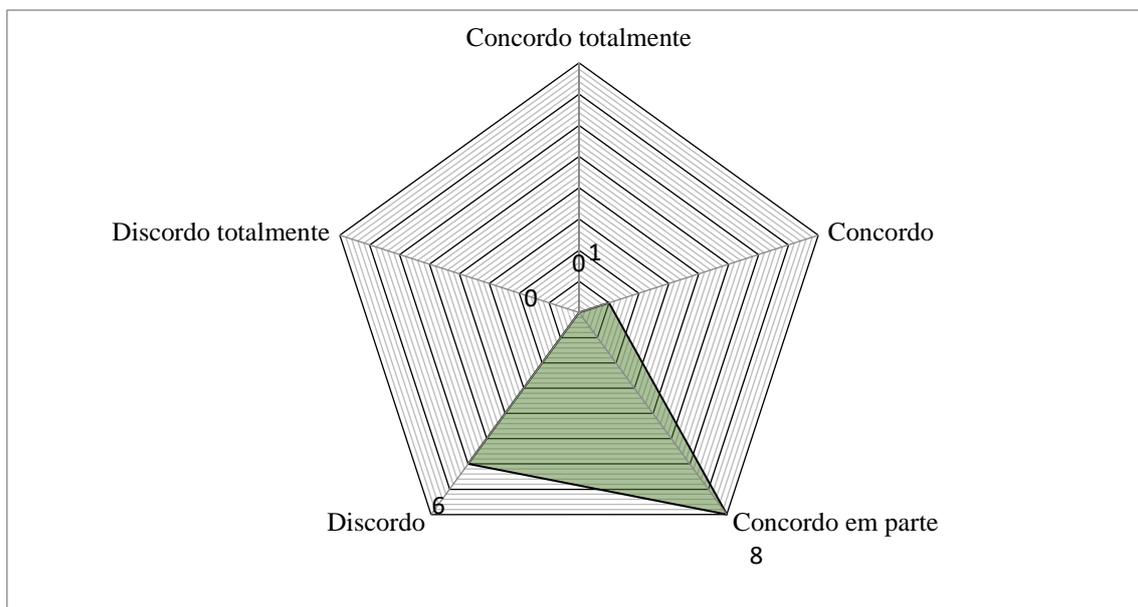


Fonte: Elaborado pelo Autor.

A décima quinta pergunta: “na Terracap a comunicação é essencial no contexto do *Compliance*”, não contou com registros de entrevistados que concordassem totalmente, enquanto 66,6% (10) apenas concordaram, ao passo que 20% (3) concordaram em parte e 13,3% (2) discordaram. Não houve registros entre aqueles que discordassem totalmente. A área escura do gráfico 15 reflete essa concentração.

Ao concordarem com a questão majoritariamente, os gestores revelam que a empresa está considerando ser fundamental a elaboração de planos de comunicação sólidos e eficientes, inclusive destacando a questão como um dos pilares que sustentam a empresa. Para a empresa, sem uma comunicação eficiente, é impossível implementar uma cultura de integridade e valores éticos no ambiente corporativo, de modo que ela “vem estudando estratégias de comunicação pautadas inicialmente em dois objetivos: ampla divulgação e acessibilidade” (TERRACAP, 2019, p.32).

**Gráfico 16 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “Na Terracap a comunicação é padronizada a fim de atingir o público interno e externo”**



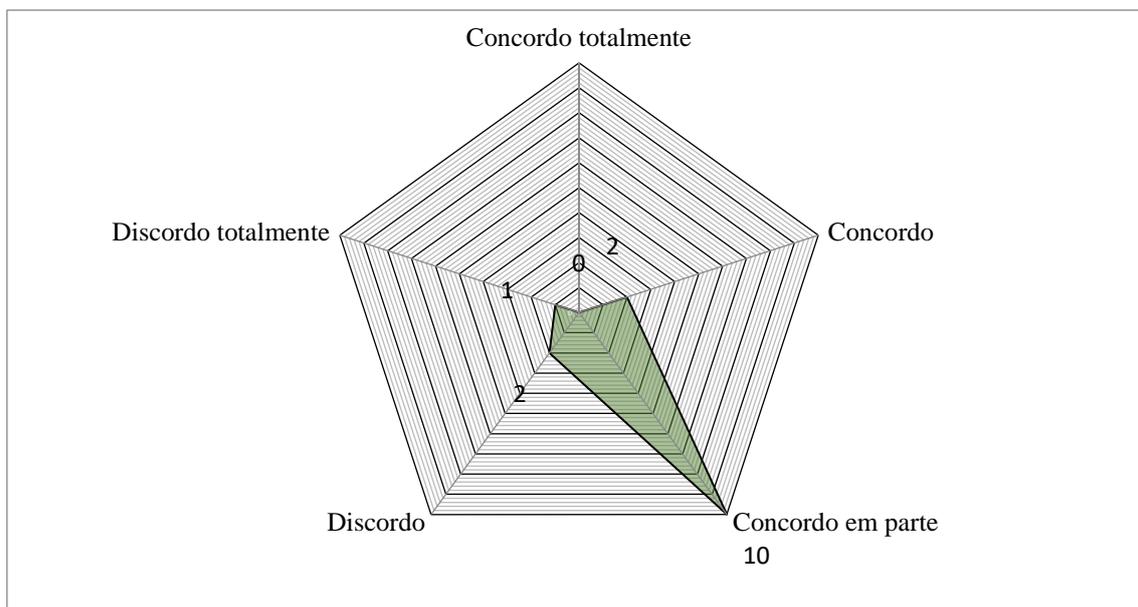
Fonte: Elaborado pelo Autor.

Em se tratando da décima sexta pergunta, “na Terracap a comunicação é padronizada a fim de atingir o público interno e externo”, não houve quem concordasse totalmente, 6,6% (1) apenas concordaram, 53,3% (8) concordaram em parte e 40% (6) discordaram. Não houve registros de quem discordasse totalmente. O equilíbrio entre concordâncias e discordâncias se reflete no formato da área escura do gráfico acima.

A padronização da comunicação foi outro fator que dividiu opiniões. Se por um lado ela é de suma importância para a implementação do programa de integridade, por outro, ela ainda não se caracteriza por um padrão eficiente em relação às mais variadas áreas e públicos (TERRACAP, 2020).

Mesmo que, em tese, “[p]ara disseminação da cultura de integridade, a Terracap [adote] meios de comunicação constantes no plano de comunicação, que atingem de forma direta todos os envolvidos no dia-a-dia da Empresa” (TERRACAP, 2019, P. 32), os dados obtidos com os gestores ainda não permitem concluir que a realidade tenha se adequado firmemente à teoria, ou seja, que a comunicação seja, de fato, padronizada.

**Gráfico 17 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a Terracap se utiliza da gestão de riscos a fim de preservar sua imagem corporativa, seja internamente ou externamente”.**



Fonte: Elaborado pelo Autor.

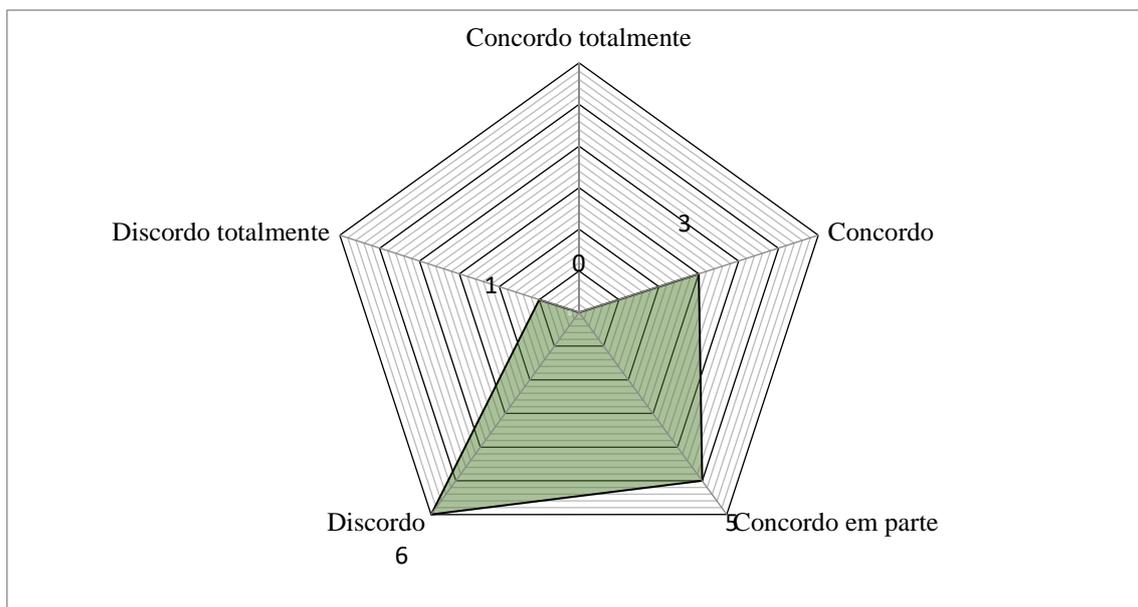
A décima sétima pergunta: “a Terracap se utiliza da gestão de riscos a fim de preservar sua imagem corporativa, seja internamente ou externamente”, não contou com registros de quem concordasse totalmente; 13,3% (2) concordaram em parte, 66,6% (10) concordaram em parte, enquanto 13,3% (2) discordaram e 6,6% (1) discordaram totalmente. A concentração em “concordo em parte” pode ser vista no gráfico 17.

A política de gestão de riscos é um ponto de destaque, visto que

[a] Alta Administração da TERRACAP, por meio da Decisão da Diretoria Colegiada, de nº 564/2017, aprovou a Política de Gestão de Riscos da Empresa, tendo como premissa o alinhamento ao Planejamento Estratégico da Empresa e do Governo do Distrito Federal (TERRACAP, 2019, p.14).

Ela é elaborada com base na Norma ABNT NBR ISO 31000:2009, que versa sobre os princípios para a implementação de Gestão de Risco e controle interno, e tem como objetivo promover as boas práticas gerenciais em relação à Administração Pública do Distrito Federal. Além disso, ela também visa manter o estabelecimento dos princípios norteadores da incorporação das análises de riscos em tomadas de decisão, intimamente relacionadas às práticas de governança no que diz respeito ao setor público (TERRACAP, 2020).

**Gráfico 18 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “Na Terracap, quando existe baixo risco a empresa o aceita e lida com os resultados imediatamente”.**



Fonte: Elaborado pelo Autor.

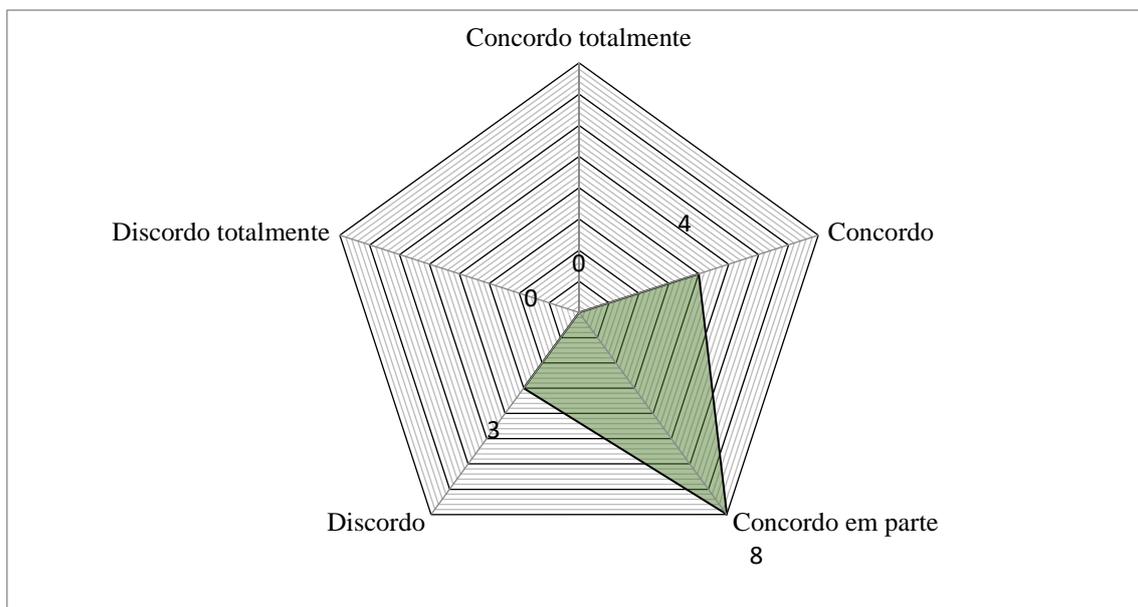
Sobre a décima oitava pergunta: “na Terracap, quando existe baixo risco a empresa o aceita e lida com seus resultados imediatamente”, não houve quem concordasse totalmente, 20% (3) apenas concordaram, 33,3% (5) concordaram em parte e 40% (6) discordaram. Por fim 6,6 (1) discordaram totalmente.

Ainda sobre a gestão de riscos, todas as áreas e níveis de atuação da empresa devem ser considerados. Os respectivos processos promoverão:

- a) A identificação de eventos em potencial que afetem a consecução dos objetivos institucionais;
- b) O alinhamento do apetite ao risco com as estratégias adotadas;
- c) O fortalecimento das decisões em resposta aos riscos;
- d) O aprimoramento dos controles internos administrativos (TERRACAP, 2019, p. 14).

As respostas dos gestores revelam uma consonância com os ditames relacionados à gestão de riscos.

**Gráfico 19 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “a Terracap usa a gestão de riscos a fim de minimizar a probabilidade de fraudes”.**

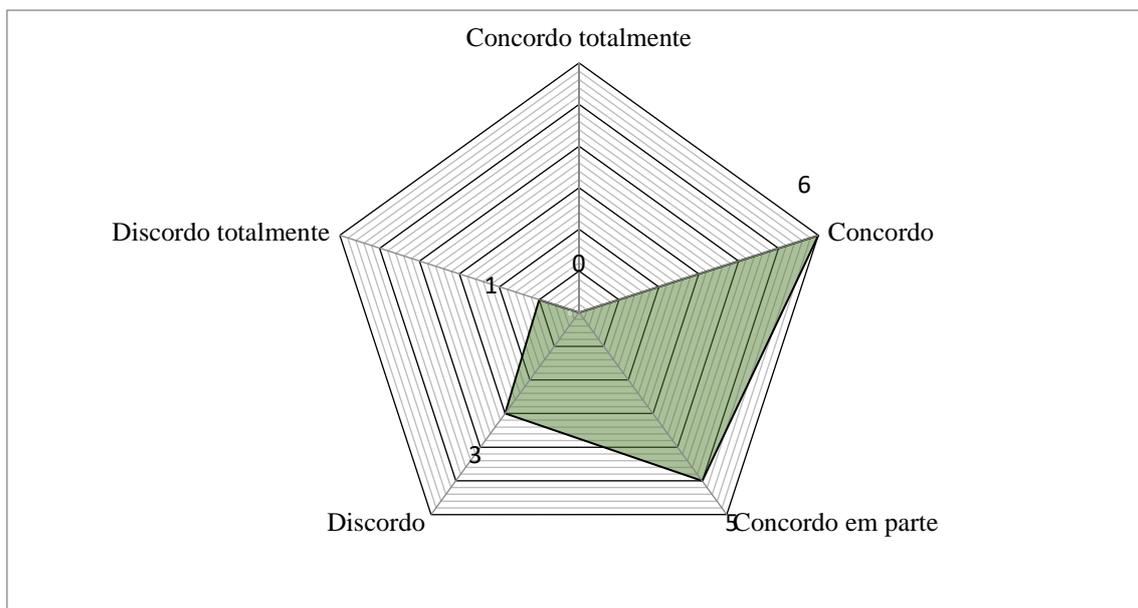


Fonte: Elaborado pelo Autor.

Sobre a décima nona pergunta, “a Terracap usa a gestão de riscos a fim de minimizar a probabilidade de fraudes”, não houve quem concordasse totalmente com a afirmativa; 26,6% (4) apenas concordaram, 53,3% (8) concordaram em parte, 20% (3) discordaram, enquanto nenhum dos entrevistados discordou totalmente.

A concordância parcial dos gestores revela que, mesmo havendo empenho da empresa em relação à gestão de riscos – sendo eles entendidos aqui como decorrências de atos de corrupção, atos fraudulentos, abuso de poder, entre outros ilícitos (TERRACAP, 2020) –; mesmo assim, ela ainda pode ser mais aprimorada.

**Gráfico 20 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “na Terracap o Compliance é tido como um parceiro”.**

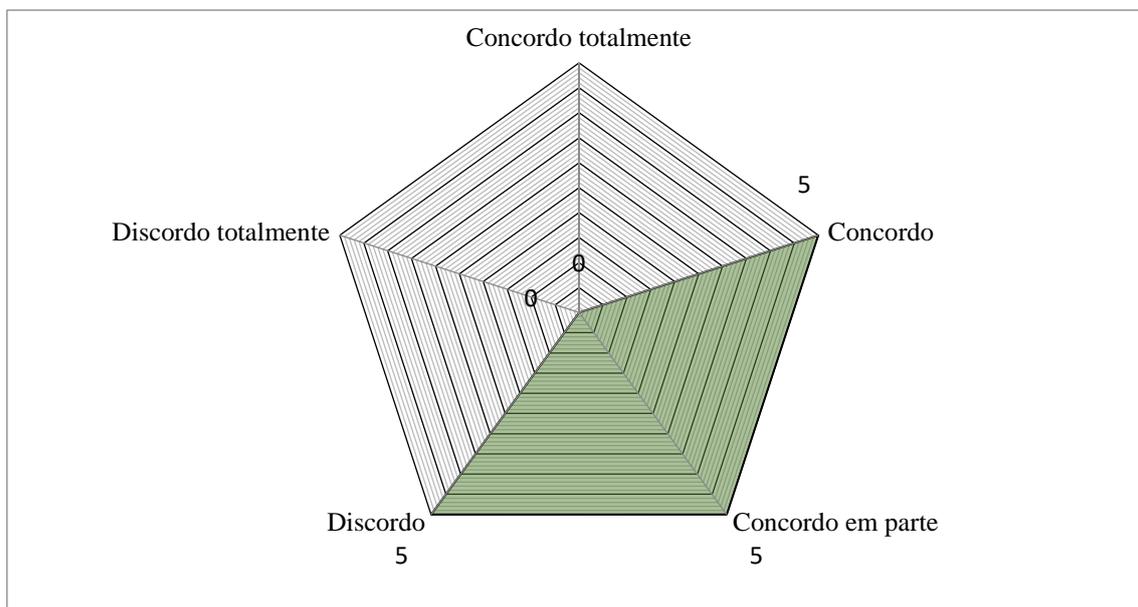


Fonte: Elaborado pelo Autor.

Em se tratando da vigésima pergunta: “na Terracap o *Compliance* é tido como um parceiro”, ninguém concordou totalmente, 40% (6) apenas concordaram, 33,3% (5) concordaram em parte, 20% (3) discordaram e apenas 6,6% (1) discordaram totalmente. As respostas estão refletidas na área escura do gráfico 20.

Tendo em vista a concordância dos gestores em relação ao tema, pode-se presumir que a Lei nº 13.303/2016 está sendo considerada, e que a Terracap, para eles, deve observar os ditames de governança corporativa, transparência e gestão de riscos que se impõem à empresa pública enquanto instituição. Esses fatores são importantes para que os mecanismos de proteção sejam promovidos por meio do *Compliance*, cujo o objetivo é permitir que a empresa “esteja em conformidade com os seus princípios e valores, refletidos em políticas, procedimentos e normas internas, e com as leis e os dispositivos regulatórios a que esteja submetida” (TERRACAP, 2019, p.28).

**Gráfico 21 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “na Terracap o profissional de Compliance participa da rotina da empresa”**



Fonte: Elaborado pelo Autor.

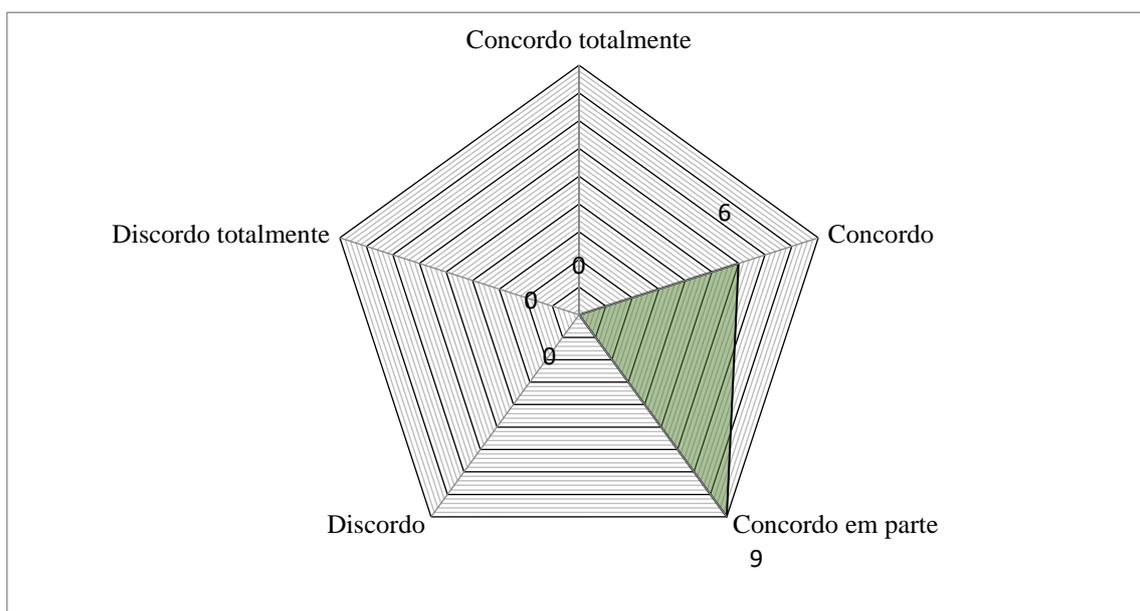
Com a vigésima primeira pergunta: “na Terracap, o profissional de *Compliance* participa da rotina da empresa”, nenhum dos entrevistados concordou totalmente e 33.3 % (5) apenas concordou; mesmo número de entrevistados que concordaram em parte e que discordaram; ao passo que não houve registros daqueles que discordavam totalmente.

As opiniões se dividem simetricamente em relação a essa pergunta. Ao revisar a literatura, percebe-se que, mesmo com a COINT (Controladoria Interna) e com as suas unidades presentes (Divisão de *Compliance*, Divisão de Gestão de Riscos e Segurança Institucional e Divisão de Corregedoria), os gestores ainda não vislumbram uma presença forte de tais profissionais na rotina da instituição. De modo que, ao se analisarem as atuações dos profissionais no próprio programa da empresa, tem-se que:

respeitadas as competências regimentais de cada unidade, suas atribuições incluem o acompanhamento do atendimento aos órgãos de controle; a fiscalização da conformidade contábil e processual da Empresa; a avaliação de riscos institucionais; o monitoramento dos controles internos; a condução de processos administrativos disciplinares, tomada de contas especiais e sindicâncias (TERRACAP, 2019, p. 35).

Pode-se aferir que a independência e a presença dos profissionais de *compliance* na rotina da empresa ainda possuem uma linha de delimitação frágil. Ainda mais ao se tratar do acompanhamento, previsto e ressaltado pela empresa como sendo necessariamente permanente, seja em relação ao controle, seja em relação às políticas implementadas, fato que interfere diretamente nos níveis de eficiência do programa de integridade.

**Gráfico 22 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “quando o assunto é compliance, a minha organização está melhorando continuamente”**

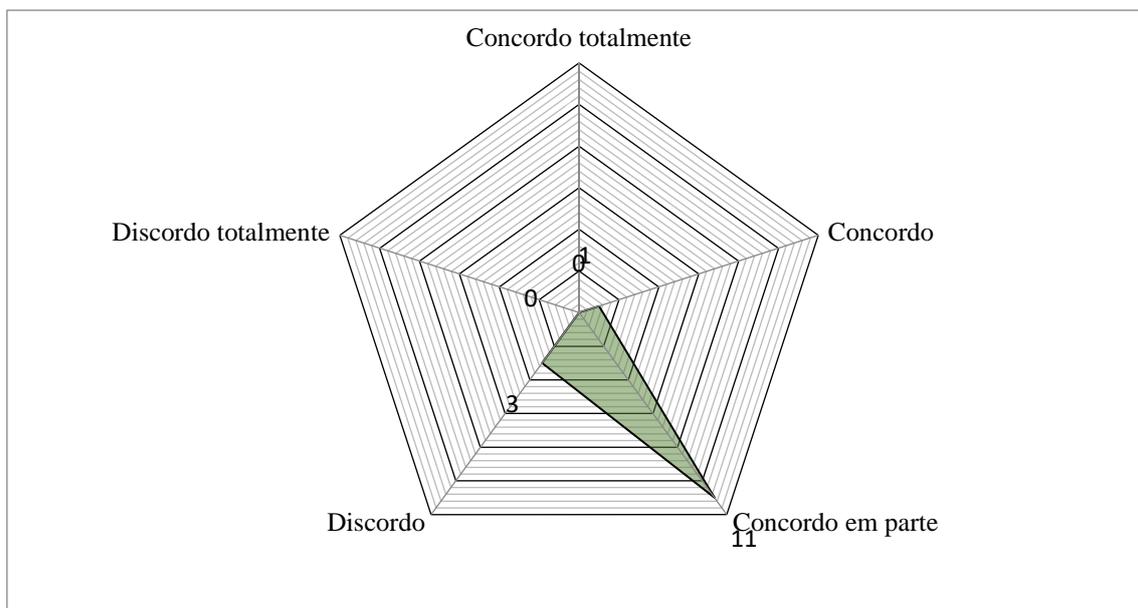


Fonte: Elaborado pelo Autor.

Com a vigésima segunda pergunta: “quando o assunto é *Compliance*, a minha organização está melhorando”, nenhum dos entrevistados concordou totalmente, 40% (6) concordou, 60% (9) concordou em parte, enquanto não houve registro de quem discordasse ou discordassem totalmente. Essa concentração pode ser vista no triângulo escuro do gráfico acima.

A concordância dos gestores reflete a previsão da empresa, que projeta um cenário favorável em médio prazo, visto que: “por intermédio das diretrizes de governança corporativa, [esta] assume o compromisso de concentrar seus esforços na melhoria da gestão das terras públicas e na implantação de novos negócios no Distrito Federal” (TERRACAP, 2019, p.30).

**Gráfico 23 – Percepção dos entrevistados em relação à afirmação “Na minha organização o programa de Compliance é efetivo”**



Fonte: Elaborado pelo Autor.

Por fim, da vigésima terceira pergunta: “na minha organização, o programa de *Compliance* é efetivo”, não houve registro entre aqueles que concordassem totalmente; 6,6% (1) apenas concordaram, 73,3% (11) concordaram em parte, 20% (3) discordaram, e não houve registro entre aqueles que discordassem totalmente.

Dado o exposto, e por conta de a implementação do programa ainda ser considerada recente (2019), os gestores consentem que o programa de *Compliance* é efetivo, mas que os cenários mais favoráveis ainda não se concretizaram, tendo em vista a manutenção, a supervisão e o aprimoramento do programa de forma gradual (TERRACAP, 2020).

5

## 5. CONCLUSÃO

Com base na pesquisa realizada, e de acordo com os documentos analisados, foi possível perceber o quanto a Terracap vem investindo no seu programa de integridade. Esse investimento é consequência direta da evolução da legislação sobre o tema, desde a Lei Anticorrupção até a Lei das Estatais, aliada aos decretos distritais.

Este trabalho teve como objetivo avaliar a opinião e a percepção que os gestores da TERRACAP têm em relação aos principais pontos do programa de integridade implantado na empresa. Para tanto, foram entrevistados quinze funcionários que ocupam cargos administrativos, sendo possível constatar que a percepção deles nesse sentido é bastante heterogênea, embora, em comum, eles considerem que a alta administração da Terracap tenha um papel importante para a eficiência do programa de Integridade.

A forma pela qual se atingiria tal eficácia, no entanto, divide opiniões; por exemplo, entre a necessidade da contratação de terceiros e a implementação de uma política de conflitos de interesse. Outro ponto que merece destaque é a comunicação, que, de acordo com os entrevistados em geral, poderia ser melhor desenvolvida internamente. Ela facilitaria e promoveria o programa de integridade, segundo eles, tendo em vista o dispendioso trabalho que implica romper velhos paradigmas.

Outra questão que se desenvolveu ao longo do nosso trabalho foi se a Terracap conseguiu fazer refletir a nova lei anticorrupção em seu código de ética. Isto não foi constatado quando se examinou a magnitude da implementação de programas semelhantes ao *Compliance*. Por exemplo, verificamos que a área de negócios ainda se encontra muito intimamente vinculada à de *Compliance* mesmo que, em tese, esta seja, e deva ser, independente dela.

A transparência foi um ponto de destaque: em sua maioria, os gestores confirmaram que a empresa se preocupa com a divulgação de suas políticas internas e que a comunicação interna exerce um papel singular nas esferas administrativas.

Assim, apesar de alguns pontos de concordância, e de forma geral, as respostas dos questionários foram muito divergentes. Em uma empresa, o ideal é que se encontre homogeneidade entre as diversas

perspectivas dos funcionários a respeito dos normativos institucionais, principalmente em relação a assuntos tão relevantes como os programas de integridade. Portanto, a hipótese da pesquisa não foi aceita.



# REFERÊNCIAS

# **REFERÊNCIAS**

AGUIAR, B.; CORREIA, W.; CAMPOS, F. **Uso da Escala Likert na Análise de Jogos**. SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GAMES (SBGAMES), 10., 2011, [s.l.]. *Anais...* [s.l.], 2011. p. 1-5.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; CAVALCANTE, Rafael Jardim; COELHO, Sylvio Kelsen. **Empresas estatais: governança, compliance, integridade e contratações: os impactos da Lei nº 13.303/2016 – 230 questões relevantes**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 334p. 978-85-450-0656-5.

APPOLINÁRIO, F.; ATLAS, (Ed.) **Dicionário de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ISO 19.600: SISTEMA DE GESTÃO DE COMPLIANCE: DIRETRIZES**. Rio de Janeiro: NBR, 2014.

BERMUDES, Wanderson Lyrio et al. **Tipos de escalas utilizadas em pesquisas e suas aplicações**. In: Vértices, Campos dos Goytacazes, v. 18, n. 2, p. 7-20, 2016.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais: Orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais**. Brasília, DF: CGU, dez. 2015b Disponível em: [https://cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia\\_estatais\\_final.pdf](https://cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf). Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas**. Brasília, DF: CGU, set. 2015a. Disponível em: <https://cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 9 nov. 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. 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: 10 nov. 2021.

BRASIL. **LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm). Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 11 nov. 2020.

Brown. M. T. (2005). **Corporate Integrity: Rethinking Organizational Ethics and Leadership**, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

CARDOZO, Renato Monteiro. **Sistema de integridade como modo de combate à corrupção, com ênfase no setor de licitações e contratos na esfera municipal**. 2021.

CASTRO, Patricia Reis; AMARAL, Juliana Ventura; GUERREIRO, Reinaldo. **Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos**. Revista Contabilidade & Finanças, v. 30, p. 186-201, 2018.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; GONÇALVES, Francine Silva Pacheco. **Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 169p. ISBN 978-85-450-0642-8.

DE FREITAS DIAS, José Aléssio. **Programa de integridade: o que é, seus elementos constitutivos e caracterização**. Boletim Economia Empírica, v. 1, n. 6, 2020.

FRAZÃO, Ana; MEDEIROS, Ana Rafaela Martinez. **Desafios para a efetividade dos programas de compliance**. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 71-104.

FREITAS, E.C; PRODANOV. C.C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, FEEVALE, 2013.

FOX, T, **Lessons learned on compliance and ethics**. Washington: Ethics 360 Media, 2012).

GERHARDT T.E; SILVEIRA D.T. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora

da UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf> Acesso em: 15 de março de 2021.

GIOVANINI,W.**DSC 10.000**. Porto Alegre: Ebanc, 2015.

GONSALES, A. **Compliance – A Nova regra do jogo**. São Paulo: Pauligrafi Editora, 2016.

LIMA, Ana Júlia Andrade Vaz de. **Programa de integridade na Lei nº 12.846/2013**. 2018. 318 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

LUDKE, M.; ANDRÉ, E. D. A. **Metodologias**. São Paulo: EPU, 1996.

MINAYO, M.C. S. **Pesquisa social: teoria, métodos e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; ACOCELLA, Jéssica (Coord.) **Governança Corporativa e Compliance**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 256 p. ISBN 978-65-5680-138-4.

PAULA, Marco Aurélio Borges de; Castro, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 531p. ISBN 978-85-450-0761-6.

SCANDELARI, Gustavo Britta. **As posições de garante na empresa e o criminal compliance no Brasil: primeira abordagem**. In: DAVID, Décio Franco (Org.). *Compliance e Direito Penal*. São Paulo: Atlas, 2015.

SILVA, Leonardo Ribeiro Bacellar da. **O criminal compliance como critério para aferição da responsabilidade penal por omissão imprópria do empresário** – 2018. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal da Bahia – UFBA. Salvador, 2018.

TERRACAP. **Histórico**. S/D. Disponível em: [https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularizacao-fundiar/areas-](https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularizacao-fundiar/areas-urbanas/historico-7)

[urbanas/historico-7](https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularizacao-fundiar/areas-urbanas/historico-7). Acesso em 14 de março de 2021.

TERRACAP. **Normas Organizacionais: Código de Conduta e Integridade** -

Brasília, 2020.

TERRACAP. **Normas Organizacionais: Compliance** - Brasília, 2020b.

TERRACAP. **Política de Compliance** - Brasília, 2021.

TERRACAP. **Normas Organizacionais: Política de Gestão de Riscos** - Brasília, 2017.

TERRACAP. **Programa de Integridade da Terracap** - Brasília, 2019.

TERRACAP. **Regimento Interno/ Companhia Imobiliária de Brasília** -

Brasília, 2021.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. 2019.

ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.) **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 411p. ISBN 978-85-450-0740-1.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal**. 1 reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 537p. ISBN 978-85-450-0638-1.



APÊNDICES  
**APÊNDICES**

## Apêndice A – Questionário

**1. O comprometimento da Alta administração é relevante para a Terracap.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**2. Na Terracap, a Alta Administração promove políticas de integridade, dentre os quais, o *Compliance*.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**3. Na Terracap, o *Compliance* se inicia pela gerência e gradualmente estende-se aos mais altos níveis administrativos.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**4. A independência da área de *compliance* é primordial na minha organização, que está envolvida diariamente em reuniões estratégicas.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**5. Na minha organização, as políticas de contratação de terceiros são eficazes.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**6. As políticas de conflitos de interesses são claras e definidas na minha organização.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**7. A comunicação ocorre de forma regular, clara e contínua na minha organização, o que reforça os objetivos do programa de *compliance*.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**8. A administração da Terracap é comprometida; todavia, sem que se rompam paradigmas já estabelecidos.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**9. O Código de Conduta e Ética da Terracap reflete a nova lei anticorrupção em vigor no Brasil.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.

- Discordo.
- Discordo totalmente.

**10. A Terracap implementa uma política anticorrupção.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**11. A Terracap já implementou um programa de *Compliance*.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**12. Na Terracap, existe uma relação íntima entre a área de negócios e a área de *compliance*.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.

Discordo totalmente.

**13. A área de *Compliance* é independente na Terracap.**

Concordo.

Concordo em parte.

Concordo totalmente.

Discordo.

Discordo totalmente.

**14. A Terracap constrói, elabora e aprova a divulgação das políticas internas.**

Concordo

Concordo em parte.

Concordo totalmente.

Discordo.

Discordo totalmente.

**15. Na Terracap, a comunicação é essencial no contexto do *compliance*.**

Concordo.

Concordo em parte.

Concordo totalmente.

Discordo.

Discordo totalmente.

**16. Na Terracap, a comunicação é padronizada a fim de atingir o público interno e externo.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**17. A Terracap se utiliza da gestão de riscos a fim de preservar sua imagem corporativa, seja internamente ou externamente.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**18. Na Terracap, quando existe baixo risco, a empresa o aceita e lida com os resultados imediatamente.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**19. A Terracap usa a gestão de riscos a fim de minimizar a probabilidade de fraudes.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**20. Na Terracap, o *Compliance* é tido como um parceiro.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**21. Na Terracap, o profissional de *Compliance* participa da rotina da empresa.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**22. Quando o assunto é *Compliance*, a minha organização está melhorando continuamente.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

**23. Na minha organização, o programa de *Compliance* é efetivo.**

- Concordo.
- Concordo em parte.
- Concordo totalmente.
- Discordo.
- Discordo totalmente.

idn

idp

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO