

PROGRAMA DE COMPLIANCE EM INCORPORAÇÕES HABITACIONAIS

Waleska Miguel Batista¹
Silvio Luiz de Almeida²

COMPLIANCE PROGRAM IN HOUSING DEVELOPMENTS

RESUMO: Neste artigo, buscou-se demonstrar que os empreendimentos imobiliários são concretizados sem estarem em conformidade com as leis e tratados internacionais, visto que o planejamento urbano naturaliza a obtenção de propriedade por compra e venda e não garante o direito à moradia. Apontou-se que a Administração Pública e todas as empresas privadas que com ela tenham contrato estejam alinhadas com padrões de conformidade que evidenciem a garantia dos direitos humanos e que esse processo deve ser analisado no início das negociações com as incorporações habitacionais. Utilizou-se livros clássicos e periódicos qualificados para construção teórica do argumento e fez-se análise das normas brasileiras. Concluiu-se que cabe à Administração Pública fiscalizar os Programas de *Compliance* das construtoras do mercado imobiliário para que se garanta o Estado Democrático de Direito. A pesquisa realizada é sobre direito à cidade, planejamento urbano, *compliance* e direitos humanos, a partir do referencial teórico e interdisciplinar de Henri Lefebvre.

Palavras-chave: desenvolvimento social; direito à moradia; Direitos Humanos; mercado imobiliário; programas de *compliance*.

ABSTRACT: In this article, we sought to demonstrate that real estate projects are carried out without complying with international laws and treaties, since urban planning naturalizes the acquisition of property through purchase and sale and does not guarantee the right to housing. It was pointed out that the Public Administration and all private companies that have a contract with it are aligned with compliance standards that demonstrate the guarantee of human rights and that this process should be analyzed at the beginning of negotiations with the housing incorporations. Classic books and qualified periodicals were used for the theoretical construction of the argument, and an analysis of Brazilian norms was carried out. It concluded that the Public Administration is responsible for inspecting the Compliance Programs of the real estate market builders so that the rule of law is guaranteed. The research deals with the right to the city, urban planning, compliance and human rights, based on the theoretical and interdisciplinary framework of Henri Lefebvre.

Keywords: social development; right to housing; Human Rights; real estate market; compliance programs.

¹ Mestra em Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas e doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

² Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie e da Fundação Getúlio Vargas. Doutor em Direito pelo Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Presidente do Instituto Luiz Gama.



1 INTRODUÇÃO

Os empreendimentos imobiliários são concretizados sem que estejam em conformidade com as leis e tratados internacionais, visto que o planejamento urbano naturaliza a obtenção de propriedade por compra e venda e não garante o direito à moradia. O acesso aos bens e equipamentos públicos são usufruídos segundo o valor da propriedade adquirida. Nesse sentido, as empresas do setor da construção civil do ramo imobiliário não se preocupam em prover moradias em que se promovam pautas antidiscriminatórias, pois isso, em regra, gera aumento de custo e conseqüente redução de seu lucro ou mesmo da possibilidade de seu produto, por mais caro, não encontrar compradores.

No entanto, ao menos desde 2013, com a edição da Lei Anticorrupção n. 12.846, foi estabelecido o dever de toda empresa que tenha contrato direto ou indireto com a Administração Pública a instituir políticas de *compliance*, que é um código de regras interno pelo qual ela se compromete a agir empresarialmente segundo padrões de ética e integridade. Se as empresas efetivamente seguissem tais padrões, deveriam adequar suas ações visando ao cumprimento de seu programa de *compliance*. Para além disso, se a Administração Pública efetivamente cumprisse a Lei Anticorrupção, passaria a exigir de todas as empresas com que tem contato que atuem seguindo sua própria política de *compliance*.

Ou seja, se há normas internas e internacionais pelas quais se exige que a construção de moradias siga determinadas condições; se as empresas do mercado imobiliário devem instituir seus programas de *compliance* no sentido de levar tais condições em conta, e se a Administração Pública tem o dever de exigir que tais condições sejam cumpridas pelas incorporadoras e construtoras, sob pena de lhes negar autorização para incorporar e construir, esta pesquisa é realizada visando a questionar a leniência e pouca efetividade da execução de tais normas de integridade, apontando para sua urgente e necessária implementação, inclusive por ações do Poder Público nesse sentido.

Assim, questionamos se é possível a materialização do otimismo criado com a regulamentação de programadas de *compliance* (art. 7º, inciso VIII, da Lei n. 12.846/2013)

para as empresas que se relacionam com a Administração Pública para incorporação imobiliária e construção de habitações.

O objetivo do trabalho será apresentar a necessidade de que a Administração Pública e todas as empresas privadas que com ela tenham contrato estejam alinhadas com padrões de conformidade que evidenciem a garantia dos direitos humanos, em especial, do direito à moradia. Para isso, especificamente, desenvolverá as ideias do *compliance* como instrumento eficaz de análise de riscos tanto às empresas quanto à sociedade; buscará entender as pautas que garantem o Estado Democrático de Direito a partir do planejamento urbano; e apontará o dever de materialização e observância das análises prévias de risco nas incorporações imobiliárias.

Na primeira parte desse trabalho, trataremos do contexto em que os programas de *compliance* foram criados, com foco voltado ao setor da construção civil e do mercado imobiliário. Na segunda parte do artigo, buscaremos apresentar as normas internas que estabelecem que os Programas de *Compliance* devem estar em conformidade com as normas internas e externas do universo jurídico. A seguir, abordaremos a questão do mercado financeiro no que se refere à definição dos padrões de autorregulação do programa de *compliance* e, por último, argumentaremos que a exigência de construção com integridade tem que acontecer lá no início do planejamento da incorporação imobiliária.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho consiste na revisão bibliográfica de livros e periódicos qualificados, assim como legislações que evidenciam a urgência de haver uma visão crítica capaz de propor novas reflexões sociais e econômicas a respeito das incorporações habitacionais.

2 SOBRE OS PROGRAMAS DE COMPLIANCE NO MERCADO DE HABITAÇÃO E DO DEVER DE CUMPRIMENTO DE NORMAS SOBRE MORADIA ADEQUADA

O direito social fundamental à moradia (artigo 6º da Constituição Federal), inserido pela Emenda Constitucional n. 26, de fevereiro de 2000, deve ser materializado a partir de pactos internacionais e reflexões teóricas que permitam infirmar que é garantido a todas as pessoas a moradia adequada, com acesso a bens e equipamentos públicos.

O Brasil assumiu os compromissos do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, que determina a moradia adequada a partir do Comentário Geral n. 4 do Comitê das Nações Unidas para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Também, comprometeu-se com o dever de criar políticas públicas capazes de cumprir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, dentre eles, o de número 11, de “tornar as cidades e os assentamentos humanos incluídos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015)³.

Apesar de haver imóveis suficientes para suprir o déficit de moradia, a Administração Pública, sob o argumento de promover a redução desse déficit, elabora políticas públicas de financiamento e construção de habitações de interesse social, sempre mediante empresas e bancos, que lucram às custas dos futuros donos de dívidas bancárias que, ao assumirem essas dívidas, ganham um imóvel “de brinde”⁴. Autores como Martins e Mastrodi (2018, p. 75) demonstraram que a finalidade dessas construções é de movimentar o mercado financeiro e não garantir o direito à moradia, que é tratado como sinônimo do elemento posse do direito de propriedade⁵.

Ainda, construções para o desenvolvimento de condomínios fechados para pessoas com mais renda crescem em todas as cidades, com a chancela estatal, já que, para este público, são garantidos segurança, bem-estar e vida com qualidade. Porém, simultaneamente, promovem-se a segregação e a apartação sociais, já que a construção de habitações como as do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei n. 11.977/2009) substituída pela Programa Casa Verde e Amarela (Lei n. 14.118/2021) é invariavelmente realizada em localidades afastadas e destinada aos pobres⁶. É notável que as empresas

³ Vale a pena mencionar que Políticas Públicas são uma forma de implementar o direito estabelecido na Constituição Federal, mas não combate a estrutura que gera as disparidades de acesso à moradia, saúde, previdência, dentre outros (MASTRODI; IFANGER, 2019).

⁴ A questão das políticas habitacionais é que elas são influenciadas pelas construtoras imobiliárias, a tal ponto que “as políticas públicas voltadas para a desfavelização é o interesse do mercado imobiliário nas áreas ocupadas irregularmente que possuem valor comercial” (MARRA; GONÇALVES, 2012, p. 144).

⁵ “O direito à moradia é promovido como caráter do direito à propriedade, reiterando os padrões de segregação, sem levar em consideração a existência de milhares de imóveis” (MARTINS; MASTRODI, 2018, p. 75).

⁶ Da leitura da legislação se compreende que são raras as modificações da Lei n. 11.977/2009 para a Lei n. 14.118/2021, que aparentemente se destina a satisfazer uma faixa de pessoas com renda maior do que os que precisariam mais, e que embora tenha alguma conceituação que parece importante em termos de evolução de habitação de interesse social ainda não se consegue verificar a eficácia na realidade visto que a alteração é recente.

definem o lugar social de cada pessoa, a partir do momento que se determina quanto ela pode pagar pela propriedade. Quem paga mais, terá o melhor lugar; quem não tem como pagar, fica com o pior espaço, sem garantia de direitos, que são mediados não por normas de cidadania, mas por leis de mercado.

Henri Lefebvre (2001, p. 103-116) confirma que a cidade é uma mercadoria, que é avaliada e negociada pelo mercado imobiliário a partir das chances de mais lucratividade de cada área posta à venda. Milton Santos (1993, p. 95) afirmou que as cidades são corporativas, e o “próprio poder público torna-se criador de escassez; estimula, assim a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades” (SANTOS, 1993, p. 111).

A própria cidade é uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos. Com efeito, a obra é o valor de uso e o produto o valor de troca. O uso principal da cidade, isto é, das ruas e das praças, dos edifícios e dos monumentos, é a festa (que consome improdutivamente, sem nenhuma vantagem além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e em dinheiro (LEFEBVRE, 2001, p. 12).

Em que pese haver princípios constitucionais da Administração Pública como moralidade e eficiência no exercício da prestação de serviços públicos, as empresas privadas não são responsabilizadas pela forma com que dirigem os empreendimentos imobiliários, inclusive sem qualquer intervenção da Administração Pública, o que mostra a dupla responsabilidade pela ausência de materialização do direito à moradia. Ou seja, tanto a Administração Pública quanto as empresas privadas são responsáveis pela apartação existente nas cidades brasileiras.

A Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, e é normalmente utilizada para combater os crimes econômicos de lavagem de dinheiro, desvio de valores da Administração Pública ou situações similares. No entanto, seu artigo 5º determina que os atos lesivos à Administração Pública vão para além da esfera econômica: a ausência de respeito aos princípios da Administração Pública impõe responsabilidade a quaisquer praticantes, inclusive empresas que participam de políticas públicas habitacionais⁷:

⁷ Para compreender mais sobre o fato de a corrupção estar relacionada a outras estruturas político-sociais, vale a pena a leitura de Florência Filho *et al.* (2019).

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, **contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil**, assim definidos: (...) II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei (grifos nossos)⁸.

A partir do momento em que os empresários responsáveis pelas construções de propriedades – tanto nas periferias pobres quanto em bairros economicamente enriquecidos – promovem a segregação social, econômica e ambiental, elas afrontam não apenas os direitos fundamentais da Constituição, assim como ferem os princípios da Administração Pública e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Argumenta-se que os empresários responsáveis pelos empreendimentos imobiliários fomentam a economia e garantem que muitas pessoas tenham acesso a habitações. Mas não há dignidade em morar em áreas sem acesso ao transporte, saúde ou segurança, como é o caso das habitações de interesse social construídas além das franjas da mancha urbana, tampouco sem acesso à diversidade social e racial, como acontece nos condomínios de pessoas ricas no Brasil⁹.

Causas acumulativas de desigualdade – como classe, raça e gênero – determinam o lugar social de cada sujeito no espaço, a ponto de organismos internacionais e Estados nacionais terem desenvolvido instrumentos normativos que impõem o dever de combater as discriminações e apartações territoriais urbanas, como a Nova Agenda Urbana Habitat

⁸ Os princípios da Administração Pública são a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

⁹ No estudo de caso realizado no Varjão, ou hoje, Novo Horizonte, em Jundiaí, SP, as pessoas que moravam na antiga favela eram discriminadas quando faziam cadastro para emprego ou em qualquer situação em que tinham de informar o seu endereço, pois foi construído socialmente que as pessoas que moram em favelas ou periféricas são pessoas ruins, perigosas, quando não criminosas. “A Sra. Nilma relata que as pessoas que moravam no Varjão tinham vergonha e um certo receio de falarem que eram de lá. A moradora deu um exemplo que, no ponto de ônibus no centro, além de serem chamados de ‘povo do pé vermelho’, tendo em vista que o bairro não era asfaltado, ouvia piadas do tipo ‘quando passa o ônibus do Varjão, o ponto esvazia’, cumulado com as chacotas, as pessoas davam passos para trás toda vez que o ônibus se aproximava, mesmo que o ponto estivesse vazio. Quando os moradores do bairro encaminhavam currículos, modificavam o endereço e quando diziam a verdade em um momento posterior, chegavam até a perder o emprego em decorrência do local onde moravam, o que também foi confirmado pelo Sr. José Bessa, que já sofreu discriminação por este motivo” (MASTRODI; VIANNA, 2017, p. 1575).

III da ONU, de 2016 (NAU, 2016), o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010) e o Estatuto da Cidade (Lei n. 12.257/2001)¹⁰.

Apesar disso, raramente há embargos ou bloqueios aos empreendimentos imobiliários sem plano de promoção includente, o que evidencia a concordância da Administração Pública com esta assimetria. Na verdade, estamos diante de outra forma de corrupção, talvez vista de forma naturalizada no tecido social, mas que expõe a depravação de hábitos e costumes e a deterioração dos direitos fundamentais.

Henri Lefebvre afirma que “o tecido urbano é um modo de viver, que se refere a atividades culturais, costumes e também preocupações com a segurança e as exigências para o futuro” (LEFEBVRE, 2001, p. 19). Quando presente o oposto a essas práticas de uso da cidade, constata-se a ofensa aos pactos internacionais e normas existentes.

“Independentemente do fato de não existir conceito jurídico acerca do que, efetivamente, consiste a corrupção, parece haver um forte consenso de que ela é um ato portador de grande nocividade” (GABARDO; MORETTINI E CASTELLA, 2015, p. 130). Corrupção tem a ver com realizar ações em desacordo com as regras do jogo (XAVIER, 2015, p. 11-12). Corromper a cidade, neste sentido, é aceitar a apartação das pessoas com base em regras de mercado imobiliário e não com base em regras democráticas, ou negar planejamento urbano eficiente, pelo qual haja acesso à cidade por absolutamente todos os seus moradores.

Pelo menos desde agosto de 2013, com a publicação da Lei Anticorrupção, as empresas devem concretizar mecanismos que estejam em conformidade com as leis internas e os tratados e acordos internacionais assinados pelo Brasil, conforme estabelece o artigo 7º, inciso VIII, da referida lei. Este mecanismo foi denominado de Programa de *Compliance*, a partir da concepção norte-americana de *to comply with*, que basicamente é promover recomendações empresariais que garantam a integridade e conformidade normativa interna e externa com as atividades desempenhadas (GABARDO; MORETTINI E CASTELLA, 2015, p. 141), prevenindo conflitos e irregularidades (ou, se preferir, não-conformidades).

A violação dessas disposições deve fazer o empresário incidir em sanções como multas administrativas e civis. Porém, em que pesem essas sanções, não há qualquer

¹⁰ Para verificar a disparidade na ocupação do solo urbano e o dever de combater a apartação social ver Batista (2018). A inferiorização que as mulheres negras estão submetidas por causa da dupla discriminação de raça e gênero, a ponto de elas não usufruírem o direito à cidade, ver Mastrodi e Batista (2018) e Ifanger *et al.* (2021).

mudança evidente no comportamento dos empresários na promoção de habitações de interesse social ou construção de condomínios fechados para a classe alta. Nem mesmo preocupação no sentido de questionar a Administração Pública quanto à correta implementação do planejamento urbano. Mas ainda que não tenha havido movimento empresarial algum para adequação do setor da construção civil e do mercado imobiliário à Lei Anticorrupção, as previsões dessa lei impõem, desde 2013, a criação de programas de *compliance*, com base na ética e na integridade empresarial, que deveriam determinar ações sociais das empresas, por exemplo, na adequação de suas atividades não segundo a lógica de mercado, mas conforme princípios e valores do Estado Democrático de Direito (GABARDO; MORETTINI E CASTELLA, 2015, p. 142)¹¹.

À exceção dos poucos programas antidiscriminatórios em empresas que foram efetivos¹² – não há registro de programas de *compliance* para estabelecer princípios de ética e integridade na execução das atividades das incorporadoras e construtoras imobiliárias. Não debatemos as consequências dos meios empresariais, mas vale a pena mencionar que habitações de pobre precisariam ser construídas dentro da mancha urbana, do mesmo modo que condomínios de rico precisariam ser feitos segundo regras de aceitação de diversidade, talvez com imposição de construção parcial de imóveis de baixa renda, ou de construção de imóveis que seriam destinados a locação social (embora não haja previsão legislativa para isto no Brasil, poderia perfeitamente ser previsto em normas de integridade).

Os programas de *compliance* dessas empresas deveriam seguir, no mínimo, as leis, ou seja, as empresas deveriam, primeiro, cumprir a lei e criar suas políticas de *compliance*. Em seguida, levá-las a sério. Contudo, a prática de *compliance* que se restringe a declarar que a empresa cumprirá as leis (como se isso fosse necessário ou como se as leis só devessem ser cumpridas após essa declaração), sem a reflexão sobre os fundamentos da mudança de atitude empresarial, são feitas apenas para cumprir formalidade, a ponto de

¹¹ Analise se risco para promoção dos direitos humanos é algo recente para muitas empresas, mas deve ser observado diante das demandas presentes na sociedade (LAAMBOY, 2010, p. 290).

¹² A decisão de programa de *compliance* antidiscriminatório foi bem recebida por muitas empresas porque a imagem e reputação empresarial foram melhoradas, bem como houve lucratividade. Ou seja, os ganhos com marketing foi o que tem garantido a efetividade de tais programas, muito mais que qualquer preocupação com pautas antidiscriminatórias.

não haver efetivo interesse em sua eficácia, correndo o risco de fraudes e corrupções sem qualquer responsabilização empresarial.

No caso específico da construção de moradias populares destinadas a pessoas que não possuem condições de exigir qualquer serviço da empresa imobiliária, a prática de *compliance* deveria ser exigida pelos Administradores Públicos e promovida pelas pessoas com mais influência no negócio: os dirigentes das empresas de empreendimentos imobiliários.

No entanto, o mercado imobiliário está estruturado segundo uma lógica de reprodução de desigualdades, em que não há muito espaço para inclusão social ou racial. Incluir e deixar de discriminar geram custos, de modo que a implementação de comportamentos que valorizem a diversidade e a inclusão ocorre apenas quando isso promove o aumento do lucro, o que não se verifica, em hipótese alguma, na construção de habitações populares. Por isso que “para a efetivação do direito à moradia, é necessário compreender a relação entre direito e economia, visto que, quanto mais débil a ordem econômica de um país, mais vulnerável e frágil a proteção efetiva dos direitos inerentes aos cidadãos” (MASTRODI; VIANNA, 2017, p. 1562).

3 CONFORMIDADE DOS PROGRAMAS DE *COMPLIANCE* NO ORDENAMENTO JURÍDICO

O *compliance* é uma política para garantia de que a entidade que a institui atuará em conformidade com as diretrizes legislativas e regulatórias. Pelo *compliance*, implementam-se mecanismos que impõe a transparência das ações realizadas dentro das instituições públicas e privadas (MANZI, 2008, p. 15)¹³.

A ideia de promover e instituir programas de *compliance* tem sido utilizada em muitas empresas, para garantir a integridade e o combate à corrupção.¹⁴ Interessante que essas atividades já estavam inseridas nas normas do direito brasileiro, por força da Convenção de Luta contra a Corrupção de Agentes Políticos Estrangeiros em Transações

¹³ Compliance é “ato de cumprir, de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos, impostos as atividades da instituição, buscando mitigar o risco atrelado a reputação e ao regulatório” (MANZI, 2008, p. 15).

¹⁴ A política de ação afirmativa para negros se candidatarem a vaga de trainee no Maganize Luiza e na Bayer, bem como o estabelecimento de cotas raciais para as modelos do São Paulo *Feshow Week* são formas materializar o programa de *compliance* antidiscriminatório e garanta à diversidade, que faz parte das bases constitucionais da República Federativa do Brasil. Interessante que quando à diversidade não é garantia, tem-se o desvio da finalidade democrática, ou seja, corrupção.

Comerciais Internacionais, em vigor desde a edição do Decreto n. 3.678/2000, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, em vigor desde a edição do Decreto n. 4.440/2020, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em vigor desde a edição do Decreto n. 5.698/06.

Os princípios orientadores das Nações Unidas sobre Negócios e Direitos Humanos são um marcador importante para que as empresas reconheçam sua responsabilidade com os direitos humanos e o combate as injustiças sociais (O'BRIEN; DHANARAJAN, 2015, p. 3).

A Lei da Comissão de Valores Mobiliários (Lei n. 6.385/1976), que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários, definiu mecanismos de controle para as negociações, administração e operações realizadas pelas sociedades anônimas de capital aberto, de maneira que a prática de atos ilícitos estava sujeita a responsabilização administrativa e penal.

Apesar disso, a promulgação da Lei Anticorrupção Empresarial (Lei n. 12.846/2013) foi considerada um importante avanço político e econômico, especificamente porque trouxe a possibilidade de as empresas desenvolverem um programa que promova a materialização das leis contra desvios e lavagem de dinheiro, especialmente em razão do momento político vivido no ano de 2013, em que aconteceram as manifestações para redução do valor da tarifa do transporte público e os crimes do “mensalão”¹⁵. No momento de sua promulgação, havia conflitos sociais e políticos que fizeram que a sociedade visse com bons olhos a sua aprovação:

A Lei Anticorrupção se mostra como verdadeiro estímulo a concretização de conduta empresarial ética e do combate à corrupção. Bem como para crescimento e o desenvolvimento dos programas de *Compliance*, além de exaltar o papel da confiança nos negócios, pressupostos básicos, que deve ressurgir como característica essencial em tais condutas (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 88).

A Lei Anticorrupção fomenta a adoção de políticas de *compliance*, uma vez que determina de forma taxativa a importância desses mecanismos para todos os ramos

¹⁵ “Na história recente do país, são muitos os escândalos de corrupção envolvendo grandes empresas, financiadoras de campanha, e todos os principais partidos políticos. São clássicos os casos Sivam, Pasta Rosa, Anões do Orçamento, Bingos, Precatórios, Propinoduto, compra de votos para aprovação da emenda da reeleição para cargos majoritários, os ‘mensalões’ do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT), o caso do cartel dos metrô de São Paulo e Distrito Federal, e, o mais recente, o escândalo da empresa Petrobrás S/A, um esquema que teria movimentado ilegalmente dezenas de bilhões, e que levou à cadeia diretores executivos de grandes construtoras” (XAVIER, 2015, p. 21).

empresariais, com a finalidade de evidenciar boa-fé, boa-imagem e ética em suas negociações. Antes dessa lei, o Código Penal e algumas leis esparsas já traziam referências sobre esses tipos de crime, mas agora a Lei Anticorrupção concentrou as sanções.

As penalidades previstas vão desde sanções pecuniárias a confisco de propriedade, suspensão de direitos, títulos, proibição de receber incentivos, entre outras medidas, além da imposição de responsabilidades administrativa e civil pelas violações de integridade e conformidade.

Desta forma, os empresários devem estar atentos à avaliação de riscos do seu negócio, especificamente, na localidade em que será implementado, para que consigam formular os procedimentos mais adequados para o seu desenvolvimento. Para além disso, com a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável em 2015, o Brasil se comprometeu a implementar políticas públicas capazes de cumprir o compromisso com a busca da sustentabilidade econômica, social e ambiental.

O impacto das avaliações do nível de sustentabilidade das empresas deve ser levado em consideração pelos programas de *compliance*:

Medidas têm sido tomadas por alguns Estados e, no caso europeu, regionalmente, para encorajar ou exigir relatórios corporativos sobre direitos humanos e transparência na cadeia de suprimentos como uma evolução alinhada aos conceitos de sustentabilidade da “triple botton line” (O’BIEN; DHANARAJAN, 2015, p. 16).

Tratando-se de empresários do setor de incorporação e construção imobiliária, o risco a ser avaliado tem a obrigatoriedade de passar pela exposição clara sobre quais são os programas que estas possuem e se estão em conformidade com a empresa. “Um dos maiores riscos externos que o *Compliance* pretende minorar é a quebra de reputação, pois, a sua perda provoca publicidade negativa, perda de rendimento, litígios caros, redução da base de clientes e, nos casos mais extremos, até a falência” (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 93).

Dentro de todo o sistema e aparato judicial a ser seguido, claro que a Lei Anticorrupção é um avanço, mas ela deve ser analisada com olhares amplos do conjunto normativo. No Brasil, há diferentes atores que filtram e avaliam as negociações entre a

Administração Pública e as empresas privadas¹⁶, como Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal, de modo que, será necessário conhecer com profundidade as visões dessas instituições, que deveriam ser voltadas para o interesse da coletividade.

A integridade se refere a medir a intenção dos empresários e o seu comportamento para evitar oportunismos, e a governança é o processo em que as empresas passam pelo ciclo da análise de riscos, fomento e responsabilidades administrativa, civil e penal. “Os riscos de transação para implantação de uma política de *compliance* se dividem em três aspectos: riscos de manutenção, de não-conformidade e de governança” (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 93), razão pela qual é importante analisarmos sua articulação frente ao mercado imobiliário.

A corrupção do espaço público, decorrente do planejamento e criação de espaços segregados, se mostra contrária à lógica do Estado Democrático de Direito, visto que o compartilhamento do direito à cidade entre diferentes grupos, classes e gênero é inexistente. A formação de guetos¹⁷ determina um lugar para cada grupo, como se fosse benéfica essa separação, ou essa ausência de integração:

O resultado é que no Brasil, apesar de consagrarem o direito dos cidadãos, as leis frequentemente permanecem letra morta ou, quando muito, são privilégio de uma minoria que possui os recursos necessários para fazer valer os seus direitos nos tribunais. Como não existe democracia sem normas legitimamente respeitadas por todos e instituições que as garantam, continuamos a viver em uma sociedade em que, em última análise, impera o arbítrio dos poderosos e a cidadania ampla é mera ficção (COSTA, 2006, p. 21-22).

Sem os programas de *compliance* que condicionam as condutas empresariais, é nítida a ausência de relação dessas condutas com os princípios normativos. “A corrupção, em qualquer de suas manifestações, representa um ônus insustentável para qualquer sociedade, principalmente para as que são permeadas por grandes desigualdades, como são as Latino-Americanas” (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005, p. 138)¹⁸.

¹⁶ Estas avaliações, realizadas durante a fase de planejamento dos projetos imobiliários, são fundamentais, inclusive, porque servem como “freios sociais” ou “controles sociais” sobre a eficiência e legalidade empresarial para com a Administração Pública, e desta para com a sociedade (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005, p. 141).

¹⁷ O gueto exige uma relação de “subordinação separatista”, de maneira que não precisa ser composto apenas por pessoas pobres, pode conter grupos com mais poder aquisitivo, desde que se mantenha excluído como grupo dominado ou subalternado (WACQUANT, 2004, p. 159).

¹⁸ A elaboração de um programa de *compliance* exige respostas objetivas a respeito das questões financeiras, administrativas e dos direitos humanos (PARKER; NIELSEN, 2017, p. 217-232).

O Brasil se estende por um território repleto de desigualdades, em que nem as convenções internacionais, como a Nova Agenda Urbana da ONU/Habitat III ou o ODS 11 da Agenda 2030, tampouco as normativas internas conseguiram pressionar as ações públicas e privadas para mudar essa realidade, de modo que a apartação nas cidades é naturalizada e normalizada, quando não incentivada, por aumentar a lucratividade dos negócios imobiliários.

4 A FINANCEIRIZAÇÃO NA DETERMINAÇÃO DE COMPORTAMENTOS EMPRESARIAIS

As empresas responsáveis pelos empreendimentos imobiliários devem, nos termos da Lei Anticorrupção, instituir e observar as políticas de seus programas de *compliance*:

A implantação da política de *Compliance* tende a gerar vantagem competitiva, uma vez que, num mundo em constante transformação, a nova leva de consumidores tende a ser altamente crítica e a adquirir não somente produtos e serviços, mas valores e comportamentos sustentáveis, além de seus efeitos em termos de confiança pública nacional e internacional (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 94).

Apesar de haver normas jurídicas que promovam a inclusão das pessoas, e políticas de *compliance* determinarem que as empresas cumpram tais normas no curso de seus negócios, é comum que as decisões adotadas sejam contrárias a esses termos, inclusive porque são realizadas por bancos, que passaram a ter forte poder de influência, ao financeirizar ainda mais o mercado imobiliário¹⁹.

Em meados dos anos 1980 e 1990, houve muitas alterações nas políticas de mercado, ainda mais com a crise econômico-financeira que estava se prolongando desde 1979²⁰, com as questões da alta do petróleo. Como resultado, o sistema financeiro baseado em bancos públicos foi transformado para um regime de mercado (SCHAPIRO, 2010, p. 227).

Os investimentos em empreendimentos imobiliários, em regra, eram financiados por bancos públicos que, segundo Schapiro (2010, p. 232), foram criados para o desenvolvimento do mercado financeiro nacional. Porém, esses financiamentos passaram

¹⁹ “O encarecimento dos terrenos próximos às regiões centrais e a legislação urbanística elitista fez com que pessoas das classes sociais mais baixas fossem obrigadas a migrar para locais segregados, sem recursos e muitas vezes que apresentam riscos de desabamento, enchentes e outras fatalidades naturais” (MARRA; GONÇALVES, 2012, p. 151).

²⁰ Houve uma crise tripla bancária, fiscal e econômica na Europa, o que impactou a economia dos países em desenvolvimento (STREECK, 2018). Apesar disso, não houve mudança na lógica de que só é possível satisfazer as vontades dos dependentes do capital depois que as necessidades daqueles que detêm o capital forem satisfeitas. E estas em primeiro lugar. Não podemos inverter a ordem. Primeiro, quem tem o capital, e depois o resto (STREECK, 2018, p. 69).

a acontecer por bancos privados, o que causou aumento dos custos de financiamento, afastando a ideia inicial de desenvolvimento do mercado nacional.

O problema não está em buscar o desenvolvimento nacional por meio de incentivos na área das construções e financiamentos imobiliários, mas no aumento dos lucros das financeiras sem preocupação com a forma com que isso acontece. Pelas regras de mercado, importa que as empresas constituam o lucro, ainda que valores e princípios relacionados à dignidade da moradia ou à integridade das ações empresariais sejam deixados de lado.

Interessante que, para o mercado, a análise do risco inclui a questão de saber se vale a pena cumprir a prescrição normativa ou violá-la, e pelo que se verifica dos empreendimentos imobiliários, as construções são planejadas no sentido de garantir a lucratividade em primeiro lugar e, em um segundo momento, implementar projetos de investimentos imobiliários que materializem a inclusão²¹.

O desenvolvimento capitalista é sustentado por forças produtivas que sempre estiveram presentes na história da humanidade (WOOD, 2001, p. 25-26), que impõem a lógica de acúmulo de capital ou lucro. O mercado é o setor social determinante na regulação e reprodução das relações sociais nas sociedades capitalistas.

Ellen M. Wood (2001, p. 78-79) aponta que o modo de produção capitalista estabelece imperativos da competição, da acumulação e da maximização do lucro:

E esses imperativos, por sua vez, significam que o capitalismo pode e tem que se expandir constantemente, de maneiras e em graus que não se parecem com os de nenhuma outra forma social. Ele pode e tem que acumular constantemente, buscar novos mercados, impor constantemente seus imperativos a novos territórios e novas esferas da vida, a todos os seres humanos e ao meio ambiente natural”.

A visão de que o mercado constrói a cidade segundo os seus interesses financeiros é reforçada por David Harvey (2014), ao afirmar que a elite econômica captura o espaço político e molda os espaços públicos segundo os seus interesses. Nesse sentido, Ermínia Maricato afirma que o mercado imobiliário sabe que os pobres desvalorizam a sua lucratividade, por isso, os seus empreendimentos são realizados com visões distintas: criam-se espaços para ricos e para pobres, bem como para negros e para brancos, de forma que

²¹ Tem-se uma estrutura econômica que determina a ordem social. O Estado aparece como uma forma de legitimar as ações econômicas com aparência de política.

acabam existindo, dentro do mesmo espaço, dois tipos de cidades: a cidade legal, em que seus habitantes possuem acesso a bens e equipamentos públicos, e a cidade ilegal, dos destituídos de qualquer proteção, segurança e moradia (MARICATO, 2000, p. 130-140).

O que gera perda de receita ao empreendimento é retirado ou afastado. Desta forma, o mercado é setor propício à especulação, em que as moradias são negociadas como mercadorias. Moradias são vendidas e compradas, e isto é visto como um sinal de poder. A partir da propriedade se definem as relações sociais, e também como as pessoas são definidas socialmente, umas como dominantes/proprietárias, outras como subalternas/despossuídas, a ponto de estas últimas serem definidas como aquele sujeito que, por despossuído, é perigoso, suspeito ou fracassado, ou seja, aquele que não tem o direito de compartilhar das mesmas vivências dos proprietários.

A função social da moradia, tanto para ricos quanto para pobres, é deixada de lado, a tal ponto que as pessoas compram propriedades para terem *status* ou a garantia de ter um bem que não perde valor, já que, falaciosamente, vende-se a ideia de que pessoas precisam adquirir a propriedade de sua habitação, ainda que, para tanto, se submetam a pesados contratos de financiamento.

A reprodução dessa ideologia contribui para que o mercado de financiamento de imóveis nunca seja afastado, pois foi construído um valor social pelo qual é importante que se busque adquirir a propriedade de uma moradia (“o sonho da casa própria”). Como consequência, ainda que os financiamentos comprometam o orçamento familiar, sacrifica-se tudo em nome do sonho, aceitando contratos em que o valor final a ser pago ao banco é muitas vezes superior ao preço do imóvel, de maneira que os lucros dos bancos não diminuam.

A obtenção de crédito para financiamento bancário depende da renda pessoal do interessado. Ao mesmo tempo, raça, classe e gênero estabelecem a posição que cada pessoa ou grupo ocupa na sociedade e os seus salários ou remunerações, o que também vai determinar o local de sua moradia (BATISTA, 2018, p. 60-74).

Mastins e Mastrodi (2018, p. 89) narram sobre a obtenção de moradia por financiamento:

Se por um lado confere segurança de posse aos moradores, pois além de moradores eles são proprietários, por outro lado eles transferem aos moradores o custo de todo um financiamento bancário sobre o valor do empreendimento, a ponto de os moradores, antes de serem proprietários, serem os mutuários de um empréstimo contraído junto a bancos, sem os quais as construtoras não teriam a segurança de retorno de ser investimento na construção das habitações. Assim, o Estado incentiva o acesso da população de baixa e média rendas ao crédito imobiliário, concedido por atores privados, sendo levada para fora dos centros urbanos pelo sonho da casa própria.

O empreendimento imobiliário acaba se moldando pelos interesses delineados pelo mercado financeiro²². Martins e Mastrodi (2017) afirmam que morar não é meramente um querer, mas algo que só é acessível a quem pode pagar pela moradia, a preços que são determinados pelo mercado, nunca pelo governo, algo que promove a expulsão de negros e de trabalhadores, do centro para a periferia, e também contribui para o surgimento (ou a consolidação) de favelas. E ressaltam que “não foi o processo de urbanização em si que causou a segregação socioespacial, mas sim o processo de urbanização realizado segundo a lógica do sistema capitalista” (MASTRODI; VIANNA, 2017, p. 1564).

Como o direito à moradia não é materializado, estamos diante da ausência de conformidade do planejamento urbano com as diretrizes normativas que regulam esse instituto, como veremos a seguir, sobre a existência de mecanismos que podem garantir ou buscar a ausência de corrupção urbana.

Thiago Trindade compreende que as desigualdades a respeito da ocupação do solo urbano “resultam, especialmente, de um modelo de crescimento urbano pautado pelos interesses do mercado especulativo de terras, setor articulado em maior ou menor medida com autores econômicos” (TRINDADE, 2017, p. 157). Ou seja, o autor afirma que o direito à cidade é usufruído apenas por quem pode pagar por ele, porque estar incluído significa gozar de privilégios para habitar, trabalhar, estudar e participar das atividades que possam existir nos centros, que são onde as coisas, normalmente, acontecem.

No entanto, nenhum direito à cidade será efetivo ou concretizado se as pessoas viverem excluídas. Ainda que uma pessoa consiga pagar pelos privilégios mencionados por

²² Importante destacar que nosso problema, neste trabalho, não é com o acúmulo de capital ou lucro, mas o fato de não haver proteção de direitos fundamentais. A competitividade e o consumismo fazem com que valores morais e sociais sejam deixados de lado (NOHARA, 2011).

Trindade, para além disso, essa pessoa estará destituída do acesso à diversidade cultural, religiosa, racial, dentre outras, e isso é um prejuízo para a construção de uma sociedade civilizada, nos termos dos objetivos da Constituição Federal (LEFEBVRE, 2001). A civilidade está condicionada a uma relação social incluyente.

Como forma de combate ao racismo estrutural, que é manifestado pela discriminação consciente e inconsciente de pessoas, os empreendimentos imobiliários deveriam adotar ações de inclusão social das pessoas negras, indígenas e de outras minorias. A acessibilidade também deveria estar embutida nesse mesmo documento para a inserção de deficientes e assim por diante, segundo a especificidade de cada minoria.

5 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE *COMPLIANCE* EM EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS

A partir da visão de como as empresas estão sujeitas à regulação do mercado, em vez da materialização da integridade e conformidade as diretrizes normativas que determinam o dever de cidades incluyentes, espera-se que para evitar corrupção da cidade, os programas de *compliance* obrigatoriamente precisam ser avaliados no início do planejamento da incorporação imobiliária, pelo Ministério Público ou pelo Conselho das Cidades, ou por Organizações não-Governamentais (ONGs), ou pela própria secretaria de habitação ou de planejamento que, por simples norma administrativa, poderia exigir que somente seriam aprovados projetos imobiliários apresentados segundo uma política de *compliance* nos termos da Lei Anticorrupção, que se fundamenta na promoção do respeito aos princípios da Administração Pública.

Tanto o Direito Público, que trata da Administração Pública, quanto o Direito Privado, que permeia assuntos individuais são iguais, sem hierarquia entre eles. Todavia, isso não impede que o Direito Público interfira no Direito Privado para que este seja efetivado segundo aos padrões dos direitos sociais. A autonomia da vontade não isenta os particulares de cumprirem normas de ordem pública, como é o caso das disposições da Lei Anticorrupção e sua exigência de instituição de programas de *compliance*.

A Constituição Federal, no capítulo II, da Política Urbana, em especial em seu artigo 182, estabelece que o Poder Público Municipal deve desenvolver, a partir do Plano Diretor, as diretrizes para o urbano, e isso significa autorizar empreendimentos imobiliários com a

finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) prescreve em seu artigo 36²³ que as incorporações imobiliárias devem ser analisadas após realização de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal, assim como os efeitos positivos e negativos da construção em seu artigo 37²⁴.

Toda empresa privada, principalmente as que estabelecem negociação com a Administração Pública, deve ter um programa de *compliance* alinhado ou em conformidade com as leis. E quanto se trata do empreendimento imobiliário, seu programa de *compliance* precisa incorporar as políticas do Plano Diretor Municipal como forma de garantir eficiência na relação público-privada.

Hely Lopes Meirelles entende que o Plano Diretor deve projetar a cidade para que ela ofereça segurança urbana, para que ela seja “humana e funcional, apta à satisfação de quatro funções sociais precípuas: habitação, trabalho, circulação e recreação” (MEIRELLES, 2008, p. 560-561).

A devida fiscalização frente aos empreendimentos imobiliários em estágio inicial é benéfica para o empreendedor e para a Administração Pública, que não sofrerá com judicialização de demandas por moradia no futuro. A eficiência tende a ser compreendida como fazer as coisas direito, dentro dos recursos disponíveis e prazo determinado (NOHARA, 2012). Apresentando as reflexões de Alexandre de Moraes, Nohara afirma que a eficiência deve apresentar as seguintes características, a partir da satisfação do bem comum e não apenas do mercado, de maneira que o “direcionamento dos serviços públicos à efetividade do bem comum; imparcialidade, neutralidade, transparência,

²³ Art. 36 da Lei n. 10.257/2001. “Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.”

²⁴ Art. 37 da Lei n. 10.257/2001. “O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.”

participação, aproximação dos serviços públicos da população; eficácia; desburocratização e busca da qualidade” (NOHARA, 2012, p. 231-232).

As incorporações imobiliárias fazem parte dessa lógica de que as políticas públicas urbanas devem passar pelas seguintes etapas antes de sua construção: identificação do problema e demanda, formulação da proposta, avaliação, verificação e impactos da política para saber se é positiva ou negativa, e fiscalização e controle da execução por meio da sociedade civil, Tribunais de Contas e Ministério Público (ANDRADE, 2016, p. 153).

O poder político precisa estar alinhado com as diretrizes de um Estado Democrático de Direito, mas Gilberto Bercovici (2013, p. 181-182) nos alerta que, quando presentes interesses distintos na comunidade, “facilita-se a opressão da maioria (econômica) sobre a minoria”.

No estudo de caso realizado por Mastrodi e Sala (2017) sobre o fenômeno da “Alphavillezação” da cidade, especificamente, em Campinas, SP, na Reserva Dom Pedro, esses autores apontaram que construções de condomínios fechados e intramuros ampliam a segregação socioespacial. Além disso, narraram que na análise do projeto sobre esse condomínio fechado, ficou evidente que “não há nenhuma previsão de doação de área para construção de equipamentos básicos de serviços públicos, como creche, escola de educação infantil e ensino fundamental, posto de saúde, entre outros” (MASTRODI; SALA, 2017, p. 1058). Ou seja, é possível ter acesso aos interesses e consequências do empreendimento imobiliário antes de que seja autorizada a sua construção, não sendo admissível que a Administração Pública ignore esses fatos, sob pena de praticar crime de corrupção, previsto na Lei n. 12.846/2013.

A Nova Agenda Urbana das Nações Unidas, assinada em Quito em 2016 na Conferência Habitat III, prescreveu que os Estados-Partes têm que buscar a aplicação de políticas públicas que reduzam a segregação étnica a partir de um planejamento urbano incluyente e, e tendo por finalidade o desenvolvimento sustentável, nos termos dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) que compõem a Agenda 2030, firmada em 2015 (NAU, 2016).

O ODS número11 estabelece o dever dos Estados-Partes de tornarem as cidades e os assentamentos humanos incluyentes, seguros, resilientes e sustentáveis. Desta forma,

até 2020, os Estados-partes deveriam ter aumentado as cidades e reduzir os assentamentos humanos dentro dos ODS, implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos; e, até 2030, os Estados-partes devem buscar a implementação de políticas que promovam a habitação segura e adequada; melhorar os serviços e equipamentos públicos disponíveis, como o transporte, priorizando-se a atenção para pessoas que fazem parte dos grupos vulneráveis (mulheres, deficientes, minorias étnicas) e, assim, proporcionar o acesso universal aos espaços públicos (ONU, 2015).

Quer dizer que os empreendimentos imobiliários também têm o dever de seguir essas diretrizes, para que as cidades sejam sustentáveis e, logo, garantam o direito à moradia para todos, e não apenas para quem possa pagar por ela. Como mencionado, quem paga também não tem o direito à moradia sem a troca de vivências e experiências com todas as pessoas de forma incluyente e diversificada, por exemplo, na cultura, raça, etnia, religião; por isso, a este também deve ser garantido o direito à moradia nos termos das normativas internacionais.

Mas, como essas diretrizes afetam diretamente a lucratividade empresarial, a inclusão vai depender de lutas sociais em favor de cidades incluyentes, pois o grupo dominante, que controla o mercado imobiliário, as determinações de novos empreendimentos, bem como novas formas de lucro com moradias sociais periféricas, não abrirá mão voluntariamente de sua exclusividade na definição do uso e ocupação do solo (TRINDADE, 2017, p. 161). O grupo dominante não admite programas de inclusão porque o planejamento urbano que promove desigualdades projeta a concentração e aumento de suas receitas.

A ausência de vontade do Poder Público em concretizar o direito fundamental social à moradia por meio de fiscalização efetiva também faz parte desse planejamento urbano de desigualdade, que beneficia o mercado imobiliário, de modo que o programa de *compliance* acaba servindo para conferir uma aparência de regularidade, um texto bonito que talvez ninguém leia, e que certamente ninguém cumpre.

6 CONCLUSÕES

Conceituar de forma taxativa o que se deve entender por corrupção permite impedir desvios de finalidade nas ações dos agentes públicos e privados no exercício de qualquer atividade econômica, inclusive no setor da incorporação e construção imobiliária. Ao se definir que todo projeto a ser implementado no espaço público deve cumprir certos princípios de ordem pública, visando a consecução de valores como a promoção de moradia digna e a função social da cidade, impõe-se à Administração o dever de fiscalizar os projetos e objetivos empresariais do setor, inclusive de exigir implementação e execução de políticas de *compliance* que levem tais valores em conta, razão pela qual entendemos que qualquer comportamento contrário às normas nacionais e internacionais devem ser entendidas como não-conformidades.

Nesse sentido, as incorporadoras e construtoras imobiliárias que reproduzem a lógica da cidade como mercadoria e conseqüentemente, naturalizam a segregação com a criação de guetos no sentido de espaços apartados, sem diversidade e sem acesso a bens e equipamentos públicos.

A definição das construções é realizada a partir da maximização de lucros, sem o estudo dos instrumentos normativos internos e internacionais que definem diretrizes sobre o uso e a ocupação do solo. Nota-se que estas normas são deixadas de lado, talvez por culpa dos empresários que não apresentam programas de *compliance* compatíveis, se tiverem um, ou porque a Administração Pública não exige esses programas como condição para aprovar projetos imobiliários.

Há norma que impõe o dever de elaboração de programa de *compliance* e a obrigatoriedade de a Administração Pública fiscalizar se o projeto atinge os objetivos do Estado Democrático de Direito. Falta ser cumprida.

A naturalização de empreendimentos imobiliários que negociam a propriedade – e não a moradia, como recomendado no Comentário Geral número 4 do Comitê das Nações Unidas para Direito Sociais, Econômicos e Culturais –, e a completa ineficácia do dever de exigir implementação e cumprimento de programas de *compliance* evidenciam desvio de finalidade no planejamento urbano, desvio que pode, perfeitamente, ser corrigido pela urgente aplicação da Lei Anticorrupção no mercado imobiliário.

O equilíbrio entre economia, meio ambiente e interesses sociais constituem o tripé da sustentabilidade, adotada pelo Brasil como instrumento em favor do desenvolvimento sustentável é capaz de verificar a conformidade de toda cadeia de suprimentos, fornecedores e responsáveis pelas incorporações habitacionais, de modo que seja possível exigir que os direitos humanos sejam materializados.

Há custos para o investimento na materialização dos programas de *compliance*, mas a ausência de compromisso com a redução das desigualdades talvez traga mais danos a imagens e, por conseguinte, prejuízos no acúmulo de riqueza. Combater a estrutural social que reproduz a naturalização e normalização das disparidades por raça, classe e gênero no planejamento urbano permite a busca de horizontes democráticos.



REFERÊNCIAS

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. Políticas Públicas, Mínimo Existencial e Poder Judiciário: A questão do direito à moradia. **Revista Brasileira de Políticas Públicas (online)**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 150-165, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3805>. Acesso em: 9 mar. 2021.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do Estado. **Lua Nova (online)**, São Paulo, n. 65, p. 137-173, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64452005000200006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 08 mar. 2021.

BATISTA, Waleska Miguel. **Cidades Includentes**: O dever de desguetização da população negra a partir da Nova Agenda Urbana da ONU/Habitat III. Estudo Cruzado entre Campinas, Brasil e Cidade do Cabo, África do Sul. 2018. Dissertação (Mestrado). PUC-Campinas, Campinas, 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: Para uma crítica do constitucionalismo. 2. ed. São Paulo: Quartier Lantin, 2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei n. 10.257 de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. **Estatuto da Igualdade Racial**. Lei n. 12.288 de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. **Lei Anticorrupção**. Lei n. 12.846 de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. **Programa Casa Verde e Amarela**. Lei n. 14.118 de 2021. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm). Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. **Programa Minha Casa, Minha Via**. Lei n. 11.977 de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 12 set. 2021.

COSTA, Emilia Viotti da. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2006.

FLORÊNCIO FILHO, Marco Aurélio *et al.* Instrumentos normativos internacionais de combate à corrupção e crimes correlatos no Brasil. **Cadernos de Direito Actual**, n. 12, p. 400-413, 2019. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/455/260>. Acesso em: 08 mar. 2021.

GABARDO, Emerson; MORETTINI E CASTELLA, Gabriel. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 60, p. 129-147, abr/jun. 2015.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo *et al.* Espaço Urbano, Violência e Mulheres Negras (Parte II). **RBSD- Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 8, n. 3, set./dez. 2021, p. 214-236. Disponível em: <http://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/491/290>. Acesso em: 10 set. 2021.

LAAMBOY, Tineke. Corporate due diligence as a tool to respect human rights. **Netherlands Quaterly of human rights**, v. 28, p. 277-341, mar. 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/mbwal/Downloads/hoofdstuk-7-dissertatie-tineke-lambooy-corporate-social-responsibility.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MANZI, Vanessa Alessi. **Compliance no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Saint Paul, 2008.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). *Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192. Disponível em: <http://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2021.

MARRA, Natália Cardoso; GONÇALVES, Raquel Garcia. O acesso ao Direito Social à Moradia nas metrópoles: A periferação da oferta de habitação da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, v. 13, n. 1, p. 139-156, 2012. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1369>. Acesso em: 09 mar. 2021.

MARTINS, Ester Gouvêa; MASTRODI, Josué. Direito à moradia: Entre a efetivação autônoma e a sujeição ao direito de propriedade. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Paraná, v. 23, n. 2, p. 75-103, 2018. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/760/545>.

Acesso em: 10 mar. 2021.

MASTRODI, Josué; SALA, Marcela Falsoni. O fenômeno da “alphavillezação da cidade”: A proliferação dos condomínios fechados à luz das ingerências privadas na realidade do município de Campinas. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1046-1084, 2017. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28188/21258>. Acesso em: 09 mar. 2021.

MASTRODI, Josué; VIANNA, Jéssica Tamires. A promessa de um Novo Horizonte: como o processo de urbanização promoveu o direito à cidade e diminuiu a segregação socioespacial numa favela em Jundiaí. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 1558-1585, 2017. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29213/21961>. Acesso em: 09 mar. 2021.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileiro**, Florianópolis, v. 24, n. 9, p. 03-16, 2019. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702/4774>. Acesso em: 09 mar. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. [S. l.]: Malheiros Editores, 2008.

NAU. **Nova Agenda Urbana Habitat III**. 2016. Disponível em: <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 11 set. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

O'BRIEN, Claire Methven; DHANARAJAN, Sumithra. The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: A Status Review. **National University of Singapore**, p. 1-23, May 2015.

ONU. **Objetivos para o desenvolvimento sustentável da ONU**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PARKER, Christine; NIELSEN, Vibeke Lehmann. **Compliance: 14 questions**. [S. l.]: ANU Press, 2017. p. 217-232. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/j.ctt1q1crtm.21?seq=1#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 10 set. 2021.

RIBEIRO; Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. *Compliance* e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de informação legislativa**, ano 52, n. 205, p. 87-105, jan./mar. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87.pdf. Acesso em: 28 maio 2021.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. Editora HUCITEC: São Paulo, 1993.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Repensando a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 213-253, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24216#:~:text=Repe nsando%20a%20rela%C3%A7%C3%A3o%20entre%20estado,institucionais%20%7C%20Schapiro%20%7C%20Revista%20Direito%20GV>. Acesso em: 09 mar. 2021.

STREECK, Wolfgang. **Tempo Comprado: A crise adiada do Capitalismo Democrático**. São Paulo: Boitempo, 2018.

TRINDADE, Thiago Aparecido. O que significam as ocupações de imóveis em áreas centrais? **Caderno CRH**, v. 30, n. 79, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792017000100157&script=sci_arttext&tIng=pt. Acesso em: 09 mar. 2021.

XAVIER, Christiano Pires Guerra. **Programas de Compliance anticorrupção no contexto da Lei 12.846/13: elementos e estudo de caso**. 2015. Dissertação (Mestrado) – FGV, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13726>.

WACQUANT, Loïc. Que é gueto? Construindo um conceito sociológico. Tradução de Zena Eisenberg e João Feres Júnior. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 23, p. 155-164, nov. 2004.

WOOD, Ellen Meiksens. **As origens do capitalismo**. Tradução de Vera Riveiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BATISTA, Waleska Miguel; ALMEIDA, Silvio Luiz de. Programa de *Compliance* em incorporações habitacionais. **RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 9, n. 1, p. 97-121, jan./abr. 2022.

Recebido em: 07/06/2021

Aprovado em: 18/09/2021