

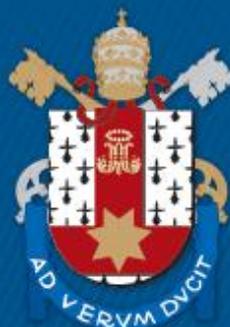
ESCOLA DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CRIMINAIS  
MESTRADO EM CIÊNCIAS CRIMINAIS

ANDERSON DE MELLO MACHADO

**COMPLIANCE CRIMINAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Porto Alegre  
2020

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica  
do Rio Grande do Sul

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL - PUCRS  
ESCOLA DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CRIMINAIS  
MESTRADO EM CIÊNCIAS CRIMINAIS

ANDERSON DE MELLO MACHADO

**COMPLIANCE CRIMINAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Porto Alegre

2020

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL - PUCRS  
ESCOLA DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CRIMINAIS  
MESTRADO EM CIÊNCIAS CRIMINAIS

ANDERSON DE MELLO MACHADO

**COMPLIANCE CRIMINAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais – Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS.

Área de Concentração: Sistema Jurídico-Penais Contemporâneos.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Almeida Ruivo

Porto Alegre

2020

## Ficha Catalográfica

M149c Machado, Anderson de Mello

Compliance criminal na administração pública / Anderson de Mello Machado . – 2020.

163.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Almeida Ruivo.

1. Compliance público. 2. Programa de integridade. 3. Ética pública. 4. Corrupção. 5. Controle na administração pública. I. Ruivo, Marcelo Almeida. II. Título.

ANDERSON DE MELLO MACHADO

**COMPLIANCE CRIMINAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais – Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS.

Área de Concentração: Sistema Jurídico-Penais Contemporâneos.

Aprovada em: 28 de agosto de 2020.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Presidente: Prof. Dr. Marcelo Almeida Ruivo - PPGCCRIM/PUCRS

---

Membro Interno: Prof. Dr. Paulo Vinicius S. de Souza - PPGCCRIM/PUCRS

---

Membro externo: Prof. Dr. José Danilo Lobato - UFRRJ

## RESUMO

O presente trabalho trata da implementação do *Criminal Compliance* na administração pública a fim de verificar sua compatibilidade e necessidade. Parte-se, a título exemplificativo, de três casos de crimes praticados em desfavor de entes públicos, em atividades corriqueiras na seara administrativa. Busca-se, assim, verificar se a existência prévia de um programa de *criminal compliance* teria o potencial de prevenir a ocorrência dos delitos. Trabalha-se o conceito de *compliance*, suas origens e sua relação com as esferas privada e pública. Ainda, busca-se identificar seus objetivos, elementos fundamentais e formas de aferição da efetividade. Posteriormente, são traçadas as linhas gerais da administração pública nacional, tanto de forma principiológica quanto orgânica, bem como do seu modelo de controle de boas práticas. Além disso, é analisada a interação entre ética pública, corrupção e a necessidade de se estabelecer uma cultura de *compliance* na administração pública. Por fim, é discutida a compatibilidade e necessidade da adoção de um programa de *criminal compliance* nessa esfera e analisado o regramento para implantação dos denominados programas de integridade pela administração pública federal.

**Palavras-chave:** *compliance* público – programa de integridade – ética pública – corrupção – controle na administração pública

## **ABSTRACT**

This paper deals with the implementation of Criminal Compliance in public administration in order to verify its compatibility and necessity. As an example, we start with three cases of crimes committed against public entities, in usual activities in the administrative area. So, it seeks to verify whether the previous existence of a criminal compliance program would have the potential to prevent the occurrence of crimes. The concept of compliance is worked on, its origins and its relationship with the private and public sphere. This paper also seeks to identify its objectives, fundamental elements and ways of measuring effectiveness. After, the general lines of the national public administration are traced, both in a principiological and organic way, as well as its model of control of good practices. Moreover, the interaction between public ethics, corruption and the need to establish a culture of compliance in public administration is analyzed. Finally, the compatibility and necessity of adopting a criminal compliance program in this sphere is discussed and the rules for the implementation of so-called integrity programs by the federal public administration are analyzed.

**Key words:** public compliance - integrity program - public ethics - corruption - control in public administration

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**CF** - Constituição Federal

**CGU** - Controladoria-Geral da União

**CP** - Código Penal

**CPAR** - Comissões de Processo Administrativo de Responsabilização

**CRG** - Controladoria-Geral da União

**FCPA** - Foreign Corrupt Practices Act

**FCPE** - Funções Comissionadas do Poder Executivo

**IBAMA** - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis

**IBGC** - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

**INSS** - Instituto Nacional do Seguro Social

**ISO** - International Organization for Standardization

**OCDE** - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**PAR** - Processo Administrativo de Responsabilização

**SPCI** - Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

**TCU** - Tribunal de Contas da União

**UGI** - Unidade de Gestão de Integridade

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>1</b>	<b>COLOCAÇÃO DO PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>CRIMINAL COMPLIANCE: CONCEITO E OBJETIVOS</b> .....	<b>16</b>
2.1	Conceito de <i>criminal compliance</i> .....	16
<b>2.1.1</b>	<b>Compliance e governança</b> .....	<b>28</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Compliance e auditoria</b> .....	<b>36</b>
2.2	Objetivos do criminal compliance .....	37
2.3	<i>Compliance</i> e setor privado .....	48
2.4	<i>Compliance</i> e setor público .....	52
2.5	Conteúdo e efetividade do <i>compliance</i> .....	56
<b>3</b>	<b>CONTROLE DE BOAS PRÁTICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>73</b>
3.1	Noção e princípios da administração pública .....	75
<b>3.1.1</b>	<b>Administração pública direta e indireta</b> .....	<b>81</b>
3.1.1.1	Pessoas jurídicas de direito público e privado .....	83
<b>3.1.2</b>	<b>Agentes públicos</b> .....	<b>87</b>
3.2	Controle interno e externo da Administração Pública .....	89
<b>3.2.1</b>	<b>Corregedoria</b> .....	<b>92</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Tribunal de Contas</b> .....	<b>94</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Controladoria-Geral da União</b> .....	<b>99</b>
<b>4</b>	<b>COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>103</b>
4.1	Ética pública e <i>compliance</i> .....	103
4.2	Programas de Integridade na administração pública federal .....	113
4.3	Necessidade e compatibilidade da implementação dos programas de <i>criminal compliance</i> na estrutura administrativa .....	128
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>142</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>147</b>

## INTRODUÇÃO

Os programas de *compliance* ganharam notoriedade no mundo corporativo, sendo comum que as grandes empresas possuam uma área específica para sua condução. Enquanto a literatura jurídica buscava compreender e explicar com exatidão o fenômeno, os programas foram sendo difundidos na esfera privada.

Nos últimos anos essa realidade começou a ser transposta também para a administração pública, em meio a exigência crescente de que caminhe em direção à implementação de uma cultura de integridade. Trata-se de um movimento que busca a solidificação da ética pública e especialmente o controle da corrupção.

Contudo, suas origens e, por conta disso, seus elementos básicos e objetivos primários guardam relação com a esfera privada. Daí porque se afigura relevante o estudo da possibilidade de transposição desses conceitos para o âmbito da administração pública.

Seguindo uma tendência internacional de maior controle da corrupção, foi editada a Lei n. 12.846/2013, que conferiu relevância ao *compliance* anticorrupção. Posteriormente, o Decreto n. 9.203/17, que baliza o sistema de integridade na administração pública federal direta, autarquia e fundacional trouxe a obrigação de que os entes e órgãos federais implementem o denominado programa de integridade.

Nesse contexto, o presente estudo, por meio de revisão da literatura pertinente, propõe-se a analisar a origem e o conceito do *criminal compliance*, bem como suas interações com as esferas pública e privada. Além disso, busca-se identificar seus objetivos, elementos essenciais e meios de aferição de sua efetividade. Essas noções normalmente são extraídas da realidade e dos estudos com foco na área privada, uma vez que foi nessa que os programas foram gestados e se desenvolveram.

Depois disso, trabalhando com brevidade os princípios que regem a administração pública nacional e sua organização, busca-se ter um panorama acerca do modelo de controle de boas práticas até então adotado.

Considerando as objeções pontuais à adoção de um modelo de autorregulação por parte da administração pública, entende-se pela relevância do debate acerca da compatibilidade teórica do programa de *compliance* com a estrutura desta. Contudo, e considerando que a implementação dos programas de integridade já é uma realidade na administração pública brasileira, afigura-se ainda mais importante verificar a compatibilidade e necessidade em concreto da adoção desse modelo.

Tal discussão é importante, na medida em que os desvios praticados em desfavor da administração pública são comuns e acontecem desde as formas mais sofisticadas até as mais rudimentares. Desde as contratações envolvendo grandes obras de infraestrutura até a concessão fraudulenta de um benefício previdenciário.

A fim de ilustrar a fragilidade do modelo de controle tradicional, são descritos de forma exemplificativa três casos de delitos praticados em atividades corriqueiras da administração pública. Assim, tem-se um contexto em que o debate acerca do aprimoramento do controle de boas práticas nos entes e órgãos públicos é indispensável.

E aqui se insere o *criminal compliance* na medida em que pode prevenir a ocorrência de delitos na e contra a administração pública. Desta forma, é essencial que sejam debatidas as bases teóricas para essa importação adaptada de instrumentos do espaço privado de outros sistemas jurídicos para o espaço público nacional. E ainda mais fundamental é discutir como essa ferramenta pode ser utilizada para aprimorar o controle dos desvios praticados em desfavor dos órgãos e entes públicos. É a esse debate que o presente trabalho se propõe.

## 1 COLOCAÇÃO DO PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO

A discussão acerca do controle dos delitos cometidos contra a administração pública é recorrente, especialmente no contexto das relações estabelecidas entre o Estado e os particulares. Discute-se o aprimoramento dos mecanismos já existentes para prevenção e repressão a tais desvios de conduta, bem como a criação de novos mais eficazes.

As corregedorias e os Tribunais de Contas prestam auxílio a tal controle, ainda que sem foco na área criminal. Mais recentemente verifica-se no ambiente administrativo a realização de auditorias e a adoção de políticas de governança, pontos estes comuns à iniciativa privada, onde também já são implementados os programas de *compliance*, realidade que vem sendo transportada para o espaço público.

Esse trabalho busca analisar parte do cotidiano da administração pública no que diz respeito aos crimes praticados por agentes públicos e particulares lesivos ao erário, exemplo a corrupção, fenômeno cujo desvalor é reconhecido em âmbito global<sup>1</sup>.

Parte-se de três casos judiciais em que restou caracterizado delito praticado por agente público e particular contra a administração pública.

1) “Operação Falcatrú” - desvios cometidos em desfavor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)<sup>2</sup>.

Em síntese, tratou-se da apuração de responsabilidade criminal de servidores administrativos e de médicos peritos da autarquia previdenciária, bem como de particulares (intermediadores e terceiros beneficiários)<sup>3</sup>. Na hipótese, a denúncia imputou a três médicos peritos do INSS, a dois servidores administrativos da autarquia e à intermediária a inserção de dados falsos em sistemas de informações (art. 313-A

---

<sup>1</sup> RUIVO, Marcelo Almeida. Corrupção e gestão fraudulenta: o financiamento ilícito de campanha por bancos públicos. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 111, p. 157-177, nov./dez. 2014. p. 158.

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Ação Penal n. 5005032-55.2015.4.04.7006/PR**. Apelante: D. L., J. L. B., R. T. S. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Leandro Paulsen. Porto Alegre, 6 de fevereiro de 2019.

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Ação Penal n. 5005032-55.2015.4.04.7006/PR**. Apelante: D. L., J. L. B., R. T. S. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Leandro Paulsen. Porto Alegre, 6 de fevereiro de 2019. p. 03-07.

do CP)<sup>4</sup>. Igualmente imputou à particular que foi beneficiária do auxílio-doença obtido mediante fraude e ao seu marido a conduta descrita no art. 171, § 3º do Código Penal<sup>5</sup>.

Os dois servidores do INSS e a intermediária restaram condenados pelo crime previsto no art. 313-A do Código Penal enquanto os demais foram absolvidos por falta de provas em primeira instância<sup>6</sup>. Em sede de apelação, o colegiado entendeu pela manutenção da condenação dos servidores autárquicos com base no art. 313-A do CP, e em relação à corré intermediária alterou, por maioria, a capitulação para a conduta do art. 171, § 3º do CP<sup>7</sup>.

Quantos aos fatos, em suma, a intermediária era responsável pelo elo entre os particulares e os servidores do INSS<sup>8</sup>. Ela recebia os valores, repassava as informações e entregava a parte que dizia respeito a estes<sup>9</sup>. Os servidores autárquicos, por seu turno, eram responsáveis pela inserção de dados falsos nos sistemas informatizados da previdência social<sup>10</sup>.

Na hipótese aqui tratada, os servidores fraudaram o resultado de perícias médicas e inseriram falso tempo de *labor* rural em favor da beneficiária a fim de preencher os requisitos incapacidade, qualidade de segurado e carência para a obtenção do benefício previdenciário<sup>11</sup>. Não foi reconhecida a ciência da segurada e de seu esposo de que os valores alcançados à intermediária seriam para a obtenção

---

<sup>4</sup> **Inserção de dados falsos em sistema de informações:** Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano.

<sup>5</sup> Estelionato: Art. 171 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento: § 3º - A pena aumenta-se de um terço, se o crime é cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência.

<sup>6</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Ação Penal n. 5005032-55.2015.4.04.7006/PR**. Apelante: D. L., J. L. B., R. T. S. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Leandro Paulsen. Porto Alegre, 6 de fevereiro de 2019. p. 7.

<sup>7</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Ação Penal n. 5005032-55.2015.4.04.7006/PR**. Apelante: D. L., J. L. B., R. T. S. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Leandro Paulsen. Porto Alegre, 6 de fevereiro de 2019. p. 10-11 e 34.

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Ação Penal n. 5005032-55.2015.4.04.7006/PR**. Apelante: D. L., J. L. B., R. T. S. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Leandro Paulsen. Porto Alegre, 6 de fevereiro de 2019. p. 17-18.

<sup>9</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Ação Penal n. 5005032-55.2015.4.04.7006/PR**. Apelante: D. L., J. L. B., R. T. S. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Leandro Paulsen. Porto Alegre, 6 de fevereiro de 2019. p. 17-18.

<sup>10</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Ação Penal n. 5005032-55.2015.4.04.7006/PR**. Apelante: D. L., J. L. B., R. T. S. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Leandro Paulsen. Porto Alegre, 6 de fevereiro de 2019. p. 17-18.

<sup>11</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Ação Penal n. 5005032-55.2015.4.04.7006/PR**. Apelante: D. L., J. L. B., R. T. S. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Leandro Paulsen. Porto Alegre, 6 de fevereiro de 2019. p. 18.

fraudulenta do auxílio-doença<sup>12</sup>. Da mesma forma, não foi reconhecida a participação dos médicos peritos no esquema, na medida em que as perícias não foram realizadas e as suas senhas teriam sido utilizadas por terceiros para a aposição do suposto resultado das avaliações, com a conclusão de incapacidade da segurada<sup>13</sup>.

Veja-se que se tem atividades corriqueiras no INSS: inserção de dados de vínculos urbanos e rurais, marcação, realização e resultado de perícias médicas, análise de pedidos de benefícios previdenciários. Tudo com base em sistemas informatizados com senhas para consulta e inserção e alteração de dados.

2) Corrupção passiva no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA)<sup>14</sup>.

No caso, foram denunciados e condenados dois servidores do IBAMA e dois particulares, sendo um diretor técnico de empresa de construção civil e outro sócio de empresa intermediária<sup>15</sup>. O Tribunal manteve a condenação, alterando apenas a dosimetria das penas<sup>16</sup>.

Os servidores públicos foram condenados por incursão nas condutas previstas no art. 317, § 1º, do Código Penal<sup>17</sup>, e os particulares por subsunção à conduta descrita no art. 333 do Código Penal<sup>18</sup>. Restou reconhecido que os servidores, com o intuito de beneficiar empresas do ramo imobiliário, emitiram irregularmente pareceres

---

<sup>12</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Ação Penal n. 5005032-55.2015.4.04.7006/PR**. Apelante: D. L., J. L. B., R. T. S. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Leandro Paulsen. Porto Alegre, 6 de fevereiro de 2019. p. 25-26.

<sup>13</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Ação Penal n. 5005032-55.2015.4.04.7006/PR**. Apelante: D. L., J. L. B., R. T. S. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Leandro Paulsen. Porto Alegre, 6 de fevereiro de 2019. Curitiba, 6 de fevereiro de 2019. p. 24-25.

<sup>14</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região (2. Região). **Apelação Criminal n. 0001405-89.2006.4.02.5102/RJ**. Embargante: J. R. A., C. J. R. F., H. R. S., A. M. A. Embargado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Paulo Espírito Santo. Rio de Janeiro, 15 de agosto de 2018.

<sup>15</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região (2. Região). **Apelação Criminal n. 0001405-89.2006.4.02.5102/RJ**. Embargante: J. R. A., C. J. R. F., H. R. S., A. M. A. Embargado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Paulo Espírito Santo. Rio de Janeiro, 15 de agosto de 2018. p. 3.

<sup>16</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região (2. Região). **Apelação Criminal n. 0001405-89.2006.4.02.5102/RJ**. Embargante: J. R. A., C. J. R. F., H. R. S., A. M. A. Embargado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Paulo Espírito Santo. Rio de Janeiro, 15 de agosto de 2018. p. 2.

<sup>17</sup> Corrupção passiva: Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: § 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

<sup>18</sup> Corrupção ativa: Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

técnicos favoráveis a empreendimentos de grande porte em área de preservação ambiental<sup>19</sup>.

A obra não chegou a ser realizada<sup>20</sup> e, portanto, o dano ambiental não foi consumado, tampouco o efetivo dano patrimonial à autarquia. Contudo, o objeto do processo revela desvio de conduta em atos de ofício, corriqueiros na fiscalização ambiental, como a emissão de pareceres para autorização de empreendimentos em áreas sensíveis ao meio ambiente.

3) “Operação Saúde” - frustração do caráter competitivo de procedimento licitatório<sup>21</sup>.

Na hipótese, um município do interior do Rio Grande de Sul realizou licitação na modalidade carta-convite para a aquisição de medicamentos, com a utilização de recursos oriundos da União Federal<sup>22</sup>.

Três particulares foram denunciados e condenados pelo cometimento do delito previsto no art. 90 da Lei 8.666/93<sup>23</sup>, reconhecendo-se que frustraram o caráter competitivo de procedimento licitatório<sup>24</sup>. Houve ajuste prévio por parte dos réus com o intuito de obter vantagem ilícita decorrente da adjudicação do objeto da licitação<sup>25</sup>.

Foi reconhecido que um dos réus, além de ser administrador formal de uma das empresas concorrentes, era o administrador de fato das outras duas<sup>26</sup>. Já os demais requeridos atuaram como “laranjas”, como se responsáveis fossem pelas

<sup>19</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região (2. Região). **Apelação Criminal n. 0001405-89.2006.4.02.5102/RJ**. Embargante: J. R. A., C. J. R. F., H. R. S., A. M. A. Embargado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Paulo Espírito Santo. Rio de Janeiro, 15 de agosto de 2018.

<sup>20</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região (2. Região). **Apelação Criminal n. 0001405-89.2006.4.02.5102/RJ**. Embargante: J. R. A., C. J. R. F., H. R. S., A. M. A. Embargado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Paulo Espírito Santo. Rio de Janeiro, 15 de agosto de 2018. p. 5.

<sup>21</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Apelação Criminal n. 5002944-62.2016.4.04.7118/RS**. Apelante: A. G. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Claudia Cristina Critofani. Porto Alegre, 22 de outubro de 2019.

<sup>22</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Apelação Criminal n. 5002944-62.2016.4.04.7118/RS**. Apelante: A. G. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Claudia Cristina Critofani. Porto Alegre, 22 de outubro de 2019. p. 1.

<sup>23</sup> Art. 90: Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

<sup>24</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Apelação Criminal n. 5002944-62.2016.4.04.7118/RS**. Apelante: A. G. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Claudia Cristina Critofani. Porto Alegre, 22 de outubro de 2019. p. 36.

<sup>25</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Apelação Criminal n. 5002944-62.2016.4.04.7118/RS**. Apelante: A. G. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Claudia Cristina Critofani. Porto Alegre, 22 de outubro de 2019. p. 36.

<sup>26</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Apelação Criminal n. 5002944-62.2016.4.04.7118/RS**. Apelante: A. G. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Claudia Cristina Critofani. Porto Alegre, 22 de outubro de 2019. p. 36.

mesmas, em conluio para o cometimento da fraude<sup>27</sup>. As condenações restaram mantidas em sede de apelação<sup>28</sup>.

Os fatos ocorreram em meio a contratação pública, área sensível sobremaneira em relação a desvios. Novamente tem-se caso que diz respeito ao cotidiano da administração, envolvendo processos licitatórios para aquisição de bens e serviços, ainda que, na hipótese, não tenha sido detectada a participação de agente público na empreitada criminosa. De toda forma, é de se reconhecer um prejuízo inerente à frustração da competição, na medida em que o ente público provavelmente deixou de efetuar a aquisição do equipamento pelo melhor preço.

Os três casos acima exemplificam uma potencialidade criminosa que permeia as atividades cotidianas da administração pública. E não obstante a presença de órgãos de fiscalização externos como os Tribunais de Contas, o Ministério Público, e internos, como as corregedorias, tem-se verificado um crescente, mas ainda tímido, incentivo à adoção dos programas de *compliance*. Tal fenômeno é percebido, especialmente em relação ao âmbito privado com o advento da alteração da Lei n. 9.613/98 pela Lei n. 12.683/2012, e da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013, regulamentada pelo Decreto n. 8.420/2015).

Além disso, no âmbito federal, tem-se o Decreto n. 9.203/2017, voltado à governança na administração pública direta, autárquica e fundacional, e a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), que editou cartilhas para a implementação de programas de integridade, tanto para a administração pública direta, quanto indireta. Ainda, a CGU publicou a Portaria n. 57/2019 (alterando a Portaria 1.089/2018), regulamentando o Decreto n. 9.203/2017. Por meio desta estabelece procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal (ministérios, autarquias e fundações públicas). Define diretrizes, etapas e prazos para que os órgãos federais criem os próprios programas, com mecanismos para prevenir, detectar, remediar e punir fraudes e atos de corrupção.

---

<sup>27</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Apelação Criminal n. 5002944-62.2016.4.04.7118/RS**. Apelante: A. G. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Claudia Cristina Critofani. Porto Alegre, 22 de outubro de 2019. p. 36.

<sup>28</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Apelação Criminal n. 5002944-62.2016.4.04.7118/RS**. Apelante: A. G. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Claudia Cristina Critofani. Porto Alegre, 22 de outubro de 2019. p. 54.

Não há uma definição precisa acerca do que exatamente se trata o programa de *compliance*, o que será abordado em tópico específico. É possível desde logo apontar que a meta do *compliance program* pode ser definida como a individualização da complexidade da empresa<sup>29</sup> e, alargando-se o campo de incidência, de qualquer organização estruturalmente complexa e potencialmente causadora de riscos, como por exemplo, a administração pública (*public compliance*).

São muitas as questões que envolvem os programas de *compliance* público, inclusive em matéria criminal. Busca-se analisar aqui o seu cabimento e necessidade.

Veja-se que sua implementação pode gerar sobreposição dos órgãos de fiscalização, por exemplo. Deve ser considerando que todo ato administrativo, em especial o que envolva ordenação de despesas ou dispensa de receita, tem um itinerário a ser cumprido, com formalidades e controle de legalidade.

Ademais, há de ser observada a descentralização e desconcentração administrativa. Ainda, há peculiaridades dos agentes que podem estar envolvidos, sejam servidores estatutários, terceirizados, ocupantes de cargo de livre nomeação e exoneração, agentes políticos e empregados públicos, cada qual com um tipo de vínculo com a administração.

Há de se verificar, também, se e como podem ser transpostos para a administração pública instrumentos oriundos da esfera privada. E, ainda, se há um ganho potencial nessa importação.

Neste contexto, para buscar a resolução das questões aqui referentes ao cabimento e necessidade do *compliance* criminal na administração pública, com foco nas atividades rotineiras da estrutura administrativa, toma-se como ponto de partida, de forma exemplificativa, as condutas descritas nos casos anteriormente citados. Assim, ao final, busca-se de verificar se um programa de *compliance* criminal público teria sido capaz de prevenir a ocorrência de tais desvios.

---

<sup>29</sup> SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, Direito Penal e Lei Anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 128.

## 2 CRIMINAL COMPLIANCE: CONCEITO E OBJETIVOS

### 2.1 Conceito de *criminal compliance*

Ao escolher o *compliance* como objeto de estudo é importante ter a clareza de que não há definição unívoca, sendo o seu conceito e conteúdo indefinidos em meio a diversas discussões doutrinárias<sup>30</sup>. Uma das razões para tanto talvez seja o fato de que a prática parece ter se antecipado à teoria, e os programas se disseminaram no ambiente das grandes empresas<sup>31</sup> antes mesmo que se buscase compreender e explicar com exatidão o fenômeno. E ainda que a doutrina se proponha a estabelecer suas bases, ainda não se verifica o reflexo do tema na jurisprudência dos tribunais brasileiros<sup>32</sup>.

Além disso, os autores que se dedicam ao estudo buscam definir o objeto a partir de ângulos diferentes<sup>33</sup>. Por vezes a conceituação é buscada partindo-se do ponto de vista organizacional, outras das medidas concretas de sua implementação, havendo ainda quem busque um conceito universalmente válido<sup>34</sup>. Como se não bastasse, o programa em questão é objeto de estudo não apenas nas ciências jurídicas, mas também em outras áreas, como a administração de empresas e

---

<sup>30</sup> Sieber inclusive adverte que a indeterminação terminológica do conceito de *compliance* e seus termos correlatos dificulta a realização de investigações empíricas sobre o conteúdo e a difusão dos programas. *In*: SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 67.

<sup>31</sup> Nieto Martin aponta que o programa de “*cumplimiento*” trata-se de um novo instrumento de gestão que vem sendo adotado pelas grandes empresas nas últimas décadas, e que tem como objetivo a prevenção da ocorrência de condutas ilícitas na organização. *In*: NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción em las administraciones públicas. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto; NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 17.

<sup>32</sup> LOBATO, José Danilo Tavares. Breves reflexões sobre o criminal compliance. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 53-76, abr./jun. 2019. p. 58.

<sup>33</sup> Neste contexto de ver o *compliance* a partir de diferentes ângulos, Bruno Fernandes Carvalho o divide em duas concepções: *lato sensu* e *stricto sensu*. Na primeira seria um pilar da governança corporativa, na medida em que configuraria um objetivo mais amplo da empresa no sentido de fazer com que sejam cumpridas as normas legais e internas. Já na segunda concepção seria a ferramenta específica por meio da qual o *compliance lato sensu* seria efetivado, ou seja, seria o programa de cumprimento em si, que busca realizar os objetivos e valores estabelecidos. *In*: CARVALHO, Bruno Fernandes. **Compliance criminal: uma análise sobre os aspectos fundamentais**. São Paulo: Liber Ars, 2019. p. 69.

<sup>34</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance Criminal - Revisão Teórica e Esboço de uma Delimitação Conceitual. *In*: SANTOS, Humberto Souza; MARTINELLI, João Pedro Orsini; LOBATO, José Danilo Tavares (Orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: D'Placido, 2018. p. 709-710.

economia<sup>35</sup>, o que naturalmente conduz a diferenças terminológicas a depender do contexto em que lançado.

O termo *compliance* é proveniente da língua inglesa e sua tradução literal é “estar em conformidade”, o que por si só não é suficiente para revelar o seu conteúdo, não dizendo algo além do óbvio. A sua conceituação encontra dificuldade, uma vez que se trata de conceito relacional, já que estar em conformidade pressupõe que isso se dê em relação a algo, não bastando que se diga que se está em conformidade com a lei, visto que isso é obrigação de todos<sup>36</sup>.

Caso se tratasse apenas disso não haveria necessidade alguma de estudo do objeto. Porém, o *compliance* apresenta-se como algo muito mais sofisticado do que a mera exigência de adequação à lei<sup>37</sup>. Trata-se de uma estratégia mais complexa de prevenção das condutas desviantes dentro das corporações, que leva em consideração as particularidades das dinâmicas de grupos e da gestação das condutas delitivas<sup>38</sup>.

Vale destacar desde logo que *compliance program* é a nomenclatura largamente utilizada na realidade anglo americana. Nos ordenamentos jurídicos de língua espanhola é chamado de programa de *cumplimiento*, enquanto na realidade brasileira, a partir da edição da Lei n. 12.846/2013, é chamado de programa de integridade, que temos como sinônimo de *compliance*<sup>39</sup>. Assim, ao longo do trabalho programa de *compliance*, cumprimento e integridade serão tratados como termos que descrevem o mesmo fenômeno, apenas se adaptando à língua da realidade em que inseridos.

---

<sup>35</sup> Destacando a abrangência da discussão, Sieber, ao analisar como os programas de *compliance* podem impactar o direito penal da empresa na Alemanha, adverte que, como os programas normalmente são criados pela correção estatal e privada, sua análise também se ocupa dos espaços limítrofes entre o direito, a teoria do direito, a criminologia, a sociologia e a economia. *In*: SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 63.

<sup>36</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance Criminal - Revisão Teórica e Esboço de uma Delimitação Conceitual. *In*: SANTOS, Humberto Souza; MARTINELLI, João Pedro Orsini; LOBATO, José Danilo Tavares (Orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: D'placido, 2018. p. 711.

<sup>37</sup> MONTIEL, Juan Pablo. Cuestiones teóricas fundamentales del criminal compliance. **Revista En Letra**, Buenos Aires, v. 4, n. 7, p. 21-47, 2017. p. 28

<sup>38</sup> MONTIEL, Juan Pablo. Cuestiones teóricas fundamentales del criminal compliance. **Revista En Letra**, Buenos Aires, v. 4, n. 7, p. 21-47, 2017. p. 28

<sup>39</sup> PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa: uma abordagem prática e objetiva**. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 34.

Para Nieto Martín o termo “*cumplimiento*” é um dos mais vagos e imprecisos já cunhados, uma vez que não diz algo além do evidente, ou seja, que a atuação deve se dar de acordo com a legalidade (incluindo as obrigações civis e as diretrizes internas da empresa)<sup>40</sup>. De outro tanto, o autor refere que essa simplicidade é convertida em algo extraordinariamente rico e complexo quando se analisa como o cumprimento normativo atua além do ordenamento jurídico e como se conformam os programas de cumprimento dentro das empresas<sup>41</sup>.

E de fato a realidade de atuação dos programas em questão é extremamente rica e complexa, podendo ser analisada sob diversos aspectos. Eles podem ser vistos como instrumentos das empresas visando garantir uma boa reputação, maior credibilidade junto ao mercado ou eventualmente a mitigação ou mesmo afastamento de sua responsabilidade e de seus gestores perante o Estado. Por outro lado, podem ser tomados como mecanismos auxiliares deste no controle de desvios de conduta contra a administração pública. Ainda, podem ser utilizados (de forma irregular) meramente como instrumento de transferência de responsabilidade<sup>42</sup>.

Além disso, nessa realidade complexa, há várias outras questões que se colocam e não parecem estar totalmente resolvidas. Como exemplos podem ser citados a responsabilidade do *compliance officer*, os limites das investigações internas que decorrem dos programas, os elementos básicos que devem fazer parte dos mesmos e os critérios para aferição de sua efetividade.

Veja-se que até mesmo o isolamento do tema para estudo pode ser difícil, já que está inserido em um contexto de gestão empresarial e não apenas de análise e debate jurídico. Teresa Quintela de Brito refere que nem sempre é fácil distinguir organização de *compliance*, já que os códigos de ética/programas de cumprimento do

---

<sup>40</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo em el derecho penal. *In*: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Eds). **Compliance y teoría del derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 22-23.

<sup>41</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo em el derecho penal. *In*: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Eds). **Compliance y teoría del derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. 22-23.

<sup>42</sup> Eduardo Saad-Diniz adverte com propriedade, ao analisar o julgamento da AP 470 pelo E. STF: “Este precedente (infração de dever = responsabilidade criminal) pode estimular um sistema de delegação de responsabilidade no interior da corporação, ou ainda pior, a assim chamada “irresponsabilidade organizada” e mais vulnerabilidade aos empregados.” *In*: SAAD-DINIZ, Eduardo. Nova lei de lavagem de dinheiro no Brasil: compreendendo os programas de criminal compliance. **Revista Digital do IAB**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 100-107, 2013. p. 106.

direito impregnam toda organização, funcionamento e atividade da pessoa jurídica<sup>43</sup>. A autora indica que as regras de *compliance* ou de “bom governo corporativo”, que seriam os códigos de ética ou programas de cumprimento do direito, incidem sobre a organização existente, destinando-se a criar garantias de que essa não será criadora de riscos para bens jurídicos, por meio das condutas dos seus membros e colaboradores<sup>44</sup>.

Sieber também expõe a dificuldade para diferenciar com precisão o programa de *compliance* de outros novos conceitos de gestão empresarial, como gestão de riscos, gestão de valores, governança corporativa, ética nos negócios, códigos de integridade, códigos de conduta e responsabilidade social corporativa<sup>45</sup>. O autor refere que eles não podem ser definidos com clareza, mas que são palavras-chave que descrevem medidas destinadas a orientar a gestão com base em valores éticos e também a impedir a criminalidade empresarial<sup>46</sup>. Indica que os *compliance programs* abarcam procedimentos para o respeito aos objetivos traçados, sobretudo legais, mas também éticos ou de outro tipo<sup>47</sup>.

Estar em conformidade, por meio desses procedimentos, que estão em um ambiente de busca da gestão empresarial ética, parece pressupor uma estrutura que não pode ser estática, até porque as relações negociais (e mesmo as leis e regulamentos estatais) são cada vez mais dinâmicas. Nessa ideia, Saavedra define *compliance* como um estado dinâmico de conformidade a uma orientação normativa de comportamento que tem relevância jurídica por força de contrato ou lei<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> BRITO, Teresa Quintela de. Relevância dos mecanismos de “compliance” na responsabilidade penal das pessoas colectivas e de seus dirigentes. **Anatomia do Crime**, Coimbra, n. 0, p. 75-91, jul./dez. 2014. p. 79.

<sup>44</sup> BRITO, Teresa Quintela de. Relevância dos mecanismos de “compliance” na responsabilidade penal das pessoas colectivas e de seus dirigentes. **Anatomia do Crime**, Coimbra, n. 0, p. 75-91, jul./dez. 2014. p. 80.

<sup>45</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 65.

<sup>46</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 64.

<sup>47</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 66.

<sup>48</sup> SAAVEDRA, Giovanni Agostini. Compliance Criminal - Revisão Teórica e Esboço de uma Delimitação Conceitual. *In*: SANTOS, Humberto Souza; MARTINELLI, João Pedro Orsini; LOBATO, José Danilo

Tal dinamismo<sup>49</sup> pode ser visualizado em meio a concepção ou aprimoramento, e manutenção, de uma cultura organizacional de ética<sup>50</sup> e legalidade. Tais pontos parecem estar conectados à necessidade de constante avaliação e atualização do programa em comento, o que demonstra o quanto a ideia de estabelecê-lo vai contra a imagem de rigidez de forma e imutabilidade.

Saavedra ainda refere como característica do *compliance* o compromisso com a criação de um sistema complexo de políticas, controles internos e procedimentos, demonstrando que a empresa busca garantir que se mantenha em estado de conformidade<sup>51</sup>. O autor ressalta que um dos seus problemas é o fato de lidar com fenômenos diversos da autorregulação<sup>52 53</sup>. Nesse contexto, normas sem natureza jurídica, mas com relevância jurídica, inclusive por força de contrato, devem ser observadas. Aqui estão incluídos, por exemplo, as cláusulas contratuais de *compliance* e os códigos de ética e conduta empresariais<sup>54</sup>.

---

Tavares (Orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: D'Placido, 2018. p. 712.

<sup>49</sup> “É preciso gerir o programa com uma visão dinâmica”. In: NEIRA, Ana María. La efectividad de los criminal compliance programs como objeto de prueba en el proceso penal. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 11, n. 22, p. 467-520, dez. 2016. p. 474.

<sup>50</sup> O *compliance* é também a exteriorização de um compromisso ético da empresa. In: FERRÉ OLIVÉ, Juan Carlos. Reflexiones en torno al compliance penal y a la ética en la empresa. **Revista Penal**, Valencia, n. 44, p. 61-80, jul. 2019. p. 65.

<sup>51</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance Criminal - Revisão Teórica e Esboço de uma Delimitação Conceitual. In: SANTOS, Humberto Souza; MARTINELLI, João Pedro Orsini; LOBATO, José Danilo Tavares (Orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: D'Placido, 2018. p. 712.

<sup>52</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance Criminal - Revisão Teórica e Esboço de uma Delimitação Conceitual. In: SANTOS, Humberto Souza; MARTINELLI, João Pedro Orsini; LOBATO, José Danilo Tavares (Orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: D'Placido, 2018. p. 712.

<sup>53</sup> Coca Vila, analisando as diretrizes do Código Penal espanhol, não reconhece o programa de *cumplimiento* como modelo de autorregulação. O autor refere que “*lo que se busca es que se ala própria empresa la que assuma los importantes costes de interpretar y concretar el Derecho ya vigente, positivizándolo em um cuerpo pseudo-normativo la regulación estatal, que ni decir tener que es vasta y compleja. En mi opinión, y em contra la inmensa mayoría doctrinal, en la propia definición del compliance se excluye la noción de autorregulación. Cuando se afirma que éste es um instrumento de minimización de riesgos jurídico-penales, y que el objetivo es evaluar esos riesgos para luego establecer medidas de conducta, implícitamente se está sumiendo que la empresa no tiene ningún poder configurador jurídico. Simplesmente se la insta a que capte el mensaje público (em forma de riesgo jurídico-penalmente relevante), a que interprete qué puede suceder em el marco de la empresa, y a que lo transmita de manera más clara posible a los integrantes de ésta.*” In: COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance – prevención y reacciones corporativas**. Barcelona: Atelier, 2013. p. 70.

<sup>54</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance Criminal - Revisão Teórica e Esboço de uma Delimitação Conceitual. In: SANTOS, Humberto Souza; MARTINELLI, João Pedro Orsini; LOBATO, José Danilo Tavares (Orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: D'Placido, 2018. p. 712.

E justamente essa amplitude das normas a serem observadas, não se encerrando nas normas jurídicas provenientes diretamente da atividade estatal, é um ponto comum nas definições de diversos autores<sup>55</sup>. Outro ponto importante de convergência encontrado em doutrina é o viés preventivo<sup>56</sup> do programa de *compliance*, comumente vinculado à gestão dos riscos, à mitigação ou afastamento da responsabilidade penal e à neutralização de atividade criminosa no ambiente da organização.

Há de se ressaltar, contudo, que o *compliance* não tem apenas essa função, mas também apresenta objetivos reativos<sup>57</sup>. Destacando essa característica, Kuhlén

---

<sup>55</sup> Exemplificativamente, Nieto Martín ressalta a necessidade de conformidade tanto com as obrigações impostas pelo Estado, quanto com as normas empresariais internas. *In: NIETO MARTÍN. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo em el derecho penal. In: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Eds). Compliance y teoría del derecho penal. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 22-23.* Sieber igualmente destaca a amplitude do programa, que entende não se restringir aos objetivos legais. *In: SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Uma nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). El derecho penal económico en la era de la compliance. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 66.* Bruno Fernandes Carvalho também ressalta a amplitude das normas a serem observadas. *In: CARVALHO, Bruno Fernandes. Compliance criminal: uma análise sobre os aspectos fundamentais. São Paulo: Liber Ars, 2019. p. 69.* Saavedra refere que se trata de um estado dinâmico de conformidade a uma orientação normativa de comportamento que tem relevância jurídica por força de contrato ou lei. *In: SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance Criminal - Revisão Teórica e Esboço de uma Delimitação Conceitual. In: SANTOS, Humberto Souza; MARTINELLI, João Pedro Orsini; LOBATO, José Danilo Tavares (Orgs.). Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 712.* José Paschoal Rosseti e Adriana Andrade apontam *compliance* como a conformidade no cumprimento das normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas instituições legais do país. *In: ROSSETI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 141.*

<sup>56</sup> Exemplificativamente: Teresa Quintela de Brito dá destaque ao caráter preventivo, referindo que o programa busca evitar a criação de riscos a bens jurídicos. *In: BRITO, Teresa Quintela de. Relevância dos mecanismos de "compliance" na responsabilidade penal das pessoas colectivas e de seus dirigentes. Anatomia do Crime, Coimbra, n. 0, p. 75-91, jul./dez. 2014. p. 80.* Bacigalupo define o *compliance* como programa para a prevenção da responsabilidade penal das empresas e de seus dirigentes, empregados e colaboradores. *In: BACIGALUPO, Enrique. Compliance y derecho penal. Cizur Menor: Aranzadi, 2011.* Coca Vila também enfatiza o caráter preventivo, associando o *compliance* à gestão de riscos. *In: COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). Criminalidad de empresa y compliance – prevención y reacciones corporativas. Barcelona: Atelier, 2013. p. 60.* Ainda ressaltando o caráter preventivo: Leandro Sarcedo. *In: SARCEDO, Leandro. Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. São Paulo: LiberArs, 2016. p. 45.* Nieto Martín. *In: NIETO MARTÍN, Adán. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo em el derecho penal. In: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Eds). Compliance y teoría del derecho penal. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 22-23.* Sieber. *In: SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Uma nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). El derecho penal económico en la era de la compliance. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 66.*

<sup>57</sup> Nesse sentido: VERÍSSIMO, Carla. **Compliance**: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 91; NEIRA, Ana María. La efectividad de los criminal compliance programs como objeto de prueba en el proceso penal. *Polít. crim.*, Santiago de Chile, v. 11, n. 22, p. 467-520, dez. 2016. p. 474.

compreende o *compliance* como um conjunto de medidas por meio das quais as empresas pretendem se assegurar que as regras vigentes sejam cumpridas e que as infrações sejam descobertas e punidas<sup>58</sup>.

Exaltando tanto as características de prevenção quanto aquelas de reação, Coca Vila refere que os programas, além de estabelecerem medidas preventivas em sentido amplo, podem apanhar os sistemas de supervisão intraempresarial, os mecanismos de sanção interna, bem como pautas para a revisão e o aprimoramento das próprias medidas de controle de riscos<sup>59</sup>. Também aponta que não se pode excluir a possibilidade de que seja o programa de cumprimento que contemple a criação de um órgão de vigilância<sup>60</sup>.

O autor traz a noção de programa de cumprimento (*compliance*) como um corpo normativo que as empresas utilizam em seus sistemas internos de gestão de riscos<sup>61</sup>. Aduz que essa consiste no estabelecimento de procedimentos e medidas com o objetivo de minimizar as infrações normativas no contexto empresarial<sup>62</sup>.

Há de se destacar a referência feita pelo autor ao *compliance* como um corpo normativo<sup>63</sup>, por meio do qual seriam positivadas pautas de comportamento e formalizados processos de solução de conflitos. Entende que assim, com uma conceituação que considera mais limitada, os programas de cumprimento podem ser comparados aos corpos normativos provenientes de processos de heterorregulação<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> KUHLEN, Lothar. Cuestiones Fundamentales de *compliance* y derecho penal. In: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (eds). **Compliance y teoría del derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 51-76. p. 51.

<sup>59</sup> COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance** – prevención y reacciones corporativas. Barcelona: Atelier, 2013. p. 60.

<sup>60</sup> COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance** – prevención y reacciones corporativas. Barcelona: Atelier, 2013. p. 60.

<sup>61</sup> COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance** – prevención y reacciones corporativas. Barcelona: Atelier, 2013. p. 60.

<sup>62</sup> COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance** – prevención y reacciones corporativas. Barcelona: Atelier, 2013. p. 60.

<sup>63</sup> O autor também refere que o que se busca é que a empresa assuma a função de interpretar e concretizar o direito vigente, positivando regulação estatal em um pseudo corpo normativo. In: COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance** – prevención y reacciones corporativas. Barcelona: Atelier, 2013. p. 70. Apontando o *criminal compliance* como um corpo normativo de gestão de riscos penais: FERRÉ OLIVÉ, Juan Carlos. Reflexiones en torno al compliance penal y a la ética en la empresa. **Revista Penal**, Valencia, n. 44, p. 61-80, jul. 2019. p. 77.

<sup>64</sup> COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance** – prevención y reacciones corporativas. Barcelona: Atelier, 2013. p. 60.

Neste contexto, poder-se-ia dizer que estaríamos diante de um corpo normativo a instrumentalizar um sistema cujo foco é a mitigação do risco de ocorrência de infrações normativas. Aponta-se, também, que os programas de *compliance* são sistemas que incluem princípios, regras, procedimentos e instrumentos para assegurar o cumprimento da legalidade no desenvolvimento das atividades de uma organização<sup>65</sup>.

Leandro Sarcedo refere que se trata de um programa que cria, implanta e fiscaliza normas de conduta e posturas internas da empresa, com a finalidade de criar uma consciência sobre deveres e obrigações na prevenção de riscos legais e regulatórios, possuindo também a função de distribuir as responsabilidades entre os indivíduos que cooperam na sua administração<sup>66</sup>. Pode ser voltado à prevenção dos riscos relativos às áreas de atuação da empresa: tributário, concorrencial, ambiental, etc<sup>67</sup>. Quando esse risco diz respeito à responsabilização penal, tem-se o *criminal compliance*<sup>68</sup>.

Do ponto de vista legal (regulamentar), pode ser citado o conceito do programa de integridade<sup>69</sup> trazido pelo art. 41 do Decreto 8.420/15, que regulamentou a denominada Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13), cujo foco é o controle dos atos praticados contra a administração pública. Por tal definição, tem-se que se trata de um “conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades”<sup>70</sup>. Ainda, que diz respeito à aplicação de

---

<sup>65</sup> BOCK, Dennis. Compliance y deberes de vigilancia en la empresa. In: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; ORTIZ DE URBINA GIMENO, Íñigo (Eds.). **Compliance y teoría del Derecho Penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 107-124. p. 108.

<sup>66</sup> SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. São Paulo: LiberArs, 2016. p. 45.

<sup>67</sup> SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. São Paulo: LiberArs, 2016. p. 45.

<sup>68</sup> SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. São Paulo: LiberArs, 2016. p. 45.

<sup>69</sup> Luiz Eduardo de Almeida destaca que, em termos jurídicos, há diferença entre o programa de *compliance* e o programa de integridade, uma vez que este possui previsão legal específica no Decreto 8.420/2015, aplicando-se no âmbito da Lei Anticorrupção. Refere, com propriedade, que os programas de *compliance* não se restringem a estas questões, ainda que os temas anticorrupção estejam neles contidos. Contudo, apesar dessa diferença técnico-normativa, ambos possuem como finalidade a proteção da integridade, e, se tratado nesse sentido amplo, não há imprecisão de linguagem na identificação entre programas de *compliance* e programas de integridade. In: ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. 3837-3841.

<sup>70</sup> Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta,

códigos de ética e conduta, além de políticas e diretrizes com a finalidade de sanar desvios, fraudes, irregularidades e ilícitos contra a administração pública<sup>71</sup>.

Vê-se que a norma, mesmo que seja sob certo aspecto genérica, como ao fazer referência a um “conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade”, confere diversas funções ao programa. Ainda, deixa transparecer não apenas o seu caráter preventivo, mas também a função de remediar desvios contra a administração pública, inclusive estrangeira. Em resumo, pode-se dizer que o programa de integridade compreende o conjunto de normas de conduta, procedimentos e ações empreendidas por uma pessoa jurídica para atender objetivos de adoção de uma cultura de *compliance*<sup>72</sup>.

Ainda, para fins de adoção pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, por meio da Portaria CGU n. 57/19, tem-se a outra definição dos chamados programas de integridade. Por essa norma são tratados como sendo o “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta”<sup>73</sup>. Aqui, verifica-se que o foco está mais nas finalidades do programa do que propriamente do que se trata, na medida em que muitas podem ser as “medidas institucionais” a serem inseridas nesse “conjunto estruturado”.

Considerando as peculiaridades do programa quando voltado ao setor público ou privado, Luiz Eduardo de Almeida refere que, em se tratando do setor privado no Brasil, *compliance* significa estar em conformidade com as exigências normativas, com as políticas internas e com as exigências éticas aplicáveis à atividade<sup>74</sup>. Já quanto ao setor público, indica que significa estar em conformidade com as exigências

---

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

<sup>71</sup> Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015.

<sup>72</sup> PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa**: uma abordagem prática e objetiva. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 34.

<sup>73</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria n. 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 4, 7 jan. 2019. Seção 1, p. 40. Art. 2º, II.

<sup>74</sup> ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3829.

constitucionais e legais (de forma ampla), com os Códigos de Conduta e com todas as ações voltadas à consecução do interesse público<sup>75</sup>.

Ingressando no recorte específico do *compliance* que mais interessa ao presente estudo, qual seja, o *criminal compliance*, pode-se afirmar que o mesmo tem relação com o direito penal econômico<sup>76</sup> e com o direito penal de risco<sup>77</sup>. Além disso, tem-se que aparentemente o seu surgimento tem ligação direta à persecução penal de pessoas físicas ocupantes de cargos de alto escalão em empresas<sup>78</sup> (criminalidade de empresa)<sup>79</sup> e especialmente à responsabilização criminal de pessoas jurídicas<sup>80</sup>. Para alguns, trata-se de uma reação à hipertrofia do direito penal<sup>81</sup>.

Isso porque foi nesse contexto que veio à tona a necessidade de serem adotadas medidas de prevenção da responsabilização penal no âmbito das atividades empresariais. Desta maneira, a primeira característica apresentada pelo *criminal compliance* é justamente o seu viés preventivo (que é comum ao *compliance* também nas outras áreas do Direito). Pode ser visto como um conjunto de ações preventivas da empresa a fim de evitar uma possível persecução criminal de seus agentes e da própria pessoa jurídica<sup>82</sup>.

---

<sup>75</sup> ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3980.

<sup>76</sup> Aqui tomando a conceituação de direito penal econômico em sentido amplo, englobando os delitos que violam bens supraindividuais econômicos relativos à regulamentação jurídica da produção, da distribuição e do consumo de bens e serviços, bem como os crimes contra o patrimônio de vítimas coletivas. *In*: TIEDEMANN, Klaus. El concepto de derecho económico, de derecho penal económico y de delito económico. **Revista Chilena de Derecho**, Santiago de Chile, v. 10, n. 1, p. 67-68, 1983.

<sup>77</sup> LOBATO, José Danilo Tavares. Breves reflexões sobre o criminal compliance. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 53-76, abr./jun. 2019. p. 56.

<sup>78</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance Criminal - Revisão Teórica e Esboço de uma Delimitação Conceitual. *In*: SANTOS, Humberto Souza; MARTINELLI, João Pedro Orsini; LOBATO, José Danilo Tavares (Orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: D'Placido, 2018. p. 712.

<sup>79</sup> Criminalidade de empresa entendida no sentido atribuído por Schunemann, como o “conjunto dos crimes econômicos praticados por pessoas naturais no contexto do exercício da atividade econômica da empresa”. *In*: ESTELLITA, Heloisa. **Responsabilidade Penal dos Dirigentes de Empresas por Omissão**: estudo sobre a responsabilidade omissiva imprópria de dirigentes de sociedades anônimas, limitadas e encarregados de cumprimento por crimes praticados por membros de empresa. São Paulo: Marcial Pons, 2017. p. 34.

<sup>80</sup> GONZÁLEZ FRANCO, José Angel; SCHEMMEL, Alexander; BLUMENBERG, Axel-Dirk. La función del penalista en la confección, implementación y evaluación de los programas de cumplimiento. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 155.

<sup>81</sup> LOBATO, José Danilo Tavares. Breves reflexões sobre o criminal compliance. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 53-76, abr./jun. 2019. p. 56.

<sup>82</sup> BUONICORE, Bruno Tadeu; LEONHARDT, Daniel. Breves linhas de reflexão sobre criminal compliance. **Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal**, São Paulo, v. 14, n. 81, p. 109-113, ago./set. 2013. p. 111.

Parte-se de uma análise do delito *ex ante*, ou seja, de uma verificação dos controles internos e das medidas que podem prevenir a persecução penal da empresa ou instituição financeira<sup>83</sup>. Além disso, no âmbito penal, os *compliance officers* tem sido criados também com a função de investigar potenciais criminosos no âmbito da corporação<sup>84</sup>.

Na literatura penal são encontrados diferentes conceitos acerca do *criminal compliance*. Há quem entenda que consiste no estabelecimento por parte das empresas de mecanismos internos orientados à prevenção ao cometimento de delitos em seu benefício por determinadas pessoas físicas que ocupam postos de relevância, em busca de alcançar seus objetivos<sup>85</sup>. Há quem indique que consiste em forma de controle procedimental do comportamento empresarial com vistas ao cumprimento de determinados objetivos, normalmente vinculados à observância de normas jurídicas e ao delineamento de uma identidade ética corporativa própria<sup>86</sup>.

Rotsch apresenta uma definição do *criminal compliance* que busca ser abrangente<sup>87</sup>. Refere que se trata do conjunto de medidas normativas, institucionais e técnicas de uma organização, necessárias do ponto de vista *ex ante* e lícitas do ponto de vista *ex post*<sup>88</sup>. Aponta como objetivo a diminuição do risco de cometimento de delitos econômicos<sup>89</sup>, por meio da organização ou de seus membros, além do

---

<sup>83</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance Criminal - Revisão Teórica e Esboço de uma Delimitação Conceitual. In: SANTOS, Humberto Souza; MARTINELLI, João Pedro Orsini; LOBATO, José Danilo Tavares (Orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: D'Placido, 2018. p. 712.

<sup>84</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance Criminal - Revisão Teórica e Esboço de uma Delimitação Conceitual. In: SANTOS, Humberto Souza; MARTINELLI, João Pedro Orsini; LOBATO, José Danilo Tavares (Orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: D'Placido, 2018. p. 712.

<sup>85</sup> AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017. p. 135-136.

<sup>86</sup> MARIN, Gustavo de Carvalho. Criminalidade empresarial e problemas no estabelecimento de uma cultura de compliance no Brasil. In: SAAD-DINIZ, Eduardo; CASAS, Fabio; COSTA, Rodrigo de Souza (orgs.). **Modernas técnicas de investigação e justiça penal colaborativa**. São Paulo: Liberars, 2015. p. 73.

<sup>87</sup> ROTSCHE, Thomas. Corrupção e criminal compliance. Trad. Raquel Lima Scalcon e Emilia Merlini Giuliani. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 31-54, 2019. p. 42-43.

<sup>88</sup> ROTSCHE, Thomas. Corrupção e criminal compliance. Trad. Raquel Lima Scalcon e Emilia Merlini Giuliani. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 31-54, 2019. p. 42-43.

<sup>89</sup> "En la mayoría de las empresas la prevención de delitos económicos representa el corazón de la compliance". In: GONZÁLEZ FRANCO, José Angel; SCHEMMEL, Alexander; BLUMENBERG, Axel-Dirk. La función del penalista en la confección, implementación y evaluación de los programas de cumplimiento. In: ARROYO ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 155.

aumento da possibilidade de influenciar positivamente numa eventual imposição de sanção penal e do reflexo positivo no valor da empresa<sup>90</sup>.

O autor ainda ressalta o viés preventivo, na medida em que liga o surgimento do *compliance* a uma grande insegurança jurídica, diante de uma hipertrofia de matérias objeto de regulação<sup>91</sup>. Destaca, no ponto, que não é raro o regramento ser incompreensível pelo destinatário da norma, o que torna mais difícil a tarefa de análise dos riscos de responsabilização em juízo *ex ante*<sup>92</sup>.

Aqui há menções importantes e que cabem ao ordenamento jurídico brasileiro, seja quanto à insegurança jurídica, seja quanto à hipertrofia de matérias reguladas. Em muitas situações é difícil encontrar uma previsibilidade do entendimento que será adotado pelo Poder Judiciário, até porque há uma demora natural, que decorre do sistema processual, até que as cortes superiores venham a se manifestar e uniformizar aquele. Além disso, a expansão do Direito Penal, que cada vez mais abarca bens jurídicos de difícil precisão<sup>93</sup>, gera um número maior de condutas criminalizadas, com tipos penais que trazem elementos que dependem de interpretação aprofundada por vezes, sendo que em muitos casos aquela que advém da doutrina não é confirmada em sede judicial.

Assim, tem-se no *criminal compliance* uma reação a essa situação de insegurança jurídica e hipertrofia penal. Afigura-se relevante na medida em que privilegia a atuação *ex ante*, ou seja, de forma preventiva.

Nesse contexto, é interessante perceber que o programa traz uma nova perspectiva para a atividade de consultoria criminal, normalmente realizada após o fato criminoso, de maneira contenciosa<sup>94</sup>. Com o *criminal compliance*, a prevenção serve de instrumento para que as organizações trabalhem dentro dos limites das

---

<sup>90</sup> ROTSCHE, Thomas. Corrupção e criminal compliance. Trad. Raquel Lima Scalcon e Emilia Merlini Giuliani. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 31-54, 2019. p. 42-43.

<sup>91</sup> ROTSCHE, Thomas. Corrupção e criminal compliance. Trad. Raquel Lima Scalcon e Emilia Merlini Giuliani. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 31-54, 2019. p. 42-43.

<sup>92</sup> ROTSCHE, Thomas. Corrupção e criminal compliance. Trad. Raquel Lima Scalcon e Emilia Merlini Giuliani. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 31-54, 2019. p. 42-43.

<sup>93</sup> Busato refere que o Moderno Direito Penal frequentemente utiliza técnicas de formulação dos tipos penais que contemplam certa vagueza e que para a composição de crimes relacionados a bens jurídicos difusos, utiliza-se a técnica da lei penal em branco. Adverte, citando Hassemer e Muñoz Conde, que isso demonstra a tendência de desformalização do controle penal, o que é altamente nocivo. Aduz, ainda, que esse procedimento vem acompanhado de outros, como o uso excessivo de elementos normativos na descrição dos tipos penais e de previsão de delitos de violação de dever. *In*: BUSATO, Paulo Cesar. **Direito Penal: Parte Geral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 169-171.

<sup>94</sup> SANTOS, Maurício Januzzi. Criminal compliance: e o Direito Penal aplicado em seu viés preventivo. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**, São Paulo, v. 15, n. 29, p. 231- 235, jan./jul. 2012. p. 234.

diversas normas penais vigentes, delimitando a responsabilidade criminal dos agentes, evitando (ou ao menos buscando evitar) que atos de desvio de conduta ou criminosos sejam vinculados à empresa ou atribuídos de forma indevida a pessoas somente pela ocupação de determinados cargos<sup>95</sup>.

Sendo assim, diante do que foi acima exposto, verifica-se que o *compliance* está inserido em uma perspectiva de mitigação do risco jurídico a que estão submetidos tanto a empresa ou entidade pública, quanto seus dirigentes e funcionários. E ainda que não se encontre um conceito preciso e aceito de forma generalizada do que se entende por *compliance* e, por consequência, por *criminal compliance*, é possível que seja esboçada a base de um conceito a ser considerado no presente trabalho, com fundamento nas lições doutrinárias e normas legais antes referidas.

Desta forma, pode-se ter o *criminal compliance* como um programa que compreende medidas, controles internos, procedimentos e políticas que buscam assegurar um comportamento ético e lícito no ambiente da pessoa jurídica, com vistas à prevenção do risco do cometimento de delito no contexto do exercício de sua atividade, bem como à reação em caso de detecção de crime, além da prevenção da responsabilização penal daquela (quando for o caso) e das pessoas físicas envolvidas.

Estabelecidas as bases do que se pode entender por *compliance* e *criminal compliance*, passa-se a verificar a seguir a sua relação com outros termos inseridos nesse mesmo contexto de gestão com base em valores éticos.

### 2.1.1 Compliance e governança

Ao tratar de governança, tem-se um termo que se transformou em moda, com múltiplos campos de atuação, sendo usado de diversas maneiras<sup>96</sup>. Segundo Schünemann, o seu paradigma é contrário ao que supõe o do governo, na medida em

---

<sup>95</sup> SANTOS, Maurício Januzzi. Criminal compliance: e o Direito Penal aplicado em seu viés preventivo. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**, São Paulo, v. 15, n. 29, p. 231- 235, jan./jul. 2012. p. 234.

<sup>96</sup> SCHÜNEMANN, Bernd. Do templo ao mercado? Como a justiça penal aparentemente transforma a teoria econômica do direito em prática, governo em governança e soberania em cooperação. Conferência realizada na Academia Bávara de Ciências na sessão de 30 de janeiro de 2009. In: SCHÜNEMANN, Bernd. **Estudos de direito penal, direito processual penal e filosofia do direito**. Trad. de Luis Greco. São Paulo: Marcial Pons, 2013. p. 315.

que concebe que os mecanismos de controle não operam de modo hierárquico, mas por caminhos diversos<sup>97</sup>.

O que toca diretamente o presente estudo é a governança corporativa, que surgiu na década de 1990, com o fim de minimizar o problema do agente-principal<sup>98</sup>, também chamado de conflito de agência<sup>99</sup>, que pode ocorrer no âmbito de uma relação de agência. Essa relação pode ser definida como um contrato por meio do qual uma ou mais pessoas (principal) contratam com outra pessoa (agente) para que esta preste serviços que envolvem a delegação da autoridade para a tomada de decisões<sup>100</sup>.

Isso ocorre com o surgimento das grandes corporações, quando a propriedade passa a ser dispersa em uma multiplicidade de pessoas, detentoras de parcela do capital, enquanto o controle das atividades permanece centralizado<sup>101</sup>. Aqui pode surgir divergência entre os interesses dos proprietários e a atuação dos gestores. Daí porque a ideia de governança corporativa está ligada ao mercado de capitais, quando as empresas passaram a buscar aumentar sua atratividade para a captação de investimentos<sup>102</sup>. Percebeu-se que as boas práticas de governança geravam maior confiança de que os interesses dos investidores seriam preservados.

Com efeito, a governança corporativa pode ser descrita como o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas<sup>103</sup>.

A governança estabelece os princípios para a gestão da empresa, buscando otimizar seus resultados. Uma boa prática de governança protege os acionistas,

---

<sup>97</sup> SCHÜNEMANN, Bernd. Do templo ao mercado? Como a justiça penal aparentemente transforma a teoria econômica do direito em prática, governo em governança e soberania em cooperação. Conferência realizada na Academia Bávara de Ciências na sessão de 30 de janeiro de 2009. In: SCHÜNEMANN, Bernd. **Estudos de direito penal, direito processual penal e filosofia do direito**. Trad. de Luis Greco. São Paulo: Marcial Pons, 2013. p. 316.

<sup>98</sup> VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 100.

<sup>99</sup> VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 99.

<sup>100</sup> JENSEN, Michael; MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 0-77, out. 1976. p. 5.

<sup>101</sup> VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 98.

<sup>102</sup> VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 100.

<sup>103</sup> IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015. p. 20.

quotistas, administradores e a própria empresa, evita o abuso da personalidade jurídica, tendo em vista sua sustentabilidade<sup>104</sup>.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) aponta quatro princípios a serem observados, quais sejam: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade<sup>105</sup>.

Por transparência tem-se a disponibilização aos interessados das informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos, não devendo se restringir ao desempenho econômico-financeiro<sup>106</sup>. Deve contemplar inclusive os demais fatores (ainda que intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

Já a equidade caracteriza-se pela dispensa de tratamento justo e isonômico a todos os sócios e demais interessados (*stakeholders*)<sup>107</sup>. Devem ser levados em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

A prestação de contas (*accountability*) refere-se ao dever dos agentes de governança em prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo<sup>108</sup>. Devem assumir integralmente as consequências de seus atos e omissões, atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

Por fim, no que se refere à responsabilidade corporativa, o IBGC indica que os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas<sup>109</sup>. Devem levar em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos<sup>110</sup>.

---

<sup>104</sup> NEVES, Edmo Colnaghi. **Compliance empresarial: o tom da liderança**. São Paulo: Trevisan Editora, 2018. p. 170.

<sup>105</sup> IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015. p. 20-21.

<sup>106</sup> IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015. p. 20.

<sup>107</sup> IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015. p. 21.

<sup>108</sup> IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015. p. 21.

<sup>109</sup> IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015. p. 21.

<sup>110</sup> IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015. p. 21.

Com efeito, ainda de acordo com o IBGC, as boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas<sup>111</sup>. Alinham interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade de sua gestão, sua longevidade e o bem comum<sup>112</sup>.

Veja-se que os agentes de governança têm a responsabilidade de assegurar que toda a organização esteja em conformidade não só com os seus princípios e valores, mas também com o ordenamento jurídico como um todo<sup>113</sup>. Nesse ponto resta claro o contato entre o programa de *compliance* e o que se entende por governança corporativa, sendo que o IBGC aponta que a efetividade desse processo em que se busca assegurar o estado de conformidade da organização constitui justamente o sistema de conformidade (*compliance*)<sup>114</sup>.

José Paschoal Rosseti e Adriana Andrade, em obra dedicada à governança corporativa, pontuam que não há um conceito pacífico acerca do tema<sup>115</sup>. Referem que sua existência é recente e está inserida em um contexto de grande diversidade no que diz respeito à sua aplicação no âmbito empresarial<sup>116</sup>. Apontam que é submetida a diversas variáveis e critérios como a dimensão da empresa, o nível de regulação estatal, origem do capital de seu grupo controlador, entre outros<sup>117</sup>.

Os autores indicam, ainda, que, diante dessas características, a conceituação de governança corporativa pode ser dividida em quatro grandes grupos, que veem a mesma como: guardião de direitos das partes com interesses em jogo nas empresas, sistema de relações pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas<sup>118</sup>, estrutura

---

<sup>111</sup> IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015. p. 21.

<sup>112</sup> IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015. p. 20.

<sup>113</sup> IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015. p. 91.

<sup>114</sup> IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015. p. 91.

<sup>115</sup> ROSSETI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 137-138.

<sup>116</sup> ROSSETI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 137-138.

<sup>117</sup> ROSSETI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 137-138.

<sup>118</sup> Os autores destacam expressamente que o conceito do IBGC referido anteriormente estaria incluído nessa visão de governança como sistema de relações. *In*: ROSSETI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 138.

de poder que se observa no interior das corporações, sistema normativo que rege as relações internas e externas das companhias<sup>119</sup>.

Nesse contexto, pode-se questionar se o programa de *compliance* é parte do que se entende por governança corporativa. Há quem responda afirmativamente a esse questionamento, indicando que o *compliance* seria um capítulo daquela, ainda que admitindo que sem estar totalmente abrangido, haja vista o seu forte conteúdo jurídico, que passa por diversas áreas do Direito (Penal, Trabalho, Administrativo, etc.)<sup>120</sup>.

Na mesma direção, Debora Motta Cardoso refere que controle interno, auditoria e *compliance* estão abrangidos pela governança corporativa, considerando o *compliance* como uma ferramenta desta. A autora entende que a governança está relacionada às diretrizes e princípios gerais da administração das empresas, de uma forma ampla<sup>121</sup>.

Ainda nessa mesma linha, Rosseti e Andrade entendem que o *compliance*, juntamente com *fairness*, *disclosure* e *accountability*, é um dos valores que confere sustentação à governança corporativa, amarrando concepções, práticas e processos de alta gestão<sup>122</sup>. Veja-se que esses valores são praticamente os mesmos que o IBGC aponta como princípios da governança corporativa, sendo que enquanto os autores fazem referência ao *compliance* como o quarto valor, o IBGC indica a responsabilidade corporativa como o quarto princípio e o *compliance* como sendo a efetividade do processo em que os agentes de governança buscam assegurar o estado de conformidade.

Com efeito, Nieto Martín aponta que as normas internas que são integradas aos programas de cumprimento assemelham-se a um grande rio, no qual desembocam vários afluentes, de procedências diversas. Dentre estes estaria justamente a governança corporativa, que, de acordo com o autor, apresenta uma definição tão ambígua quanto a do *compliance*. Não obstante, refere que a

---

<sup>119</sup> ROSSETI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 138.

<sup>120</sup> NEVES, Edmo Colnaghi. **Compliance empresarial: o tom da liderança**. São Paulo: Trevisan Editora, 2018. p. 183.

<sup>121</sup> CARDOSO, Debora Motta. **Criminal compliance na perspectiva de Lei de Lavagem de Dinheiro**. São Paulo: LiberArs, 2015. p. 39-40.

<sup>122</sup> ROSSETI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 140-141.

governança representa um princípio de caráter constitucional dentro da empresa e que traz a ideia de luta contra o abuso de poder nas corporações<sup>123</sup>.

Desta maneira, assim como em um sistema democrático, entende que há um sistema de *checks and balances* e ferramentas do “povo” (*shareholders* e *stakeholders*) sobre os “governantes” (administradores). O autor indica que a conexão entre o sistema de cumprimento e a governança corporativa é evidente, na medida em que aquele necessita da lógica dessa, bem como que não é crível que haja um controle sobre a cúpula da empresa sem que haja um órgão independente do poder empresarial<sup>124</sup>.

Já Sieber aponta que o termo governança corporativa é utilizado, em sentido amplo, para se referir a qualquer forma de gestão da empresa<sup>125</sup>. Contudo, frequentemente em um sentido mais estrito, é empregado apenas para descrever a estrutura organizacional das empresas, sobretudo no que se refere à transparência nas sociedades anônimas<sup>126</sup>.

Nesse contexto, pode-se entender que a governança tem um foco maior no mercado em uma perspectiva privado corporativa, sendo essencialmente direito corporativo<sup>127</sup>. Já o *compliance* tem abordagem mais voltada às possíveis sanções (penais e administrativas), especialmente no caso brasileiro, em que a legislação pertinente ao tema se concentra no controle da corrupção<sup>128</sup>.

Teresa Quintela de Brito, por seu turno, entende que nem sempre é possível diferenciar *compliance* de organização, ainda que aponte que as regras daquele programa incidem sobre a organização já existente. Ademais, a autora não diferencia

---

<sup>123</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo em el derecho penal. *In*: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Eds). **Compliance y teoría del derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 22-23.

<sup>124</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo em el derecho penal. *In*: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Eds). **Compliance y teoría del derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 23.

<sup>125</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 65-66.

<sup>126</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 65-66.

<sup>127</sup> PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa**: uma abordagem prática e objetiva. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 40.

<sup>128</sup> PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa**: uma abordagem prática e objetiva. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 40.

*compliance* de “bom governo corporativo” e tampouco de código de ética empresarial<sup>129</sup>.

Pode-se falar, ainda, da governança pública. Essa pode ser descrita como uma conjunção de processos e estruturas para o melhor monitoramento e desempenho da gestão, para alcance dos objetivos da organização de modo transparente, de acordo com os princípios que regem a administração pública, as leis e os regulamentos<sup>130</sup>.

Do ponto de vista estatal, cumpre destacar o conceito legal de governança pública<sup>131</sup>. O mesmo se encontra no art. 2º, I, do Decreto n. 9.203/17, que refere que se trata do “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”<sup>132</sup>.

Considerando as diferenças nos regimes jurídicos e nas finalidades, verifica-se peculiaridades na governança quando aplicada aos setores público e privado. Enquanto nesse há destaque para a definição de quem toma as decisões e como são tomadas, naquele há outros elementos essenciais<sup>133</sup>. No ambiente da administração pública, as ações objeto de análise são aquelas com vistas à condução de políticas públicas e voltadas à prestação de serviços públicos, sendo a governança tida como

---

<sup>129</sup> BRITO, Teresa Quintela de. Relevância dos mecanismos de “compliance” na responsabilidade penal das pessoas coletivas e de seus dirigentes. **Anatomia do Crime**, Coimbra, n. 0, p. 75-91, jul./dez. 2014. p. 80.

<sup>130</sup> NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e *compliance* no setor público. In: PAULO, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 344.

<sup>131</sup> O conceito é o mesmo que já estava previsto como governança no setor público por meio da Instrução Normativa MP/CGU 1/2016, em seu art. 2º: IX – governança no setor público: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. In: BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamentário e Gestão. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta n. 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, ed. 89., 11 maio 2016. Seção 1, p. 14.

<sup>132</sup> Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017.

<sup>133</sup> ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3880-3883. Obs: o autor entende que as características apontadas representam diferenças entre a governança pública e privada. Parece, contudo, que não se tratam de efetivas diferenças, já que se assemelham em essência. Por isso a preferência pelo termo “peculiaridades” em um e outro setor.

o elemento de interligação entre diversas ações e mecanismos<sup>134</sup>. O foco está nas decisões sobre o modo de ação da alta administração e dos gestores públicos<sup>135</sup>.

Veja-se que se tratam de peculiaridades e não efetivas diferenças. Até porque a governança aplicada aos setores público e privado traz diversos pontos em comum. Pode-se citar o fato de operar com instrumentos definidores de responsabilidades e poder, bem como o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos<sup>136</sup>. Ademais, tanto no setor privado, quanto no público a governança trabalha com base na transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética<sup>137</sup>.

Com efeito, a literatura não determina com certeza se há relação de conteúdo e continente entre *compliance* e governança corporativa, até mesmo porque os dois conceitos não são claros e inequívocos. De toda forma, não há dúvida de que há uma relação direta entre ambos<sup>138</sup> e que são institutos complementares<sup>139</sup>, podendo-se até mesmo ver o *compliance* como um pilar da governança corporativa<sup>140</sup>, ainda que nela não se esgote.

Os pontos de contato entre os dois institutos são diversos, na medida em que estão inseridos em uma concepção na qual se busca a ética, ainda que idealizada, e a licitude na gestão empresarial e pública, incluindo as relações estabelecidas nesse contexto. Concepção em que as empresas querem se colocar diante dos acionistas, consumidores e do Estado como preocupadas e diligentes no que diz respeito à sua responsabilidade social. Em que o Estado, que sozinho não consegue abarcar todo o controle necessário, incentiva ou exige daquelas a criação de mecanismos de controle

---

<sup>134</sup> ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3883.

<sup>135</sup> ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-Book. p. 3883.

<sup>136</sup> MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista APGS: administração pública e gestão social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. p. 111.

<sup>137</sup> MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista APGS: administração pública e gestão social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. p. 111.

<sup>138</sup> Luiz Eduardo de Almeida refere que, considerando o modelo de governança corporativa caracterizado pelo conflito de agência, o *compliance* representa uma decisão de adoção de práticas daquela. In: ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3715-3720.

<sup>139</sup> PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa: uma abordagem prática e objetiva**. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 93

<sup>140</sup> VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 101.

interno do cometimento de atos ilícitos. E, além disso, em que a sociedade exige da administração pública maior transparência, controle, responsabilidade e racionalidade nos gastos públicos, num efetivo exercício de cidadania.

### 2.1.2 Compliance e auditoria

Outro termo comumente encontrado no que se refere aos instrumentos de controle de irregularidades no meio corporativo é auditoria. Cabe verificar, assim, qual a sua relação com o *compliance*.

Para Nieto Martín, a auditoria interna é mais um afluyente dos programas de cumprimento, cuja função original era detectar fraudes internas cometidas por empregados e/ou diretores contra a empresa. O autor refere que o paradigma atual de auditoria interna está ligado à ideia de controle interno, cuja eficácia repousa em pilares tão fundamentais para os sistemas de cumprimento como a análise de riscos, o ambiente de controle e as atividades de controle (políticas e procedimentos internos). Indica, ainda, que estas atividades são fundamentais para construir um sistema eficaz de prevenção e detecção de delitos, em uma nova concepção que concebe a ética da empresa ou a cultura da legalidade, o ambiente de controle, como parte do controle interno<sup>141</sup>.

Debora Motta Cardoso, como visto, entende que a governança corporativa abrange o controle interno, a auditoria e o *compliance*<sup>142</sup>. Para a autora, controle interno seria um processo de participação de qualquer interessado no desempenho da empresa, em relação a valores e modo de atuação, cuja responsabilidade seria de todos os funcionários e responsáveis pela execução do sistema<sup>143</sup>. Já a auditoria interna estaria voltada ao aprimoramento das operações pela verificação do cumprimento das normas<sup>144</sup>. Enquanto o *compliance* faria um controle de forma permanente, fiscalizando as ferramentas que compõem o controle interno, a auditoria

---

<sup>141</sup> NIETO MARTÍN, Problemas fundamentales del cumplimiento normativo em el derecho penal. *In*: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Eds). **Compliance y teoría del derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 25-26.

<sup>142</sup> CARDOSO, Debora Motta. **Criminal compliance na perspectiva de Lei de Lavagem de Dinheiro**. São Paulo: LiberArs, 2015. p. 39-40.

<sup>143</sup> CARDOSO, Debora Motta. **Criminal compliance na perspectiva de Lei de Lavagem de Dinheiro**. São Paulo: LiberArs, 2015. p. 41-42.

<sup>144</sup> CARDOSO, Debora Motta. **Criminal compliance na perspectiva de Lei de Lavagem de Dinheiro**. São Paulo: LiberArs, 2015. p. 41-42.

faria a mesma coisa, mas de maneira periódica e aleatória, por meio de amostragens<sup>145</sup>.

Na esfera pública, tem-se a auditoria governamental. Essa seria responsável pela avaliação dos aspectos contábeis, financeiros, patrimoniais, orçamentários, operacionais e de controles interno da gestão pública, por intermédio das auditorias de conformidade, contábil e operacional, a fim de garantir resultados na gestão da coisa pública<sup>146</sup>.

Com efeito, considerando a necessidade de constante avaliação e monitoramento do programa de *compliance*, tem-se que a auditoria assume um papel relevante, devendo estar integrada àquele<sup>147</sup>. Assim, pode realizar a coleta e tratamento de informações, apresentar relatórios e indicadores de resultados, compartilhando os dados com a área de conformidade<sup>148</sup>.

Neste contexto, ainda que sem um maior aprofundamento do tema, é possível verificar que também não há uma exata conceituação de auditoria. De toda maneira, é possível perceber que não se confunde com o programa de *compliance*, apesar da relação que guardam, muitas vezes com seus mecanismos atuando sobre as mesmas pessoas e fatos, estando conectados ao controle interno, à detecção de possíveis fraudes, e ao cumprimento de normas.

Por fim, vale ressaltar que há outros termos correlatos, que fazem parte dessa noção de gestão ética e lícita, como responsabilidade social, códigos de integridade, códigos de conduta, entre outros. Contudo, deixa-se de explorar por fugir ao tema do presente estudo.

## 2.2 Objetivos do criminal compliance

O *criminal compliance* guarda estreita relação com a responsabilidade penal da pessoa jurídica e, nesse contexto, cumpre função importante na aferição da mesma e

---

<sup>145</sup> CARDOSO, Debora Motta. **Criminal compliance na perspectiva de Lei de Lavagem de Dinheiro**. São Paulo: LiberArs, 2015. p. 41-42.

<sup>146</sup> MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. Auditoria governamental: classificação, conceito e peculiaridades. In: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo (Coord.). **Controle interno: estudos e reflexões**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 36.

<sup>147</sup> PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa: uma abordagem prática e objetiva**. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 131.

<sup>148</sup> PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa: uma abordagem prática e objetiva**. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 131.

na mensuração da pena. Tem maior ou menor relevância, conforme o modelo dessa responsabilização, que a doutrina costuma dividir em três grandes grupos<sup>149</sup>.

O primeiro é conhecido como vicarial ou de heterorresponsabilização, no qual o foco está na ação da pessoa física. Uma vez agindo em benefício da empresa e no exercício de suas atribuições pode gerar a responsabilidade penal daquela. Assim, tem-se um sistema por meio do qual recai sob a pessoa jurídica a responsabilidade penal de uma pessoa natural<sup>150</sup>.

Nesse sistema o foco do *criminal compliance* é evitar a prática de delitos no âmbito da empresa que possam resultar em sua responsabilização penal<sup>151</sup>. Sieber refere que aqui o fundamento da pena é a infração cometida pela pessoa natural e, assim, as medidas organizativas em *compliance* carecem de relevância por si só para aferição da pena da pessoa jurídica, salvo se o tenham por razões adicionais<sup>152</sup>. Nieto Martín chega a afirmar que, uma vez comprovada a ocorrência do fato criminoso, o programa deixa de ter relevância para a defesa penal do ente coletivo nesse modelo<sup>153</sup>.

Já no segundo sistema, conhecido como modelo de autorresponsabilização<sup>154</sup>, é reconhecida a culpabilidade da própria pessoa jurídica, havendo uma culpa autônoma em razão dos defeitos da organização. Assim, ao contrário do modelo anterior, considerando que o fundamento para a sanção da empresa é a sua própria culpabilidade organizativa, as medidas de *compliance* idôneas devem exercer influência na determinação da pena<sup>155</sup>, ainda que tenha ocorrido uma infração grave

<sup>149</sup> AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017. p. 22.

<sup>150</sup> AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017. p. 23.

<sup>151</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Introducción. In: ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 15-16.

<sup>152</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 93.

<sup>153</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Introducción. In: ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 16.

<sup>154</sup> Gómez-Jara Díez propõe o modelo construtivista de autorresponsabilidade penal empresarial, que não se baseia em determinadas atuações de pessoas físicas, mas se fundamenta na essência da própria organização empresarial. In: GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. **A responsabilidade penal da pessoa jurídica: teoria do crime para pessoas jurídicas**. Traduzido por Carolina de Freitas Paladino, Cristina Reindolff da Motta e Natalia de Campos Grey. São Paulo: Atlas, 2015. p. 16.

<sup>155</sup> Bacigalupo entende que as consequência que dogmaticamente podem derivar do exercício sério de tais controles para a responsabilidade penal da pessoa jurídica constituem ponto central da aplicação do modelo de culpabilidade da organização. In: Responsabilidad penal de las personas jurídicas y

por parte do agente<sup>156</sup>. Aqui, ter uma boa organização preventiva é chave para decidir acerca da responsabilidade da pessoa jurídica<sup>157</sup>. Nesse contexto, para analisar o defeito de organização há necessidade de mergulhar na própria empresa para verificar se há infringência continuada aos deveres de organização, sendo os programas de cumprimento o melhor indicador<sup>158</sup>.

Por fim, há o modelo misto, que confere relevância à conduta da pessoa física, partindo do modelo vicarial como critério de imputação<sup>159</sup>. Contudo, não afasta a perquirição da culpabilidade autônoma da empresa, permitindo que essa determine o agravamento ou atenuação da pena<sup>160</sup> ou mesmo a exclusão da imputação criminal<sup>161</sup>. Assim, nesse sistema também é de ser reconhecida a relevância do programa de *compliance* para a defesa do ente coletivo.

De toda maneira, independente do modelo adotado, o programa em questão vai além da função que pode cumprir na análise e mensuração da responsabilidade penal da pessoa jurídica. Desta forma, há necessidade de serem identificados seus objetivos, que, ao fim e ao cabo, devem ser as razões de sua implantação, manutenção e aperfeiçoamento. Deve-se reconhecer, contudo, que nem sempre os objetivos proclamados do ponto de vista teórico e ideal são aqueles que movem sua implantação na prática.

Veja-se que sob a ótica do Estado, o objetivo pode ser basicamente a imposição ou o incentivo à autorregulação no setor privado. Por consequência, o auxílio no controle dos desvios que, notadamente nos delitos econômicos, podem causar prejuízo à própria administração pública e, de resto, a toda a coletividade.

---

prevención de los riesgos de su responsabilidad. **Revista de Derecho Penal**, Buenos Aires, n. 1, p. 45-58, 2010. p. 53

<sup>156</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 93.

<sup>157</sup> NIETO MARTÍN, Introducción. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 16.

<sup>158</sup> DÍAZ GÓMEZ, Andrés. El modelo de responsabilidad de las personas jurídicas tras la LO 5/10. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**, Granada, n. 13, p. 1-28, jan./dez. 2011. p. 23

<sup>159</sup> AROCENA, Gustaco A.; CESANO, José D. **Responsabilidade penal empresaria y criminal compliance**. Buenos Aires, Hammurabi, 2019. p. 24.

<sup>160</sup> AROCENA, Gustaco A.; CESANO, José D. **Responsabilidade penal empresaria y criminal compliance**. Buenos Aires, Hammurabi, 2019. p. 24.

<sup>161</sup> É o caso do sistema italiano. *In*: SARAIVA, Renata Machado. **Criminal compliance como instrumento de tutela ambiental**: a propósito da responsabilidade penal de empresas. São Paulo: LiberArs, 2018. p. 52.

Isso ocorre em um contexto em que se reconhece a ineficácia do direito penal para o controle da criminalidade de empresa<sup>162</sup>. É o *compliance* como uma estratégia primária de dissuasão da criminalidade, cumprindo a função de complementar e melhorar o funcionamento do direito penal, valendo-se de recursos normativos que vão além das normas jurídicas penais<sup>163</sup>.

Já para uma organização empresarial adotar um programa de integridade a razão prática pode ser somente a mitigação do risco de prejuízo econômico e de responsabilização perante o Estado (ou redução da sanção aplicada). Nesse sentido, a função do *compliance* seria somente de evitar os riscos legais e de reputação, e gerar valor para a empresa<sup>164</sup>.

No ponto, vale destacar estudo empírico realizado por Sieber e Engelhart junto a companhias alemãs. Compilando os resultados, os autores indicam que o *compliance* tornou-se uma parte normal do cotidiano dos negócios das médias e grandes empresas, mas referem que os tópicos escolhidos para os programas são muito baseados no risco de sanções substanciais nas áreas de corrupção, lei antitruste e proteção de dados<sup>165</sup>.

Vê-se, assim, que não são necessariamente os valores proclamados pela governança corporativa que movem esses programas<sup>166</sup>. Ao contrário, podem ser movidos por interesses estritamente econômicos<sup>167</sup>. Ainda, para os dirigentes dessas empresas, a decisão por sua implantação pode ser apenas para operar a transferência de responsabilidades. Diante desse quadro, a realidade pode desmistificar a

---

<sup>162</sup> Pastor Muñoz apontou em 2006, diante do ordenamento jurídico espanhol vigente, três razões básicas para que, não obstante a expansão do direito penal, seja tão difícil ao mesmo ingressar no mundo empresarial. São eles: baixo risco de descobrimento do fato, baixo risco de condenação, sanção penal (multa ou privativa de liberdade que pode ser suspenso) que intimida menos que algumas sanções civis e laborais. PASTOR MUNÓZ, Nuria. La respuesta adecuada a la criminalidad de los directivos contra la propia empresa: ¿Derecho penal o autorregulación empresarial?. **InDret**: Revista para el Análisis del Derecho, Barcelona, v. 7, n. 4, p. 1-17, out./dez. 2006. p. 5-6.

<sup>163</sup> AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017. p. 137.

<sup>164</sup> GONZÁLEZ FRANCO, José Angel; SCHEMEL, Alexander; BLUMENBERG, Axel-Dirk. La función del penalista en la confección, implementación y evaluación de los programas de cumplimiento. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 155.

<sup>165</sup> SIEBER, Ulrich; ENGELHART, Marc. **Compliance programs for the prevention of economic crimes: an empirical survey of german companies**. Berlin: Dunker & Humblot, 2014. p. 201.

<sup>166</sup> LOBATO, José Danilo Tavares. Breves reflexões sobre o criminal compliance. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 53-76, abr./jun. 2019. p. 62-63.

<sup>167</sup> LOBATO, José Danilo Tavares. Breves reflexões sobre o criminal compliance. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 53-76, abr./jun. 2019. p. 62-63.

existência de um novo momento ético<sup>168</sup> na esteira de conceitos como governança corporativa<sup>169</sup>, responsabilidade social e *compliance*.

Nesse contexto, parece correto afirmar que a possibilidade de uma mudança que gere comportamento exteriorizado de acordo com a ética por meio do *compliance* é uma ideia perseguida, e que pode ser atingida ao longo do tempo<sup>170</sup>. Porém, os motivos para tanto não estão necessariamente vinculados à internalização dos valores propagados, mas à busca de evitar a responsabilização, principalmente penal, da empresa e seus dirigentes<sup>171</sup>.

Contudo, conceitualmente não há como se contentar apenas com tais finalidades de cunho prático, ainda que se reconheça que o *compliance* é uma ferramenta da empresa para se proteger da eventualidade de ser objeto de sanção<sup>172</sup> e do Estado para chegar a locais nos quais seus mecanismos tradicionais não são capazes de ingressar. Isso porque não há como desconsiderar que o *compliance* está inserido em uma noção que busca estabelecer relações, tanto no meio privado, quanto no ambiente da administração pública, norteadas não só pela legalidade. Vai além das barreiras legais e regulamentares, incorporando princípios de integridade e conduta ética<sup>173</sup>. Assim, ainda que possa soar utópico, a adoção do programa por uma organização não deveria ter como objetivo unicamente o afastamento de sua

---

<sup>168</sup> Lobato entende que não há falar em um novo momento ético, na medida em que os interesses que movem a adoção dos programas de *compliance* são meramente econômicos, diante dos riscos a que submetidas as empresas. *In: LOBATO, José Danilo Tavares. Breves reflexões sobre o criminal compliance. Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 53-76, abr./jun. 2019. p. 62-63.

<sup>169</sup> Schünemann aponta, de modo drástico, a impotência de um Código de Governança Corporativa não estatal, que assim como a institucionalização das chamadas comissões de ética, não consegue fugir do fato de que os problemas a serem resolvidos são genuinamente jurídicos. Entende que uma relegação à mera moral e a comissões arbitrariamente constituídas não pode solucionar os mesmos, mas apenas contribui para torná-los ainda mais nebulosos.

<sup>170</sup> Nas palavras de Gustavo A. Arocena; “No obstante, dado los monstruosos intereses en juego, la posibilidad de un cambio moral a través del compliance es una idea rebuscada, aunque a largo pueda lograrse los objetivos, pero por otros motivos. Principalmente, evitar la responsabilidad penal, contravencional o de otro tinte para la empresa o sus directivos.” *In: AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. Revista Crítica Penal y Poder*, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017. p. 135. Preferiu-se falar em “comportamento exteriorizado de acordo com a ética” porque ao adotar determinado comportamento com base em ameaça de responsabilização não há como reconhecer que necessariamente isso ocorreu pela assimilação de valores éticos.

<sup>171</sup> AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. *Revista Crítica Penal y Poder*, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017.

<sup>172</sup> Nesse sentido, ao tratar do *criminal compliance*. *In: AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. Revista Crítica Penal y Poder*, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017. p. 129.

<sup>173</sup> PORTO, Éderson Garin. *Compliance & governança corporativa: uma abordagem prática e objetiva*. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 38.

responsabilização<sup>174</sup>, mas, acima de tudo, o intuito de cumprir com a legislação e fomentar a atuação ética na sua atividade<sup>175</sup>.

Com efeito, a identificação dos objetivos do programa de *compliance* contribui para a difícil tarefa de apurar a sua efetividade, bem como para que seja dotado dos elementos, procedimentos e normas que sejam capazes de assegurar o seu cumprimento integral e o atingimento de seus objetivos. Caso contrário, poderemos estar diante de um mero protocolo de intenções<sup>176</sup>, ou, ainda, apenas de um artigo de propaganda<sup>177</sup> externa a sinalizar a suposta, mas não necessariamente verdadeira, preocupação da corporação com os preceitos legais e éticos<sup>178</sup>, com a equidade nas relações estabelecidas. Ainda mais grave, poderemos nos deparar com um programa que serve justamente para esconder os crimes e infrações administrativas praticadas<sup>179</sup>.

---

<sup>174</sup> Luiz Eduardo de Almeida diferencia o modelo de *compliance* na realidade dos Estados Unidos e do Reino Unido em relação ao Brasil, destacando que aqueles são mercados com mais companhias listadas na bolsa de valores e uma maior cultura investimento em ações. Assim, os riscos ficam dispersos nos investidores, que compõe parcela expressiva da sociedade. Nessa visão, refere que “o compliance se insere como uma atividade de prevenção no processo de decisão dos agentes”. Tem como finalidade “assegurar a conformidade das decisões dos agentes e seus subordinados às normas, aos procedimentos estabelecidos (que são complementares às determinações legais e indicam opções legalmente possíveis da companhia) e ao direcionamento de práticas empresariais adequadas e que agregarão valor à companhia (ética empresarial)”. Refere que na realidade brasileira é mais difícil encontrar a segregação entre propriedade e gestão e que, assim, a ausência de conflitos de agência na maioria das empresas brasileiras reforça a necessidade de implementação dos mecanismos de controle diversos dos adotados nos Estados Unidos e do Reino Unido. Indica que as fraudes ocorridas no Brasil estão permeadas por relações espúrias entre o público e o privado e que, portanto, o *compliance* surge mais vinculado aos temas anticorrupção, mas que não deve ter sua finalidade reduzida a apenas esse campo. In: ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3664-3687.

<sup>175</sup> SARAIVA, Renata Machado. **Criminal compliance como instrumento de tutela ambiental: a propósito da responsabilidade penal de empresas**. São Paulo: LiberArs, 2018. p. 29.

<sup>176</sup> Nesse sentido: “Los sistemas de cumplimiento son solo un conjunto de buenas intenciones, si no van acompañados de procedimientos internos y normas de control que aseguren su efectivo cumplimiento”. In: NIETO MARTÍN, Adan. Introducción. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 25.

<sup>177</sup> “Por un lado, dicho mecanismo empresarial debe ser realmente eficaz para evitar la realización de delitos en el marco de las actividades de la empresa y no simplemente una idea especulativa o una estrategia de marketing.” In: AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017. p. 136.

<sup>178</sup> “os programas de *compliance* acabam se confundindo com outros controles da empresa, reduzidos a “fachada”, ou, o que é ainda pior, a aparência de “renovação ética”. In: SAAD-DINIZ, Eduardo. Compliance sob a perspectiva da criminologia econômica. In: CUEVA, Ricardo Villas Bias; FRAZAO, Ana (Coord.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: F6rum, 2018. p. 167.

<sup>179</sup> LOBATO, José Danilo Tavares. Breves reflexões sobre o criminal compliance. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 53-76, abr./jun. 2019. p. 60-61.

É possível distinguir desde logo dois objetivos complementares e que tem atuação em momentos distintos. Inicialmente, os programas buscam evitar o cometimento de infração à lei<sup>180</sup>, assegurando que a corporação esteja aderente às normas vigentes, fazendo com que riscos sejam afastados ou mitigados<sup>181</sup>. De outro tanto, buscam detectar e remediar eventual ilegalidade praticada<sup>182</sup>. Assim, almejam fazer com que as empresas e seus agentes se comportem de acordo com as normas, não cometendo delitos ou infrações administrativas<sup>183</sup>.

Silveira resume a razão de ser do *compliance program*, referindo que a sua meta pode ser definida como a individualização da complexidade da empresa<sup>184</sup>. Alargando-se o campo de incidência, pode-se aplicar tal entendimento a toda e qualquer organização estruturalmente complexa e potencialmente geradora de riscos, como por exemplo, partidos políticos e administração pública (*public compliance*).

Essa colocação pode parecer simples, mas ao ser dissecada e trazida para realidade diz muito sobre o porquê deve ser implementado um programa de *compliance*. Veja-se que o mesmo costuma ser utilizado justamente em estruturas complexas e, por vezes, sem a necessária clareza na organização e distribuição de funções, o que gera frequentemente dúvidas acerca de quem é a atribuição para a realização de determinado ato, dificultando, por exemplo, em juízo *ex post*, a verificação de quem tinha a obrigação de agir em caso de omissão. Assim, é da maior relevância que o programa possa individualizar a complexidade da organização, especialmente ao esclarecer todas as competências e, conseqüentemente, responsabilidades<sup>185</sup>.

Com efeito, essa função de distribuir ou simplesmente esclarecer as responsabilidades e competências nem sempre é lembrada ou tem o destaque devido,

---

<sup>180</sup> AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017. p. 132.

<sup>181</sup> PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa**: uma abordagem prática e objetiva. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 33.

<sup>182</sup> AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017. p. 132.

<sup>183</sup> WABMER, Martin Paul. Criminal compliance. **Revista Penal**, Valencia, n. 44, p. 214-264, jul. 2019. p. 214.

<sup>184</sup> SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, Direito Penal e Lei Anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 128.

<sup>185</sup> Há necessidade de um sistema adequado de delegação e distribuição de responsabilidades, de tal forma que existam controles recíprocos entre trabalhadores, áreas e departamentos, mas que sempre haja um responsável final para cada processo identificado como gerador de risco a fim de evitar a diluição da responsabilidade na organização. *In*: NEIRA, Ana María. La efectividad de los criminal compliance programs como objeto de prueba en el proceso penal. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 11, n. 22, p. 467-520, dez. 2016. p. 472.

parecendo por vezes ser até mesmo subestimada. Não obstante, essa pode ser apontada como uma das funções mais importantes para a esfera criminal, na medida em que pode ao menos indicar o caminho inicial a ser seguido em eventual análise pós fato. Não se desconsidera, por óbvio, a hipótese de ter ocorrido uma transferência artificial de responsabilidade por meio do programa. Tal questão, contudo, não há como ser presumida e deve ser verificada caso a caso.

Nessa linha, Sarcedo apresenta visão bastante abrangente quanto às funções atribuídas ao *compliance*. O autor entende que o programa de *compliance* tem o objetivo de criar consciência sobre deveres e obrigações na prevenção de riscos legais e regulatórios, possuindo também a função de distribuir responsabilidades entre os indivíduos que cooperam na sua administração<sup>186</sup>.

No mesmo sentido, Coca Vila refere que tais programas são realmente vantajosos na medida em que sejam capazes de detalhar procedimentos de detecção de riscos da empresa<sup>187</sup>. Ressalta, ainda, ponto fundamental, qual seja, a importância de que sejam determinadas da forma mais detalhada possível as competências, uma vez que essa determinação clara do sujeito responsável por cada operação impede que as responsabilidades sejam dissolvidas na desorganização corporativa, facilitando, assim, a detecção e sanção do infrator<sup>188</sup>.

Observe-se que a complexidade da estrutura, aliada à falta de organização e de clareza nas regras interessa àquele que busca obter vantagem indevida atuando de forma antiética e ilegal. Na esfera penal, interessa ao criminoso, uma vez que pode facilitar a dissimulação e a ocultação do seu esquema fraudulento, operando, por consequência, em favor da impunidade. Daí a importância do *criminal compliance* atuar também no que se refere ao esclarecimento das competências e da estrutura como um todo.

Miller destaca o caráter preventivo da função *compliance*, referindo que esta consiste nos esforços empregados pelas organizações para que seus funcionários e

---

<sup>186</sup> SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. São Paulo: LiberArs, 2016. p. 45.

<sup>187</sup> COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance** – prevención y reacciones corporativas. Barcelona: Atelier, 2013. p. 60.

<sup>188</sup> “Fundamental es también la determinación lo más detallada posible de las posiciones de competencia em el marco de la empresa, pues, la determinación clara del sujeto responsable por cada operación impide la disolución de responsabilidades em el ‘desorden’ empresarial y facilita ex post la detección y sanción del infractor”. In: COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance** – prevención y reacciones corporativas. Barcelona: Atelier, 2013. p. 60.

outros associados à empresa não descumpram as normas aplicáveis<sup>189</sup>. Tendo em conta essa feição preventiva, pode ser apontada como finalidade a redução ao mínimo razoável do risco de lesão a bens jurídicos<sup>190</sup>, prevenindo a realização de comportamentos ilícitos na organização<sup>191</sup>. Quando o risco guarda relação com delitos que podem ser cometidos no âmbito da mesma, especialmente se há possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica ou de seus dirigentes, tem-se uma finalidade do *criminal compliance*.

Observe-se que com o desenvolvimento da legalidade das práticas no meio empresarial estar-se-ia, por consequência, evitando o cometimento de delitos que poderiam resultar na responsabilização criminal da empresa<sup>192</sup>. Contudo, é difícil imaginar que o programa possa eliminar completamente as chances de ocorrência de ilícitos, mas sim, que possa reduzi-las ao mínimo possível e criar dispositivos de identificação rápida e eficaz, a fim de que a organização possa resolver a questão<sup>193</sup>.

Considerando que o programa guarda relação direta com a gestão de riscos<sup>194</sup>, deve-se buscar identificar esses na esfera penal a fim de possibilitar o direcionamento na adoção de medidas, mecanismos e procedimentos ao controle daqueles. E, ainda, caso verificada a ocorrência de ofensa, deve viabilizar atuação reativa, com a cessação do ilícito, colaboração com as autoridades e até mesmo a utilização da investigação privada.

---

<sup>189</sup> MILLER, Geoffrey Parsons. The compliance function: an overview. *In*: GORDON, Jeffrey N.; RINGE, Wolf-Georg (Eds). **The Oxford Handbook of Corporate Law and Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

<sup>190</sup> BRITO, Teresa Quintela de. Relevância dos mecanismos de “compliance” na responsabilidade penal das pessoas colectivas e de seus dirigentes. **Anatomia do Crime**, Coimbra, n. 0, p. 75-91, jul./dez. 2014. p. 80.

<sup>191</sup> Nesse sentido, Nieto Martín refere que Nas últimas décadas, as grandes empresas tem implantado os denominados sistemas de cumprimento, que tem como objetivo prevenir a realização de comportamentos ilícitos na organização. *In*: NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción em las administraciones públicas. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 17.

<sup>192</sup> GALLEGO SOLER, José-Ignácio. Criminal compliance y proceso penal: Reflexiones Iniciales. *In*: MIR PUIG, Santiago; CORCOY BIDASOLO, Mirentxu; GÓMEZ MARTÍN, Víctor (dir.). **Responsabilidad de la empresa y compliance – Programas de prevención, detección y reacción penal**. Madrid/Buenos Aires/Montevideo: Editorial IBdeF e Edisofer, 2014. p. 196.

<sup>193</sup> MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. **Compliance: concorrência e combate à corrupção**. São Paulo: Trevisan, 2017. p. 31.

<sup>194</sup> COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. *In*: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance – prevención y reacciones corporativas**. Barcelona: Atelier, 2013. p. 60.

Para Nieto Martín, os denominados programas de cumprimento tratam-se de sistemas de controle social que ajudam o Estado e o direito penal em sua tarefa de controlar a criminalidade, o que seria assim uma finalidade bastante ampla e genérica do *compliance*<sup>195</sup>. O autor entende que a melhor forma para otimizar essa colaboração seria a responsabilidade penal da pessoa jurídica, considerando que uma organização defeituosa seria o núcleo de sua responsabilidade (ou culpabilidade)<sup>196</sup>.

Sieber, discorrendo sobre o conteúdo dos programas de *compliance*, indica que em suas regulações as empresas definem objetivos e valores que devem ser realizados de acordo com determinados procedimentos<sup>197</sup>. Aponta que os objetivos referem-se principalmente a impedir o cometimento de delitos, especialmente de corrupção, lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo, contra o meio ambiente, entre outros<sup>198</sup>. Indica que, com o objetivo de impedir tanto a criminalidade contra a empresa, como aquela que poderia favorecê-la, são tutelados valores, inclusive com proteção ainda maior do que aquela que é conferida pelo direito penal<sup>199</sup>.

Ainda, é de ser destacada a importância e influência do comportamento dos superiores hierárquicos e da cultura empresarial para a conduta dos trabalhadores, inclusive ao cometimento ou não de delitos<sup>200</sup>. Sieber destaca que a transmissão crível

---

<sup>195</sup> NIETO MARTÍN, Problemas fundamentales del cumplimiento normativo em el derecho penal. *In*: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Eds). **Compliance y teoría del derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 21.

<sup>196</sup> NIETO MARTÍN, Problemas fundamentales del cumplimiento normativo em el derecho penal. *In*: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Eds). **Compliance y teoría del derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 21.

<sup>197</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 70.

<sup>198</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 70.

<sup>199</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 70.

<sup>200</sup> Sieber, com base em estudos de criminologia acerca da criminalidade econômica, refere que a postura dos superiores hierárquicos e a cultura da empresa tem influência na conduta dos trabalhadores. *In*: SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 96.

de valores empresariais, tal como pretendem os programas de *compliance*, tem uma grande importância para impedir a criminalidade empresarial<sup>201</sup>.

Pode-se dizer que os programas trazem uma orientação fundamentalmente preventiva<sup>202</sup>, mas não apenas isso. Caracterizam-se por uma maior complexidade normativa no âmbito das normas de conduta, estabelecendo *standards* comportamentais com pretensão de abrangência principalmente sobre aquelas situações de maior risco para a atividade<sup>203</sup>. Tudo isso aliado a instrumentos internos de investigação e controle<sup>204</sup>.

Neste contexto, e com base no que foi exposto acerca do conceito de *criminal compliance*, pode-se concluir que o objetivo principal do programa é prevenir os riscos associados ao cometimento de delitos no âmbito da organização, seja pública, seja privada, especialmente aqueles relacionados à sua atividade. O programa ainda tem como objetivo prevenir (ou ao menos mitigar, enquanto ferramenta de defesa penal<sup>205</sup>) a responsabilização criminal da pessoa jurídica (quando for o caso) e de seus agentes, além de contribuir com o Estado na persecução penal.

Além disso, tem a finalidade de criar consciência sobre as regras a serem seguidas e sobre o agir ético que deve nortear o comportamento de todos os envolvidos, fomentando o cumprimento da legislação incidente. Ainda, tem a relevante função de distribuir ou esclarecer as competências e responsabilidades no âmbito organizacional, individualizando a complexidade da corporação. Por fim, presta-se também à adoção de medidas reativas em caso de comissão de delitos, com a cessação do ilícito e colaboração para o seu esclarecimento.

---

<sup>201</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 96.

<sup>202</sup> MARIN, Gustavo de Carvalho. Criminalidade empresarial e problemas no estabelecimento de uma cultura de compliance no Brasil. In: SAAD-DINIZ, Eduardo; CASAS, Fabio; COSTA, Rodrigo de Souza (orgs). **Modernas técnicas de investigação e justiça penal colaborativa**. São Paulo: Liberars, 2015. p. 73.

<sup>203</sup> MARIN, Gustavo de Carvalho. Criminalidade empresarial e problemas no estabelecimento de uma cultura de compliance no Brasil. In: SAAD-DINIZ, Eduardo; CASAS, Fabio; COSTA, Rodrigo de Souza (orgs). **Modernas técnicas de investigação e justiça penal colaborativa**. São Paulo: Liberars, 2015.

<sup>204</sup> MARIN, Gustavo de Carvalho. Criminalidade empresarial e problemas no estabelecimento de uma cultura de compliance no Brasil. In: SAAD-DINIZ, Eduardo; CASAS, Fabio; COSTA, Rodrigo de Souza (orgs). **Modernas técnicas de investigação e justiça penal colaborativa**. São Paulo: Liberars, 2015.

<sup>205</sup> GONZÁLEZ FRANCO, José Angel; SCHEMEL, Alexander; BLUMENBERG, Axel-Dirk. La función del penalista en la confección, implementación y evaluación de los programas de cumplimiento. In: ARROYO ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 161.

### 2.3 Compliance e setor privado

É possível afirmar que os programas de *compliance* tem sua gênese no setor privado. Suas raízes podem ser encontradas na década de 1930 nos Estados Unidos, quando se passou a procurar solução para o problema agente-principal<sup>206</sup>. Os primeiros programas foram trazidos pela regulação antitruste em torno de 1950, tornando-se parte da agenda de empresas e reguladores com o movimento pela ética na década de 1970 e pela prevenção do crime na década de 1980<sup>207</sup>.

Já o *criminal compliance* tem seu surgimento vinculado ao contexto de responsabilidade penal da pessoa jurídica e de seus gerentes<sup>208</sup>, buscando prevenir o cometimento de ilícitos no âmbito da empresa<sup>209</sup>. De um lado, colabora com o Estado, na medida em que a legislação penal tem se mostrado insuficiente para prevenir e reprimir os fatos delituosos produzidos no âmbito da empresa<sup>210</sup>. De outro, a pessoa jurídica demonstra a todos os interessados e especialmente ao Estado que realiza os esforços necessários a fim de manter uma cultura lícita e ética na sua atividade.

Não por acaso os conceitos, fundamentos e objetivos normalmente fazem referência à empresa. E mais, são ligados às realidades em que se desenvolveram os programas de *compliance*, em especial no âmbito do modelo anglo-americano de governança corporativa, com foco na separação entre gestão e propriedade e no conflito de agência. E nessa visão, o *compliance* se insere como uma atividade de prevenção no processo de decisão dos agentes<sup>211</sup>. Pode ser visto como uma decisão

<sup>206</sup> VERÍSSIMO, Carla. **Compliance**: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 97.

<sup>207</sup> VERÍSSIMO, Carla. **Compliance**: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 98

<sup>208</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance Criminal - Revisão Teórica e Esboço de uma Delimitação Conceitual. *In*: SANTOS, Humberto Souza; MARTINELLI, João Pedro Orsini; LOBATO, José Danilo Tavares (Orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: D'Placido, 2018. p. 712.

<sup>209</sup> Ressalta-se a importância da vertente penal do *compliance* em países, como a Espanha, em que os programas de cumprimento surgiram vinculados à introdução da responsabilidade penal da pessoa jurídica em seu Código Penal. *In*: GONZÁLEZ FRANCO, José Angel; SCHEMMELE, Alexander; BLUMENBERG, Axel-Dirk. La función del penalista en la confección, implementación y evaluación de los programas de cumplimiento. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 155.

<sup>210</sup> AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017. p.135.

<sup>211</sup> ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3715.

do principal sobre quem (agente) e como as decisões serão tomadas, e sobre quais serão os limites e controles a serem impostos aos processos decisórios da companhia em todos os níveis<sup>212</sup>.

Parecem moldados, ao menos em sua origem, às grandes corporações empresariais, até mesmo pelos altos custos que podem estar envolvidos<sup>213</sup>. Cumpre observar que as multinacionais se deparam com o desafio de se adaptar a diversas legislações, muitas vezes com sistemas de base totalmente diferentes<sup>214</sup>, o que, evidentemente, demanda análise especializada e sempre atualizada.

Ademais, nos casos em que há separação entre a gestão da empresa e a titularidade do seu patrimônio, tem-se ainda maior necessidade de controle dos riscos a que submetida a organização. Veja-se, por exemplo, que nas companhias cujas ações são negociadas em balcão de bolsa de valores, há o interesse direto de milhares de pequenos acionistas que comprometem seu patrimônio confiando na boa administração da empresa.

Pode-se dizer que a adoção do programa de *compliance* tornou-se um lugar-comum para a imagem corporativa das grandes companhias, ainda que as questões atinentes ao mesmo possam ser tratadas como governança corporativa e responsabilidade social corporativa<sup>215</sup>. Isso porque colabora para a construção, manutenção ou aprimoramento da imagem de lisura em sua atuação, gerando confiança para aqueles que de alguma forma se relacionam com a organização.

---

<sup>212</sup> ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book.

<sup>213</sup> A fixação de standards de comportamento empresarial – ainda que na forma de “recomendações” – desconsideram também a existência de estruturas corporativas desiguais, relegando a um segundo plano as dificuldades de pequenas e médias empresas em arcar com os altos custos que envolvem a criação e contínua manutenção de programas de cumprimento. Empresas destes portes são comumente dotadas de características que não apenas dificultam a adoção de mecanismos de criminal *compliance*, mas influenciam a própria capacidade de elas e seus executivos observarem os deveres legais: a limitação de recursos financeiros; a instável necessidade de resolver problemas praticamente diários, minando as possibilidades de planejamento de longo prazo; o predomínio da informalidade internamente à empresa e na relação desta com clientes e terceiros; a dificuldade de se entrar ou permanecer em mercados nos quais práticas ilícitas se equivalem a condições de sobrevivência. *In*: MARIN, Gustavo de Carvalho. Criminalidade empresarial e problemas no estabelecimento de uma cultura de compliance no Brasil. *In*: SAAD-DINIZ, Eduardo; CASAS, Fabio; COSTA, Rodrigo de Souza (orgs). **Modernas técnicas de investigação e justiça penal colaborativa**. São Paulo: Liberars, 2015. p. 77.

<sup>214</sup> SARAIVA, Renata Machado. **Criminal compliance como instrumento de tutela ambiental: a propósito da responsabilidade penal de empresas**. São Paulo: LiberArs, 2018. p. 33.

<sup>215</sup> Nesse sentido, Sieber e Engelhart, em estudo realizado com empresas alemãs. *In*: SIEBER, Ulrich; ENGELHART, Marc. **Compliance programs for the prevention of economic crimes: an empirical survey of german companies**. Berlin: Dunker & Humblot, 2014. p. 15-16.

Ainda que vocacionados inicialmente às grandes empresas, não há impedimento para que as pequenas e médias empresas adotem um programa devidamente adaptado à sua realidade, considerando o seu porte e sua área de atuação. Vale observar, inclusive, que o Decreto nº 8.420/15 reduz as formalidades dos parâmetros exigidos nos programas de integridade das microempresas e empresas de pequeno porte<sup>216</sup>. Certamente os focos do programa são diferentes nessa realidade, até porque dificilmente haverá o conflito de agência.

Com efeito, é comum a existência de incentivo estatal para a implantação de programas de *compliance* pelas empresas privadas. Entre outros, pode-se prever a redução ou mesmo exclusão de pena da pessoa jurídica em caso de condenação judicial, a exigência para a empresa estar habilitada ao processo de contratação pública, a minoração de eventual sanção administrativa.

No Brasil, por exemplo, ainda que de forma tímida, a Lei Anticorrupção, regulamentada pelo Decreto n. 8.420/15, conferiu algum incentivo para a adoção do programa. Previu-se a possibilidade de redução da multa administrativa na hipótese de existência de *compliance* no âmbito da empresa infratora<sup>217</sup>.

Já para as pessoas jurídicas indicadas no art. 9º da Lei 9.613/98 (instituições financeiras e empresas do mercado de seguros), de acordo com o seu art. 10, III, há a determinação de que “deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações, que lhes permitam atender ao disposto neste artigo e no art. 11, na forma disciplinada pelos órgãos competentes”<sup>218</sup>. Para estas então há obrigação de adoção do programa de integridade.

De outro tanto, o descumprimento dos deveres de *compliance* pode gerar consequências danosas a empresa e seus dirigentes, em especial nesses casos de adoção obrigatória do instrumento. Além da ampla discussão acerca da responsabilidade penal do *compliance officer*, tem-se a imposição de multas

---

<sup>216</sup> Art. 42, § 3º. Na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, serão reduzidas as formalidades dos parâmetros previstos neste artigo, não se exigindo, especificamente, os incisos III, V, IX, X, XIII, XIV e XV do “*caput*”.

<sup>217</sup> Lei n. 12.846/13. Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: (...). VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; Decreto n. 8.420/15. Art. 18. Do resultado da soma dos fatores do art. 17 serão subtraídos os valores correspondentes aos seguintes percentuais do faturamento bruto da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos: (...). V - um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV.

<sup>218</sup> Lei n. 9.613/98.

administrativas a pessoas jurídicas e diretores responsáveis pela área de integridade, além da inabilitação para o exercício de cargos de direção na administração e gerência de instituições financeiras. Na prática isso pode ser verificado, por exemplo, em julgamentos do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, quando são analisados os deveres de *compliance* ante as normas de controle da lavagem de dinheiro<sup>219</sup>.

Vale destacar que no setor privado é naturalmente realizada análise do custo benefício de qualquer medida a ser tomada<sup>220</sup>. Assim, não basta que a regulação estatal recomende, incentive e determine a implantação do programa de *compliance*<sup>221</sup>. Devem estar presentes as condições para que esse seja economicamente atrativo para a empresa, uma vez que se a sua viabilidade econômica se contrapõe à lógica do cumprimento normativo, de nada adiantará a regulação<sup>222</sup>. Desta forma, deve ser mais benéfico implementar o programa do que cometer a infração a assumir suas consequências<sup>223</sup>.

Em resumo, tem-se que os *compliance programs* surgiram vinculados às empresas privadas e durante bastante tempo estiveram inseridos apenas na realidade do setor privado, onde avançaram as experiências, os estudos e os debates acerca do tema. Criou-se uma área especializada na formulação, implantação, execução e avaliação dos mesmos. Tal realidade, contudo, diante do imenso desafio de controlar os desvios que atingem a administração pública e da exigência crescente por parte dos administrados, tem avançado em direção à mesma, inclusive no Brasil.

---

<sup>219</sup> Exemplificativamente: **Acórdão CRSFN 136/17** (BRASIL. Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional. Acórdão CRSFN 136/17. Recurso Voluntário 14.018. Relator: Valdir Quintiliano da Silva. Brasília, DF, 23 de maio de 2017). Nesse caso houve penalização em razão da ausência de estrutura de controles internos, e de padrões éticos e de integridade na realização de operações com derivativos de balcão entre a instituição financeira e dirigentes, colaboradores e parentes; **Acórdão CRSFN 11465/15** (BRASIL. Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional. Acórdão CRSFN 11465/15. Recurso Voluntário 13474-LD. Relatora: Adriana Cristina Dullius Britto. Brasília, DF, 24 de fevereiro de 2015). Nesse caso foi reconhecido o descumprimento do dever de comunicação ao COAF de operações e situações que poderiam configurar indícios de ocorrência de crimes (movimentações atípicas).

<sup>220</sup> AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017. p. 136.

<sup>221</sup> AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017.

<sup>222</sup> AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017.

<sup>223</sup> AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017.

## 2.4 Compliance e setor público

Ao analisar a possibilidade de aplicação do programa de *compliance* ao setor público, deve-se ter em mente que sua vocação, ao menos original, está ligada às organizações privadas, sendo normalmente vinculado a um ambiente de autorregulação. Há diferenças de estrutura e especialmente quanto ao regime jurídico a que submetida a administração pública em relação à iniciativa privada. A sua razão de ser é outra, as suas finalidades não se confundem, assim como os seus procedimentos e controle.

Neste contexto, nem todos os autores admitem a aplicação de um instrumento vinculado à autorregulação ao setor público. Darnaculleta Gardella aponta que a autorregulação remete, em todas as suas manifestações à sociedade<sup>224</sup>. Refere que a origem social da autorregulação, sua vinculação à existência de organização ou instituições privadas, a subsistemas que não se identificam ou se integram ao Estado, constitui, talvez, seu elemento mais significativo<sup>225</sup>.

Para a autora, o caráter público dos fins perseguidos, a atribuição de poderes públicos, o exercício de funções públicas de autoridade, a forma jurídico pública de personificação, o financiamento com verbas públicas, a submissão ao direito administrativo são dados que, quando se verificam em uma organização, a remete à noção de Estado, impedindo, assim, que seja remetida à noção de sociedade<sup>226</sup>. Desta forma, entende que quando uma organização jurídico pública atua com base nos pressupostos de direito administrativo, não se pode falar em autorregulação<sup>227 228</sup>.

<sup>224</sup> DARNACULLETA GARDELLA, Ma Mercè. **Derecho administrativo y autorregulación**: la autorregulación regulada. 2002. 732 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Departamento de Direito Público, Universidade de Girona, 2002.

<sup>225</sup> DARNACULLETA GARDELLA, Ma Mercè. **Derecho administrativo y autorregulación**: la autorregulación regulada. 2002. 732 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Departamento de Direito Público, Universidade de Girona, 2002. p. 481-482.

<sup>226</sup> DARNACULLETA GARDELLA, Ma Mercè. **Derecho administrativo y autorregulación**: la autorregulación regulada. 2002. 732 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Departamento de Direito Público, Universidade de Girona, 2002.

<sup>227</sup> DARNACULLETA GARDELLA, Ma Mercè. **Derecho administrativo y autorregulación**: la autorregulación regulada. 2002. 732 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Departamento de Direito Público, Universidade de Girona, 2002. p. 482-483.

<sup>228</sup> No mesmo sentido José Esteve Pardo entende que a autorregulação é fenômeno que só pode ter origem na sociedade, sendo a matriz privada elemento característico. Assim, também entende que tal possibilidade não é conferida aos entes dotados de poderes públicos ou que executem atividades sujeitas ao direito público. *In*: ESTEVE PARDO, José. **Autorregulación** – Genesis y Efectos. Navarra: Aranzandi, 2020. p. 104-110.

Pelo contrário, indica que parece que a autorregulação sempre se desenvolve dentro de formas de personificação jurídico-privada<sup>229</sup>. E indo além, refere que, por outro lado, apesar de sua personalidade jurídico-privada, não podemos falar em autorregulação quando nos defrontamos com sujeitos particulares a que foram atribuídos poderes públicos ou que gozam do status e dos meios próprios da autoridade pública<sup>230</sup>. Sendo assim, considerando a visão da autora quanto à autorregulação, e considerando os *compliance programs* inseridos nessa, conclui-se que, em seu entendimento, haveria óbice à implementação dos mesmos na administração pública<sup>231</sup>.

Há, por outro lado, quem, mesmo que de forma minoritária, não reconheça o *compliance program* como forma de autorregulação, o que já seria suficiente para afastar a objeção acima referida<sup>232</sup>. Há ainda quem não apenas admita a utilização do programa no setor público, como também entenda que pode ser instrumento eficaz para a prevenção de ilícitos. Nieto Martín destaca que nas últimas décadas as grandes empresas vêm implantando os programas de cumprimento a fim de prevenir os comportamentos ilícitos na organização<sup>233</sup>. E complementa, em sentido oposto ao entendimento de Darnaculleta Gardella, indicando que se desenvolveu uma tecnologia de gestão “que pode sem dúvida ser de aplicação a outro tipo de organizações, como as administrações públicas, com o fim de prevenir a corrupção de seus funcionários e dirigentes”<sup>234</sup>.

O autor refere que se trata de uma nova estratégia anticorrupção adotada pelas administrações públicas<sup>235</sup>, que denomina “*cumplimiento publico*”. E vai além.

---

<sup>229</sup> DARNACULLETA GARDELLA, Ma Mercè. **Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada**. 2002. 732 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Departamento de Direito Público, Universidade de Girona, 2002. p. 482-483.

<sup>230</sup> DARNACULLETA GARDELLA, Ma Mercè. **Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada**. 2002. 732 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Departamento de Direito Público, Universidade de Girona, 2002.

<sup>231</sup> DARNACULLETA GARDELLA, Ma Mercè. **Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada**. 2002. 732 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Departamento de Direito Público, Universidade de Girona, 2002. p. 481-483.

<sup>232</sup> Coca Vila não reconhece o *compliance program* como forma de autorregulação. Vide nota 50.

<sup>233</sup> NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción em las administraciones públicas. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 17.

<sup>234</sup> NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción em las administraciones públicas. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014.

<sup>235</sup> Em sentido semelhante, entendendo pelo cabimento do *public compliance* como mecanismo de combate à corrupção. *In*: GUTIERREZ, Elena. Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el

Entende que, nesse contexto em que há uma suposta privatização do controle da corrupção, por meio da qual o Estado obriga as empresas a adotar medidas preventivas internas, afigura-se incoerente que o mesmo não ocorra com a administração pública<sup>236</sup>.

A verdade é que assegurar a conformidade aos atos normativos não é opção. Especialmente no setor público garantir a transparência e equidade nos atos, ser honesto e pautar as ações e escolhas nos valores socialmente aceitos<sup>237</sup> é obrigação dos agentes, assim como a observância dos princípios do direito administrativo. Também a adoção das melhores medidas para a implementação de políticas públicas e prestação de serviços públicos não é opcional<sup>238</sup>. A questão é se essa conformidade pode e deve ocorrer por meio do programa específico ou não.

De toda maneira, mesmo que se admita a possibilidade de utilização do instrumento no ambiente administrativo público, ainda não é realidade a difusão dos programas de *compliance* nessa esfera tal qual na iniciativa privada. Uma das razões, talvez a mais importante, pode ser justamente o fato de que os incentivos que costumam ser oferecidos às empresas para a implantação dos programas citados são mais relevantes que aqueles conferidos à administração pública. Conforme indica Nieto Martín, a responsabilidade penal, ou sancionadora em geral, das pessoas jurídicas constitui o incentivo principal<sup>239</sup>.

Além disso, na elaboração e implantação de um programa de *compliance*, há uma individualização da complexidade de uma corporação identificada. Há maior concretude e menos espaço para regras genéricas. Há mapeamento e análise dos riscos específicos a que exposta determinada pessoa jurídica.

---

Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 13, n. 25, p. 104-143, jul. 2018. p. 117.

<sup>236</sup> NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción em las administraciones públicas. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 17-18.

<sup>237</sup> ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3990.

<sup>238</sup> ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3990.

<sup>239</sup> NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción em las administraciones públicas. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 37.

Tudo isso parece ser algo incomum à administração pública. Isso porque os sistemas de controle de desvios parecem ter se contentado por muito tempo com normas de caráter geral, como as que regulam conflitos de interesse, transparência, entre outras<sup>240</sup>.

Não obstante, em razão das deficiências dos atuais sistemas de controle, que nem sempre são eficazes, há movimentos no sentido da difusão do *public compliance*, inclusive no Brasil, como será visto adiante. Para tanto, há necessidade de que sejam importados e adequados elementos próprios dos programas de *compliance* adotados pelas empresas para a estrutura da administração pública<sup>241</sup>.

Isso porque devem ser observadas não só as especificidades da estrutura dessa, mas também os interesses que são tutelados no *compliance* público e privado. Veja-se que no privado há tutela da reputação empresarial, do interesse dos acionistas, prevenção de sanções à pessoa jurídica e às pessoas físicas envolvidas e pode haver o interesse da própria administração pública, especialmente no contexto do *compliance* anticorrupção. Também para a proteção da administração pública contra atos lesivos que resulte em prejuízos causados por irregularidades, desvio de conduta e fraudes contratuais<sup>242</sup>, tem crescido a exigência de implantação de programas de integridade pelas empresas que contratam com aquela<sup>243</sup>.

Já nos programas de integridade governamentais a tutela é da própria administração pública, protegendo-a de atos lesivos praticados por servidores públicos ou administrados<sup>244</sup>. Assim sendo, tutelam igualmente o interesse dos

---

<sup>240</sup> No mesmo sentido: En el ámbito de la ética pública existe una clara tendencia a confiar el diseño de estos controles a normas de carácter general, como las que regulan los conflictos de intereses, las incompatibilidades, las leyes de transparencia etc. *In*: NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 24.

<sup>241</sup> Neste sentido: GUTIERREZ, Elena. Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 13, n. 25, p. 104-143, jul. 2018. p. 119.

<sup>242</sup> ZILIOTO, Mirela Miró. A arte de exigir programas de *compliance* nas contratações públicas: ato de coragem ou loucura. *In*: ZENKNER, Marcelo. Sistemas públicos de integridade: evolução e modernização da administração pública brasileira. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 255

<sup>243</sup> Exemplificativamente: No Rio de Janeiro a Lei Estadual n. 7.753/2017, no Distrito Federal a Lei Distrital n. 6.112/2018, no Amazonas a Lei Estadual n. 4.730/2018.

<sup>244</sup> SIMÃO, Valdir Moysés. Compliance na administração pública direta: a perspectiva do cidadão. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 393.

administrados, em seu direito a uma boa administração pública<sup>245</sup>, guiada pela probidade.

E justamente nesse contexto em que há exigência cada vez maior de controle na coisa pública, vem sendo exigido de órgãos públicos no Brasil a adoção dos programas de integridade. Por meio destes, elementos dos programas de *compliance* aplicados a esfera privada são transpostos para o ambiente da administração pública em busca de ampliação e reforço do controle interno.

## 2.5 Conteúdo e efetividade do *compliance*

Não há norma legal que indique de forma acabada qual deve ser o conteúdo de todo programa de *compliance*. Igualmente não há um modelo aceito unanimemente pela doutrina, até mesmo em razão da ampla produção bibliográfica nos últimos anos. É comum que essa literatura se esgote em dar conselhos que, ainda que bem intencionados, decorrem de uma motivação econômica e não jurídica, sobre como deve ser criada e praticada uma cultura empresarial instituidora de valores<sup>246</sup>.

De toda maneira, deve ser reconhecido que não há como ser definido um modelo único a ser utilizado por todas as organizações que decidem ou tem imposta a implementação do *compliance*<sup>247</sup>. É certo que cada programa deve estar de acordo com a realidade específica da empresa ou entidade pública em questão<sup>248</sup>. Deve estar também em conformidade com o modelo de programa a ser adotado, se concebido mais como o estabelecimento de valores e princípios éticos ou como um sistema de vigilância (*self policing*) na organização<sup>249</sup>.

Neste contexto, fatores como porte, número de funcionários, mercado em que opera, faturamento, entre outros, devem ser levados em consideração quando da sua

---

<sup>245</sup> PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O compliance na administração pública**: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração. Leme, SP: JH Mizuno, 2019. E-book. p. 823, 1678 e 2345.

<sup>246</sup> ROTSCH, Thomas. Corrupção e criminal compliance. Trad. Raquel Lima Scalcon e Emilia Merlini Giuliani. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 31-54, 2019. p. 33.

<sup>247</sup> VIANNA, Marcelo Pontes. Integridade governamental e o necessário fortalecimento do controle interno. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 170.

<sup>248</sup> PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa**: uma abordagem prática e objetiva. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 65.

<sup>249</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de *compliance*. In: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 132.

elaboração. Não se pode esperar que o programa de uma pequena empresa de atuação local seja similar ao de uma multinacional, que atua em diversos mercados, em diferentes continentes, tendo que se adaptar a múltiplos ordenamentos jurídicos. Ainda outras peculiaridades como quem são os interessados na organização devem ser levadas em conta.

Veja-se que os programas de *compliance* abarcam não apenas interesses no âmbito da empresa, como os objetivos de seus proprietários, dos detentores de cargo de direção e de outros trabalhadores<sup>250</sup>. Com frequência, incluem também interesses dos acionistas (mormente em se tratando de companhia de capital aberto em bolsa, os mesmos têm interesse na forma da condução da estrutura empresarial) e interesses sociais (como o meio ambiente, por exemplo)<sup>251</sup>.

Essa variedade de objetivos buscados e âmbitos de proteção tem como consequência que os programas de *compliance* variem em seu conteúdo<sup>252</sup>. Além disso, em se tratando de administração pública, todas as peculiaridades de seu regime jurídico devem ser consideradas.

Se por um lado o fato de inexistir norma legal a determinar especificamente o que deve conter o programa de *compliance* para ser considerado efetivo pode gerar certa insegurança, por outro há de se ter em mente que a dinâmica legislativa não é a mesma presente nas relações das empresas e da administração pública. Dessa maneira, a rigidez do conteúdo poderia ir contra a necessidade de constante avaliação e atualização do programa.

Ainda, imagina-se que toda a atividade, seja empresarial privada, ou pública, tenha o potencial de gerar riscos jurídicos. Contudo, não há como imaginar que a norma geral possa abarcar todos os detalhes de cada organização, os fatores de risco envolvidos e as formas de sua mitigação ou neutralização<sup>253</sup>.

---

<sup>250</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 71.

<sup>251</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013.

<sup>252</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013.

<sup>253</sup> "Debido a la variedad de los riesgos penales y a las particularidades de las distintas empresas, no puede haber un panorama detallado de tales programas preventivo-criminales". In: SIEBER, Ulrich.

Assim, parece não haver outra solução a fim de delimitar os requisitos de um programa de *compliance* que não mediante a análise do caso concreto<sup>254</sup>. Igualmente não há como verificar a efetividade do programa se não analisando a situação particular da organização envolvida.

De toda maneira, é possível dizer que há relativamente um alto grau de padronização, cujo processo se dá basicamente por três canais, quais sejam: lei ou órgãos estatais, organismos públicos ou privados, e certificação<sup>255</sup>. Sieber destaca que ao analisar os programas de *compliance* publicados na internet, a literatura acerca da prevenção da criminalidade empresarial e as regras legais (sobretudo as *sentencing guidelines* dos EUA), resta possível sistematizar os elementos estruturais dos programas de cumprimentos, que podem impedir a criminalidade de empresa e contra a mesma<sup>256</sup>.

Na seara da padronização internacional, vale destacar as normas ISO 19.600 e 37.001. A primeira ocupa-se de todos os riscos de determinada organização, identificando a estrutura básica dos programas de *compliance*. Busca estabelecer e desenvolver os mesmos, identificando formas de avaliação e aperfeiçoamento. Já a segunda se concentra nos riscos de suborno.

Nesse contexto, é possível que sejam identificados alguns elementos essenciais<sup>257</sup> que, de uma forma geral, estão e devem estar presentes ao ser

---

Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 74.

<sup>254</sup> “Como cada corporação é estruturada de forma *sui generis*, observando uma série de valores corporativos próprios, um programa de *compliance* deve atender a necessidades e realidades específicas”. *In*: PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa: uma abordagem prática e objetiva**. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 65.

<sup>255</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de *compliance*. *In*: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 132-134.

<sup>256</sup> SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 74-75.

<sup>257</sup> Exemplificativamente: Nieto Martin aponta os seguintes elementos como sendo comuns aos programas de *compliance*: 1) análise de riscos; 2) código de ética ou de conduta e políticas da empresa; 3) controle; 4) educação, treinamento e comunicação; 5) mecanismo de detecção e sanção; 6) protocolo de resposta (reação); e 7) institucionalização. *In*: NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. *In*: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 132-134; Juan Antonio Lascuráin entende que o programa de cumprimento deve estar dividido em quatro grupos: análise de riscos, sistema de normas, sistema sancionador e instituições. *In*: LASCURÁIN, Juan Antonio. Los programas de cumplimiento como programas de

elaborado e implementado o programa. O primeiro deles é a análise e gestão de riscos, que inegavelmente é um dos aspetos centrais e que tem como finalidade detectar os delitos de ocorrência mais provável, os setores da atividade mais afetados e a efetividade das medidas de controle existentes<sup>258</sup>. Aqui dois fatores devem ser considerados, quais sejam: a análise abstrata da probabilidade de ocorrência do fato delitivo e o sistema de controle capaz de reduzir esse risco em concreto<sup>259</sup>.

O segundo elemento comum é o código de ética ou conduta. Como em qualquer ordem, no sistema de *compliance* também há necessidade de definição de regras claras<sup>260</sup>. Esse código seria a norma *mater* do sistema de normas do programa, as quais devem ser do conhecimento de todos, expressando os valores essenciais da empresa<sup>261</sup>.

Com efeito, é fundamental que essas normas não sejam direcionadas somente aos trabalhadores, mas também aos administradores e dirigentes, uma vez que a cultura ética deve ser cultivada de cima para baixo (*tone from top*)<sup>262</sup>. Além disso, é

---

prudencia penal. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1/4, p. 95-115., jan./dez. 2015. p. 108-113; Carlos Henrique da Silva Ayres, reconhecendo também a inexistência de uma fórmula pronta, indica, contudo, alguns elementos essenciais, de forma prática. São eles: 1) suporte da alta administração, 2) análise de riscos, 3) políticas e procedimentos (código de conduta/ética, contendo política e valores, que sejam de conhecimento dos funcionários), 4) comunicação e treinamento, 5) *due diligence*, 6) canais de denúncia e investigação interna, 7) revisão periódica. *In*: AYRES, Carlos Henrique da Silva. Programas de compliance no âmbito da Lei nº 12.846/2013: importância e principais elementos. **Revista do Advogado**, São Paulo, v. 34, n. 125, p. 42-50., dez. 2014. p. 46-48; Sieber indica os seguintes elementos: 1) definição e comunicação dos valores e objetivos empresariais que devem ser respeitados, e análise de riscos específicos; 2) fundamentação da responsabilidade nos níveis hierárquicos mais altos, criação do departamento de cumprimento e esclarecimento e capacitação dos trabalhadores; 3) criação de sistemas de informação para o descobrindo e esclarecimento dos delitos, canal de denúncias (inclusive anônimas), determinação do procedimento em caso de suspeitas, assim como a adaptação permanente do respectivo programa; 4) participação de auditores e controles externos em relação a elementos determinados e avaliação; 5) estabelecimento de medidas internas para a sanção de abusos; 6) criação de estruturas estruturadas efetivas que estimulem a execução e o melhoramento das medidas anteriores. *In*: SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 75.

<sup>258</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. *In*: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 149.

<sup>259</sup> LASCURAIN, Juan Antonio. Los programas de cumplimiento como programas de prudencia penal. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1/4, p. 95-115., jan./dez. 2015. p. 107.

<sup>260</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. *In*: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 149-151.

<sup>261</sup> LASCURAIN, Juan Antonio. Los programas de cumplimiento como programas de prudencia penal. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1/4, p. 95-115., jan./dez. 2015. p. 108.

<sup>262</sup> LASCURAIN, Juan Antonio. Los programas de cumplimiento como programas de prudencia penal. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1/4, p. 95-115., jan./dez. 2015.

recomendável que a elaboração de tais códigos possa contar com a participação dos trabalhadores a fim de garantir maior legitimidade<sup>263</sup>.

Outro elemento comumente presente é o controle. Isso porque não basta indicar aos membros da organização como devem se comportar, mas é preciso que seja estabelecido um sistema que assegure razoavelmente que as normas serão cumpridas, sendo que os controles podem variar conforme o delito que se queria prevenir<sup>264</sup>.

O quarto elemento diz respeito à educação, treinamento e comunicação, que são instrumentos essenciais para que se assegure que os empregados desempenharão suas funções de maneira consistente com o programa de *compliance*. Vale destacar que os trabalhadores devem ter possibilidade de comunicar seus problemas e dificuldades, bem como as normas do programa devem ser amplamente difundidas<sup>265</sup>.

Além disso, devem estar presentes no programa os mecanismos de detecção de irregularidades e sanção, sendo essenciais a esses sistemas o canal de denúncias e as investigações internas<sup>266</sup>. Aqui, um ponto importante diz respeito à necessária garantia da confidencialidade e do anonimato ao funcionário que denuncia a irregularidade por parte de qualquer membro da empresa<sup>267</sup>.

---

<sup>263</sup> LASCURAÍN, Juan Antonio. Los programas de cumplimiento como programas de prudencia penal. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1/4, p. 95-115., jan./dez. 2015. p. 109.

<sup>264</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. In: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 149.

<sup>265</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. In: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 150.

<sup>266</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. In: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 150.

<sup>267</sup> LASCURAÍN, Juan Antonio. Los programas de cumplimiento como programas de prudencia penal. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1/4, p. 95-115., jan./dez. 2015. p. 110.

Ainda quanto a esse sistema sancionador<sup>268</sup>, é importante que a investigação interna ocorra de forma eficaz e garantista<sup>269</sup>. Devem estar previamente estipuladas as possíveis medidas disciplinares e as sanções (negativas ou positivas)<sup>270</sup>.

Outro elemento importante ao programa é a existência de um protocolo de resposta (reação), o que significa que a corporação não deve se ater apenas a detecção e sanção de eventual ilícito. Deve haver um protocolo para a adoção das medidas reativas adequadas a uma notícia de ocorrência de infração grave. Assim, a denúncia dos fatos, a reparação dos danos e a colaboração com as autoridades devem se basear em valores coerentes com o resto do programa de *compliance*<sup>271</sup>.

Ainda, como elemento comum, tem-se a denominada institucionalização, cujas vertentes são a designação de responsáveis pelo controle de cada risco (penal, meio ambiente, etc.) e a determinação de quem se ocupará das áreas singulares do *compliance*, responsabilizando-se por sua atualização e gerindo seus elementos transversais (canal de denúncias, investigações internas, treinamento, código de ética)<sup>272</sup>. Nieto Martín refere que são essenciais para a institucionalização a avaliação periódica e a documentação, de forma a permitir a rastreabilidade do sistema<sup>273</sup>.

Lascuráin chama as instituições de prevenção como o “quarto pé da mesa preventiva”<sup>274</sup>. Fazendo analogia ao sistema de persecução penal estatal, entende que há necessidade de órgão específico e independente – criado por delegação do

---

<sup>268</sup> LASCURAÍN, Juan Antonio. Los programas de cumplimiento como programas de prudencia penal. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1/4, p. 95-115., jan./dez. 2015. p. 110.

<sup>269</sup> LASCURAÍN, Juan Antonio. Los programas de cumplimiento como programas de prudencia penal. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1/4, p. 95-115., jan./dez. 2015. p. 110.

<sup>270</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. In: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 151.

<sup>271</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. In: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 151.

<sup>272</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. In: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 151.

<sup>273</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. In: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 151.

<sup>274</sup> LASCURAÍN, Juan Antonio. Los programas de cumplimiento como programas de prudencia penal. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1/4, p. 95-115., jan./dez. 2015. p. 112.

Conselho de Administração<sup>275</sup> – que lidere a estratégia de prevenção penal, que revise a eficácia do sistema, que tenha gestão do canal de denúncias e seja encarregado das investigações internas<sup>276</sup>.

Outro elemento frequentemente indicado é o comprometimento da alta direção. Parece, contudo, que está mais para um pilar de sustentação do programa do que propriamente um elemento. De toda maneira sem ele dificilmente o programa será bem sucedido. Veja-se que ao incluir o *compliance* como uma de suas prioridades, a alta direção garante sua manutenção, assegurando os recursos necessários, bem como transmite sua importância a todos os colaboradores<sup>277</sup>.

Do ponto de vista estatal podem ser citados também indicativos do que deve estar contido no programa. Como exemplo internacional, tem-se as *Sentencing Guidelines* dos EUA, onde resta indicado que um programa de *compliance* efetivo deve promover *due diligence* para prevenir e detectar condutas criminais, bem como uma cultura organizacional que estimule a conduta ética e o comprometimento com a atuação em conformidade com a lei<sup>278</sup>.

No Brasil, há as orientações da Controladoria-Geral da União (CGU) para a implementação dos denominados programas de integridade pelas empresas privadas. O órgão aponta a inexistência de fórmula pronta, aduzindo que cada empresa deve implantar seu programa de acordo com sua realidade, observando os riscos de sua área de atuação<sup>279</sup>. Indica, de toda maneira, cinco pilares básicos para a elaboração do programa<sup>280</sup>.

O primeiro pilar é o comprometimento e apoio da alta direção, tido como indispensável para o estabelecimento de uma cultura ética e de respeito às leis. O segundo é a existência de uma instância responsável pelo programa com autonomia,

---

<sup>275</sup> LASCURAÍN, Juan Antonio. Los programas de cumplimiento como programas de prudencia penal. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1/4, p. 95-115., jan./dez. 2015. p. 113. O autor reconhece a dificuldade de tal modelo nas empresas médias e pequenas, sugerindo, no caso, a utilização de um conselheiro independente ou a externalização da função.

<sup>276</sup> LASCURAÍN, Juan Antonio. Los programas de cumplimiento como programas de prudencia penal. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1/4, p. 95-115., jan./dez. 2015. p. 113.

<sup>277</sup> PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa: uma abordagem prática e objetiva**. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 56.

<sup>278</sup> §8B2.1(a). *In*: UNITED STATES SENTENCING COMMISSION. **Guidelines Manual**. 2018. p. 517.

<sup>279</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais: Orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais**. 2015.

<sup>280</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais: Orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais**. 2015.

independência, imparcialidade, recursos humanos e materiais adequados para o desempenho das atividades. O terceiro é a análise de perfil e riscos.<sup>281</sup>

O quarto pilar é a estruturação das regras e instrumentos<sup>282</sup>. Assim, deve-se elaborar ou atualizar o código de ética ou de conduta e as regras, políticas e procedimentos de prevenção de irregularidades, bem como desenvolver mecanismos de detecção ou reportes de irregularidades, inclusive com sistema de proteção ao denunciante. Ainda, devem ser definidas medidas disciplinares para casos de violação e medidas de remediação, além de ser elaborado plano de comunicação e treinamento com estratégias específicas para os diversos públicos da empresa, garantindo-se ampla e efetiva divulgação<sup>283</sup>.

Por fim, o quinto e último pilar diz respeito às estratégias de monitoramento contínuo, com seu constante aperfeiçoamento e atualização<sup>284</sup>. Além disso, deve ser garantido também que o programa se torne parte da rotina da empresa e que atue de maneira integrada com outras áreas correlacionadas, tais como recursos humanos, departamento jurídico, auditoria interna e departamento contábil-financeiro<sup>285</sup>.

Neste contexto, é possível compilar alguns elementos essenciais dos programas de *compliance*, quais sejam: 1) análise e gestão de riscos, 2) código de ética e conduta, cujos valores sejam passados desde o topo da organização, 3) orientação, treinamento e comunicação, de forma que as normas sejam de amplo conhecimento dos interessados e destinatários, 4) canal de denúncias e investigação, 5) detecção de irregularidades e sanção, 6) constante avaliação e atualização, 7) designação de instância específica com recursos suficientes e autonomia, o que pressupõe o comprometimento da alta direção.

Além destes, é importante referir outro elemento que pode ser essencial em determinadas situações. Trata-se da explicitação clara e objetiva das competências específicas na organização, caso já não conste em outro documento (plano de carreira, contrato de trabalho, regulamento, lei no caso de cargo público etc.), com a

---

<sup>281</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais**: Orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais. 2015.

<sup>282</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais**: Orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais. 2015.

<sup>283</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais**: Orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais. 2015.

<sup>284</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais**: Orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais. 2015.

<sup>285</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais**: Orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais. 2015.

definição mais pormenorizada possível acerca do responsável por cada ato a ser praticado, a fim de gerar a presunção de responsabilidade sobre determinada conduta, seja omissiva, seja comissiva.

Com efeito, se tratamos dos elementos básicos que devem conter os programas de *compliance*, igualmente deve haver critérios que permitam a verificação de sua efetividade. Isso porque somente um sistema efetivo deve gerar efeitos na aferição e mensuração da responsabilidade da pessoa jurídica e também das pessoas físicas envolvidas, inclusive na esfera penal. Veja-se que a implementação de um sistema de *compliance* que atenda às necessidades concretas de vigilância das atividades empresariais individuais pode ser considerado indício da ausência de dolo, mesmo eventual, nos escalões superiores<sup>286</sup>.

Assim é importante a fixação de parâmetros que permitam a análise do programa como um todo e de cada um de seus elementos<sup>287</sup>. Se o sistema funciona de forma eficaz, presume-se, na esfera penal, que estejam sendo prevenidos os fatos delituosos, bem como detectados indícios de possíveis crimes, com a necessária e adequada reação<sup>288</sup>.

Veja-se que com o *compliance criminal* aparece com mais força a ideia de eficiência na prevenção do delito<sup>289</sup>, na medida em que o Estado chama as empresas a atuarem como corresponsáveis, haja vista que de outra maneira não seria possível controlar a criminalidade empresarial<sup>290</sup>. Exige que os programas funcionem adequadamente, que sejam idôneos para impedir a ocorrência de crimes e para tanto

---

<sup>286</sup> ESTELLITA, Heloisa. **Responsabilidade Penal dos Dirigentes de Empresas por Omissão**: estudo sobre a responsabilidade omissiva imprópria de dirigentes de sociedades anônimas, limitadas e encarregados de cumprimento por crimes praticados por membros de empresa. São Paulo: Marcial Pons, 2017. p. 293.

<sup>287</sup> A norma internacional ISO 19.600/2014 funciona como referência para o monitoramento e medição do programa. Há diversos métodos para tanto, sendo possível destacar alguns institutos internacionais que realizam e apresentam técnicas de avaliação, como o American Institute Of Certified Public Accountants (AICPA), o Institute of Internal Auditors (IIA), o Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission (COSO) e a Association of Certified Fraud Examiners (ACFE). *In*: PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa**: uma abordagem prática e objetiva. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 129-131.

<sup>288</sup> GONZÁLEZ FRANCO, José Angel; SCHEMEL, Alexander; BLUMENBERG, Axel-Dirk. La función del penalista en la confección, implementación y evaluación de los programas de cumplimiento. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 162.

<sup>289</sup> Um programa de *criminal compliance* efetivo evita ou, no mínimo, dificulta consideravelmente a comissão de delitos, cumprindo, assim, com seu dever de supervisão. *In*: WABMER, Martin Paul. Criminal compliance. **Revista Penal**, Valencia, n. 44, p. 214-264, jul. 2019. p. 216.

<sup>290</sup> MONTIEL, Juan Pablo. Cuestiones teóricas fundamentales del criminal compliance. **Revista En Letra**, Buenos Aires, v. 4, n. 7, p. 21-47, 2017. p. 42.

é necessário gerir de forma eficiente os riscos jurídico-penais<sup>291</sup>. Um programa de *compliance* eficaz deve estar adequado às características da organização e aos riscos próprios de sua atividade, efetivamente implementado na estrutura organizativa, com a adaptação da empresa aos seus princípios e protocolos<sup>292</sup>. Além disso, deve ser eficazmente supervisionado e periodicamente atualizado, por meio da atuação de um órgão autônomo em relação ao controle da corporação<sup>293</sup>.

Considerando que a efetividade faz parte da noção de *compliance*, oportuna a menção aos chamados critérios de qualidade trazidos por Nieto Martín. Dentre estes, o autor cita o envolvimento dos dirigentes com o fim de transmitir a importância de determinados valores e atividades, bem como a participação dos trabalhadores e demais grupos interessados, e também a coerência com a cultura da empresa<sup>294</sup>. Indica também a independência, a capacidade e a capacitação dos responsáveis pelo programa<sup>295</sup>. Além desses, refere a necessidade de que sejam disponibilizados recursos humanos e materiais adequados<sup>296</sup>. Por fim, aponta também a vigência como critério de qualidade, conceito que está ligado a real e efetiva imposição do programa<sup>297</sup>.

Ademais, vale destacar algo que parece óbvio. A recomendação de que os programas tenham a intervenção, desde o primeiro momento, de *expert* na área a que

---

<sup>291</sup> MONTIEL, Juan Pablo. Cuestiones teóricas fundamentales del criminal compliance. **Revista En Letra**, Buenos Aires, v. 4, n. 7, p. 21-47, 2017. p. 42.

<sup>292</sup> NEIRA, Ana María. La efectividad de los criminal compliance programs como objeto de prueba en el proceso penal. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 11, n. 22, p. 467-520, dez. 2016. p. 514.

<sup>293</sup> NEIRA, Ana María. La efectividad de los criminal compliance programs como objeto de prueba en el proceso penal. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 11, n. 22, p. 467-520, dez. 2016. p. 514.

<sup>294</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. In: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 152.

<sup>295</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. In: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 152.

<sup>296</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. In: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 153.

<sup>297</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. In: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 154.

se referem. Assim, convém que o *criminal compliance* tenha, desde o início, a colaboração de especialista em direito penal<sup>298</sup>.

Ainda que possam ser estabelecidos critérios, deve ser reconhecida a complexidade da tarefa de analisar a efetividade de um programa de *compliance*. Isso porque além de sequer haver consenso quanto ao conceito e aos elementos essenciais do programa, a (in)efetividade acaba sendo analisada de forma mais precisa em momento posterior, diante de fatos concretos, quando, após ter sido colocado em prática, em sede administrativa ou judicial, surge a discussão acerca da responsabilidade, em especial da pessoa jurídica.

Contudo, isso não impede que se possa, diante do contexto em que colocado (porte da organização, ramo de atuação, riscos envolvidos, etc), verificar a efetividade em abstrato do programa elaborado. Analisar se tem o potencial de cumprir o que se propõe.

No ponto, é interessante trazer regulamentação do direito comparado. No Chile, a Lei n. 20.393/09 introduziu uma regulação específica da responsabilidade penal das pessoas jurídicas em face a determinados delitos (lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo, corrupção de funcionários públicos nacionais e estrangeiros)<sup>299</sup>. Contempla tal responsabilidade por atos de seus dirigentes e empregados, cometidos em seu interesse ou benefício, sempre que o cometimento do delito for consequência de descumprimento dos deveres de direção e supervisão<sup>300</sup>. Estes deveres gerais estão especificados na lei, sendo compreendido que estão cumpridos quando, anteriormente ao delito, tiverem sido implementados modelos de organização,

---

<sup>298</sup> Neste sentido: NIETO MARTÍN, Adán. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. *In*: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 152. Ainda, ressaltando que muitos programas de cumprimento apresentam seu ponto central na prevenção dos delitos econômicos, González Franco, Schemmel e Blumenber referem que a realização daquelas é uma tarefa multidisciplinar, que requer a participação de especialistas em diversas áreas, especialmente em direito penal, com o objetivo de trazer a prática e o conhecimento de todos que trabalham nas diversas frentes do mesmo problema. *In*: GONZÁLEZ FRANCO, José Angel; SCHEMSEL, Alexander; BLUMENBERG, Axel-Dirk. La función del penalista en la confección, implementación y evaluación de los programas de cumplimiento. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 163.

<sup>299</sup> ACUÑA, Jean Pierre Matuz. La certificación de los programas de cumplimiento. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo. NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 145.

<sup>300</sup> ACUÑA, Jean Pierre Matuz. La certificación de los programas de cumplimiento. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo. NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 146.

administração e supervisão para prevenir a ocorrência de delitos<sup>301</sup>. A lei indica que as pessoas jurídicas poderão adotar os programas de cumprimento, apontando os elementos necessários, como a designação de um encarregado independente, protocolos de prevenção e sistema de sanções internas<sup>302</sup>.

Caso a empresa decida pela adoção do modelo de prevenção, a lei permite que seja submetido a um processo de certificação<sup>303</sup>. Para obtenção desta, devem estar contemplados todos os requisitos legais estabelecidos para a pessoa jurídica em questão, considerando seu tamanho, riscos e complexidade<sup>304</sup>. A lei estabelece que tais certificações poderão ser fornecidas por empresas de auditoria externa, classificadoras de risco ou entidades registradas junto à *Superintendencia de Valores Y Seguros* do Chile<sup>305</sup>. Em caso de aprovação do programa, será certificado que a pessoa jurídica conta com um modelo de prevenção de delitos que contempla os requisitos legais, bem como a entidade indicará o período de vigência do certificado, que não pode ser superior a dois anos<sup>306</sup>.

Veja-se que aqui há um sistema em que previamente à ocorrência de qualquer delito é atestado que determinado programa de *criminal compliance* é efetivo<sup>307</sup>. Porém, enquanto análise prévia, esta efetividade parece estar vinculada à aptidão para funcionar e atuar de forma preventiva e reativa, guardando certo grau de abstração. Já quando a efetividade é analisada em momento posterior ao fato diz respeito à sua capacidade de produzir o efeito desejado em concreto. Neste contexto,

---

<sup>301</sup> ACUÑA, Jean Pierre Matuz. La certificación de los programas de cumplimiento. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo. NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 146.

<sup>302</sup> ACUÑA, Jean Pierre Matuz. La certificación de los programas de cumplimiento. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo. NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 146.

<sup>303</sup> ACUÑA, Jean Pierre Matuz. La certificación de los programas de cumplimiento. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo. NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 146.

<sup>304</sup> ACUÑA, Jean Pierre Matuz. La certificación de los programas de cumplimiento. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo. NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 146-147.

<sup>305</sup> ACUÑA, Jean Pierre Matuz. La certificación de los programas de cumplimiento. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo. NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 147.

<sup>306</sup> ACUÑA, Jean Pierre Matuz. La certificación de los programas de cumplimiento. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo. NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 147.

<sup>307</sup> Na Alemanha também existe a possibilidade de certificação do sistema de cumprimento por auditores externos, caso em que, em princípio, é afastada a responsabilidade dos diretores e da empresa por delitos ou infrações administrativas praticadas pelos empregados. *In*: WABMER, Martin Paul. Criminal compliance. **Revista Penal**, Valencia, n. 44, p. 214-264, jul. 2019. p. 216-217.

ainda que essa certificação externa possa ser relevante como prova, ela não é determinante acerca da eficácia do programa<sup>308</sup>.

Assim, ainda que a lógica do *compliance* trabalhe com a perspectiva “*ex ante*” do fato delitivo, é difícil, senão impossível, concluir pela efetividade ou não do programa antes de colocado em prática e previamente à análise de um caso concreto. Tal conclusão dá-se até mesmo porque é natural que os autores de crimes busquem novas formas de burlar os sistemas de controle.

Acerca dessa verificação posterior ao fato, Lascuraín destaca que o Código Penal Espanhol trata do devido e circunstanciado controle sobre o empregado que tenha cometido um delito na análise da responsabilidade penal da pessoa jurídica<sup>309</sup>. Ainda que a lei não aponte expressamente o programa de cumprimento, o autor refere que parece não ser possível que seja realizado tal controle em empresas de médio e grande porte sem tal instrumento<sup>310</sup>.

A lei espanhola exige que o mesmo não seja genérico, mas atento às circunstâncias da atividade empresarial<sup>311</sup>. Indica que a análise *ex post* judicial dar-se-á de forma concreta, ou seja, se sobre a conduta delitiva individual realizada havia o devido controle, sendo que, se demonstrado que havia, o programa pode ser tido como eficaz, ainda que insuficiente para impedir a prática do delito<sup>312</sup>.

Com efeito, Marta Muñoz de Morales Romero, ao tratar da efetividade dos “programas de *cumplimiento*” na experiência comparada em relação à Espanha, conclui que as melhores noções a respeito não são extraídas da jurisprudência<sup>313</sup>,

---

<sup>308</sup> NEIRA, Ana María. La efectividad de los criminal compliance programs como objeto de prueba en el proceso penal. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 11, n. 22, p. 467-520, dez. 2016. p. 500.

<sup>309</sup> LASCURAÍN, Juan Antonio. Compliancel, debido control y unos refrescos. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 112.

<sup>310</sup> LASCURAÍN, Juan Antonio. Compliancel, debido control y unos refrescos. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

<sup>311</sup> LASCURAÍN, Juan Antonio. Compliancel, debido control y unos refrescos. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 113.

<sup>312</sup> LASCURAÍN, Juan Antonio. Compliancel, debido control y unos refrescos. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 113.

<sup>313</sup> Ainda que deva ser reconhecido, até mesmo pela inafastabilidade da jurisdição, que ao final é o Poder Judiciário quem decide se um programa de cumprimento é ou não eficaz, se dispensa ou atenua a pena, conforme o ordenamento jurídico. *In*: GONZÁLEZ FRANCO, José Angel; SCHEMMEL, Alexander; BLUMENBERG, Axel-Dirk. La función del penalista en la confección, implementación y evaluación de los programas de cumplimiento. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 161.

mas dos acordos pré-processuais<sup>314</sup>. Transpondo para a realidade brasileira, tem-se que o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) e o acordo de leniência<sup>315</sup>, ambos com previsão na Lei Anticorrupção, podem ser fontes importantes para que os critérios de apuração da efetividade do programa de integridade sejam identificados na prática.

No que se refere especificamente ao PAR, a CGU lançou Manual Prático de Avaliação do Programa de Integridade em PAR<sup>316</sup>. O objetivo, considerando a novidade do tema e a falta de experiência dos responsáveis pela avaliação, é orientar os servidores do Poder Executivo Federal, em especial aqueles que compõem, ou irão compor, as Comissões de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR), a fim de que possam realizar de maneira adequada e o mais uniforme possível a avaliação do Programa de Integridade apresentado pela pessoa jurídica processada para fins de redução do montante da multa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei n. 12.846/2013, nos termos do art. 18, inciso V, do Decreto n. 8.420/2015.

Os parâmetros de avaliação indicados pela CGU são aqueles previstos no Decreto n. 8.420/2015, em seu artigo 42<sup>317</sup>, que podem ser resumidos em: *tone at the*

---

<sup>314</sup> ROMERO, Marta Muñoz de Morales. Programas de cumplimiento “efectivos” en la experiencia comparada. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013.

<sup>315</sup> Cumpre destacar que a Portaria Conjunta CGU/AGU n. 04, de 04 de agosto de 2019, prevê, em seu art. 7º, III, a avaliação dos programas de integridade das pessoas jurídicas proponentes do acordo de leniência, caso existam, por parte da comissão responsável pela condução da negociação, bem como prevê, no art. 7º, V, “c”, que essa comissão deve propor cláusulas e obrigações que assegurem, entre outros, a obrigação da pessoa jurídica em adotar, aplicar ou aperfeiçoar programa de integridade. *In*: BRASIL. Controladoria Geral da União. Portaria Conjunta n. 4, de 9 de agosto de 2019. Define os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito da Controladoria-Geral da União e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, ed. 155, 13 ago. 2019. Seção 1, p. 53.

<sup>316</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual Prático de Avaliação do Programa de Integridade em PAR**. Brasília: Ministério da Transparência; Controladoria-Geral da União, 2018.

<sup>317</sup> Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015. Art. 42. (...). I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa; II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos; III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; IV - treinamentos periódicos sobre o Programa de Integridade; V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao Programa de Integridade; VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica; VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica; VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões; IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do Programa de Integridade e fiscalização de seu cumprimento; X - canais de denúncia

*top*; protocolos de conduta; código de ética; medidas de integridade; *compliance* de terceiros; treinamento e monitoramento; avaliação periódica de risco; controle de prestação de contas; controles internos e estratégias de reação e pronta interrupção de irregularidades; mecanismos específicos para situações de irregularidades; canais de comunicação e *due diligence*<sup>318</sup>.

Além disso, a CGU indica, com base no referido Decreto, que a avaliação também deve considerar o porte e as especificidades da pessoa jurídica, bem como a efetividade do Programa de Integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração.

O Manual ainda destaca a Portaria CGU n. 909/2015, que trata especificamente sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas, ressaltando o seu artigo 5º, que dispõe, entre outras coisas, que deve ser considerado o grau de adequação do programa ao perfil da empresa. Há, ainda importante destaque ao parágrafo 2º do mesmo artigo, que refere que o “Programa de Integridade meramente formal e que se mostre absolutamente ineficaz para mitigar o risco de ocorrência de atos lesivos da Lei nº 12.846, de 2013, não será considerado para fins de aplicação do percentual de redução de que trata o “*caput*”<sup>319</sup>.

Neste contexto, verifica-se que no Brasil há parâmetros legais e regulamentares para a avaliação da efetividade dos programas de *compliance* anticorrupção<sup>320</sup>. Ainda que tais parâmetros estejam em um contexto de excesso

---

de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé; XI - medidas disciplinares em caso de violação do Programa de Integridade; XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; XV - monitoramento contínuo do Programa de Integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

<sup>318</sup> SAAD-DINIZ, Eduardo. Corrupção e compliance no Brasil. *In*: LOBATO, Jose Danilo Tavares; MARTINELL, João Paulo Orsini; SANTOS, Humberto Souza Jorge (orgs.). Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro. Belo Horizonte: Editora D'Placido, 2017. p. 743.

<sup>319</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria CGU n. 909, de 07 de abril de 2015. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 66. 8 abr. 2015. Seção 1, p. 3.

<sup>320</sup> Vale destacar que a referência feita ao programa de integridade anticorrupção não significa que o mesmo esteja vinculado unicamente à concepção trazida pelo Código Penal por meio dos tipos de corrupção ativa e passiva. Observe-se que a Lei nº 12.846/13, chamada de Lei Anticorrupção, não se aplica apenas a esses tipos penais. Nesse caso a corrupção é tomada de forma mais abrangente, estando ligada à ideia de pacto escuso, contrário ao ordenamento jurídico, envolvendo agente público, com intenção de obter vantagem, abuso de posição e prejuízo à administração pública.

regulatório<sup>321</sup> e, em diversos pontos, sejam de difícil mensuração (como o efetivo comprometimento da alta direção e a independência da área de integridade), os mesmos podem ser transpostos, com as devidas adaptações, para a avaliação dos programas nas demais áreas.

Diante do que foi exposto, pode-se concluir que há um conteúdo mínimo que deve ter um programa de *compliance* que pretenda ser eficaz, com as devidas adaptações à realidade da organização destinatária. Esse pode estar previsto em regulamento estatal, como no caso dos programas de integridade anticorrupção no Brasil.

A partir desses elementos básicos, é possível ter uma sinalização para a averiguação de sua efetividade. No contexto brasileiro, o Decreto n. 8.420/2015 traz indicativos para a análise do conteúdo e efetividade do programa, conferindo alguma segurança jurídica por se tratar de norma estatal. Da mesma maneira, a atuação educativa e esclarecedora da CGU. Porém, é de ser considerado que a matéria ainda é nova na realidade das empresas e mais ainda da administração pública pátria. Além disso, diversas críticas podem ser feitas às amplas exigências previstas no regulamento para que o programa seja tido como efetivo, e mesmo à “crença” no programa efetivo<sup>322</sup>.

Pode-se questionar também se há como um programa cumprir com tudo que é exigido pelo regulamento e se há como as autoridades aferirem com segurança todos os elementos exigidos. Contudo, se se reconhece que o programa somente será implantando se houver algum tipo de incentivo, há de se distinguir os programas efetivos daqueles meramente formais para que aquele seja alcançado. E, nesse contexto, parece inevitável a discussão e a busca pela efetividade.

De toda maneira, parece que essa efetividade somente pode ser mensurada com maior precisão no dia a dia, verificando-se em concreto como o instrumento atua de forma preventiva e reativa. Os critérios mais seguros e concretos para tanto

---

<sup>321</sup> Saad-Diniz refere que o Decreto n. 8.420/15 substituiu o vazio regulatório pelo excesso. Aponta que “[...] introduziu dezesseis incisos que seriam idôneos para demonstrar a devida precaução da empresa. Disto se deduz um forte apelo comercial, associando cada um dos incisos a um produto a ser vendido para evitar " ou "mitigar " a culpabilidade da empresa, ainda que limitada à formalidade do direito administrativo sancionador”. In: SAAD-DINIZ, Eduardo. *Corrupção e compliance no Brasil*. In: LOBATO, Jose Danilo Tavares; MARTINELL, João Paulo Orsini; SANTOS, Humberto Souza Jorge (orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: Editora D'Placido, 2017. p. 742-743, grifo do autor.

<sup>322</sup> SAAD-DINIZ, Eduardo. *Corrupção e compliance no Brasil*. In: LOBATO, Jose Danilo Tavares; MARTINELL, João Paulo Orsini; SANTOS, Humberto Souza Jorge (orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: Editora D'Placido, 2017. p. 742-743.

deverão ser desenvolvidos em nossa realidade com o acúmulo das discussões na esfera administrativa (ex: Conselho Nacional do Sistema Financeiro, Processo Administrativo de Responsabilidade, acordos de leniência) e judicial (ex: análise de descumprimento de deveres de *compliance* em ação penal por crimes contra a administração pública, por exemplo).

Nesse contexto, já se pode reconhecer critérios para a análise da efetividade do programa de *compliance* no cenário nacional. Contudo, as instâncias competentes em sede administrativa e judicial haverão de, por meio dos precedentes, apontar o caminho mais seguro para a mensuração da efetividade do programa, conferindo concretude ao que a lei e o regulamento preveem.

É de ser destacado, ainda, que o programa de *compliance* não é necessariamente eficaz somente pelo fato de não haver detecção de ilícito no âmbito da organização. Ao contrário, tal situação pode decorrer até mesmo da ineficácia do instrumento.

Da mesma forma a ocorrência de ilegalidade não determina necessariamente que o programa não é efetivo<sup>323</sup> para prevenir e detectar a conduta criminosa<sup>324</sup>. Nesse caso, é de suma relevância verificar quais foram as medidas já adotadas para prevenir a mesma e qual a postura (reação) em face da sua ocorrência<sup>325</sup>. Até mesmo pode-se falar em uma eficácia relativa, na medida em que não se deve compreender a eficácia do programa como a infalibilidade na prevenção de delitos<sup>326</sup>.

---

<sup>323</sup> Em sentido contrário, entendendo que caso um agente da empresa cometa um delito no âmbito da corporação e em seu benefício, resta claro que o programa fracassou. *In*: FERRÉ OLIVÉ, Juan Carlos. Reflexiones en torno al compliance penal y a la ética en la empresa. **Revista Penal**, Valencia, n. 44, p. 61-80, jul. 2019. p. 70.

<sup>324</sup> §8B2.1(a). *In*: UNITED STATES SENTENCING COMMISSION. **Guidelines Manual**. 2018. p. 517.

<sup>325</sup> §8B2.1(b7). *In*: UNITED STATES SENTENCING COMMISSION. **Guidelines Manual**. 2018. p. 519.

<sup>326</sup> NEIRA, Ana María. La efectividad de los criminal compliance programs como objeto de prueba en el proceso penal. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 11, n. 22, p. 467-520, dez. 2016. p. 478.

### 3 CONTROLE DE BOAS PRÁTICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A busca pelo controle de boas práticas na administração pública é um movimento que vem crescendo há algumas décadas. Na experiência pátria podem ser sucintamente citados alguns marcos legais importantes desde os anos 1990 até a atual tentativa de implantação de uma cultura de integridade na esfera pública.

Um marco importante é a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), por meio da qual foi regulamentado o art. 37, § 4º, da CF. Restaram definidas as condutas que caracterizam improbidade, bem como as sanções aplicáveis aos particulares e agentes públicos.

Outro marco que se afigura relevante é a Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93). Por meio desta restaram estabelecidas normas para uma área sensível no que se refere aos desvios contra a administração, que é a contratação pública.

Após isso, foi editado o Código de Ética do Servidor Federal (Decreto n. 1.171/1994). Por meio desse são indicadas as condutas esperadas dos servidores públicos, bem como aquelas que são proibidas e suas sanções.

Alguns anos depois foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), um marco importante que traz para a administração pública as noções de *accountability* e transparência. Por meio dessa foram estabelecidas regras para as boas práticas de gestão fiscal, o que até então não era necessariamente uma preocupação dos gestores públicos.

Do plano internacional, vale destacar que o Brasil recepcionou alguns documentos importantes acerca do controle da corrupção nos anos 2000. São eles: Convenção Sobre Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros (Decreto n. 3.678/2000), a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (Decretos n. 152/2002 e n. 4.410/2002) e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Decreto n. 5.687/2006).

Ainda, cumpre referir o Decreto n. 5.378/2005<sup>327</sup>, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, trazendo inclusive medidas para promoção da governança, transparência e ética. Em 2011, foi editada a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), importante instrumento para a transparência e

---

<sup>327</sup> Posteriormente revogado pelo Decreto n. 9.094/2017.

publicidade, com facilitação de acesso aos dados governamentais por parte do cidadão.

Depois, em 2013, foi publicada a Lei de Conflito de Interesses (Lei n. 12.813/2013). Por meio dessa restou determinado que se identifica esse conflito quando há o confronto entre interesses públicos e privados que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar o desempenho ímprobo da função pública<sup>328</sup>.

Ainda no mesmo ano, foi editada a norma que até o momento é o maior marco legal para a instituição da cultura de *compliance* no Brasil que é chamada Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), regulamentada pelo Decreto n. 8.420/2015. Por meio desta restou prevista a responsabilização de pessoas jurídicas por fraudes contra a administração pública. Além disso, a partir desse diploma legal, a Controladoria-Geral da União passou a editar diversas portarias<sup>329</sup> a fim de dar concretude à norma.

Em 2016, foi editada a Lei das Estatais (Lei n. 13.303/2016). Por meio dessa se busca trazer para a realidade das empresas públicas e sociedades de economia mista a necessidade de implantação de políticas de governança e programas de integridade.

Em 2017, foi editado o Decreto n. 9.203/2017 (posteriormente alterado pelo Decreto n. 9.901/2019), que pode ser considerando um marco legal para a implantação de um sistema de integridade na administração pública federal<sup>330</sup>. Regulamentando esse, a CGU editou a Portaria n. 1.089/2018, alterada pela Portaria CGU n. 57/2019, estabelecendo as balizas desse sistema. Traz orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade.

---

<sup>328</sup> Art. 3º, I, da Lei n. 12.813/2013.

<sup>329</sup> Ex: Portaria CGU 909/2015, que dispõe sobre a avaliação dos programas de integridade; Portaria CGU 910/2015, que define procedimentos para apuração da responsabilidade administração e celebração de acordos de leniência. *In*: BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria CGU n. 909, de 07 de abril de 2015. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 66. 8 abr. 2015. Seção 1, p. 3.

<sup>330</sup> ZENKNER, Marcelo. Sistemas públicos de integridade: evolução e modernização da administração pública brasileira. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 190.

Com essa breve recapitulação, tem-se o panorama legislativo que culminou no atual sistema de integridade que se busca implantar na administração pública federal. Cumpre verificar agora o contexto organizacional em que esse sistema se insere.

### 3.1 Noção e princípios da administração pública

Inicialmente, vale referir que a expressão administração pública é comumente utilizada em dois sentidos, quais sejam: subjetivo e objetivo. O primeiro, também chamado de formal ou orgânico, designa os entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos incumbidos de exercer a função administrativa<sup>331</sup>. Diz respeito aos órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo<sup>332</sup>.

Já o segundo, também denominado material ou funcional, refere-se à natureza da atividade exercida pelos referidos entes, compreendendo as funções necessárias aos serviços públicos em geral<sup>333</sup>. Sendo assim, pode-se dizer que é a própria função administrativa<sup>334</sup>.

Além disso, cabe destacar que a administração pública pode ser tomada em sentido amplo, caso em que, no sentido subjetivo, abrange os órgãos governamentais e os órgãos administrativos, e, em sentido objetivo, a função política e administrativa. Para o presente estudo mais interessa a análise da administração pública em sentido estrito, que abrange em sentido subjetivo, as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa, e, em sentido objetivo, a atividade administrativa exercida pelos entes referidos<sup>335</sup>.

Com efeito, a administração pública pode se submeter a regime jurídico de direito público ou de direito privado. A opção por um ou outro é normalmente realizada por norma constitucional ou legal. Contudo, ainda que o modelo utilizado seja o do direito privado, ela nunca está integralmente submetida a este, uma vez que pode conservar certos privilégios (ex: impenhorabilidade de seus bens), bem como se submete a determinadas restrições (ex: procedimento, publicidade).

---

<sup>331</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p.49.

<sup>332</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 65.

<sup>333</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 65.

<sup>334</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p.49.

<sup>335</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 54.

Tem-se, neste contexto, que ao se referir ao regime jurídico da administração pública pode-se estar diante dos regimes de direito público ou privado a que pode estar sujeita. Já a expressão regime jurídico administrativo abrange apenas aquilo que tipifica o Direito Administrativo.

Observe-se que tal ramo nasceu e se desenvolveu com fundamento de um lado, na proteção dos direitos individuais e de outro, na necessidade de satisfação dos interesses coletivos. Daí estar sempre permeado de restrições e prerrogativas. Se de um lado a administração pública tem sua atividade controlada pelo princípio da legalidade, de outro, para atingir seus objetivos, tem o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que lhe assegura prerrogativas sem equivalente nas relações puramente privadas (ex: exercício do poder de polícia).

Celso Antonio Bandeira de Mello entende que todo o sistema de Direito Administrativo é construído sobre os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela administração, que expressam os elementos do binômio prerrogativas da administração-direitos dos administrados<sup>336</sup>.

Com efeito, o regime jurídico-administrativo está vinculado a prerrogativas e sujeições<sup>337</sup>, muitas das quais expressas como princípios que formam o Direito Administrativo. Cumpre brevemente tratar os mais relevantes para o presente estudo.

Enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é da essência de todo Estado, de toda sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da legalidade é próprio do Estado de Direito<sup>338</sup>. É o princípio que o qualifica e lhe confere identidade, sendo, portanto, o basilar do regime jurídico-administrativo<sup>339</sup>.

O princípio da legalidade fixa limites para a atuação administrativa, estabelecendo que a administração só pode fazer o que a lei permite. A Administração Pública não pode, por mero ato administrativo, criar obrigações ou conceder direitos.

---

<sup>336</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 54.

<sup>337</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 60.

<sup>338</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 96-97.

<sup>339</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 97.

A sua vontade decorre da lei. Tal postulado tem sede constitucional, estando expresso no “*caput*” do art. 37<sup>340</sup>, bem como no art. 5º, II<sup>341</sup>.

Significa dizer que em toda sua atividade funcional o administrador público está sujeito aos mandamentos legais e às exigências do bem comum. Em caso de desvio estará sujeito às penalidades cabíveis nas esferas disciplinar, civil e criminal<sup>342</sup>.

Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração pública só se pode fazer o que a lei autoriza. Não há liberdade de ação ou vontade pessoal<sup>343</sup> e isso obviamente tem reflexos no controle dos atos praticados pelos agentes públicos no exercício de suas funções.

Vale destacar que o princípio citado não diz respeito apenas à lei formal, aprovada pelo Poder Legislativo. Também guarda relação com os preceitos fundamentais que norteiam todo o ordenamento jurídico. A sua compreensão deve abranger, ainda, a observância dos demais fundamentos e princípios de base constitucional<sup>344</sup>.

Outro princípio fundamental é o da supremacia do interesse público, que deve inspirar o legislador, vinculando a autoridade administrativa. Aqui importante notar que no final do século XIX, em meio a profundas transformações econômicas, políticas e sociais, iniciaram as reações contra o individualismo jurídico, bem como ao modelo de Estado, passivo no que diz respeito às relações estritamente privadas<sup>345</sup>.

O Direito passou a ser visto também como instrumento da justiça social, não mais apenas como garantia dos direitos do indivíduo. O Estado passou a assumir atividades a fim de atender às necessidades coletivas<sup>346</sup>.

Considerando que a existência do Estado se justifica pela busca do interesse geral, a primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal<sup>347</sup>. É essa supremacia que faz com que haja desigualdade jurídica entre a Administração

---

<sup>340</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

<sup>341</sup> II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

<sup>342</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 89.

<sup>343</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 89.

<sup>344</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 136.

<sup>345</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 65.

<sup>346</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>347</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 105.

e os administrados. Que permite que sejam conferidos privilégios e prerrogativas ao Poder Público<sup>348</sup>.

Como expressão disso tem-se a possibilidade de que a administração, nos termos da lei, constitua obrigações a terceiros por meio de atos unilaterais, com imperatividade e exigibilidade<sup>349</sup>. Ainda, decorrência desse princípio, tem-se que por vezes os atos administrativos são dotados de auto-executoriedade, bem como é imposta a autotutela dos atos administrativos<sup>350</sup>.

Com efeito, na Constituição Federal de 1988 são diversas as normas que permitem a intervenção estatal na esfera privada, como as que preveem a desapropriação urbana e rural, as restrições ao direito de propriedade ante a proteção do meio ambiente, entre outras. Contudo, tais intervenções devem sempre observar a supremacia do interesse público, jamais podendo ser utilizadas para beneficiar ou prejudicar o particular, sob pena de desvio de finalidade do ato administrativo.

Ligado ao princípio da supremacia do interesse público, tem-se o princípio da indisponibilidade do interesse público, que indica que não cabe à administração dispor dos interesses da coletividade que lhes foram confiados. O princípio da supremacia do interesse público resta expresso no “*caput*” do art. 2º da Lei nº 9.784/99, estando sua irrenunciabilidade expressa no inciso II do Parágrafo único do mesmo dispositivo<sup>351</sup>.

Além dos princípios mencionados, há ainda diversos outros a serem citados, como, por exemplo, os demais previstos no art. 37 da CF/88, além da legalidade: impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Passa-se a tratar brevemente dos mesmos.

A impessoalidade pode ser vista sob duas óticas: em relação à administração ou em relação ao administrado. No primeiro caso significa que os atos administrativos são imputáveis ao órgão ou entidade e não ao servidor, que apenas está a manifestar a vontade do Estado. Já no segundo caso significa que fatores estritamente pessoais,

---

<sup>348</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 105-106.

<sup>349</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 93.

<sup>350</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>351</sup> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I – (...); II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

com vistas a favorecer ou prejudicar determinado administrado não podem ser a razão da atuação administrativa, sob pena de viciar o ato.

Ou seja, a administração deve tratar a todos os administrados sem discriminações, sejam benéficas ou detrimementosas<sup>352</sup>. Tal princípio é a tradução no direito administrativo do princípio da igualdade<sup>353</sup>.

No ponto há estrita ligação com a finalidade pública, bem como a moralidade e publicidade. Cumpre destacar que referido princípio está implicitamente mencionado no art. 2º, Parágrafo único, inciso III, da Lei nº 9.784/99, que veda a promoção pessoal de agentes ou autoridades<sup>354</sup>.

A moralidade administrativa<sup>355</sup> está intimamente ligada às noções de probidade, honestidade, integridade. Pode ser comparada à boa-fé objetiva do direito privado<sup>356</sup>, ao dever de comportamento leal. É de difícil conceituação, sendo mais facilmente verificada a imoralidade em concreto, quando contextualizada.

De toda maneira, não há dúvida de que a probidade deve caracterizar a conduta de todos agentes públicos. Assim, devem atuar em conformidade com os princípios éticos. A ofensa aos mesmos implica ofensa ao próprio Direito, sujeitando a conduta viciada à invalidação<sup>357</sup>. A moralidade constitui pressuposto de validade de todo ato da administração pública<sup>358</sup>.

A Constituição Federal, além de colocar a moralidade como um dos princípios da Administração, prevê instrumentos para sancionar as ofensas, como a ação popular<sup>359</sup>. Ainda, prevê a caracterização de crime de responsabilidade nos atos do

---

<sup>352</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 110.

<sup>353</sup> Celso Antonio Bandeira de Mello refere que o princípio da impessoalidade “não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia”. *In*: MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 110.

<sup>354</sup> III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

<sup>355</sup> A moralidade administrativa não se trata de moralidade comum, mas de uma moral jurídica, como destacado por Hely Lopes Meirelles, com fundamento nos estudos de Maurice Hauriou, Henri Welter e Lacharrière. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 91.

<sup>356</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 93.

<sup>357</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 115.

<sup>358</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 90.

<sup>359</sup> Art. 5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Presidente da República que atentem contra a probidade na Administração<sup>360</sup>, além de prever diversas sanções para os atos de improbidade administrativa dos agentes públicos em geral<sup>361</sup>.

A publicidade é requisito de eficácia do ato administrativo<sup>362</sup>. Exige-se que haja ampla divulgação dos atos praticados pela administração pública, com ressalva apenas às hipóteses de sigilo expressamente previstas em lei, com fundamento na Constituição Federal.

O princípio em comento determina que deva haver publicidade até mesmo para que os administrados tenham ciência de obrigações que lhes são impostas. Mas não trata apenas da atuação estatal sob o aspecto da divulgação oficial dos atos. A publicidade é igualmente importante por garantir a possibilidade de que todos tenham conhecimento da conduta interna dos agentes públicos<sup>363</sup>. Assim, a transparência deve ser a regra, confirmada ou excepcionada em diversos preceitos constitucionais.

Veja-se, por exemplo, o art. 5º, XXXIII, que estabelece que todos tem direitos a receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular ou coletivo, ressalvado o sigilo em caso de ser imprescindível à segurança da sociedade e do Estado<sup>364</sup>. Ainda na Constituição Federal pode ser citado o inciso LXXII do art. 5º, que prevê a concessão de *habeas data* para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante<sup>365</sup>.

A publicidade, enquanto transparência dos atos praticados pelos agentes públicos, é importante ferramenta para o exercício do controle na administração pública. Isso porque permite que seja realizada a fiscalização formal dos atos e contratos, seja por meio dos órgãos de controle estatais, seja por qualquer cidadão que deseje obter informações acerca da atuação administrativa.

---

<sup>360</sup> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...); V - a probidade na administração;

<sup>361</sup> Art. 37. (...). § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

<sup>362</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 96.

<sup>363</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 97.

<sup>364</sup> XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

<sup>365</sup> LXXII - conceder-se-á *habeas data*: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

Já o princípio da eficiência foi incluído no art. 37 da CF pela Emenda Constitucional 19/98. Liga-se à noção de conduta a fim de buscar o melhor desempenho, tendo como resultado a satisfação das necessidades dos administrados, com o menor custo possível.

À toda evidência, a inclusão de tal princípio não deve representar sacrifício a nenhum outro, em especial ao da legalidade. Assim, por mais que se busque a eficiência na administração, não se pode deixar de observar o itinerário para a validação do ato e/ou contrato administrativo. Desta forma, por mais burocrática e demorada que possa ser uma licitação, tal procedimento não pode ser simplesmente ignorado em nome da eficiência.

Ainda, há outros diversos princípios citados em doutrina, como presunção de legalidade ou veracidade, autoexecutoriedade, autotutela administrativa, controle ou tutela, continuidade do serviço público, motivação, etc. Destes cumpre analisar o princípio da autotutela, já que guarda relação direta com o objeto do presente estudo.

Por princípio da autotutela tem-se que a Administração exerce controle sobre os próprios atos, devendo anular aqueles eivados de ilegalidade, podendo, de outro tanto, revogar aqueles inoportunos e/ou inconvenientes<sup>366</sup>. Ainda, fala-se em autotutela também no sentido do poder da administração pública de zelar pelos bens de seu patrimônio, podendo se valer de medidas de polícia administrativa para garantir sua conservação.

Feitos os breves comentários acerca dos princípios da Administração Pública que guardam mais relação com o tema do presente estudo, cumpre analisar a estrutura administrativa.

### 3.1.1 Administração pública direta e indireta

Há dois termos sempre presentes quando se trata da organização administrativa: desconcentração e descentralização. De forma simplificada, pode-se

---

<sup>366</sup> Súmula 473 do E. STF: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.” *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 15 junho 1970, p. 2437.

definir a desconcentração como sendo a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, enquanto a descentralização representa a distribuição de competências de uma pessoa jurídica para outra<sup>367</sup>.

A administração pública direta é composta pelo conjunto dos órgãos integrados na estrutura da chefia do Executivo e dos órgãos auxiliares da mesma<sup>368</sup>. Os órgãos, por seu turno, “são unidades abstratas<sup>369</sup> que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado”<sup>370</sup>. São repartições de atribuições<sup>371</sup>. Assim, na esfera federal seriam basicamente todos os órgãos integrados à Presidência da República e Ministérios.

Esses órgãos podem ser ativos, de controle, consultivos, verificadores ou contenciosos<sup>372</sup>. Interessa aqui especialmente os órgãos de controle, que são justamente aqueles encarregados de fiscalizar e controlar a atividade de outros órgãos e agentes<sup>373</sup>.

Já administração indireta diz respeito à descentralização administrativa, compreendendo entidades dotadas de personalidade jurídica própria. Assim, pode-se dizer que se trata do “conjunto de entidades personalizadas que executam, de modo descentralizado, serviços e atividades de interesse público”<sup>374</sup>.

São entes da administração pública indireta as autarquias, as fundações instituídas pelo poder público, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, tudo nos termos do inciso II do art. 4º do Decreto-Lei n. 200/67, além dos consórcios públicos, conforme dispõe o art. 6º, I e § 1º, da Lei n. 11.107/05.

Sendo dotadas de personalidade jurídica própria, as entidades da administração pública indireta não guardam vínculos de hierarquia em relação à

---

<sup>367</sup> Neste sentido: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 410; MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 60 e 67.

<sup>368</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 69.

<sup>369</sup> Celso Antonio Bandeira de Mello esclarece que são entidades reais, porém abstratas, já que não tem vontade nem ação próprias. *In*: MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 136.

<sup>370</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 136.

<sup>371</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>372</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 137.

<sup>373</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>374</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 75.

administração direta. Contudo, os poderes centrais exercem controle administrativo, de tutela (chamado na esfera federal de supervisão ministerial), já que normalmente essas pessoas jurídicas estão vinculadas a um órgão da administração direta, cuja área de competência guarde afinidade.

Enquanto na administração direta estaremos tratando de personalidade jurídica de direito público, na indireta pode haver tanto personalidade jurídica de direito público, quanto privado.

### 3.1.1.1 Pessoas jurídicas de direito público e privado

Como visto, ao se fazer referência aos órgãos da administração pública, tem-se elementos despersonalizados incumbidos da realização das atividades da entidade a que pertencem, por meio de seus agentes<sup>375</sup>. Já quando se faz referência às entidades que compõe a organização administrativa brasileira, tem-se pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Na administração pública direta, estão, na denominação de Hely Lopes Meirelles, as entidades estatais. Trata-se de pessoas jurídicas de direito público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos e administrativos<sup>376</sup> (União, Estados-membros, municípios e Distrito Federal).

Na administração indireta, tem-se primeiramente as entidades autárquicas, que são pessoas jurídicas de direito público, de natureza meramente administrativa, como se refere o autor<sup>377</sup>. Na mesma linha, Celso Antonio Bandeira de Mello define as autarquias como “pessoas jurídicas de direito público de capacidade exclusivamente administrativa”<sup>378</sup>.

Dentre suas características estão a capacidade de autoadministração e a especialização dos fins ou atividades. Perante terceiros aparecem como se fossem a própria administração pública, com as prerrogativas e restrições que informam o

---

<sup>375</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 66.

<sup>376</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 67.

<sup>377</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 67.

<sup>378</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 153.

regime jurídico-administrativo<sup>379</sup>. São criadas e extintas por lei, e ficam sujeitas ao controle da administração central para assegurar o cumprimento dos objetivos que levaram à sua criação. Na esfera federal esse controle é denominado “supervisão ministerial”, sendo exercido pelo Ministério ao qual está vinculada a autarquia.

Destaque-se que tal supervisão não significa que haja hierarquia entre o órgão ministerial e a entidade autárquica. É da alçada ministerial, por exemplo, a designação dos dirigentes da autarquia, a aprovação da proposta orçamentária, o acompanhamento as atividades da entidade, e a realização de intervenção, caso assim determine o interesse público (art. 26, Parágrafo único, “i”, Decreto-Lei n. 200/67). O exato controle a ser realizado pela administração central depende dos termos definidos em lei, valendo ressaltar que as autarquias também estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas.

Tem-se, ainda, a figura das agências reguladoras, consideradas autarquias em regime especial<sup>380</sup>. Não há uma lei específica a disciplinar a que se refere tal regime, sendo que a ideia subjacente é que desfrutam de uma liberdade maior que as demais autarquias<sup>381</sup>. A particularidade mais marcante dessas é a fixação de mandato<sup>382</sup> para os seus dirigentes (escolhidos pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal). São comumente criadas com a finalidade de disciplinar e controlar determinadas atividades (ex: ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, ANTT – Agência Nacional dos Transportes Terrestres, ANP – Agência Nacional do Petróleo, ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar).

As entidades fundacionais, com base em Hely Lopes Meirelles, são pessoas jurídicas de direito público ou privado, sendo que no primeiro caso são criadas por lei e no segundo tem sua criação autorizada por lei<sup>383</sup>. Não obstante o Decreto-lei n. 200/67 definir as fundações públicas como “entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização

---

<sup>379</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 431.

<sup>380</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 162.

<sup>381</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>382</sup> Lei n. 9.986/00. Art. 9º: O membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada somente perderá o mandato: I - em caso de renúncia; II - em caso de condenação judicial transitada em julgado ou de condenação em processo administrativo disciplinar;

<sup>383</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 67.

legislativa”<sup>384</sup>, Celso Antonio Bandeira de Mello ressalta que o tratamento dispensado pela Constituição Federal é o mesmo conferido às autarquias<sup>385</sup>, a exemplo do teto remuneratório aplicado aos servidores. Por tal razão, entende que as fundações públicas são pura e simplesmente autarquias, com capacidade exclusivamente administrativa, e com o mesmo regime jurídico das entidades autárquicas<sup>386</sup>.

Às autarquias e fundações públicas aplicam-se os preceitos do direito administrativo, sendo que suas decisões são expressadas por meio de atos administrativos, seus contratos são administrativos, aplicando-se as normas referentes aos processos licitatórios. Seus dirigentes, em regra, são de livre nomeação e exoneração por parte do chefe do executivo ou auxiliar deste<sup>387</sup>.

São sujeitas ao controle administrativo (tutela) por parte da administração direta e recebem o mesmo tratamento conferido a esta em sede jurisdicional. Além disso, são sujeitas a processo especial de execução (art. 100, CF) e seus bens são impenhoráveis.

Já as denominadas empresas estatais<sup>388</sup>, também chamadas de entidades empresariais<sup>389</sup> da administração pública, são pessoas jurídicas de direito privado, sob a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública. Sua finalidade é a prestação de serviço público ou o exercício de atividade econômica de interesse coletivo. Sua criação deve ser autorizada por lei específica. Não obstante sua personalidade jurídica, são, acima de tudo, “instrumentos de ação do Estado”<sup>390</sup>.

Dentre as principais diferenças entre essas duas modalidades, tem-se que enquanto na empresa pública o capital é integralmente proveniente de recursos públicos, nas sociedades de economia mista há conjugação de recursos públicos com privados, sendo que a prevalência acionária votante deve ser estatal. Além disso, as

---

<sup>384</sup> Art. 5º, IV, Decreto-lei n. 200/67.

<sup>385</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 176-177.

<sup>386</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 178-179. Em sentido contrário: MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 91.

<sup>387</sup> Exemplo: art. 26, Parágrafo único, “a”, do Decreto-lei n. 200/67, refere indicação do dirigente pelo Ministro da área a que vinculada a entidade.

<sup>388</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 187.

<sup>389</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 67.

<sup>390</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 186.

empresas públicas podem adotar qualquer forma societária, enquanto as sociedades de economia mista devem adotar a forma de sociedade anônima.

Não obstante sua natureza jurídica de direito privado, aplicam-se diversos preceitos próprios do direito público, na medida em que são, acima de tudo, coadjuvantes de misteres estatais<sup>391</sup>. Sendo assim, ao se interpretar as normas que lhes são aplicáveis, não se deve permitir que o acidental (sua personalidade jurídica de direito privado) se sobreponha ao essencial (caráter de sujeitos auxiliares do Estado)<sup>392</sup>. Vale referir que seus dirigentes são investidos em seus cargos na forma da lei e seu regime de pessoal é o celetista<sup>393</sup>.

Cumprir destacar que há duas espécies de empresas estatais: as que exploram atividades econômicas e as que prestam serviço público. Assim, de acordo com seu objeto, tem-se também diferenças no regime jurídico aplicável, sendo que no primeiro caso há uma maior aproximação à generalidade das empresas privadas (art. 173, § 1º, da CF). Já no segundo caso, há uma tendência maior à aplicação das regras do direito público.

Não obstante a natureza jurídica diversa das entidades que compõe a administração pública indireta, há diversas normas de aplicação comum, podendo ser citadas, por exemplo: exigência de lei para sua criação (art. 37, XIX e XX, CF); controle estatal (realizado tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Legislativo e Tribunal de Contas); inclusão na lei orçamentária anual (art. 165, § 5º, CF); concurso público; concessão de vantagem ou aumento de remuneração somente com prévia dotação orçamentária; exigência de licitação, como regra; responsabilidade objetiva para as pessoas jurídicas de direito público, e de direito privado prestadoras de serviço público, nos termos do art. 37, § 6º, CF.

Por fim, importante destacar que, não obstante tenham, em regra, autonomia, as entidades que compõe a administração indireta estão sujeitas ao controle administrativo (tutela) por parte da administração pública direta, o que não significa que estejam subordinadas hierarquicamente a esta. Trata-se de um controle exercido

---

<sup>391</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>392</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>393</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 369.

pelas pessoas públicas políticas, nos limites da lei, para que as entidades descentralizadas observem a legalidade e suas finalidades institucionais<sup>394</sup>.

### 3.1.2 Agentes públicos

A noção de agente público é ampla e abarca todos que desempenham uma função estatal, incluindo, entre outros, os chefes do Poder Executivo, os parlamentares, os ocupantes de cargos ou empregos públicos, os servidores da administração indireta, os concessionários e permissionários de serviço público<sup>395</sup>. São dois os requisitos para sua caracterização: natureza estatal da atividade (objetivo) e investidura nesta (subjeto)<sup>396</sup>.

Celso Antonio Bandeira de Mello, seguindo classificação de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, os classifica em: a) agentes políticos; b) servidores estatais; c) particulares em atuação colaboradora com o Poder Público<sup>397</sup>.

Segundo o autor, os agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, quais sejam: chefes do Poder Executivo e seus vices, auxiliares imediatos destes (ministros e secretários), bem como os parlamentares<sup>398</sup>. Sua relação com o Estado é institucional, estatutária<sup>399</sup>.

Já os servidores estatais são aqueles que mantêm com o Estado e as entidades da administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual. Há aqui dois grandes grupos: servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de direito privado<sup>400</sup>.

Na categoria dos servidores públicos estão englobados aqueles vinculados às pessoas jurídicas de direito público, que podem ser titulares de cargo na

<sup>394</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 486.

<sup>395</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 235.

<sup>396</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>397</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 237.

<sup>398</sup> Hely Lopes Meirelles inclui entre os agentes políticos os magistrados, membros do Ministério Público, membros dos Tribunais de Contas, representantes diplomáticos e demais autoridades que atuam com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais. *In* Meirelles (2008). p. 79.

<sup>399</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 238.

<sup>400</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 238.

administração direta, autarquias e fundações públicas, Poder Judiciário e na esfera administrativa do Poder Legislativo. Também os servidores empregados das pessoas jurídicas suprarreferidas<sup>401</sup>. Já na categoria dos servidores das pessoas governamentais de direito privado estão os empregados das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado instituídas pelo poder público, todos obrigatoriamente sob o regime celetista<sup>402</sup>.

Por fim, os particulares em atuação colaboradora com o Poder Público são aqueles que, mantendo sua condição de particulares, exercem função pública, ainda que em caráter episódico. Dentre estes estão os requisitados para o serviço eleitoral e os concessionários e permissionários do serviço público<sup>403</sup>.

Uma importante distinção a ser feita quanto ao tema diz respeito aos cargos e empregos públicos. Os titulares de cargo público submetem-se ao regime estatutário, não contratual, enquanto os titulares de emprego público sujeitam-se, basicamente, aos contratos trabalhistas em geral, seguindo as normas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho. Vale referir que enquanto nas pessoas jurídicas de direito público, há titulares tanto de cargo, quanto de emprego público, nas de direito privado só há titulares de emprego público<sup>404</sup>.

Questão importante no que diz respeito às diferenças entre cargo e emprego público refere-se à estabilidade. Enquanto aos titulares de cargo público aprovados em concurso não há qualquer dúvida quanto à aplicação do art. 41 da CF<sup>405</sup>, que garante a estabilidade após três anos de efetivo exercício, aos empregados públicos não se pode dizer o mesmo, não estando a questão totalmente pacificada.

Veja-se que o E. Tribunal Superior do Trabalho, por meio da Súmula 390<sup>406</sup>, entende que o servidor público celetista da administração direta, autárquica ou

---

<sup>401</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 239-240. O vínculo de emprego nas pessoas jurídicas de direito público pode decorrer especialmente do regime anterior à CF/88 ou de contrato temporário (Lei n. 8.745/93).

<sup>402</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 240.

<sup>403</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 240-241.

<sup>404</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 241-243.

<sup>405</sup> Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

<sup>406</sup> Estabilidade. Art. 41 da CF/1988. Celetista. Administração direta, Autárquica ou Fundacional. Aplicabilidade. Empregado de Empresa Pública e sociedade de economia mista. Inaplicável (conversão

fundacional é beneficiário da estabilidade, enquanto aquele vinculado às empresas públicas e sociedades de economia mista não detém a mesma garantia. Entretanto, no caso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, entende que há necessidade de motivação do ato de despedida<sup>407</sup>. No mesmo sentido da necessidade de motivação para dispensa de empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos, tem-se posicionamento adotado pelo E. Supremo Tribunal Federal, que destaca, contudo, que há estabilidade aos empregados públicos admitidos antes da EC 19/1998<sup>408</sup>.

Vale destacar que em um contexto de programa de integridade na administração pública a garantia ou não da estabilidade pode afetar diretamente a atuação independente do responsável pela unidade respectiva.

### 3.2 Controle interno e externo da Administração Pública

O controle dos atos da administração pública afigura-se indispensável, na medida em que se está lidando com o interesse público. O titular de uma função

---

das Orientações Jurisprudenciais nºs 229 e 265 da SBDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 22 da SBDI-2) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005

I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJs nºs 265 da SBDI-1 - inserida em 27.09.2002 - e 22 da SBDI-2 - inserida em 20.09.2000)

II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJ nº 229 da SBDI-1 - inserida em 20.06.2001)

<sup>407</sup> TST - OJ-SDI1-247 Servidor Público. Celetista Concursado. Despedida Imotivada. Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista. Possibilidade:

I - A despedida de empregados de empresa pública e de sociedade de economia mista, mesmo admitidos por concurso público, independe de ato motivado para sua validade;

II - A validade do ato de despedida do empregado da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) está condicionada à motivação, por gozar a empresa do mesmo tratamento destinado à Fazenda Pública em relação à imunidade tributária e à execução por precatório, além das prerrogativas de foro, prazos e custas processuais.

<sup>408</sup> Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Demissão imotivada de seus empregados. Impossibilidade. Necessidade de motivação da dispensa. RE Parcialmente provido.

I - Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº 19/1998. Precedentes.

II - Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa.

III – A motivação do ato de dispensa, assim, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir.

IV - Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exigindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho. (STF - RE: 589998 PI, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 20/03/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Acórdão eletrônico).

pública representa os interesses políticos difusos dos cidadãos na execução da ação administrativa<sup>409</sup>. Não exerce seu mister em nome próprio e segundo sua vontade particular, mas por determinação legal e orientação ética da administração pública<sup>410</sup>.

O termo controle pode ser entendido em diversas acepções. No que se refere à Administração Pública está ligado à fiscalização da gestão dos recursos públicos, com sua aplicação em prol do interesse público. Esse controle pode ser interno ou externo.

Fala-se em controle interno quando o agente controlador faz parte da estrutura administrativa controlada. É o controle exercido por órgãos da própria administração, ou seja, integrantes do aparelho do poder executivo<sup>411</sup>. A Constituição Federal prevê que os poderes deverão manter sistema de controle interno<sup>412</sup>. A presença das corregedorias é um exemplo.

No que diz respeito à administração indireta há um duplo controle interno<sup>413</sup>. Há aquele realizado por seus órgãos e ainda aquele exercido pela administração direta.

Já o controle externo é exercido por órgãos e agentes estranhos à estrutura controlada, podendo se falar em controle jurisdicional (Poder Judiciário), político (Poder Legislativo) ou técnico (órgãos de controle)<sup>414</sup>. Pode-se dizer também que esse controle externo compreende o controle parlamentar direto, o controle exercido pelo Tribunal de Contas e o controle jurisdicional<sup>415</sup>.

Considerando que o foco do presente trabalho está na função administrativa no âmbito público, exercida fundamentalmente pelo Poder Executivo, tem-se que o seu controle externo é realizado pelos poderes Judiciário e Legislativo, esse com o auxílio dos Tribunais de Contas.

---

<sup>409</sup> RUIVO, Marcelo Almeida. O bem jurídico do crime de corrupção passiva no setor público. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1-4, p. 264-283, jan./dez. 2015. p. 278.

<sup>410</sup> RUIVO, Marcelo Almeida. O bem jurídico do crime de corrupção passiva no setor público. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1-4, p. 264-283, jan./dez. 2015. p. 278.

<sup>411</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 891.

<sup>412</sup> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...).

<sup>413</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 891.

<sup>414</sup> SILVA, Marco Aurélio Souza da. **Tribunais de contas: teoria e prática da responsabilização de agentes públicos e privados por infração administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 9.

<sup>415</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 894.

No caso do Poder Judiciário, a atuação em controle dá-se mediante provocação, em atenção ao que dispõe o art. 5º, XXXV, da CF<sup>416</sup>, não se podendo excluir da apreciação daquele a lesão ou ameaça a direito. Aqui pode ser citado também o Ministério Público, que exerce sua função de defensor da ordem jurídica<sup>417</sup>. Ainda que seja instituição com amplos poderes e que tem intensa atuação na seara administrativa, por meio de inquéritos civis, por exemplo, seus atos não são dotados de auto-executoriedade, razão pela qual o seu exercício de controle, em caso de oposição do destinatário, depende de determinação judicial.

Já o Poder Legislativo exerce o controle parlamentar direto por meio de instrumentos como a apreciação das contas do chefe do Poder Executivo e a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Também pela possibilidade de sustação de contratos administrativos e atos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar, além da apreciação dos pedidos de impedimento do Presidente da República em caso de crime de responsabilidade.

As Cortes de Contas, por seu turno, atuam como órgãos técnicos, auxiliando o Poder Legislativo em sua missão de exercer o controle externo da administração direta e indireta. Suas atribuições serão tratadas em item próprio.

Além disso, no âmbito do controle, importante fazer referência à Lei. 8.429/92, que traz um amplo conceito de agente público<sup>418</sup> e arrola uma série de comportamentos classificados como improbidade administrativa. Uma vez reconhecidos por meio de decisão judicial podem acarretar a imposição de sanções severas aos envolvidos, como perda de bens, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, entre outros.

Ainda, vale destacar que qualquer pessoa pode suscitar o controle da administração<sup>419</sup>. Cada vez mais é exigida a transparência dos órgãos públicos<sup>420</sup>, o que facilita o acesso à informação e possibilita o exercício do chamado controle social, que passou a ter maior relevância. É o controle realizado pelo próprio administrado e

---

<sup>416</sup> XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

<sup>417</sup> CF, Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

<sup>418</sup> Arts. 1º e 2º, da Lei n. 8.429/92.

<sup>419</sup> Lei n. 4.898/65, art.2º.

<sup>420</sup> Vide Lei Complementar n. 131/2009 (Lei da Transparência), que trouxe alterações à LC n. 101.2000.

nenhum há de ser mais legítimo que esse, já que exercido pelo destinatário da política pública<sup>421</sup>.

### 3.2.1 Corregedoria

No âmbito da administração pública, fala-se muito da responsabilidade administrativa, a qual, além de não se confundir com a civil ou penal, também não se confunde com a responsabilidade disciplinar que atinge o servidor público. O regime disciplinar busca assegurar a responsabilização dos agentes públicos pelo cometimento de faltas funcionais, ou seja, de infrações decorrentes da inobservância dos deveres vinculados às atribuições do cargo, emprego ou função<sup>422</sup>.

Ainda que todos órgãos e entidades tenham o dever de exercer a atividade disciplinar, não existe obrigatoriedade de que tenham uma unidade especializada na matéria. De toda maneira, é comum o ente ou órgão ter sua própria corregedoria, responsável pelas atividades de correição, no sentido de orientar, fiscalizar e adequar a atuação dos agentes públicos, buscando o aprimoramento no desempenho da função. As corregedorias também exercem a função disciplinar, realizando a apuração das eventuais infrações e encaminhando suas conclusões à autoridade competente para a imposição da sanção, quando for o caso.

No caso das sanções mais graves, é indispensável a instauração do devido processo administrativo disciplinar<sup>423</sup>, assegurada a ampla defesa<sup>424</sup>. Além disso, devem ser observadas as regras atinentes à escolha da comissão processante<sup>425</sup>, bem como a competência para imposição das sanções<sup>426</sup>.

---

<sup>421</sup> SIMÃO, Valdir Moysés. Compliance na administração pública direta: a perspectiva do cidadão. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 401.

<sup>422</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 337.

<sup>423</sup> Lei n. 8.112/90, Art. 151. O processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases: I - instauração, com a publicação do ato que constitui a comissão; II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório; III - julgamento.

<sup>424</sup> Lei n. 8.112/90, Art. 153. O inquérito administrativo obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito.

<sup>425</sup> Lei n. 8.112/90, Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

<sup>426</sup> Lei n. 8.112/90, Art. 141. As penalidades disciplinares serão aplicadas: I - pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão, ou entidade; II - pelas autoridades

Quanto à natureza do processo administrativo disciplinar, varia conforme o sistema adotado. No Brasil, considerando o sistema de jurisdição una, o ato disciplinar está sujeito ao controle de legalidade do Poder Judiciário, não tendo, portanto, definitividade jurídica<sup>427</sup>.

No âmbito da administração pública federal, vale destacar o Decreto n. 5.480, de 30 de junho de 2005, que criou o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, cujo órgão central é a Controladoria-Geral da União (CRG), a que é vinculada a Corregedoria-Geral da União. A competência da CRG vem prevista no art. 13 do Anexo I do Decreto n. 9.681, de 03 de janeiro de 2019<sup>428</sup>.

---

administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso anterior quando se tratar de suspensão superior a 30 (trinta) dias; III - pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias; IV - pela autoridade que houver feito a nomeação, quando se tratar de destituição de cargo em comissão.

<sup>427</sup> COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005. p. 135-136.

<sup>428</sup> Art. 13. À Corregedoria-Geral da União compete: I - exercer as competências de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal; II - fiscalizar a efetividade da aplicação das leis de responsabilização administrativa de servidores, empregados públicos e entes privados; III - fomentar a implementação e o desenvolvimento da atividade correcional no âmbito do Poder Executivo federal; IV - propor ações de cooperação técnica com os demais entes federativos, com a sociedade civil e com as empresas estatais; V - formular, coordenar, fomentar e apoiar a implementação de planos, programas e projetos voltados à atividade correcional, inclusive com a edição de atos normativos; VI - promover, coordenar e fomentar a realização de estudos e pesquisas, com vistas à produção e à disseminação do conhecimento nas áreas disciplinar e de responsabilização administrativa de entes privados; VII - analisar as representações e as denúncias apresentadas contra servidores, empregados públicos e entes privados; VIII - instruir procedimentos disciplinares e de responsabilização administrativa de entes privados, com recomendação de adoção das medidas ou sanções pertinentes; IX - determinar a instauração ou instaurar procedimentos disciplinares ou de responsabilização administrativa de entes privados, de ofício ou em razão de representações e denúncias contra servidores, empregados públicos e entes privados; X - propor a avocação e revisar, quando necessário, procedimentos disciplinares ou de responsabilização administrativa de entes privados conduzidos por órgãos ou entidades do Poder Executivo federal; XI - na hipótese de omissão de Ministro de Estado ou de autoridade subordinada diretamente ao Presidente da República, propor ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União que represente ao Presidente da República para apurar a responsabilidade; XII - instaurar, de ofício, procedimento disciplinar nos casos de omissão das autoridades diversas daquelas previstas no inciso XI; XIII - apurar a responsabilidade de agentes públicos pelo descumprimento injustificado de recomendações do controle interno e das decisões do controle externo; XIV - realizar inspeções correcionais e visitas técnicas nos órgãos e nas entidades do Poder Executivo federal; XV - verificar a regularidade dos procedimentos disciplinares e de responsabilização administrativa de entes privados instaurados no âmbito do Poder Executivo federal; XVI - propor a requisição de empregados e servidores públicos federais para constituição de comissões de procedimentos disciplinares ou de responsabilização administrativa de entes privados; XVII - requisitar a órgãos e entidades públicas e solicitar a pessoas naturais e jurídicas de direito privado documentos e informações necessários à instrução de procedimentos em curso no Ministério; XVIII - requerer perícias a órgãos e entidades da administração pública federal; XIX - promover capacitações e orientar servidores e empregados públicos em matéria disciplinar e de responsabilização administrativa de entes privados e em outras atividades de correição; XX - gerir cadastros de empresas, entidades e pessoas naturais sancionadas e os demais relacionados à atividade correcional; XXI - promover as apurações das irregularidades identificadas por meio dos acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União, inclusive determinando a instauração de procedimentos e de

Assim, verifica-se que no âmbito federal, além da atividade de correição exercida pelo próprio órgão ou entidade, por unidade autônoma ou não, ainda há um órgão central, que inclusive pode avocar processos disciplinares em andamento em outro órgão ou entidade.

### 3.2.2 Tribunal de Contas

A função de fiscalização exercida pela Poder Legislativo decorre das características do regime republicano, em que o povo, titular da soberania, busca conhecer como os seus mandatários gerem a riqueza do país<sup>429</sup>. Assim, natural que os seus representantes eleitos, integrantes do parlamento, exerçam tal função, em controle externo.

O organismo executor desse controle é o Tribunal de Contas, que atua como instrumento a viabilizar a execução material do sistema de fiscalização financeira, contábil e orçamentária<sup>430</sup>. Ao mesmo são conferidas competências próprias e indelegáveis (art. 71 da CF).

A existência dos Tribunais de Contas, que auxiliam o Poder Legislativo em sua função de fiscalização, decorre da necessidade desse controle, com a imposição de limites ao poder em prol da satisfação do interesse público<sup>431</sup>. A estrutura federal vem prevista nos artigos 70 a 73 da CF, devendo ser reprisada, no que couber, nos estados e municípios, por simetria (art. 75 do CF).

O art. 70 da CF<sup>432</sup> determina que, além do controle interno, haverá o controle externo exercido pelo Congresso Nacional, o qual é realizado com o auxílio do

---

processos administrativos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal; e XXII - apoiar, no âmbito de suas competências, as comissões de negociação de acordos de leniência.

<sup>429</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, Instituto Brasileiro de Direito Público, 2008. p. 856.

<sup>430</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1260.

<sup>431</sup> SILVA, Marco Aurélio Souza da. **Tribunais de contas: teoria e prática da responsabilização de agentes públicos e privados por infração administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 8.

<sup>432</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Tribunal de Contas da União. Além disso, o Parágrafo único indica as pessoas físicas e jurídicas sujeitas a tal fiscalização.

Esse controle abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. A contábil diz respeito à análise dos lançamentos dos eventos financeiros ocorridos, que podem ser classificados ou reclassificados<sup>433</sup>. A financeira refere-se ao controle dos recursos arrecadados pela União, em especial quanto à sua destinação<sup>434</sup>. Já a orçamentária está relacionada ao cumprimento das normas relativas ao orçamento público, enquanto a operacional diz respeito à análise da atividade da administração, que deve buscar a satisfação do interesse público. Por fim, a esfera patrimonial refere-se aos bens móveis, imóveis e intangíveis que pertencem ao Poder Público. Essa fiscalização deve se dar quanto à legalidade, legitimidade e economicidade<sup>435</sup>.

O alcance da norma é amplo, abrangendo a administração pública federal direta e indireta, os demais Poderes da União, e demais entes que tem atuação com dinheiro público<sup>436</sup>. Basicamente onde há bens ou recursos públicos, há necessidade de prestação de contas, e, assim, há fiscalização pela Corte de Contas, ainda que se trate de pessoa jurídica de direito privado.

Com efeito, importante destacar a que se refere o termo “contas”. O mesmo diz respeito a um conjunto de informações que podem ser obtidas a respeito de uma gestão e que permitem a avaliação da sua legalidade, eficácia e economicidade<sup>437</sup>.

Veja-se que, não obstante o art. 70, II, da CF indicar que o TCU julga as contas dos administradores e demais responsáveis por valores e bens públicos, não se trata de um julgamento que produza a coisa julgada típica das decisões do Poder Judiciário. Dessa forma, não está imune à revisão judicial.

---

<sup>433</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1254.

<sup>434</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1254.

<sup>435</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1254.

<sup>436</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1254.

<sup>437</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 6. ed. São Paulo: Método, 2015. p. 475.

O art. 71 da CF<sup>438</sup> trata das atribuições do Tribunal de Contas, podendo ser destacadas algumas funções, quais sejam: fiscalizadora<sup>439</sup> (auditorias e diligências quanto a atos de pessoal, convênios, etc), opinativa (parecer sobre contas dos chefes dos três poderes e Ministério Público), julgadora (julgamento das contas), sancionadora (aplicação de sanções, como recolhimento de débitos e multas), corretiva (recomendações, sustação de ato irregular), consultiva (pareceres sobre a regularidade de despesas), informativa (fiscalizações realizadas, representação sobre irregularidades), ouvidora (receber e processar denúncias sobre irregularidades) e normativa (atos e instruções normativas no âmbito de suas atribuições)<sup>440</sup>.

Vale destacar que os Tribunais de Contas podem sustar atos ilegais. Além disso, podem aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que podem ser a declaração de inidoneidade para licitar, a inabilitação para o exercício de função, a indisponibilidade de bens, sendo que essencialmente sanciona os agentes por meio de ressarcimento

---

<sup>438</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

<sup>439</sup> Aqui entendida de forma restrita, já que as atribuições dos Tribunais de Contas naturalmente são fiscalizadoras.

<sup>440</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 6. ed. São Paulo: Método, 2015. p. 98-102.

do débito e aplicação de multa. Nesse caso, inclusive, há formação de título executivo extrajudicial<sup>441</sup>.

A responsabilidade apurada pelas Cortes de Contas insere-se na seara da responsabilidade administrativa, sendo extraída a partir da “jurisdição” conferida a tais tribunais pela Constituição Federal (arts. 70 e 71). Observe-se que não há uma teoria geral do ilícito administrativo, como ocorre no âmbito das responsabilidades civil e penal. Para a caracterização daquele, comumente mesclam-se elementos destas.

Cumprido destacar, ainda, a ampla gama de sujeitos de responsabilidade perante o Tribunal de Contas. Conforme o art. 71, II, da CF, estão submetidos à jurisdição da citada corte o presidente da República, os governadores, prefeitos, servidores públicos em geral, pessoas jurídicas públicas e privadas, ministros, e inclusive os particulares na condição de gestores de recursos públicos.

Como se pode perceber, as competências fiscalizadoras<sup>442</sup> das Cortes de Contas são “amplíssimas”<sup>443</sup> tanto do ponto de vista objetivo, quanto subjetivo. E diante da amplitude e relevância da missão conferida aos Tribunais de Contas, os mesmos são dotados de garantias de ordem constitucional, a fim de preservar a independência de sua atuação, que pode atingir membros de todos os Poderes estatais.

Tais garantias podem ser de ordem institucional ou orgânica e subjetiva ou funcional. Dentre as primeiras podem ser destacadas as referentes à sua organização e principalmente as que dizem respeito à sua composição, que deve seguir à risca a forma prevista na Constituição Federal (art. 73). Já as demais garantias dizem respeito diretamente à independência de seus membros, fixando-se em vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos<sup>444</sup>.

O TCU é atualmente composto por nove ministros, sendo dois terços indicados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dos quais dois devem ser escolhidos alternadamente dentre auditores e membros do Ministério

---

<sup>441</sup> CF, art. 71, §3º.

<sup>442</sup> Competências fiscalizadoras aqui entendidas de forma ampla, abarcando as diversas atribuições conferidas às Cortes de Contas, e não de forma restrita, como quando foi feita menção à sua função fiscalizadora.

<sup>443</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 897.

<sup>444</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1260.

Público junto ao Tribunal, o que confere caráter técnico. Os demais são escolhidos pelo Congresso Nacional.

Tais garantias referentes à composição da Corte e à própria atuação de seus membros estão de acordo com os poderes que lhes são conferidos. Veja-se que enquanto o TCU pode sustar ato administrativo considerado ilegal, os responsáveis pelos órgãos de controle interno têm o dever de relatar à Corte de Contas eventual irregularidade ou ilegalidade<sup>445</sup>, não tendo, portanto, o mesmo poder desta.

Diante do que foi exposto, pode-se concluir que as possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas, em sede de controle externo, são diversas, com foco na fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial. Contudo, não tem atribuição para atuar em questões meramente disciplinares ou éticas, o que fica a cargo de órgãos como corregedoria e conselho de ética.

Percebe-se um movimento do TCU que busca ir além de sua atribuição sancionadora, colocando foco também no aperfeiçoamento da governança pública<sup>446</sup>. Tanto é assim que em 2014 o órgão editou o “referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública”<sup>447</sup>. Por meio deste é trazido um conceito de governança aplicável aos órgãos da administração pública que parte de elementos fundamentais da caracterização da governança no âmbito corporativo<sup>448</sup>. Ainda, traz a proposta de um sistema de governança no setor público – abrangendo a interação entre diversos atores – e a relação entre governança e gestão<sup>449</sup>.

---

<sup>445</sup> CF. Art. 73. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

<sup>446</sup> SIMÃO, Valdir Moysés. Compliance na administração pública direta: a perspectiva do cidadão. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 398.

<sup>447</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. Versão. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

<sup>448</sup> ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3898.

<sup>449</sup> ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3919.

### 3.2.3 Controladoria-Geral da União

A Controladoria-Geral da União (CGU) pode ser vista como o aperfeiçoamento do controle interno da administração pública federal. Isso se dá na medida em que centraliza a coordenação das ações de controle interno, correição, fomento à transparência, combate à corrupção e ouvidoria<sup>450</sup>. Desde o seu surgimento, não obstante as modificações pelas quais já passou, foram-lhe atribuídas funções que vão além do controle interno, indo ao encontro de um modelo de integridade que hoje se defende e busca difundir<sup>451</sup>.

Foi criada em 28 de maio de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683, para ser uma agência anticorrupção, sendo um órgão encarregado da defesa do patrimônio público e do incremento da transparência da gestão. Incorporou as funções da então Corregedoria-Geral da União (instituída em 2001 pela Medida Provisória n. 2.143-31), que tinha o propósito de controlar, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção, além de promover a defesa do patrimônio público.

O Decreto n. 5.683, de 24 de janeiro de 2006, alterou a estrutura da CGU, criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Então, a CGU passou a ter a atribuição não apenas de detectar casos de corrupção, mas também para a adoção de medidas antecipadas, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência.

Posteriormente, com o Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013, ocorreram novas mudanças institucionais. A SPCI passou a ser chamada de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), que passou a dispor de uma estrutura ampliada ante a dimensão e relevância de suas competências, em especial, com as leis de Acesso à Informação (nº 12.527/2011), de Conflito de Interesses (nº 12.813/2013) e Anticorrupção (nº 12.846/2013).

Em 30 de setembro de 2016, com a publicação da Lei n. 13.341, o órgão passou a se chamar Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

---

<sup>450</sup> SIMÃO, Valdir Moysés. Compliance na administração pública direta: a perspectiva do cidadão. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 396.

<sup>451</sup> VIANNA, Marcelo Pontes. Integridade governamental e o necessário fortalecimento do controle interno. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 176.

(CGU). Com a Lei n. 13.502, de 1º de novembro de 2017, a nomenclatura passou a ser Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

Finalmente, em 1º de janeiro de 2019, com a Medida Provisória n. 870, o órgão voltou a se chamar Controladoria-Geral da União (CGU), sendo que o Decreto n. 9.681/19 trouxe a estrutura regimental. Além de prever nova nomenclatura para coordenações e diretorias, houve a criação da Secretaria de Combate à Corrupção, responsável por atividades de inteligência, supervisão dos acordos de leniência, operações especiais e desenvolvimentos de outras atividades relacionadas ao controle da corrupção.

Assim, tem-se na estrutura administrativa federal um órgão central, com poderes especiais<sup>452</sup>, e amplas e importantes funções de controle interno e correição<sup>453</sup>. Tem-se na CGU uma referência em cinco matérias no poder executivo federal, as quais permeiam a governança pública: controles internos e auditoria pública, prevenção, correição e responsabilização, ouvidoria e participação, prevenção e controle da corrupção, transparência e integridade<sup>454</sup>.

Desta forma, buscou-se organizar a atuação da administração pública nessas áreas por meio da instituição de sistemas estruturadores<sup>455</sup> que tivessem a CGU como órgão central<sup>456</sup>. Pode-se falar em Sistema de Controle Interno, Sistema de Correição, Sistema de Ouvidorias e, com a publicação da Portaria CGU n. 57, de 04/01/2019, Sistema de Integridade Pública<sup>457</sup>.

---

<sup>452</sup> VIANNA, Marcelo Pontes. Integridade governamental e o necessário fortalecimento do controle interno. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 182.

<sup>453</sup> Anexo I do Decreto n. 9.681/19. Art. 1º A Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Correição e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, tem como área de competência os seguintes assuntos.

<sup>454</sup> DEMATTÉ, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denys Pessanha. Estruturação de sistemas de integridade na administração pública direta federal: uma necessidade contemporânea. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 68.

<sup>455</sup> "os quais consistem numa forma de organizar a desconcentração administração". *In*: DEMATTÉ, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denys Pessanha. Estruturação de sistemas de integridade na administração pública direta federal: uma necessidade contemporânea. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 67.

<sup>456</sup> DEMATTÉ, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denys Pessanha. Estruturação de sistemas de integridade na administração pública direta federal: uma necessidade contemporânea. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 68.

<sup>457</sup> DEMATTÉ, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denys Pessanha. Estruturação de sistemas de integridade na administração pública direta federal: uma necessidade contemporânea. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 68-69.

No que diz respeito diretamente ao presente estudo, pode-se dizer que com a edição da chamada Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/13), regulamentada pelo Decreto 8.420/15, os programas de integridade ganharam destaque enquanto mecanismos de controle dos desvios contra a administração pública. E esses mecanismos passaram a ser trazidos também para o ambiente interno da administração, com a discussão acerca da governança pública e gestão de riscos.

Nesse ambiente, houve a publicação do Decreto n. 9.203/17, que dispõe sobre a política de governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Dentre suas disposições, cumpre destacar o art. 20-A (incluído pelo Decreto n. 9.901/2019), que determina que cabe à Controladoria-Geral da União estabelecer os procedimentos para estruturação, implementação e acompanhamento dos programas de integridade das pessoas jurídicas de direito público que compõem a administração pública federal direta, os quais se tornam obrigatórios, ante o mandamento do art. 19 do mesmo diploma legal<sup>458</sup>.

Nesse contexto, enquanto figura central do sistema de integridade da administração pública federal, a CGU fez diversas publicações com orientações que se referem à governança pública, inclusive quanto à necessidade de implementação dos chamados programas de integridade. Destacam-se: Guia de Integridade Pública<sup>459</sup>, Manual para Implementação dos Programas de Integridade: orientações para o setor público<sup>460</sup>, Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade

---

<sup>458</sup> Decreto 9.203/17. Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Art. 20-A. Cabe à Controladoria-Geral da União estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

<sup>459</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de Integridade Pública**: Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2015.

<sup>460</sup> BRASIL. Ministério da Transparência. Controladoria-Geral da União. **Manual para Implantação de Programas de Integridade**: Orientações para o setor público. Brasília: Ministério da Transparência; Controladoria-Geral da União, 2017.

Pública<sup>461</sup>, Guia prático das unidades de gestão de integridade<sup>462</sup>, Guia prático de gestão de riscos para a integridade<sup>463</sup>, e Guia de Implantação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais<sup>464</sup>.

---

<sup>461</sup> BRASIL. Ministério da Transparência. Controladoria-Geral da União. **Guia Prático de implementação de programa de integridade pública**: Orientações para a administração pública, federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Ministério da Transparência; Controladoria Geral da União, 2018.

<sup>462</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia prático das unidades de gestão da integridade**: Orientações para instituição, aperfeiçoamento e uniformização nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2019.

<sup>463</sup> BRASIL. Ministério da Transparência. Controladoria-Geral da União. **Guia Prático de implementação de programa de integridade pública**: Orientações para a administração pública, federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Ministério da Transparência; Controladoria Geral da União, 2018.

<sup>464</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais**: Orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2015. Conforme indicado no documento “Entende-se por empresas estatais as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, ou seja, as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas”.

## 4 COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 4.1 Ética pública e *compliance*

A instituição dos programas de *public compliance* aparece em um contexto de implantação e sedimentação da cultura ética<sup>465</sup> na administração pública. Acompanha a busca pelo aprimoramento e ampliação dos mecanismos de controle dos desvios contra aquela, normalmente com foco nos atos de corrupção<sup>466</sup>.

Com efeito, o *compliance* com o viés anticorrupção<sup>467</sup> tem uma forte influência da legislação norte-americana. Muito do que hoje se verifica no cenário internacional decorre de uma política que teve início no final dos anos 70. Depois do escândalo de Watergate, a SEC (Securities Exchange Commission nos Estados Unidos da América) descobriu que as empresas norte-americanas haviam pago milhões de dólares em subornos para funcionários públicos estrangeiros<sup>468</sup>. Além disso, dinheiro de “caixa 2” estava sendo utilizado para contribuições de campanhas ilegais nos EUA, sendo os pagamentos ocultados dos registros contábeis<sup>469</sup>. Após tal escândalo, que gerou danos à imagem do país e aos mercados, o Congresso elaborou o Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), em 1977<sup>470</sup>.

Outro marco importante no controle da corrupção no cenário internacional é a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), firmada em 17 de dezembro de 1997, internalizada pelo Brasil por meio do Decreto 3.678, de 30 de novembro de 2000. Tal documento, assim como o FCPA, traz a preocupação com a corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais.

---

<sup>465</sup> “Abraçar a cultura do *compliance* é cumprir a legislação, mas acima de tudo adotar procedimentos e comportamentos éticos(...)”. In: PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa: uma abordagem prática e objetiva**. Porto Alegre: Lawboratory, 2020. p. 38.

<sup>466</sup> “Hoy nadie duda acerca de la capacidad de influencia de las corporaciones sobre el poder político, para hacer y deshacer leyes a su medida, a través de turbias relaciones canalizadas por la corrupción.” In: AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017. p. 132.

<sup>467</sup> Corrupção tomada em acepção ampla e não naquela técnica do Código Penal.

<sup>468</sup> VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 149-150.

<sup>469</sup> VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>470</sup> VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017.

Ainda, no plano internacional importante citar a Convenção das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção, internalizada pelo Brasil por meio do Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006. O documento obriga os Estados-partes a criminalizar, investigar e punir tanto a corrupção ativa como a passiva de funcionários públicos nacionais, como o suborno de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais. Além disso, impõe a adoção de diversas medidas relativas ao setor privado, no sentido de prevenir a ocorrência de corrupção.

Tanto a Convenção da OCDE quanto a da ONU possuem mecanismos de monitoramento de *compliance*, o que ratifica a íntima ligação entre o programa e as medidas anticorrupção. Vale destacar, ainda, a publicação da Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública<sup>471</sup>, voltada para a adoção de medidas anticorrupção. Por meio desta, é reconhecido que a transparência é relevante, mas não suficiente. É recomendado aos Estados-parte que passem a adotar quadro de gestão de riscos, controle interno e mecanismos de cumprimento<sup>472</sup>.

Neste contexto, com o surgimento do chamado *compliance* anticorrupção<sup>473</sup> tem-se o foco na “redução do risco do envolvimento da empresa e de seus dirigentes em condutas ilícitas relacionadas à troca espúria de favores”<sup>474</sup>. Desta maneira, com a implementação de tal programa, busca-se detectar previamente, investigar e remediar práticas de corrupção na empresa e, se for o caso, informar e colaborar com as autoridades competentes<sup>475</sup>.

No que se refere especificamente à implementação dos programas de integridade no setor público brasileiro, o seu viés de controle dos atos praticados contra a administração pública e, por consequência, da corrupção é evidente diante da literalidade do art. 19, “*caput*”, do Decreto n. 9.203/17. O dispositivo aponta que seu objetivo é “promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção”.

---

<sup>471</sup> OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 2017.

<sup>472</sup> OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 2017.

<sup>473</sup> No Brasil, a partir da edição da Lei n. 12.846/13.

<sup>474</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini; FERRAZ JÚNIOR, Jairton. O controle penal da corrupção em debate. Compliance e as novas tendências de prevenção e combate à corrupção. **Revista de estudos criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 74, p. 99-113, 2019. p. 103.

<sup>475</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini; FERRAZ JÚNIOR, Jairton. O controle penal da corrupção em debate. Compliance e as novas tendências de prevenção e combate à corrupção. **Revista de estudos criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 74, p. 99-113, 2019. p. 103.

Mas é importante destacar o que se pode entender por corrupção nesse contexto, especialmente quando se reconhece a existência um programa de *compliance* anticorrupção. Desta forma, ainda que o escopo desse trabalho não seja o estudo específico dos tipos de corrupção previstos no Código Penal, cabe destacar o que se pode entender como bem jurídico tutelado em sua modalidade passiva. Isso porque está diretamente vinculado e é o que muitas vezes motiva os mecanismos de controle interno da administração pública.

No tipo em comento, as hipóteses de bens jurídicos e técnicas de tutela apresentadas pela doutrina podem ser divididas em seis grupos<sup>476</sup>. São eles: a dignidade e prestígio da administração pública e do Estado; a moralidade, probidade da administração pública e a probidade dos funcionários; a transparência da administração pública ou Estado; a confiança na administração pública em geral ou na específica incorruptibilidade do funcionário público, a administração como um todo, o andamento da função administrativa ou a capacidade funcional da administração estatal; a pureza ou originalidade da vontade estatal, objetividade das decisões governamentais ou ainda autonomia intencional da administração ou do Estado<sup>477</sup>.

O delito de corrupção passiva pode ser visto como dano à inegociabilidade e perigo ao valor nuclear do ato administrativo<sup>478</sup>. A noção de negociabilidade aqui seria a transação em relação a um objeto com a finalidade de auferir vantagem<sup>479</sup>.

Note-se que há atos administrativos (discricionários) em que há margem de decisão por parte do agente público quanto a praticá-lo ou não, bem como em relação a como fazê-lo, o que não significa arbítrio ou mesmo desvinculação dos princípios que norteiam a administração pública, como a legalidade, por exemplo. Assim, qualquer negociação com cidadãos ou empresas deve estar norteada pelo que é melhor para aqueles e não para o agente<sup>480</sup>.

---

<sup>476</sup> RUIVO, Marcelo Almeida. O bem jurídico do crime de corrupção passiva no setor público. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1-4, p. 264-283, jan./dez. 2015.

<sup>477</sup> RUIVO, Marcelo Almeida. O bem jurídico do crime de corrupção passiva no setor público. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1-4, p. 264-283, jan./dez. 2015. p. 265-275.

<sup>478</sup> RUIVO, Marcelo Almeida. O bem jurídico do crime de corrupção passiva no setor público. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1-4, p. 264-283, jan./dez. 2015. p. 275.

<sup>479</sup> RUIVO, Marcelo Almeida. O bem jurídico do crime de corrupção passiva no setor público. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1-4, p. 264-283, jan./dez. 2015. p.275.

<sup>480</sup> RUIVO, Marcelo Almeida. O bem jurídico do crime de corrupção passiva no setor público. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1-4, p. 264-283, jan./dez. 2015. p. 278.

No que se refere ao valor nuclear do ato administrativo, trata-se do núcleo axiológico dos interesses dos cidadãos confiados a atividade estatal<sup>481</sup>. Somente com a análise do caso concreto, considerando o que era esperado do ato não corrompido, é possível verificar os interesses ofendidos<sup>482</sup>.

Incidem aqui todas as noções referentes aos princípios que norteiam a administração pública. Todo ato administrativo deve ser praticado dentro da legalidade, de acordo com a moralidade administrativa, tendo como finalidade o interesse público.

Descolando-se do tipo penal, tem-se que há mais de um enfoque que costuma ser dado ao se tratar da definição de corrupção. Trata-se de um fenômeno de caráter interdisciplinar cuja análise é desafiadora, sendo difícil encontrar consenso acerca de seu conceito e conteúdo. As diversas facetas que assume refletem-se nos inúmeros conceitos e interpretações sobre o seu significado, encontrados nos estudos e nas normas jurídicas<sup>483</sup>.

A própria Lei 12.846/13, chamada de Lei Anticorrupção, trata da responsabilização civil e administrativa<sup>484</sup> por atos contra a administração. Ainda que as matérias ali tratadas possam estar relacionadas com a prática de corrupção ativa ou passiva por pessoas físicas, vão muito além das condutas descritas nesses tipos penais e, por consequência, da noção de corrupção do Código Penal.

Da mesma forma quando se fala em corrupção em documentos oriundos das organizações internacionais de desenvolvimento não se está restringindo ao conceito dos tipos penais. Ao contrário, busca-se uma concepção bem mais ampla, abarcando diversos outros atos lesivos à administração pública.

Com efeito, a palavra corrupção é tão repetida, seja de forma técnica ou leiga, que por vezes pode se referir a uma gama muito ampla de comportamentos. De toda

---

<sup>481</sup> RUIVO, Marcelo Almeida. O bem jurídico do crime de corrupção passiva no setor público. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1-4, p. 264-283, jan./dez. 2015. p. 278.

<sup>482</sup> RUIVO, Marcelo Almeida. O bem jurídico do crime de corrupção passiva no setor público. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1-4, p. 264-283, jan./dez. 2015. p.278.

<sup>483</sup> TEIXEIRA, Vilmar Agapito. O controle da corrupção: desafios e oportunidades para o TCU. *In*: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; DANTAS, Arsênio José da Costa *et al* (Orgs.). **Sociedade democrática, direito público e controle externo**: Brasília, Tribunal de Contas da União, 2006. p. 336.

<sup>484</sup> Ainda que se reconheça um substancial conteúdo penal. Nesse sentido: LOBATO, José Danilo Tavares; PAULINO, Hélder Lacerda. Notas críticas acerca da relação entre criminal compliance e whistleblowing. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 23, n. 275, p. 4-5, out. 2015. p. 5.

maneira, alguns elementos são significativos, como a intenção de obter vantagem e o abuso de posição<sup>485</sup>.

Quando, por exemplo, se fala de um *compliance* anticorrupção<sup>486</sup> não se está limitando à prevenção dos delitos de corrupção ativa e passiva. Assim, sob pena de se restringir severamente o alcance do instrumento e de se descolar da sua ideia, considerado o contexto em que inserido, a corrupção nesse caso deve ser tratada de forma ampliada. Desta forma, é de ser vista sob o prisma da corrupção pública, como sendo o pacto escuso, contrário ao ordenamento jurídico, envolvendo agente público, com intenção de obter vantagem, abuso de posição e prejuízo à administração pública.

Rotsch, por exemplo, define a corrupção como sendo a tentativa de um acordo de injusto que tem por objeto a resolução, por parte do agente, de um conflito entre o interesse legítimo do principal e o interesse reprovável do terceiro. Tal resolução dá-se em favor do interesse do terceiro, por meio da vinculação, contrária às regras, entre poder de decisão e vantagem<sup>487</sup>.

A busca pelo controle dos desvios praticados contra a administração pública já vem acontecendo há décadas. Recentemente, no Brasil, do ponto de vista leigo, houve um significativo aumento da repressão popular moral aos atos de corrupção. Do ponto de vista técnico, seguiram-se os estudos e debates acerca do tema. Além disso, houve endurecimento da legislação, bem como uma maior preocupação e dedicação por parte dos órgãos de controle.

Klitgaard destaca que a corrupção é um crime de cálculo em que o agente verifica o custo-benefício entre ser corrupto ou não<sup>488</sup>. Ao escrever sobre o tema, há cerca de duas décadas, o autor falava dos danos trazidos pela corrupção sistêmica, bem como das medidas que poderiam ser adotadas para o seu controle, indicando três etapas<sup>489</sup>.

---

<sup>485</sup> GUTIERREZ, Elena. Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 13, n. 25, p. 104-143, jul. 2018. p. 108.

<sup>486</sup> Lei n. 12.846/2013.

<sup>487</sup> ROTSCH, Thomas. Corrupção e criminal compliance. Trad. Raquel Lima Scalcon e Emilia Merlini Giuliani. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 31-54, 2019. p. 41.

<sup>488</sup> Para Klitgaard a corrupção tem ingredientes básicos, podendo ser resumida por uma equação, por meio da qual corrupção seria igual a monopólio mais discricionariedade menos credibilidade (vinculada à ideia de prestação de contas). *In*: KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Traduzido por Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1994. p. 88-90.

<sup>489</sup> KLITGAARD, Robert. Contra la corrupción. **Finanzas y desarrollo**, Washington, v. 37, n. 2, p. 02-04, jun. 2000.

A primeira delas seria a compreensão do problema e dos seus danos. Uma linha inicial de defesa representada pela conscientização, com a busca de renovação moral e mudança de cultura<sup>490</sup>. A segunda etapa seria de controle da corrupção, com a identificação dos sistemas ainda não infectados e a adoção de medidas para que sejam fortalecidos<sup>491</sup>. Aqui entrariam medidas referentes à contratação de funcionários, à redução da discricionariedade nas decisões, à intensificação da responsabilização e do custo moral da corrupção. Dentre as funções chave estariam, entre outras, a auditoria e o controle. Por fim, a terceira etapa seria de desmantelamento da corrupção, identificando seus elementos vulneráveis e os debilitando<sup>492</sup>. Buscar-se-ia esclarecer como se concretizam as transações corruptas e como se poderia criar um maior risco e sanções mais graves para os envolvidos<sup>493</sup>. Nas funções chave, além daquelas correspondentes à segunda etapa citadas acima, haveria ainda atividades investigativas, como, por exemplo, a infiltração de agentes<sup>494</sup>.

Pode-se perceber que essas impressões trazidas pelo autor ainda são atuais em nosso contexto, não obstante o tempo transcorrido e a consciência do problema e de seus danos. E seguem atuais mesmo diante da legislação que torna objetiva a contratação de pessoal efetivo (concurso público) e de bens e serviços (em regra mediante processo licitatório), além do recrudescimento nas sanções criminais e administrativas (ex: Lei de Improbidade Administrativa), da maior transparência quanto aos gastos públicos, entre outras medidas que podem representar avanço no controle da corrupção.

De toda maneira, não obstante os esforços empregados por diversos setores, se forem analisadas as três etapas indicadas anteriormente, se por um lado houve avanços, como os apontados no parágrafo anterior, há também pendências. Dentre essas podem ser apontadas a eficiência apenas parcial dos sistemas de controle, e a inexistência de uma efetiva cultura ética ao lidar com a coisa pública, além da falta de compreensão do problema em toda a sua extensão.

---

<sup>490</sup> KLITGAARD, Robert. Contra la corrupción. **Finanzas y desarrollo**, Washington, v. 37, n. 2, p. 02-04, jun. 2000. p. 02.

<sup>491</sup> KLITGAARD, Robert. Contra la corrupción. **Finanzas y desarrollo**, Washington, v. 37, n. 2, p. 02-04, jun. 2000. p. 02-03

<sup>492</sup> KLITGAARD, Robert. Contra la corrupción. **Finanzas y desarrollo**, Washington, v. 37, n. 2, p. 02-04, jun. 2000. p. 03.

<sup>493</sup> KLITGAARD, Robert. Contra la corrupción. **Finanzas y desarrollo**, Washington, v. 37, n. 2, p. 02-04, jun. 2000. p. 03.

<sup>494</sup> KLITGAARD, Robert. Contra la corrupción. **Finanzas y desarrollo**, Washington, v. 37, n. 2, p. 02-04, jun. 2000. p. 03

Com efeito, pode-se dizer que na criminalidade empresarial é determinante a influência específica da empresa, por meio de seus administradores/diretores, na conduta dos trabalhadores, sendo relevante a cultura da organização no respeito aos valores éticos. Neste contexto, a transmissão destes valores, como se busca por meio dos códigos de ética e conduta e dos programas de *compliance*, tem grande importância na prevenção da criminalidade empresarial<sup>495</sup>.

Tal raciocínio pode ser transposto para a administração pública. Ou seja, essa cultura ética precisa ser de tal forma generalizada, que reduza o máximo possível o espaço para desvios. Isso se afigura ainda mais relevante no espaço público, em que muitos cargos de alto escalão são de livre nomeação, decorrendo costumeiramente (ao menos é o que a percepção da prática indica) de indicações mais políticas do que técnicas. E no meio político são frequentes os casos de desvios<sup>496</sup>, o que demanda controle intenso, constante e diligente. Assim, não se deve menosprezar a gestão da ética. Pelo contrário, é de ser promovida, tanto a formação ética dos servidores, quanto a transmissão do exemplo de conduta a partir das lideranças administrativas<sup>497</sup>.

Essa visão da necessidade de que se estabeleça uma cultura ética, especialmente de cima para baixo, vem positivada no Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, que trata da governança na administração pública federal direta,

---

<sup>495</sup> Neste sentido: “*La investigación criminológica de la criminalidad económica demuestra que, para la criminalidad empresarial, resulta en primer lugar determinante la influencia específica de la empresa en la conducta de los trabajadores. Son sobre todo relevantes la actitud dentro de la empresa respecto a valores éticos así como la cultura organizativa que ella tiene y su estándar en cuanto a medidas de compliance. Las infracciones a las normas son favorecidas especialmente por un clima de erosión normativa, por técnicas de neutralización al interior de la empresa para facilitar las violaciones normativas, por presiones a los trabajadores para que encuentren “soluciones innovadoras” así como por oportunidades para la comisión de delitos. Es así que la transmisión creíble de valores empresariales, tal como pretenden los programas de compliance, tiene una gran importancia para impedir la criminalidad empresarial*”. In: SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 96.

<sup>496</sup> Nieto Martín chega a apontar que há caráter político na corrupção na Espanha. O autor indica que uma condição imprescindível para o sucesso dos programas de cumprimento é a independência do responsável anticorrupção em relação aos cargos políticos que dirigem a administração, dado el carácter político de la corrupción em España. In: NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción em las administraciones públicas. In: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 36.

<sup>497</sup> ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 321.

autárquica e fundacional. Em seu art. 4º, V, está indicado como uma das diretrizes da governança pública a incorporação de “padrões elevados de conduta pela alta administração<sup>498</sup>, com o fim de orientar o comportamento dos agentes públicos<sup>499</sup>.

Com efeito, a busca pela ética na gestão pública não é de hoje e não ocorre apenas no Brasil, evidentemente. Pode-se até mesmo dizer que atualmente os Estados democráticos fundam-se juridicamente em um mínimo ético irreduzível, que dá fundamento e sustentação à juridicidade e à legalidade neles vigentes<sup>500</sup>. A ética fundamenta (ou deve fundamentar) o governo, a administração e a gestão da coisa pública<sup>501</sup>. O objetivo da gestão da ética é a definição de modelos éticos de conduta nas organizações, de modo que não restem dúvidas quanto ao comportamento esperado em situações específicas<sup>502</sup>.

Veja-se que ao tratar da ética, há o ingresso no campo da reflexão que discute, problematiza e interpreta o significado de valores morais<sup>503</sup>. Parte da consciência do agente moral, da condição de sujeito ético moral do homem, na sua aptidão para refletir sobre seus comportamentos, causas e fins de sua ação, significado de suas atitudes e valores morais<sup>504</sup>.

Quando se fala em ética, tem-se mais de um campo de incidência, inclusive quando diretamente relacionada à gestão pública. Pode-se falar da ética política, que diz respeito ao exercício das funções políticas. É a ética republicana, derivada da *res publica*, resultante de princípios, valores e virtudes comuns e intrínsecos a uma forma

---

<sup>498</sup> Decreto n. 9.203/17. Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se: (...). III - alta administração - Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente;

<sup>499</sup> Decreto n. 9.203/17. Art. 4º São diretrizes da governança pública: (...).V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

<sup>500</sup> ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 277.

<sup>501</sup> ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

<sup>502</sup> MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de administración pública**: enfoque en gobernanza, transparencia y ética en la gestión pública. São Paulo: Atlas, 2013. p. 123.

<sup>503</sup> PIMENTA, José Roberto. Códigos de conduta e de ética no âmbito da administração pública direta. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3032.

<sup>504</sup> PIMENTA, José Roberto. Códigos de conduta e de ética no âmbito da administração pública direta. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book.

republicana de governo<sup>505</sup>. Apela para virtudes republicanas ou do bem comum, como probidade e responsabilidade<sup>506</sup>.

Compartilhando o mesmo espaço, tem-se a ética pública, que compreende a ética administrativa<sup>507</sup>, que diz respeito à organização, gestão, liderança, trabalho e trabalhadores no domínio de suas funções administrativas<sup>508</sup>. É autônoma e complementar à ordem prática e jurídica<sup>509</sup>.

Além desses campos, tem-se também a ética profissional (pública), reguladora das funções laborais de determinadas categorias<sup>510</sup>. Também tem incidência na administração pública, podendo inclusive ser vista de forma reforçada no espaço público, já que, além do conhecimento e competência profissional, os agentes devem estar comprometidos com a busca pelo atendimento do interesse público<sup>511</sup>.

A ideia de ética pública aparece com força no mundo anglo-saxão ao final da década de 70 e anos 80 como mecanismo de controle da corrupção nas administrações públicas<sup>512</sup>. Neste contexto, torna-se necessário que se adotem medidas como a elaboração de códigos de ética e conduta, elementos centrais nesse processo<sup>513</sup>. Por meio desses, fica claro aos membros quais são os valores da

<sup>505</sup> ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 277-278.

<sup>506</sup> ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 278.

<sup>507</sup> Também entendendo que a ética administrativa deve ser vista como ramo da ética pública: PIMENTA, José Roberto. Códigos de conduta e de ética no âmbito da administração pública direta. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3048.

<sup>508</sup> ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 318

<sup>509</sup> ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 279.

<sup>510</sup> ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 318.

<sup>511</sup> ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 319.

<sup>512</sup> NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción em las administraciones públicas. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 20-21.

<sup>513</sup> NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción em las administraciones públicas. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 21.

instituição, contrapondo-se às técnicas de neutralização, que justificam a realização de comportamentos delitivos<sup>514</sup>.

A ética pública está ligada às normas morais que regem a relação do Estado com a Sociedade<sup>515</sup>. Seu elemento central é a indagação quanto às normas morais que devem presidir e limitar a atuação do Estado e suas diversas estruturas orgânicas, no cumprimento do seu fim<sup>516</sup>. Assim, está preordenada a refletir e analisar sobre os valores, padrões e normas morais que os agentes públicos devem observar e implementar, buscando atingir os objetivos da comunidade politicamente organizada, respeitando e observando o interesse público<sup>517</sup>. No domínio público, uma atitude ética é uma atitude íntegra<sup>518</sup>. É a atitude individual, externa e internamente ética, não reduzida ao fazer<sup>519</sup>.

Ela deve ir além do elemento humano, devendo estar focada tanto nos recursos da administração quanto na gestão pública<sup>520</sup>. A ética pública é essencialmente uma ética prática, além da profissional, embora seja interdependente da ética normativa<sup>521</sup>. Hoje ela busca ir além das preocupações com o conflito de interesses e com a transparência na gestão pública. Daí sua interação com mecanismos de controle, como os programas de *compliance*, especialmente no que se refere à corrupção.

Neste contexto, considerando os objetivos de um programa de *compliance*, confirma-se que se busca no *compliance* público um instrumento para o

---

<sup>514</sup> NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 21.

<sup>515</sup> PIMENTA, José Roberto. Códigos de conduta e de ética no âmbito da administração pública direta. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3028.

<sup>516</sup> PIMENTA, José Roberto. Códigos de conduta e de ética no âmbito da administração pública direta. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3028.

<sup>517</sup> PIMENTA, José Roberto. Códigos de conduta e de ética no âmbito da administração pública direta. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 3028-3032.

<sup>518</sup> ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 279.

<sup>519</sup> ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 279.

<sup>520</sup> ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 321.

<sup>521</sup> ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

estabelecimento de uma cultura de ética pública<sup>522</sup> e de controle dos atos praticados contra a administração pública, incluindo os de corrupção.

## 4.2 Programas de Integridade na administração pública federal

Como já referido no capítulo anterior, observa-se uma evolução legislativa nas últimas décadas no sentido de otimizar o controle de boas práticas na administração pública nacional. Desde o controle da improbidade administrativa até a implementação de um sistema de integridade para a administração pública, tem-se a edição de diversos diplomas legais.

O art. 19 do Decreto n. 9.203/17<sup>523</sup> traz a obrigatoriedade de implementação do programa de integridade na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, cabendo à CGU estabelecer os procedimentos para sua estruturação, implementação e acompanhamento. O programa, conforme o dispositivo legal citado, tem o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Em atenção ao citado decreto, a CGU publicou a portaria n. 1.089/18, alterada pela portaria n. 57/19, que estabeleceu as balizas normativas para o sistema de integridade pública<sup>524</sup> no âmbito do Poder Executivo Federal<sup>525</sup>. Esse sistema pode

---

<sup>522</sup> Nascimento destaca a importância do *compliance* no âmbito internacional e nacional, com a relevância da implantação do *public compliance*. Entende que se faz imprescindível nova direção no âmbito público, “com a constituição de uma ética firme e sólida, instituída por uma gestão pública forte e comprometida com a sociedade”. In: NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e *compliance* no setor público. In: PAULO, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 367-368.

<sup>523</sup> Decreto 9.203/17. Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

- I - comprometimento e apoio da alta administração;
- II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
- III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
- IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Art. 20-A. Cabe à Controladoria-Geral da União estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

<sup>524</sup> Conforme define a OCDE, integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. In: OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 2017.

<sup>525</sup> DEMATTÉ, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denys Pessanha. Estruturação de sistemas de integridade na administração pública direta federal: uma necessidade contemporânea. In: ZENKNER,

ser definido como o conjunto de mecanismos e ações colocadas em prática pelo ente com o objetivo de proporcionar que a atuação do setor público seja fundamentada na ética e na probidade, inclusive nas relações com o setor privado, bem como que as ações dos agentes públicos sejam pautadas pelo interesse público<sup>526</sup>.

Diante do conceito conferido ao programa de integridade<sup>527</sup>, vê-se a amplitude do instrumento. Abrange medidas preventivas e reativas, buscando não apenas evitar os desvios, mas detectar os mesmos, punir os envolvidos e, ainda, remediar os danos causados. Volta-se contra a corrupção, entendida de forma ampla, bem como fraudes e irregularidades, além de desvios éticos e de conduta. Ainda, apanha não apenas as normas estritamente jurídicas, mas também aquelas que instituem valores a serem observados, como os previstos nos códigos de ética.

Neste contexto, tem-se que o *criminal compliance* vem sendo paulatinamente implementado na administração pública federal, ainda que não de forma autônoma. Suas noções estão inseridas no âmbito dos programas de integridade, que são amplos programas de *compliance* anticorrupção na administração pública.

Vale destacar que a Portaria 57/2019 estabeleceu três fases para a efetivação dos programas. Na primeira, os órgãos e entidades deveriam constituir a unidade de gestão da integridade. Na segunda, aprovar os seus respectivos planos de integridade (até 19 de março de 2019). Por fim, devem executar e monitorar seus programas de integridade, com base nas medidas definidas nos seus respectivos planos.

A fim de conferir maior transparência, a CGU criou o “painel de integridade”<sup>528</sup>, que permite que seja acompanhada a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade em órgãos e entidades do governo federal (ministérios, autarquias e fundações públicas). Referido painel, indica que na administração federal

---

Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 69

<sup>526</sup> DEMATTÉ, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denys Pessanha. Estruturação de sistemas de integridade na administração pública direta federal: uma necessidade contemporânea. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 70.

<sup>527</sup> Conforme o art. 2º, I, da Portaria 57/2019, trata-se do “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta”. In: BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria n. 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 4, 7 jan. 2019. Seção 1, p. 40.

<sup>528</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel Integridade Pública**. 2020.

(considerada somente as pessoas jurídicas de direito público, ou seja, administração direta, autarquias e fundações públicas), há um total de 186 órgãos e entidades que cujo preenchimento é obrigatório<sup>529</sup>. Em 04/08/2020, 182 já haviam indicado a unidade de gestão de integridade, 158 aprovados seus respectivos planos de integridade, 153 definiram o fluxo interno para tratamento de denúncias e 128 realizaram o levantamento de riscos para a integridade<sup>530</sup>.

Interessante destacar que o programa, de acordo com o art. 19 do Decreto n. 9.203/17, deve ser estruturado em quatro eixos, todos eles presentes na padronização dos programas destinadas às empresas privadas. São eles: I - comprometimento e apoio da alta administração; II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Quanto ao primeiro eixo (comprometimento e apoio da alta administração), trata-se de um pilar de sustentação do programa já reconhecido na esfera privada. Sem esse não há como imaginar uma unidade com autonomia e recursos suficientes para desenvolver o seu trabalho. E da mesma maneira sem a disseminação da cultura de *compliance* a partir do topo fica comprometido o trabalho de difusão de valores no âmbito da organização.

Contudo, do ponto de vista prático, imagina-se que pode residir aqui um grande entrave para a boa condução do programa. Isso porque não raro os cargos de chefia são de livre nomeação e exoneração, sendo ocupados por pessoas que não fazem parte dos quadros da instituição. Tal situação pode acabar ocasionando ingerências políticas ou detentores de poder de decisão que ficam pouco tempo na função, e sem comprometimento com o seu fiel desempenho. Desta forma, contar com o engajamento dos mais altos escalões talvez não seja tarefa fácil na disseminação do programa no ambiente da administração pública<sup>531</sup>.

No que diz respeito ao segundo eixo (existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade), é interessante analisar o modelo proposto.

---

<sup>529</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel Integridade Pública**. 2020.

<sup>530</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel Integridade Pública**. 2020.

<sup>531</sup> “Desafio relevante para toda grande instituição é alcançar o patrocínio da alta gestão”. In: VIANNA, Marcelo Pontes. Integridade governamental e o necessário fortalecimento do controle interno. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 181.

No caso da administração pública federal, criou-se a figura da Unidade de Gestão de Integridade<sup>532</sup> (UGI) à qual, à semelhança da área de *compliance* na esfera privada, deve ser assegurada autonomia e recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de suas atribuições, além de acesso ao mais alto nível do órgão ou entidade<sup>533</sup>. Não há exatamente a figura do *compliance officer*<sup>534</sup>, mas do responsável pela UGI.

Esse responsável será o ponto de interlocução com a CGU no que diz respeito à estruturação, execução e monitoramento do programa de integridade de seu órgão ou entidade. Também será a pessoa encarregada de desempenhar as ações relativas às competências da UGI, podendo compartilhá-las com os demais membros de sua equipe. Entre as atividades que deverá desempenhar estão: articulação com outras áreas do órgão ou entidade, reportes à alta administração, coordenação de campanhas de comunicação, realização de treinamentos, orientação de servidores; fornecimento de informações para a CGU, etc<sup>535</sup>.

Verifica-se aqui que a formulação desse sistema de integridade, com a utilização do instrumento do programa de integridade traz um redesenho dos procedimentos adotados por unidades já existentes, na medida em que a maioria dos

---

<sup>532</sup> Em julho de 2019, a CGU publicou o Guia prático das unidades de gestão de integridade, que traz orientações para instituição, aperfeiçoamento e uniformização nos órgãos e entidades da administração pública federal. O guia, com base na Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019, trata especificamente da UGI, que é a primeira etapa na instituição do programa de integridade, visto que será ela que irá coordenar o restante da estruturação do programa, bem como sua posterior execução, monitoramento e revisão. O documento traz as características que deve ter a área em que será constituída a UGI, bem como aquelas que deve ter o seu responsável.

<sup>533</sup> Art. 4º, §1º, Portaria 57/2019. *In*: BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria n. 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 4, 7 jan. 2019. Seção 1, p. 40.

<sup>534</sup> “Profissionais dotados de *expertise* técnica e de gestão, capazes de avaliar os riscos internos e externos de uma empresa com o objetivo de prevenir e minimizar os riscos de uma responsabilidade legal, em qualquer âmbito judicial”. *In*: BENEDETTI, Carla Rahal. **Criminal compliance**: instrumento de prevenção criminal corporativa e transferência de responsabilidade penal. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

<sup>535</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia prático das unidades de gestão da integridade**: Orientações para instituição, aperfeiçoamento e uniformização nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2019. p. 9.

órgãos públicos já contavam com unidade de corregedoria, auditoria e ouvidoria<sup>536</sup>. Nesse contexto, a UGI vem com o intuito de promover uma atuação mais articulada<sup>537</sup>.

Tão ou mais importante que as atribuições do responsável pela UGI é quem será este. Em relação às características que deve ter, a CGU indica que deve ser observado o que dispõe o Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019<sup>538</sup>, que trata dos critérios, do perfil profissional e dos procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. O art. 2º do referido Decreto cita como critérios gerais para a ocupação dos cargos: idoneidade moral e reputação ilibada; perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou a função para o qual tenha sido indicado; e não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do “*caput*” do art. 1º da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.

Observe-se, ainda, quanto ao procedimento de escolha, que o art. 6º do Decreto n. 9.727/19 não obriga, mas admite a realização de processo seletivo, enquanto o art. 7º garante que a escolha é ato discricionário da autoridade competente. Sendo assim, ao fim e ao cabo, a indicação do responsável pela UGI é da autoridade, não havendo, portanto, a exigência de maiores formalidades no processo de escolha. De toda maneira, conforme indicado pela CGU, espera-se que seja servidor ou empregado público ocupante de cargo efetivo<sup>539</sup>, não havendo, contudo, tal obrigação.

Augusto Martinez Perez Filho, em análise prospectiva, aponta prós e contras das possíveis formas de seleção do *compliance officer* na administração pública<sup>540</sup>. Entende que o concurso público privilegiaria a impessoalidade, ainda que possa trazer maior engessamento, ao passo que a escolha pelo executivo permitiria a troca em

---

<sup>536</sup> VIANNA, Marcelo Pontes. Integridade governamental e o necessário fortalecimento do controle interno. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 181.

<sup>537</sup> VIANNA, Marcelo Pontes. Integridade governamental e o necessário fortalecimento do controle interno. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 181.

<sup>538</sup> Decreto n. 9.727, de 15 de março de 2019.

<sup>539</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia prático das unidades de gestão da integridade: Orientações para instituição, aperfeiçoamento e uniformização nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2019. p. 9.

<sup>540</sup> PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O compliance na administração pública: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração**. Leme, SP: JH Mizuno, 2019. E-book. p. 2834-2858.

caso desempenho insuficiente, mas, ao mesmo tempo, daria azo a escolhas de fundo político partidário<sup>541</sup>. Ainda, indica que poderia haver a participação do Poder Legislativo para ratificar a escolha<sup>542</sup>.

De fato, não é fácil definir o processo de escolha do responsável pela UGI, uma vez que ao mesmo deve ser garantida plena autonomia, inclusive para eventualmente atuar em face do mais alto escalão da administração pública. Assim, simplesmente conferir ao chefe do executivo a possibilidade de nomear e exonerar a qualquer momento o responsável pela UGI não parece a melhor solução<sup>543</sup>. Da mesma forma que um concurso específico para tanto parece afastar a ideia de dinamismo que a atividade exige<sup>544</sup>.

Sendo assim, talvez a exigência de escolha entre servidores efetivos seja uma alternativa adequada, até mesmo porque esses têm a estabilidade no cargo, o que pode garantir atuação com maior independência. Ainda, deveria haver um processo seletivo com bases objetivas para tal escolha, bem como mandato a fim de que a autoridade competente não possa exonerar a qualquer momento o responsável, mas que a exoneração antes do término do prazo só possa se dar em caso do cometimento de irregularidades tipificadas em lei.

Veja-se que a UGI, apesar de não centralizar todas as atividades atinentes ao programa de integridade<sup>545</sup>, é o coração do mesmo, devendo coordenar as ações com

---

<sup>541</sup> PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O compliance na administração pública**: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração. Leme, SP: JH Mizuno, 2019. E-book. p. 2834-2882.

<sup>542</sup> PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O compliance na administração pública**: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração. Leme, SP: JH Mizuno, 2019. E-book. p. 2882-2898.

<sup>543</sup> “A estrutura do departamento de *compliance*, atualmente, responde diretamente ao chefe do Poder Executivo. No entanto, a história recente tem demonstrado que as estruturas criminosas mais organizadas têm cooptado a participação da alta diretoria e, muitas vezes, até mesmo o chefe do Poder Executivo. Deste modo, há de se implementar uma estrutura autônoma ao *compliance*, algo próximo daquela hoje gozada pelo Ministério Público”. In: PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O compliance na administração pública**: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração. Leme, SP: JH Mizuno, 2019. E-book. p. 4848-4850.

<sup>544</sup> Em sentido contrário: O *compliance officer* deve ser servidor estável admitido, portanto, via concurso público onde se verificará o conhecimento necessário ao exercício desse mister. O certame poderá contar com fases discursivas e práticas, de forma a escolher o candidato mais preparado. In: PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O compliance na administração pública**: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração. Leme, SP: JH Mizuno, 2019. E-book. p. 4845-4848.

<sup>545</sup> O Guia Prático das unidades de Gestão de Integridade trata, com base na Portaria CGU n. 57/2019, das competências da UGI, quais sejam: I - coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade; II - orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade; e III - promoção de outras ações relacionadas à implementação do Programa de Integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade. Refere que durante a estruturação, a primeira função é verificar como estão e, se necessário, tomar medidas para criar ou aperfeiçoar as unidades responsáveis pelos processos e funções de que trata o art. 6º da Portaria CGU nº 57/2019. São eles: promoção da ética e de regras de conduta para servidores; promoção da transparência ativa e do acesso à informação; tratamento de conflitos de interesses e

as demais unidades. Assim, seguramente é a parte mais sensível, devendo estar protegida contra todo o tipo de pressão que possa vir a sofrer. E se sabe que é inerente aos órgãos de controle ir de encontro aos interesses escusos que podem estar inseridos no contexto da administração.

Com efeito, um dos problemas que poderia ser gerado com a implementação dos programas seria a sobreposição de órgãos de controle, na medida em que o programa de *compliance* é, em essência, um mecanismo de controle<sup>546</sup>. Já se falou dos órgãos de controle externo e interno. Quanto ao externo, parece claro que não há sobreposição, na medida em que as instituições que o exercem, como o Ministério

---

nepotismo; tratamento de denúncias; verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria; e implementação de procedimentos de responsabilização. Destaca-se que a UGI não será responsável por todas essas funções, devendo verificar se esses processos e funções estão sendo efetivamente implementados e, caso não estejam, notificar a alta administração acerca da necessidade de adoção de medidas para sua estruturação e aperfeiçoamento. Ainda na etapa da estruturação, precisará atuar no levantamento, análise, avaliação e estabelecimento de medidas de tratamento de riscos para a integridade. Da mesma forma não realizará sozinha a gestão desses riscos, mas auxiliará a área responsável, agregando o conhecimento que possui sobre a dimensão da integridade. Ainda na fase de estruturação, deve ser montado o plano de integridade. Esse deve conter ao menos: caracterização do órgão ou entidade; ações de estabelecimento das unidades de que tratam os art. 4º e 6º da Portaria CGU nº 57/19; levantamento de riscos para a integridade e medidas para seu tratamento; e previsão sobre a forma de monitoramento e a realização de atualização periódica do plano de integridade. Após isso, a UGI coordenará a execução do programa de integridade a partir no plano de integridade. Nessa etapa pode haver a criação ou aperfeiçoamento das unidades responsáveis pelos processos e funções relacionados à integridade (corregedoria, comissão de ética, etc.). Deve ser dada sequência ao trabalho de gestão de riscos para a integridade iniciado, com auxílio às áreas responsáveis pela aplicação das medidas de tratamento e monitoramento e revisão dos riscos e medidas, além de apoio em novos levantamentos que sejam oportunamente realizados.

Posteriormente, na fase de monitoramento, as informações obtidas serão periodicamente reportadas à alta administração do órgão/entidade, que poderá determinar revisões nas medidas ou na sua forma de implementação. Ainda, os dados do monitoramento servirão de base para a revisão periódica do plano de integridade, que também está prevista na Portaria CGU nº 57/2019.

A segunda competência da UGI refere-se à orientação e ao treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao programa de integridade. Quanto à orientação, a UGI deve estar disponível para sanar dúvidas dos servidores, da alta administração e das partes interessadas em relação ao programa de integridade que coordena. No que diz respeito ao treinamento, será responsável pelo fornecimento de treinamentos à alta administração e aos servidores sobre o programa de integridade como um todo e seus principais instrumentos.

Alguns dos assuntos específicos a serem tratados são os indicados no art. 6º da Portaria: ética e de regras de conduta; transparência ativa e do acesso à informação; conflitos de interesses e nepotismo; denúncias; controles internos e cumprimento de recomendações de auditoria; e procedimentos de responsabilização. Outros podem ser incluídos de acordo com as necessidades do órgão/entidade, como: fraude em licitação, gestão de riscos, proteção de dados, etc.

Por fim, o guia em comento ainda cita que a UGI pode atuar na promoção de outras ações relacionadas à implementação do programa de integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade, como, por exemplo, a comunicação do programa de integridade, com a promoção da cultura de integridade que se espera construir. Outra ação essencial é a busca pelo engajamento da alta administração, absorvendo e propagando a cultura de integridade.

<sup>546</sup> SIMÃO, Valdir Moysés. Compliance na administração pública direta: a perspectiva do cidadão. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 394.

Público e o Tribunal de Contas, tem suas funções bem definidas, e não se confundem com aquelas exercidas no âmbito do programa de integridade. Veja-se que o “parquet” tem uma missão constitucional ampla de defesa da ordem jurídica, enquanto a vocação das Cortes de Contas está voltada a questões financeiras, orçamentárias e patrimoniais.

Poder-se-ia imaginar confusão em razão da sobreposição de tarefas entre os responsáveis pela execução dos programas e as corregedorias principalmente, que atuam nas questões disciplinares, inclusive realizando atividades investigativas no âmbito das sindicâncias e processos administrativos disciplinares. Contudo, como bem pontuado nas orientações da CGU, o programa de integridade deve ter uma UGI, que coordenará as demais unidades de integridade. Assim, a unidade disciplinar (corregedoria), a área de gestão de riscos, a auditoria, enfim, todas as unidades envolvidas no plano de integridade, o canal de denúncias, devem estar atuando em consonância com a unidade de gestão de integridade.

Desta maneira, considerando que a atuação da unidade disciplinar é mais restrita que a de integridade, na medida em que limitada às questões disciplinares, as dificuldades no ponto podem ser apenas práticas,. Podem decorrer da deficiência na comunicação entre a UGI e a corregedoria, ou mesmo da atuação ineficaz e condescendente da unidade disciplinar, por exemplo.

Em se tratando da prática, um dos maiores problemas que podem surgir é a falta de autonomia da Unidade de Gestão. Como visto, a UGI deve se reportar à alta administração, que poderá determinar a adoção de medidas.

Imagine-se, então, uma UGI vinculada a um determinado Ministério. O chefe do órgão é Ministro de Estado, detentor de um cargo de primeiro escalão no Poder Executivo Federal, escolhido de forma livre pelo Presidente da República. O controle sobre essa escolha é bastante restrito. Assim, ela pode dar-se tanto de forma técnica, quanto política. Igualmente a escolha do responsável pela UGI é discricionária do chefe da unidade, no caso, o ministro. Em não havendo qualquer sanção a este em caso de um programa de integridade ineficaz, não há mecanismo de coação – a não ser moral – para que tal escolha se dê na busca de garantir a gestão eficiente da integridade no órgão.

Ademais, como visto, não há mandato para o responsável pela UGI. Assim, caso a condução do programa de integridade esteja desagradando a alta administração (exemplificativamente por ser muito eficaz), o mesmo pode ser trocado

por alguém que não irá levar adiante uma investigação interna de corrupção, por exemplo.

Sendo assim, se há na esfera privada, um risco de os programas de *compliance* serem apenas “de papel”, sem qualquer eficácia prática, na administração pública, esse risco pode ser ainda maior em razão das possíveis trocas de comando e interferências políticas, que podem ser não apenas por ação, mas também por omissão. Ou seja, o gestor pode tanto intervir para que a UGI adote determinadas medidas, como pode não dotar a mesma dos recursos necessários para o seu adequado funcionamento.

No que se refere ao terceiro eixo (análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade), tem-se que não é uma realidade na estrutura administrativa. Ao contrário, conforme já referido, os sistemas de controle de desvios no âmbito público parecem ter se contentado por muito tempo com normas de caráter geral, como as que regulam conflitos de interesse, transparência, entre outras<sup>547</sup>.

Assim, a CGU conferiu atenção à identificação, avaliação e gestão dos riscos, bem como à efetiva implantação dos programas de integridade, sendo que para tanto, considerando a falta de experiência dos servidores públicos na área, fornece um passo a passo a ser observado pelos órgãos e entidades. Orienta que devem ser gerenciados de forma eficaz os riscos e controles, devendo a gestão de risco dimensionar estes<sup>548</sup>, e ressalta que deve ser realizada a identificação e a avaliação dos riscos, bem como as medidas necessárias, para, então ser construído o plano de integridade.

Com efeito, o órgão define que os riscos para a integridade são configurados pela “vulnerabilidade que pode favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, podendo

---

<sup>547</sup> No mesmo sentido: *En el ámbito de la ética pública existe una clara tendencia a confiar el diseño de estos controles a normas de carácter general, como las que regulan los conflictos de intereses, las incompatibilidades, las leyes de transparencia etc.* In: NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas. In: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 24.

<sup>548</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de Integridade Pública**: Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2015.

<sup>548</sup> BRASIL. Ministério da Transparência. Controladoria-Geral da União. **Manual para Implantação de Programas de Integridade**: Orientações para o setor público. Brasília: Ministério da Transparência; Controladoria-Geral da União, 2017.

comprometer os objetivos da instituição”<sup>549</sup>. Percebe-se que tal definição é absolutamente genérica. Assim, buscando conferir mais concretude, o Guia prático de gestão de riscos para a integridade especifica que, de um modo geral, atos relacionados a quebras de integridade compartilham as seguintes características: É um ato quase sempre doloso, à exceção de certas situações envolvendo conflito de interesses, nepotismo, etc.; É um ato humano - praticado por uma pessoa ou por um grupo de pessoas; Envolve uma afronta aos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mas se destaca mais fortemente como uma quebra à impessoalidade e/ou moralidade; Envolve alguma forma de deturpação, desvio ou negação da finalidade pública ou do serviço público a ser entregue ao cidadão<sup>550</sup>.

A CGU aponta, ainda, que os principais riscos para a integridade encontrados no ambiente da administração pública são: abuso de posição ou poder em favor de interesses privados; nepotismo; conflito de interesses; pressão interna ou externa ilegal ou antiética para influenciar agente público; solicitação ou recebimento de vantagem indevida; utilização de recursos públicos em favor de interesses privados<sup>551</sup>. A partir desses, indica o passo a passo para a administração pública efetuar a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos.

Nesse contexto, verifica-se que a gestão de riscos é um ponto central na implantação do programa de integridade. Apesar de ser um conceito pouco utilizado na administração pública, não há qualquer incompatibilidade na forma como colocado em concreto. Ademais, o mapeamento e a gestão dos riscos de cometimento de delitos na estrutura administrativa parece ser um ponto que se afigura extremamente necessário. A prática demonstra que em muitos órgãos públicos a falta de servidores de cargo efetivo leva, inclusive por questões orçamentárias, à contratação de terceirizados e estagiários. Por vezes os mesmos acabam, ainda que por curto espaço

---

<sup>549</sup> Art. 2º, II, da Portaria CGU n. 57/19. *In*: BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria n. 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 4, 7 jan. 2019. Seção 1, p. 40.

<sup>550</sup> BRASIL. Ministério da Transparência. Controladoria Geral da União. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade**: Orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Ministério da Transparência; Controladoria Geral da União, 2018.

<sup>551</sup> BRASIL. Ministério da Transparência. Controladoria Geral da União. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade**: Orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Ministério da Transparência; Controladoria Geral da União, 2018.

de tempo, tendo acesso a sistemas informatizados e base de dados com informações relevantes acerca de cidadãos que buscam um benefício previdenciário ou tem uma dívida com ente público, por exemplo. Há aqui um risco decorrente do acesso a tais informações e do uso que pode ser feito com estas, o qual nem sempre é seriamente considerado pela administração.

Além disso, as comissões de licitação por vezes não são controladas e em outras tantas não controlam o processo pela falta de treinamento de seus membros. Aqui o problema pode estar justamente na falta de capacitação e atualização dos servidores nas matérias, frequentemente relevantes, com as quais lidam diariamente, o que, por si só, pode gerar o risco de ilícito contra a administração pública, ainda que estejam de boa-fé.

Assim, pode haver um descompasso entre a condição de controle da administração e os interesses que estão em jogo nas contratações públicas, especialmente no que diz respeito a obras de infraestrutura, considerados os valores envolvidos. Destaque-se, por oportuno, o risco envolvido na contratação pública<sup>552</sup>, seja de bens e serviços, seja de pessoal. No primeiro caso com a possibilidade de não observância do menor preço, por exemplo. No segundo, com a possibilidade de inobservância do princípio da impessoalidade.

Neste contexto, tem-se que uma análise séria e pormenorizada dos riscos a que submetidos os entes e órgãos da administração pública vem em benefício desta e, conseqüentemente, de toda a sociedade. Trata-se de medida necessária e sem qualquer incompatibilidade com a estrutura administrativa.

De toda maneira, não obstante salutar a iniciativa de trazer esse mapeamento para dentro da administração pública, os riscos vão muito além daqueles propagados pela CGU. Não apenas os princípios trazidos no art. 37, “*caput*”, da CF, podem ser atacados, mas todos os demais aplicáveis à administração pública, como a própria supremacia do interesse público. Ademais, há um foco por vezes excessivo nos atos de corrupção, até mesmo por conta de exigência de agenda internacional e pressão popular, desconsiderando-se que, muitas vezes, os maiores riscos envolvidos nos desvios praticados contra a administração não estão na integridade (ou falta de) dos

---

<sup>552</sup> Isabel Gallego Córcoles destaca a vulnerabilidade para a ocorrência de atos de corrupção na área de contratação pública. *In*: CÓRCOLES, Isabel Gallego. La prevención de la corrupción en la contratación pública. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto; NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 61-92.

agentes públicos. Mas na falta de treinamento e capacitação desses para o adequado desempenho de suas atividades e na deficiência de estrutura, que pode não conferir os instrumentos necessários para o controle.

Exemplo disso é o terceiro caso citado no início desse trabalho. Não houve imputação de conduta criminosa a agente público. Ao contrário, a partir dos elementos colhidos do julgado, tem-se que os agentes públicos foram ludibriados diante do conluio praticado pelos particulares a fim de fraudar a licitação. Pode-se concluir, então, que o risco não estava na probidade dos servidores.

É certo que a postura reativa e punitiva soa melhor para fins de prestação de contas aos compromissos de controle da corrupção, mas nem sempre é a mais eficaz. E, assim, ao se propor ao mapeamento e tratamento dos riscos, todos que ostentam relevância devem ser considerados. Desta forma, as orientações poderiam ter ido além do que é mais óbvio, e dar destaque à necessidade de capacitação dos servidores, mormente em áreas sensíveis, como a contratação pública.

Além disso, há uma tendência de aumento na utilização de sistemas informatizados, havendo um movimento crescente para que não haja mais tramitação de procedimentos físicos. E ao lidar com esses sistemas outros riscos surgem, como uma invasão praticada a partir de qualquer lugar por meio da qual dados podem ser adulterados e vazados. Não há menção a esse tipo de risco como sendo relevante.

Contudo, o primeiro caso citado no presente trabalho deixa clara a vulnerabilidade do sistema informatizado do INSS. Veja-se que além de se verificar na prática os riscos alertados pela CGU quanto à quebra de integridade pelos agentes públicos, é possível identificar um risco que não é considerado quanto à fragilidade do sistema, burlado pelos mesmos.

Tem-se, assim, que a análise e gestão de riscos na administração pública precisa ir além do aspecto de conduta dos agentes. Precisa atacar também os problemas estruturais.

Por fim, o quarto eixo (monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade), parece ser o de menor problema, na medida em que basta que haja o acompanhamento contínuo do trabalho desenvolvido no âmbito do programa de integridade, não demandando maiores digressões no ponto.

Com efeito, da leitura da Portaria CGU 57/2019 verifica-se que estão contemplados os elementos ou pilares em que se fundamentam os programas de *compliance* na iniciativa privada, conforme padronização referida no item 2.5 supra.

Dentre os mesmos estão a análise de riscos e a designação de instância específica e com recursos suficientes e autonomia, com comprometimento da alta direção, já referidos acima.

Além disso, identifica-se a necessidade do programa de integridade cumprir função para a promoção da ética com base ao menos no Código de Ética do Servidor Federal, orientação e treinamento dos servidores, tratamento de denúncias, detecção de irregularidades e sanção por meio da verificação do funcionamento do controle interno e da implementação de procedimentos de responsabilização.

Não se verifica em qualquer dos itens incompatibilidade com a administração pública. Não se levanta qualquer objeção a que possam ser trabalhados nesse ambiente. Ao contrário, são imprescindíveis para o devido controle das boas práticas e estão integralmente de acordo com os princípios trabalhados no capítulo anterior.

Vale destacar que em se tratando de programa de *compliance* aplicado à esfera pública, os elementos buscados na experiência da iniciativa privada devem ser analisados de forma crítica e devidamente adaptados ou mesmo descartados, não devendo ser desconsiderado que outros próprios da administração pública possam ser incorporados. Nesse sentido, Gutierrez entende que para atingir a finalidade do *public compliance* se pretende importar elementos e instituições próprias dos programas de cumprimento nas empresas para as estruturas das administrações públicas, sendo necessário, contudo, que se reformulem certas instituições em tal transposição<sup>553</sup>. Aduz que o programa estaria conformado por análise de riscos, um canal de denúncias apropriado e organismos de controle interno e externo<sup>554</sup>.

No caso da administração pública federal, estão sendo importados esses elementos próprios das empresas. E não poderia ser diferente, até mesmo porque a própria noção do programa surgiu e se desenvolveu na esfera privada.

De toda maneira, com o regramento estatal, verifica-se que está sendo buscada a harmonização com as peculiaridades e necessidades da administração. Percebe-se isso com a forma de estruturação das UGIs, com o foco da gestão de riscos, e, ainda,

---

<sup>553</sup> GUTIERREZ, Elena. Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 13, n. 25, p. 104-143, jul. 2018. p. 18-19.

<sup>554</sup> GUTIERREZ, Elena. Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 13, n. 25, p. 104-143, jul. 2018. p. 18-19.

com a menção a temas como promoção da transparência ativa e do acesso à informação, além do tratamento de conflitos de interesses e nepotismo<sup>555</sup>.

No que se refere às pessoas jurídicas de direito privado que compõe a administração pública indireta, vale destacar que a Lei das Estatais (Lei n. 13.303/2016)<sup>556</sup> traz diversas regras de governança corporativa. As disposições contidas no art. 9º deixam clara a necessidade de que implementem um programa de *compliance*<sup>557</sup>. O dispositivo trata da necessidade de elaboração de um código de

---

<sup>555</sup> Art. 6º, II e III, da Portaria CGU 57/2019. *In*: BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria n. 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 4, 7 jan. 2019. Seção 1, p. 40.

<sup>556</sup> Aplicável às empresas públicas e sociedades de economia mista cuja receita operacional bruta, em conjunto com suas subsidiárias, seja superior a noventa milhões de reais.

<sup>557</sup> 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.

§ 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.

§ 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.

§ 3º A auditoria interna deverá:

I - ser vinculada ao Conselho de Administração, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário;

II - ser responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras.

§ 4º O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada. *In*: BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria n. 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 4, 7 jan. 2019. Seção 1, p. 40.

conduta e integridade, bem como de haver uma área responsável pelo cumprimento de obrigações e gestão de riscos, liderada por diretor estatutário e com garantia de atuação independente. Prevê também que o estatuto social deverá trazer a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em caso de suspeita do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este deixar de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

Ainda, para esses entes, a CGU publicou, em dezembro de 2015 o Guia de Implantação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais<sup>558</sup>, documento bastante completo e abrangente, até porque o seu regime é peculiar e muitos temas assumem caráter de duplicidade. Isso acaba tendo reflexos nos requisitos para o desenvolvimento de diversas políticas em temas como conflito de interesses, prevenção da corrupção, recebimento e oferecimento de brindes e presentes, dentre outros.

Não obstante, vê-se que a CGU, em linhas gerais, destina às empresas estatais os padrões dos programas de *compliance* encontrados na iniciativa privada. Diante da lógica de controle dos atos, não se verifica incompatibilidade em concreto, até mesmo porque são dotadas de personalidade jurídica de direito privado, não obstante mantenham vinculação com o interesse público. Isso resta claro tanto quando são prestadoras de serviços públicos quanto nos casos em que exploram atividade econômica, até mesmo porque, ressalvados os casos previstos na Constituição Federal, essa exploração só é permitida pelo Estado “quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”<sup>559</sup>.

De toda maneira, trazer para o âmbito das empresas estatais mecanismos e conceitos da iniciativa privada afigura-se mais natural do que quando se trata da administração pública direta, autárquica e fundacional. Daí porque o foco principal desse estudo está relacionado às pessoas jurídicas de direito público.

Diante do que foi exposto, tem-se que a prática se impôs à teoria e, antes que fosse realizado um debate profundo acerca do *public compliance* no Brasil, vem sendo

---

<sup>558</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais**: Orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2015. Conforme indicado no documento “Entende-se por empresas estatais as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, ou seja, as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas”.

<sup>559</sup> Art. 174, “*caput*”.

realizado trabalho para a disseminação dos programas de integridade na administração pública federal. Entretanto, como já referido, nem todos os autores que se dedicam ao estudo do tema entendem cabível a implementação de programas de *compliance* pela administração pública. Por tal razão, passa-se a verificar a necessidade e compatibilidade da implementação do *criminal compliance* na estrutura administrativa.

#### **4.3 Necessidade e compatibilidade da implementação dos programas de *criminal compliance* na estrutura administrativa**

O argumento básico para refutar a ideia de adoção dos programas de *compliance* por parte da administração pública é o de que são decorrentes do fenômeno da autorregulação, que seria próprio dos entes privados. Nesse sentido, retomando o que foi exposto no item 2.4, Darnaculleta I Gardella, que refere que a autorregulação remete, em todas as suas manifestação à sociedade<sup>560</sup>. Aponta como talvez seu elemento mais significativo o fato de ter em sua origem a vinculação à existência de organizações ou instituições privadas, a subsistemas que não se identificam ou se integram ao Estado<sup>561</sup>.

Para a autora, o caráter público dos fins perseguidos, a atribuição de poderes públicos, o exercício de funções públicas de autoridade, a forma jurídico pública de personificação, o financiamento com verbas públicas, a submissão ao direito administrativo são dados que, quando se verificam em uma organização, a remete à noção de Estado, impedindo, assim, que seja remetida à noção de sociedade<sup>562</sup>. Desta forma, entende que quando uma organização jurídico pública atua com base nos pressupostos de direito administrativo, não se pode falar em autorregulação<sup>563</sup>.

---

<sup>560</sup> DARNACULLETA GARDELLA, Ma Mercè. **Derecho administrativo y autorregulación**: la autorregulación regulada. 2002. 732 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Departamento de Direito Público, Universidade de Girona, 2002. p. 481-482.

<sup>561</sup> DARNACULLETA GARDELLA, Ma Mercè. **Derecho administrativo y autorregulación**: la autorregulación regulada. 2002. 732 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Departamento de Direito Público, Universidade de Girona, 2002. p. 481-482.

<sup>562</sup> DARNACULLETA GARDELLA, Ma Mercè. **Derecho administrativo y autorregulación**: la autorregulación regulada. 2002. 732 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Departamento de Direito Público, Universidade de Girona, 2002. p. 481-482.

<sup>563</sup> DARNACULLETA GARDELLA, Ma Mercè. **Derecho administrativo y autorregulación**: la autorregulación regulada. 2002. 732 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Departamento de Direito Público, Universidade de Girona, 2002. p. 482-483.

No mesmo sentido José Esteve Pardo entende que a autorregulação é fenômeno que só pode ter origem na sociedade, sendo a matriz privada elemento característico. Assim, também aponta que tal possibilidade não é conferida aos entes dotados de poderes públicos ou que executem atividades sujeitas ao direito público<sup>564</sup>. Em sentido contrário, Nieto Martín refere que a autorregulação deve ser aplicada pelas administrações públicas, com ênfase nos códigos de conduta<sup>565</sup>.

Efetivamente é de ser reconhecido que a autorregulação tem sua origem na esfera privada. Da mesma forma, que os programas de *compliance* surgiram vinculados a esse setor e foram inicialmente formulados com foco na estrutura das grandes empresas.

Tem-se que a autorregulação decorre justamente de uma crise do Estado que, diante da formação de forças econômicas em organizações de difícil controle, cede espaço para que as empresas adotem aquela<sup>566</sup>. Nesse contexto em que há crise nos sistemas de controle estatais, o setor privado passa a se ocupar de parte das obrigações daquele<sup>567</sup>. Assim, aponta-se que o *compliance* surge vinculado ao fenômeno da autorregulação regulada<sup>568</sup>, que não se confunde com os extremos da autorregulação exclusiva (desregulamentação estatal), e da regulação estatal ou heterorregulação da economia<sup>569</sup>.

Na autorregulação regulada o Estado abre mão do monopólio da regulação. Aqui se tem um modelo misto, em que há coexistência de normas estatais, internacionais e aquelas estabelecidas pelos próprios setores regulados<sup>570</sup>.

Trata-se de parte de mudança da perspectiva político-criminal no que diz respeito à figura da empresa, atribuindo-se a essa mais deveres de cuidado e colaboração, expandindo-se, ainda, a possibilidade de responsabilização penal de

---

<sup>564</sup> ESTEVE PARDO, José. **Autorregulación** – Genesis y Efectos. Navarra: Arazandi, 2020. p. 104-110.

<sup>565</sup> NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 21.

<sup>566</sup> SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, Direito Penal e Lei Anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 69-70.

<sup>567</sup> AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017. p. 131.

<sup>568</sup> DÍAZ GÓMEZ, Andrés. El modelo de responsabilidad de las personas jurídicas tras la LO 5/10. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**, Granada, n. 13, p. 1-28, jan./dez. 2011. p. 24

<sup>569</sup> VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 110.

<sup>570</sup> SCHMIDT, Andrei Zenker. **Direito Penal Econômico: parte geral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 38-40.

executivos e entes coletivos<sup>571</sup>. Guarda relação com a percepção do protagonismo alcançado pelas corporações na vida social e, em consequência disso, do aumento de seu potencial lesivo<sup>572</sup>.

Na busca por atingir os objetivos do programa de *compliance* (tanto preventivos, quanto reativos), o Estado dota a pessoa jurídica de um incentivo, por vezes obrigação, para perseguir seu autocontrole, aliviando, assim, parte de sua atividade preventiva e repressiva<sup>573</sup>. Isso pode gerar uma perplexidade inicial quando pensado em sua aplicação à administração pública, já que aqui o Estado não estaria transferindo ao particular parte de sua atividade, mas apenas redirecionando dentro de sua própria estrutura.

Contudo, ainda que contra a maioria da doutrina, há objeções ao reconhecimento do *compliance* enquanto fenômeno atrelado à autorregulação. Como destacado por Coca Vila, o que se busca é que a empresa assuma o ônus de interpretar e concretizar o direito vigente, positivando em um corpo pseudo-normativo a regulação estatal<sup>574</sup>. Entende que na própria definição de *compliance* exclui-se a noção de autorregulação<sup>575</sup>. Adverte que quando se afirma que se trata de um instrumento de redução de riscos jurídico-penais e que o objetivo é avaliar esses riscos para estabelecer medidas de controle, implicitamente está sendo assumido que as empresas não têm qualquer poder configurador jurídico<sup>576</sup>. Veja-se, por exemplo, que não é dado a uma empresa, ao estabelecer seu regulamento interno, prever

---

<sup>571</sup> MARIN, Gustavo de Carvalho. Criminalidade empresarial e problemas no estabelecimento de uma cultura de compliance no Brasil. In: SAAD-DINIZ, Eduardo; CASAS, Fabio; COSTA, Rodrigo de Souza (orgs). **Modernas técnicas de investigação e justiça penal colaborativa**. São Paulo: Liberars, 2015. p. 71.

<sup>572</sup> MARIN, Gustavo de Carvalho. Criminalidade empresarial e problemas no estabelecimento de uma cultura de compliance no Brasil. In: SAAD-DINIZ, Eduardo; CASAS, Fabio; COSTA, Rodrigo de Souza (orgs). **Modernas técnicas de investigação e justiça penal colaborativa**. São Paulo: Liberars, 2015. p. 71.

<sup>573</sup> WELLNER, Philip A. Effective compliance programs and corporate criminal prosecution. **Cardozo Law Review**, New York, v. 27, n. 1, p. 497-528, out. 2005. p. 498.

<sup>574</sup> COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance** – prevención y reacciones corporativas. Barcelona: Atelier, 2013. p. 60.

<sup>575</sup> COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance** – prevención y reacciones corporativas. Barcelona: Atelier, 2013. p. 60.

<sup>576</sup> COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance** – prevención y reacciones corporativas. Barcelona: Atelier, 2013. p. 60.

sanções ao empregado que não aquelas estritamente admitidas pela ordem trabalhista<sup>577</sup>.

De toda maneira, mesmo que se reconheça como uma forma de expressão da autorregulação, os programas de *compliance* não se confundem com essa. Como visto, seus objetivos são amplos, indo desde a criação de uma consciência ética no ambiente em que implantado, passando pela prevenção do cometimento de infrações, até a detecção dessas e a adoção de medidas reativas.

De outro tanto, vale destacar que as diferenças de finalidade e estrutura entre os setores público e privado não são fatores impeditivos para a implementação de programas de *compliance*. Há quem reconheça, inclusive, que as estruturas administrativas, privada e estatal, têm o desenvolvimento de atividades-meio semelhantes, ainda que haja diferença substancial quanto à sua finalidade<sup>578</sup>.

Neste contexto, considerando o conceito, os elementos e os objetivos gerais do *criminal compliance*, não parece haver de antemão uma incompatibilidade absoluta com sua implantação na esfera pública, ainda que se possa reconhecer que o foco buscado pelo Estado em relação à pessoa jurídica que institui o programa não é exatamente o mesmo na administração pública e no mundo corporativo. Veja-se que ao incentivar que uma empresa adote o *criminal compliance* o Estado está, acima de tudo, buscando auxílio para um controle que por si só não consegue exercer, como da criminalidade econômica, por exemplo. Assim, ainda que o programa possa prevenir a ocorrência de delitos em que a vítima é a própria empresa, o que o Estado busca é fundamentalmente a prevenção daqueles que possam favorecê-la, atingindo terceiros determinados ou não, a coletividade ou a própria administração pública. Já no âmbito do *compliance* público, é mais difícil imaginar o foco na prevenção de uma conduta criminosa que possa favorecer o ente ou órgão público. Desta forma, pode-se dizer que para o Estado, o foco do *criminal compliance* privado é prevenir condutas que favoreçam a pessoa jurídica instituidora, enquanto no público é prevenir condutas que atentem contra a mesma.

Em se tratando de pessoas de direito privado que fazem parte da administração pública indireta há ainda mais razão para entender como compatível a adoção do

---

<sup>577</sup> Ex: o empregador não pode criar uma nova hipótese de dispensa por justa causa que não esteja prevista no art. 482 da CLT.

<sup>578</sup> BREIER, Ricardo. **Implementação de programas de compliance no setor público é um desafio**. 2015.

programa. Isso porque, mesmo que apliquem verbas públicas e seus colaboradores sejam agente públicos, relacionam-se com instituições públicas submetendo-se a regulação e fiscalização, obtenção de licenças, executando contratos administrativos e, por vezes, até participando de licitações ou processos de dispensa realizados por órgãos ou entidades públicas. Ou seja, ainda que se submetam a um regime jurídico híbrido, entre o público e o privado, e, portanto, não exatamente igual ao aplicado às empresas privadas, submetem-se a muitas regras aplicáveis a essas<sup>579</sup>, especialmente quando exploram atividade econômica e, em muitos casos, atuam em regime de concorrência.

No que diz respeito às pessoas jurídicas de direito público que compõe a administração, seja direta ou indireta, a lógica do direito privado resta afastada, sendo seu regime jurídico integralmente de direito público. Assim, considerando sua atuação conforme as bases do direito administrativo, poder-se-ia imaginar que as objeções levantadas à implantação de um programa de *compliance*, com a noção de autorregulação, seriam ainda mais relevantes.

Contudo, deve-se observar que o ideal que se busca por meio do programa vai ao encontro dos princípios que norteiam a administração pública. Busca-se a implementação de uma cultura ética, de prevenção da ocorrência de delitos associada a gestão de riscos, de um protocolo de reação adequado, de um canal de denúncia, de uma instância responsável específica. Nada disso é incompatível com a estrutura administrativa sucintamente exposta no capítulo anterior.

Além disso, diante dos desafios enfrentados para o controle dos atos contra a administração pública, muitas vezes praticados dentro da sua estrutura, não parece adequado desconsiderar por completo a utilização de um instrumento importante e que pode vir a ser eficaz. Ademais, soa incoerente que o Estado obrigue as empresas a adotar medidas preventivas internas anticorrupção se o mesmo não é exigido na administração pública<sup>580</sup>.

---

<sup>579</sup> Exemplificativamente: Art. 174, § 2º, CF. § 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

<sup>580</sup> NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 17-18. No mesmo sentido, em artigo publicado em agosto de 2015, ou seja, antes do Decreto n. 9.203/17: “Contudo, em postura absolutamente contraditória, o mesmo Estado brasileiro que exige legalmente das empresas que pretendam com ele contratar deterem rígidos programas internos de controle e integridade, não investe em programas de gestão preventiva anticorrupção”. *In*: BREIER, Ricardo. **Implementação de programas de compliance no setor público é um desafio**. 2015. s.p.

Assim, a concretização do programa de integridade é importante para que, além das empresas, a administração pública fomente a integridade, a ética e a transparência<sup>581</sup>. É fundamental que essa cultura de *compliance* seja promovida pelo e no setor público<sup>582</sup>.

Ainda, tem-se que o *criminal compliance* supõe uma prova de que devemos nos despedir da ideia de um direito penal unitário e homogêneo, capaz de solucionar todos os problemas das sociedades modernas<sup>583</sup>. Há razão quando Nieto Martín aponta que se desenvolveu uma tecnologia de gestão “que pode sem dúvida ser de aplicação a outro tipo de organizações, como as administrações públicas, com a finalidade de prevenir a corrupção de seus empregados e dirigentes”<sup>584</sup>.

Poder-se-ia questionar a aplicação do *criminal compliance* pela administração pública também pelo modelo de responsabilidade penal da pessoa jurídica adotado no Brasil. Isso porque a ideia do programa surgiu justamente em face dessa responsabilização dos entes coletivos, mormente quando o modelo adotado é de auroresponsabilização ou misto, em que a valoração do chamado defeito de organização admite que a adoção do programa efetivamente previna o risco da responsabilização penal da empresa.

No Brasil, além das objeções à responsabilidade penal das pessoas jurídicas de direito público, tem-se que o modelo adotado exige dois critérios mínimos para o enquadramento penal dos entes coletivos: decisão do representante legal ou contratual, ou órgão colegiado, e infração cometida no interesse ou benefício da entidade<sup>585</sup>. Assim, ainda que o Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário nº 548.181/PR<sup>586</sup>, tenha se manifestado no sentido de que a

---

<sup>581</sup> NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e *compliance* no setor público. In: PAULO, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 359.

<sup>582</sup> NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e *compliance* no setor público. In: PAULO, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 359.

<sup>583</sup> ROTSCH, Thomas. Criminal Compliance. **InDret**: Revista para el Análisis del Derecho, Barcelona, n. 1, p. 1-17, jan. 2012. p. 9.

<sup>584</sup> NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción em las administraciones públicas. In: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 17.

<sup>585</sup> Art. 3º, da Lei n. 9.605/98.

<sup>586</sup> Ementa recurso extraordinário. Direito Penal. Crime ambiental. Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica. Condicionamento da Ação Penal à identificação e à persecução concomitante da pessoa física que não encontra amparo na Constituição da República. 1. O art. 225, § 3º, da Constituição Federal

responsabilização penal da pessoa jurídica não se subordina à responsabilização de forma conjunta e cumulativa das pessoas físicas envolvidas no fato<sup>587</sup>, tem-se, do ponto de vista legal, foco na conduta dessas.

Contudo, e sem ingressar de forma aprofundada na densa discussão acerca da responsabilidade penal da pessoa jurídica em razão dos limites do presente estudo, ainda que se entenda que é adotado no Brasil o modelo vicarial, de heterorresponsabilização, isso por si só não afasta a adoção dos programas de *compliance*. Até porque, mesmo que não sejam capazes de afastar a responsabilização criminal dos entes coletivos, podem prevenir a ocorrência de fatos delituosos no contexto das organizações<sup>588</sup>.

E, além disso, os denominados programas de integridade podem influenciar positivamente na mensuração de penas administrativas eventualmente aplicadas aos

---

não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação. 2. As organizações corporativas complexas da atualidade se caracterizam pela descentralização e distribuição de atribuições e responsabilidades, sendo inerentes, a esta realidade, as dificuldades para imputar o fato ilícito a uma pessoa concreta. 3. Condicionar a aplicação do art. 225, §3º, da Carta Política a uma concreta imputação também a pessoa física implica indevida restrição da norma constitucional, expressa a intenção do constituinte originário não apenas de ampliar o alcance das sanções penais, mas também de evitar a impunidade pelos crimes ambientais frente às imensas dificuldades de individualização dos responsáveis internamente às corporações, além de reforçar a tutela do bem jurídico ambiental. 4. A identificação dos setores e agentes internos da empresa determinantes da produção do fato ilícito tem relevância e deve ser buscada no caso concreto como forma de esclarecer se esses indivíduos ou órgãos atuaram ou deliberaram no exercício regular de suas atribuições internas à sociedade, e ainda para verificar se a atuação se deu no interesse ou em benefício da entidade coletiva. Tal esclarecimento, relevante para fins de imputar determinado delito à pessoa jurídica, não se confunde, todavia, com subordinar a responsabilização da pessoa jurídica à responsabilização conjunta e cumulativa das pessoas físicas envolvidas. Em não raras oportunidades, as responsabilidades internas pelo fato estarão diluídas ou parcializadas de tal modo que não permitirão a imputação de responsabilidade penal individual. 5. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte conhecida, provido. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 548.181/PR. Recurso Extraordinário. Direito Penal. Crime Ambiental. Responsabilidade penal da pessoa jurídica. Condicionamento da ação penal à identificação e à persecução concomitante da pessoa física que não encontra amparo na constituição da República. Relatora: Min. Rosa Weber. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 30 out. 2014, p. 464.

<sup>587</sup> Alterando o entendimento anteriormente adotado no sentido da necessidade de aplicação da teoria da dupla imputação, que inviabilizava o prosseguimento da ação penal apenas contra a pessoa jurídica.

<sup>588</sup> NIETO MARTÍN, Adán. Introducción. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 15-16.

mesmos<sup>589</sup>. Veja-se, inclusive, que é apontada certa proximidade<sup>590</sup> entre o direito penal e o direito administrativo sancionador, ainda que esse seja bem mais amplo<sup>591</sup>, já que por meio de ambos tem-se a manifestação do poder punitivo do estado, ainda que com intensidades distintas<sup>592</sup>. Tem-se, assim, que o fato de não produzir todos os seus potenciais efeitos, não afasta a utilização dos instrumentos de *compliance* em nossa realidade.

E da mesma maneira o fato de eventualmente não se admitir a responsabilização penal das pessoas jurídicas de direito público não afasta, por si só, a possibilidade de utilização do programa de *criminal compliance* por estas, até porque, como visto anteriormente, o espectro de sua atuação vai além da exclusão ou mitigação da responsabilidade penal do ente coletivo. Assim, o fato de ter surgido com foco nessa finalidade não é impeditivo para sua adoção pela administração pública. Ademais, sequer há como delimitar de forma precisa o âmbito de atuação do *criminal compliance*, restringindo-o a questões estritamente de direito penal<sup>593</sup>, sendo que por vezes pode acabar dizendo respeito ao direito administrativo sancionador<sup>594</sup>.

---

<sup>589</sup> Lei n. 12.846/13. Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: (...). VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; Decreto n. 8.420/15. Art. 18. Do resultado da soma dos fatores do art. 17 serão subtraídos os valores correspondentes aos seguintes percentuais do faturamento bruto da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos: (...). V - um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV.

<sup>590</sup> Não se está a defender a identidade entre os dois ramos, até porque ostentam diferenças marcantes. Veja-se, por exemplo, que os fins do direito administrativo são preventivo-instrumentais, sem necessidade de ser justificada a lesividade individual da conduta. Já o direito penal só pode prevenir riscos futuros com base na retribuição de riscos efetivos passados. *In*: FEIJÓO SÁNCHEZ, Bernardo José. Sobre a "administrativização" do direito penal na "sociedade do risco". Notas sobre a política criminal no início do século XXI. **Revista Liberdades**, São Paulo, n. 7, p. 23-61, ago. 2011.

<sup>591</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 43.

<sup>592</sup> BACIGALUPO ZAPATER, Enrique. Responsabilidad penal de las personas jurídicas y prevención de los riesgos de su responsabilidad. **Revista de Derecho Penal**, Buenos Aires, n. 1, p. 45-58, 2010. p. 57.

<sup>593</sup> Em sentido contrário, entendendo que onde não há responsabilidade penal da pessoa jurídica não há um autêntico *criminal compliance*. *In*: FERRÉ OLIVÉ, Juan Carlos. Reflexiones en torno al compliance penal y a la ética en la empresa. **Revista Penal**, Valencia, n. 44, p. 61-80, jul. 2019. p. 67.

<sup>594</sup> "É importante registrar que, dentro dos sistemas de *criminal compliance*, incluem-se medidas destinadas a evitar a prática de infrações não criminais. O conceito foi alargado e já não se limita a apenas traduzir um conjunto de ações destinadas a impedir a prática de crimes. (...) Em realidade, o termo criminal acaba diluindo-se ao ser usado para designar responsabilizações de cunho administrativo". *In*: LOBATO, José Danilo Tavares. Breves reflexões sobre o *criminal compliance*. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 53-76, abr./jun. 2019. p. 57.

Nesse contexto, não se verifica, do ponto de vista teórico, impossibilidade jurídica na adoção dos programas de *compliance*<sup>595</sup>, inclusive voltados para a esfera criminal, pela administração pública nacional. Isso não significa que pode ser completamente transposto para a administração pública o programa tal como aplicado à esfera privada. Obviamente que devem ser observadas todas as particularidades que envolvem a estrutura administrativa, os órgãos de controle já existentes, a prestação de contas, a forma de vínculo dos agentes públicos, os princípios que regem o Direito Administrativo.

Assim, não se trata aqui de reconhecer a compatibilidade do *criminal compliance* de forma idêntica às empresas privadas. Trata-se de admitir a possibilidade de aplicação dos programas de ética e cumprimento à administração pública, observadas suas peculiaridades e feitas as devidas adaptações.

E é isso que vem sendo buscado com a determinação de implantação dos denominados programas de integridade por parte das entidades e órgãos públicos. Como visto, não são um espelho perfeito dos programas de *compliance*, mas trazem a mesma essência, buscando-se adaptação à realidade da administração pública.

Tais programas inserem-se no contexto do sistema de integridade pública. De acordo com a OCDE, esse sistema é um dos três pilares, além da cultura de integridade e da prestação de contas eficaz, para que a integridade funcione como instrumento de controle da corrupção e da boa governança pública<sup>596</sup>. Esse sistema deve ser baseado em compromissos éticos nos altos níveis, em responsabilidades claras e delimitadas, em abordagem estratégica para o setor público e em altos padrões de conduta para os agentes públicos<sup>597</sup>.

Não obstante reconhecer que há compatibilidade, há de se verificar, contudo, se é necessária a implantação do *public compliance* voltado à esfera criminal.

Os casos narrados na colocação do problema de pesquisa ao início desse trabalho demonstram a riqueza de oportunidades delitivas que surgem no cotidiano

---

<sup>595</sup> Ainda que sem reflexão aprofundada, Ferré Olivé entende que falar em *public compliance* é trazer artificialmente um mecanismo típico do setor privado para o setor público. Ainda assim, não desconsidera que alguns instrumentos preventivos utilizados para prevenir delitos empresariais podem ser aplicados para a prevenção da corrupção. *In*: FERRÉ OLIVÉ, Juan Carlos. Reflexiones en torno al compliance penal y a la ética en la empresa. **Revista Penal**, Valencia, n. 44, p. 61-80, jul. 2019. p. 71.

<sup>596</sup> OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 2017.

<sup>597</sup> DEMATTÉ, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denys Pessanha. Estruturação de sistemas de integridade na administração pública direta federal: uma necessidade contemporânea. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 70.

da administração pública. Não se trata de grandes organizações criminosas e tampouco de esquemas complexos para a prática de crimes. Ao contrário, os exemplos trazidos são de esquemas rudimentares e que contam com a deficiência de controle e a falta de integridade de agentes públicos, pontos, em tese, atacados pelo programa em comento.

Os fatos narrados tratam de dois casos em que a atuação ilegal de agentes públicos foi determinante para a ocorrência dos delitos. No primeiro mediante conduta de servidores do INSS que inseriam dados falsos nos sistemas da autarquia a fim de assegurar a obtenção de benefícios fraudulentos a segurados, e no segundo de servidores do IBAMA emitindo pareceres irregulares para beneficiar empresas do ramo da construção civil. Por fim, no terceiro caso não houve participação de agente público, mas a frustração do caráter competitivo de licitação por particulares demonstra a fragilidade do sistema de controle preventivo de fraudes.

Sendo assim, resta claro que o modelo tradicional de controle interno não atende com efetividade à prevenção de ilícitos, desde os mais simples, até os mais complexos e de maior gravidade para a administração pública<sup>598</sup>. Os controles atualmente utilizados não têm impedido a prática de crimes, mostrando-se muito reativos e pouco preventivos<sup>599</sup>. Portanto, há necessidade de ir além, o que pode se dar por meio da adoção de programas de integridade mais sofisticados, adequados frente à demanda existente<sup>600</sup>.

No ponto vale destacar o exemplo do INSS, que observa esse raciocínio. Em 08/11/2017, foi criada a gerência executiva de *compliance*, a fim de responder ao fato de que entre 2003 e 2015, as forças-tarefa da Polícia Federal e da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda resultaram em 2.700 prisões relacionadas a crimes contra o sistema previdenciário, em 500 operações<sup>601</sup>. Reconheceu-se que os desvios foram facilitados, principalmente, por fraude de documentos, falhas na legislação e pela própria gestão de pessoas, já que a consumação dos crimes no âmbito do INSS, assim como noutros locais da administração pública, depende do

---

<sup>598</sup> VIANNA, Marcelo Pontes. Integridade governamental e o necessário fortalecimento do controle interno. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 181.

<sup>599</sup> PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O compliance na administração pública**: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração. Leme, SP: JH Mizuno, 2019. E-book.

<sup>600</sup> PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O compliance na administração pública**: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração. Leme, SP: JH Mizuno, 2019. E-book.

<sup>601</sup>Notícia completa em BOND, Letycia. **INSS cria gerência de compliance para garantir cumprimento leis e normas**. 2017.

comportamento involuntariamente inadequado ou da conivência deliberada de servidores<sup>602</sup>, a exemplo do primeiro caso narrado nesse trabalho.

Outra medida de *compliance* adotada pela autarquia previdenciária foi a instituição do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade – PRBI, com a regulamentação pela Portaria Interministerial 127, em 4 de agosto de 2016, do disposto no art. 9º da Medida Provisória 739, de 7 de julho de 2016. Com isso, determinou-se a convocação dos segurados em gozo de benefício por incapacidade há mais de dois anos para a realização de perícias médicas para manutenção do pagamento, resultando em cancelamento de 80% dos benefícios<sup>603</sup>.

Ainda no âmbito do INSS, foi publicada a Portaria n. 3.212/PRES/INSS, de 10 de dezembro de 2019, que institui o seu programa de integridade<sup>604</sup>. Não obstante traga previsões absolutamente genéricas, como diretrizes e objetivos, além da indicação de que sua estruturação ocorrerá por fases, busca atender às determinações da CGU e aponta o caminho a ser seguido em busca do estabelecimento da cultura de integridade.

Pode-se questionar se a existência prévia de um programa de *criminal compliance* específico ou um programa de integridade tal como desenhado para a administração pública federal seria capaz de prevenir a ocorrência dos delitos narrados. Obviamente não há como responder de forma absoluta a tal questionamento. Contudo, é possível concluir que seriam instrumentos com potencial de prevenir as práticas delitivas.

Isso porque nos três casos os criminosos valeram-se de deficiências estruturais, falta de controle prévio e contaram, nos dois primeiros, com a falta de ética e aproveitamento de oportunidade delitiva por parte de agentes públicos. No caso do INSS há uma clara deficiência de segurança nos sistemas informatizados. Aqui o *compliance* poderia atuar na centralização de dados, na modernização da gestão pública, na identificação do risco justamente em função de um sistema que permite,

---

<sup>602</sup> Notícia completa em BOND, Letycia. **INSS cria gerência de compliance para garantir cumprimento leis e normas**. 2017.

<sup>603</sup> ZICHACK, Marcella Camila Volpato; NOCETI, Rodrigo Fagundes. Revisão de benefícios por incapacidade: controle interno e compliance na administração pública. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. p. 4609.

<sup>604</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Nacional do Seguro Social. Presidência da República. Portaria n. 3.212, de 10 de dezembro de 2019. Institui o Programa de Integridade do Instituto Nacional de Seguro Social. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 11 dez. 2019. Seção 1, p. 129.

com facilidade, que sejam inseridos dados falsos. Vê-se que, na hipótese, um mero cruzamento automático entre as perícias realizadas pelo *expert* e os laudos firmados pelo mesmo poderia indicar que ele não havia realizado os exames fraudados.

No caso do IBAMA houve um ato praticado em clara afronta à legislação por parte de agentes públicos. Aqui o estabelecimento de uma cultura de integridade, a gestão de riscos e um controle prévio e mais amplo sobre as atividades (como a necessidade de revisão superior para a liberação de um empreendimento de grande porte) poderiam prevenir a ocorrência do crime. Veja-se que, ao estabelecer os eixos do programa de integridade, fala-se da gestão de riscos. E ao indicar os principais riscos para a integridade, é apontado que normalmente se trata de ato humano que afronta os princípios da administração pública e envolve alguma forma de deturpação, desvio ou negação da finalidade pública.

Por fim, no caso da fraude à licitação, a conduta criminosa possivelmente foi facilitada pela falta de capacitação dos responsáveis pelo certame, que não detectaram a irregularidade que estava sendo cometida pelos particulares. Ainda, a falta de controle e cruzamento de dados por meio de sistema informatizado. Assim, a orientação e treinamento dos agentes, e a melhora do sistema de informação, por meio do programa de integridade poderia contribuir para a prevenção do ilícito.

Nesse contexto, é clara a necessidade de estruturação de um sistema de integridade efetivo na administração pública que, enquanto mecanismo institucional, seja capaz de implementar uma arquitetura de escolhas comportamentais a orientar os agentes públicos a prevenir situações de quebra de integridade<sup>605</sup>. E que, além disso, tenha capacidade de atuar na detecção e remediação de fraudes cometidas contra aquela. Assim, independente do nome a ser adotado, a lógica dos programas de *compliance* enquanto mecanismos de prevenção, detecção e reação a desvios de conduta é necessária para a administração pública, uma vez que os mecanismos de controle tradicionais não parecem estar sendo suficientes (exemplo disso são os casos narrados acima).

E se entendemos pela imprescindibilidade da adoção de um sistema de integridade, parece indispensável que seja implementado, nesse contexto, um

---

<sup>605</sup> DEMATTÉ, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denys Pessanha. Estruturação de sistemas de integridade na administração pública direta federal: uma necessidade contemporânea. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 64.

programa capaz de centralizar a orientação e a atuação necessária. Esse programa pode ser chamado de programa de integridade, programa de *compliance*, programa de cumprimento, pouco importa. É necessário um programa que coordene e controle as oportunidades delitivas<sup>606</sup>, sendo que na administração pública costuma ser chamado de *public compliance*<sup>607</sup>.

Esse instrumento é relevante na medida em que abrange o controle prévio e posterior. Abarca a legalidade do ato administrativo e pode vir inclusive a fazer apontamentos sobre o seu mérito<sup>608</sup>. Nesse caso, caberia à unidade que identificar o defeito o repasse da informação à autoridade competente para que essa decida por sua revogação ou anulação. Ou seja, o departamento de *compliance* (UGI no caso do modelo federal), ao concluir sua análise, poderá recomendar ao gestor público a anulação do ato administrativo quando entender que há ilegalidade ou desvio de finalidade.

Note-se que o departamento de *compliance* pode prestar informações para auxiliar o gestor público na tomada de uma decisão qualificada<sup>609</sup>. Ademais, o programa de *compliance* pode proporcionar a imprescindível inovação para a administração pública nacional, uma vez que se trata de um mecanismo que fortalece e moderniza a governança pública<sup>610</sup>.

Com efeito, pode-se dizer que, como ocorreu com o *compliance* na esfera privada, a prática adiantou-se à teoria e os programas estão se disseminando na administração pública antes que a literatura tenha a completa compreensão do tema. Mais, antes mesmo que se tenha demonstração empírica de que o mecanismo é

---

<sup>606</sup> GUTIERREZ, Elena. Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 13, n. 25, p. 104-143, jul. 2018. p. 118.

<sup>607</sup> GUTIERREZ, Elena. Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 13, n. 25, p. 104-143, jul. 2018. p. 118.

<sup>608</sup> PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O compliance na administração pública: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração**. Leme, SP: JH Mizuno, 2019. E-book. p. 1469-1473.

<sup>609</sup> Transpondo para o *public compliance* a “função de assessoramento” que Bacigalupo indica que deve ser desempenhada pelos sistemas de cumprimento ao tratar da responsabilidade penal das empresas. *In*: BACIGALUPO, Enrique. Responsabilidad penal de las personas jurídicas y prevención de los riesgos de su responsabilidad. **Revista de Derecho Penal**, Buenos Aires, n. 1, p. 45-58, 2010. p. 56.

<sup>610</sup> NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e compliance no setor público. *In*: PAULO, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 359.

eficaz<sup>611</sup>. Verifica-se que já há um *criminal compliance* sendo implantado na administração pública nacional por meio dos instrumentos dos programas de integridade, que, não obstante serem mais amplos, prestam-se também a atuar na esfera penal. Assim, retroceder nesse caminho seria algo por demais incoerente, mormente quando se exige das empresas esse cuidado, parecendo claro que a administração pública tem muito a ganhar com a institucionalização desse controle específico para cada órgão por meio do *public compliance*<sup>612</sup>.

Seja diante dos inúmeros casos de irregularidades praticadas contra a administração pública que são descobertos, como exemplo os três narrados no início desse trabalho, seja pelo efetivo exercício de cidadania em que se exige transparência e probidade, é necessário que se busque a solidificação de uma cultura de *compliance* na administração pública<sup>613</sup>. E não parece haver fórmula mais adequada do que a implantação do programa de *compliance* público. Não se trata de imaginar que com a adoção do programa, todos os desvios éticos e de legalidade estarão controlados, mas de dotar a administração pública de um importante mecanismo de controle.

---

<sup>611</sup> Destaque-se que sequer quanto à iniciativa privada são encontrados estudos empíricos capazes de comprovar a eficácia do *compliance* para o controle da criminalidade econômica. Cita-se, por exemplo, a pesquisa de Blanco Cordero que analisou a eficácia da imposição dos deveres de *compliance* para a prevenção do delito de lavagem de dinheiro na Espanha. Citando a obrigação de que as instituições mantenham controles internos e prestem informações de transações suspeitas, conclui que, não obstante os custos envolvidos, não há como concluir que o mecanismo é eficaz ao que se propõe. Refere, ainda, que o efeito que tem a comunicação de operações suspeitas é superestimado. *In*: BLANCO CORDERO, Isidoro. Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales. Estudio del cumplimiento normativo (compliance) desde una perspectiva criminológica. **Eguzkilore**: zientzia kriminologikoen aldizkari elektronikoa: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, San Sebastian, n. 23, p. 117-138, 2009.

<sup>612</sup> BREIER, Ricardo. **Implementação de programas de compliance no setor público é um desafio**. 2015. s.p.

<sup>613</sup> O *compliance* é uma referência para a proeminente mudança que contribuirá fortemente para que o Brasil retome o seu progresso e desenvolvimento guiado por uma gestão pública transparente, proba, justa, responsável, comprometida, sustentável e eficiente, sendo que agora, com uma direção a seguir: o *compliance* público como o caminho para a integridade na administração pública. *In*: NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e compliance no setor público. *In*: PAULO, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 368-369.

## CONCLUSÃO

Como visto, o tema *compliance* está presente na realidade de diversas áreas, não sendo trabalhado apenas pelas ciências jurídicas. Ademais, os programas se proliferaram no ambiente das grandes empresas antes mesmo que a literatura pudesse compreender com exatidão o fenômeno.

Não há um conceito totalmente aceito e tampouco fórmula pronta para sua elaboração, devendo ser adotado um programa específico para cada organização, considerando suas peculiaridades, como porte, regime jurídico, ramo em que atua, etc. De toda maneira, é possível reconhecer, por meio da doutrina e dos regulamentos, que há uma certa padronização quanto aos seus elementos.

Os programas de *criminal compliance* surgiram no contexto das grandes empresas privadas, vinculados a busca de afastamento ou mitigação da responsabilidade penal da pessoa jurídica e de seus dirigentes. Sua feição é especialmente preventiva, com o intuito de evitar a ocorrência de delitos no âmbito da organização. Contudo, possui também mecanismos reativos.

Seguindo uma tendência internacional de busca pela ética pública e controle da corrupção, além da modernização da gestão pública, o Brasil trouxe para o âmbito da administração estatal as noções de governança e a instituição de um sistema de integridade, tendo a CGU como órgão central. Nesse contexto, foi determinada a implantação obrigatória dos denominados programas de integridade pelos órgãos e entidades que compõe a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Obrigação essa que se estende também às empresas públicas e sociedades de economia mista apontadas pela Lei das Estatais.

Considerando os princípios que norteiam a administração pública, em especial da legalidade e da supremacia do interesse público, já havia na estrutura administrativa órgãos de controle, seja interno, seja externo. Assim, pode-se questionar acerca da necessidade da instituição de uma área de *compliance* na administração pública. Igualmente por se tratar de conceitos originados e desenvolvidos no ambiente privado pode-se questionar acerca de sua compatibilidade com a esfera pública.

No que diz respeito à necessidade, os três casos narrados no início desse trabalho são exemplos claros de que o modelo de controle que vinha sendo adotado não estava sendo eficaz. Nenhum dos casos traz a imagem de um sistema criminoso

complexo e requintado. Ao contrário, tratam-se de oportunidades delitivas surgidas em atividades corriqueiras na administração pública e cuja consumação foi facilitada pela ineficiência (ou inexistência) de sistema de controle preventivo, aliada, nos dois primeiros casos, à falta de ética e busca de vantagem indevida por parte dos servidores envolvidos.

Nesse contexto, reconhece-se que a adoção de um instrumento como o *criminal compliance*, compreendido pela noção do programa de integridade, é necessária para o controle dos desvios na e contra a administração pública. A possível sobreposição de órgãos de controle não se revela um empecilho, na medida em que, no modelo que está sendo difundido na administração pública federal, a UGI não será responsável por todo o controle, mas centralizará as informações e coordenará as ações de integridade, em constante contato com as demais áreas, como gestão de riscos, ouvidoria e correição.

Da mesma forma, é plenamente compatível com a estrutura administrativa. Ao contrário da objeção colocada por alguns autores quanto à implantação nesse ambiente, já que considerado pela maioria da doutrina como expressão da autorregulação, tem-se que isso não é suficiente para decretar sua incompatibilidade. Isso porque, ainda que seja reconhecido como decorrente do processo de autorregulação regulada, essa encontra limites claros na norma estatal, não podendo ir além desta e servindo, ao fim e ao cabo, para concretizá-la.

Ademais, os fins buscados pelo programa de *compliance*, notadamente quanto ao estabelecimento de uma cultura ética e de prevenção de ilícito, além da amplitude de seus elementos, que incluem análise e gestão de riscos, orientação e treinamento, detecção de irregularidades, não ostentam incompatibilidade com os fins buscados pela administração pública. Ao contrário, todos esses, quando aplicados à essa, apontam para a direção do interesse público.

Desta forma, tem-se um importante instrumento com potencial para modernizar a administração pública, com nova mentalidade de gestão, com foco na governança e constante atualização. Traz noções até então quase estranhas à máquina administrativa, como análise e gestão de riscos. Amplia sobremaneira o horizonte do controle preventivo e possibilita a execução desse de forma coordenada, com compartilhamento de informações e experiências.

É claro que se pode imaginar diversos problemas surgindo quando da efetiva implantação dos programas de integridade na administração pública federal. Até o

momento a iniciativa ainda é bastante incipiente e não há como fazer um retrospecto prático capaz de verificar os seus efeitos. De toda maneira muitos órgãos e entidades já têm um programa de integridade aprovado, com indicação da UGI respectiva<sup>614</sup>. Não se verifica, contudo, na prática, a ampla difusão desses programas, com a devida orientação e treinamento dos servidores, como idealizado pela norma. Até o momento, a impressão é que se está diante de diversos protocolos de intenções, não inseridos no cotidiano das unidades. Ainda não se tem conhecimento de atuação efetiva de UGI com base no programa de integridade, seja em efetiva detecção de irregularidade, seja apenas para difusão de valores éticos.

De toda maneira, pode-se imaginar desafios quanto ao comprometimento da alta administração, mormente porque em muitos órgãos (ministérios, secretarias estaduais, etc.) e entidades (autarquias e fundações), os cargos de chefia são de livre nomeação e exoneração, não havendo como evitar as ingerências políticas, em maior ou menor grau. Da mesma forma, a falta da necessária estrutura para o desempenho da missão da UGI pode se tornar um empecilho ao bom desenvolvimento do programa. Ainda assim, os benefícios que podem trazer parecem ser superiores aos problemas que podem ser gerados, sendo que ambos somente poderão ser constatados mediante análise prática a ser realizada após, no mínimo, alguns anos de atividade.

Assim como a implantação do programa de integridade pela administração pública é uma realidade nova, o estudo do tema também o é. Especialmente a partir da publicação do Decreto n. 9.203/17 começaram a aparecer mais trabalhos a respeito. No caso brasileiro, a utilização desse instrumento na esfera pública parece ser majoritariamente aceita e recomendada pelos autores que se propõe ao seu estudo, normalmente focado na necessidade de controle da corrupção. Há até mesmo um certo entusiasmo com os resultados que pode trazer, ainda que não exista estudo prático para embasá-lo. Veja-se que sequer há suficiente pesquisa empírica acerca do controle da criminalidade empresarial a partir do programa de *compliance* aplicado às empresas que possa ser transposto para a realidade da administração pública.

---

<sup>614</sup> Como exemplo tem-se o caso da Advocacia-Geral da União, que teve seu programa estabelecido por meio da Portaria AGU n. 345, de 29 de novembro de 2018. *In*: BRASIL. Advocacia-Geral da União. Portaria n. 345, de 29 de novembro de 2018. Programa de Integridade da Advocacia-Geral da União. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 4, 30 nov. 2018. Seção 1, p. 9.

Assim, ainda é muito cedo para se imaginar quais serão os resultados do programa de integridade pública, mas se bem compreendido, trabalhado e desenvolvido, o instrumento pode ser de grande utilidade. O modelo proposto no caso da administração pública federal parece apto a cumprir com parte do que se propõe, mas obviamente não está imune a críticas. Não obstante tratar de diversos temas, não incluiu como parte do programa a individualização das atribuições, a descomplexação da complexidade da estrutura. Seria de suma importância que os programas de integridade esclarecessem o que os normativos legais colocam como atribuições de cada cargo público. Desta forma, por meio de uma atuação educativa, cada agente poderia ter a melhor noção possível acerca de suas responsabilidades.

Além disso, a ausência de fixação de mandato para o responsável pela UGI e o poder de decisão sobre sua indicação que detém o chefe do executivo podem conduzir à inefetividade do programa. Desta forma, tem-se que a escolha por meio de processo seletivo com critérios objetivos, dentre os servidores estáveis, com mandato para o exercício do cargo, só podendo ser impedido de continuar com base em hipóteses legalmente previstas, seria a melhor solução desde logo.

Ademais, é certo que a adoção do programa não vai criar por si só uma cultura de conduta ética na administração pública. Percebe-se que os programas de *compliance* somente foram difundidos na esfera privada porque há incentivos para tanto, sejam positivos (boa reputação perante o mercado), sejam negativos (evitar ou minorar sanção penal ou administrativa), mas até o momento não se sabe do seu verdadeiro impacto sobre a criminalidade empresarial. Na esfera pública, inobstante a obrigatoriedade de implementação, não se verifica responsabilização do gestor que deixar de fazê-lo. Da mesma forma não se encontra penalização àquele que, ainda que o institua, não dote a unidade de integridade com o instrumental necessário para a adequada realização de seu mister. Assim, não havendo qualquer espécie de sanção para a não implementação ou implementação defeituosa e injustificada do programa de integridade, é de ser reconhecido um risco sério à sua existência e eficácia.

Desta maneira, compartilha-se com reservas do entusiasmo pela implementação do *criminal compliance* pela administração pública comumente encontrado nos estudos do tema, reconhecendo que se trata de um importante instrumento para a modernização da gestão pública. Admite-se que tem o potencial

de auxiliar para que o gestor realize as melhores escolhas, bem como para transformar o controle preventivo de boas práticas em realidade.

Contudo, muito ainda precisa ser discutido e aprimorado quanto ao tema do presente trabalho. Há conceitos que podem ser trabalhados e focos em determinados delitos, em especial aqueles com maior possibilidade de dano ao erário, que podem ser potencializados. Talvez até mesmo a implantação de um programa específico para área criminal, abrangendo os riscos de crimes praticados não apenas pelos agentes públicos, mas também pelos particulares contra a administração.

Há, ainda, desdobramentos que somente a discussão teórica ancorada na experiência prática poderá trazer, como a responsabilidade do titular da UGI e a realização de investigações internas no âmbito do serviço público. Será possível atribuir ao responsável pela UGI a responsabilidade penal por omissão imprópria em caso de delito praticado que não foi detectado por deficiência de atuação de sua unidade? Os limites de uma investigação interna coordenada pela unidade de integridade são os mesmos reconhecidos para as investigações privadas no âmbito das empresas ou as informações a que tem acesso a administração pública podem ser utilizadas, salvo as que necessitam de autorização judicial?

Nesse contexto, não obstante a massiva produção doutrinária acerca do *compliance* criminal no âmbito privado, ainda que pouco focada na análise dos resultados a que o programa se propõe, entende-se que, quando pensado para a administração pública, o tema ainda carece de aprofundamento. Da mesma maneira, até por se tratar de regulamentação recente, o estudo do modelo adotado pela administração pública federal carece de discussão mais robusta e aprofundada, complementada pela experiência prática, até o momento desconhecida.

Busca-se aqui, em suma, contribuir para o amplo debate que ainda precisa ser travado acerca do modelo de *criminal compliance* a ser implementado pela administração pública nacional, partindo-se do referencial teórico encontrado em doutrina e das noções específicas constantes dos programas de integridade.

## REFERÊNCIAS

ACUÑA, Jean Pierre Matuz. La certificación de los programas de cumplimiento. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo. NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 145-154.

ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book.

AROCENA, Gustavo A. Acerca del denominado criminal compliance. **Revista Crítica Penal y Poder**, Barcelona, n. 13, p. 128-145, out. 2017.

\_\_\_\_\_; CESANO, José D. **Responsabilidade penal empresarial y criminal compliance**. Buenos Aires, Hammurabi, 2019.

AYRES, Carlos Henrique da Silva. Programas de compliance no âmbito da Lei nº 12.846/2013: importância e principais elementos. **Revista do Advogado**, São Paulo, v. 34, n. 125, p. 42-50., dez. 2014. Disponível em: [http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=107207](http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=107207). Acesso em: 04 dez. 2019.

BACIGALUPO, Enrique. **Compliance y derecho penal**. Cizur Menor: Aranzadi, 2011.

\_\_\_\_\_. Responsabilidad penal de las personas jurídicas y prevención de los riesgos de su responsabilidad. **Revista de Derecho Penal**, Buenos Aires, n. 1, p. 45-58, 2010. Disponível em: [http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=92942](http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=92942). Acesso em: 13 ago. 2020.

BAUTISTA, Emanuel Gonzalez. Public Compliance Programs (Programas Públicos De Cumplimiento). Hacia La Prevención De Los Delitos De Corrupción Mediante El Control Interno De Las Organizaciones Públicas. **Revista de Derecho Penal y Criminología**, 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/38768306/\\_Public\\_Compliance\\_Programs\\_Programas\\_Públicos\\_de\\_Cumplimiento\\_.Hacia\\_la\\_prevención\\_de\\_los\\_delitos\\_de\\_corrupción\\_mediante\\_el\\_control\\_interno\\_de\\_las\\_organizaciones\\_públicas](https://www.academia.edu/38768306/_Public_Compliance_Programs_Programas_Públicos_de_Cumplimiento_.Hacia_la_prevención_de_los_delitos_de_corrupción_mediante_el_control_interno_de_las_organizaciones_públicas). Acesso em: 03 mar. 2020.

BENEDETTI, Carla Rahal. **Criminal compliance**: instrumento de prevenção criminal corporativa e transferência de responsabilidade penal. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

BLANCO CORDERO, Isidoro. Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales. Estudio del cumplimiento normativo (compliance) desde una perspectiva criminológica. **Eguzkilore**: zientzia kriminologikoen aldizkari elektronikoa: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, San Sebastian, n. 23, p. 117-138, 2009.

Disponível em: [http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=77585](http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=77585). Acesso em: 13 ago. 2020.

BOCK, Dennis. Compliance y deberes de vigilancia en la empresa. *In*: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; ORTIZ DE URBINA GIMENO, Íñigo (Eds.). **Compliance y teoría del Derecho Penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 107-124.

BOND, Letycia. **INSS cria gerência de compliance para garantir cumprimento leis e normas**. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/inss-cria-gerencia-de-compliance-para-garantir-cumprimento-de-leis-e-normas>. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Portaria n. 345, de 29 de novembro de 2018. Programa de Integridade da Advocacia-Geral da União. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 4, 30 nov. 2018. Seção 1, p. 9. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/planos-de-integridade/arquivos/agu-advocacia-geral-da-uniao.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional. Acórdão CRSFN 11465/15. Recurso Voluntário 13474-LD. Relatora: Adriana Cristina Dullius Britto. Brasília, DF, 24 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/crsfn/ementasacordaos.html>. Acesso em: 02 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional. Acórdão CRSFN 136/17. Recurso Voluntário 14.018. Relator: Valdir Quintiliano da Silva. Brasília, DF, 23 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/crsfn/ementasacordaos.html>. Acesso em: 02 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais**: Orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2015. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia\\_estatais\\_final.pdf/@@download/file/guia\\_estatais\\_final.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf/@@download/file/guia_estatais_final.pdf). Acesso em: 02 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Guia de Integridade Pública**: Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia-de-integridade-publica.pdf/@@download/file/guia-de-integridade-publica.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Guia prático das unidades de gestão da integridade**: Orientações para instituição, aperfeiçoamento e uniformização nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/unidades-de-gestao.pdf/@@download/file/unidades-de-gestao.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Manual Prático de Avaliação do Programa de Integridade em PAR**. Brasília: Ministério da Transparência; Controladoria-Geral da União, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/manual-pratico-integridade-par-pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Painel Integridade Pública**. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>. Acesso em: 17 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria n. 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 4, 7 jan. 2019. Seção 1, p. 40. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864). Acesso em: 02 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria n. 909, de 07 de abril de 2015. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 66. 8 abr. 2015. Seção 1, p. 3. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria\\_cgu\\_909\\_2015.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_909_2015.pdf). Acesso em: 09 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria Conjunta n. 4, de 9 de agosto de 2019. Define os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito da Controladoria-Geral da União e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, ed. 155, 13 ago. 2019. Seção 1, p. 53.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Instituto Nacional do Seguro Social. Presidência da República. Portaria n. 3.212, de 10 de dezembro de 2019. Institui o Programa de Integridade do Instituto Nacional de Seguro Social. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 11 dez. 2019. Seção 1, p. 129.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência. Controladoria Geral da União. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade**: Orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Ministério da Transparência; Controladoria Geral da União, 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Guia Prático de implementação de programa de integridade pública**: Orientações para a administração pública, federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Ministério da Transparência; Controladoria Geral da União, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/integridade-2018.pdf/@@download/file/integridade-2018.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Manual para Implantação de Programas de Integridade:** Orientações para o setor público. Brasília: Ministério da Transparência; Controladoria-Geral da União, 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf/@@@download/file/manual\\_profip.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf/@@@download/file/manual_profip.pdf). Acesso em: 02 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria n. 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 26 abr. 2018. Seção 1, p. 81.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Portaria Interministerial n. 127, de 04 de agosto de 2016. Regulamenta o disposto no art. 9º da Medida Provisória nº 739, de 7 de julho de 2016. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, ed. 150., 05 ago. 2016. Seção 1, p. 34.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento Orçamentário e Gestão. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta n. 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, ed. 89., 11 maio 2016. Seção 1, p. 14.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Decreto Legislativo n. 152, de 2002. Aprova o texto final, após modificações de cunho vernacular, em substituição àquele encaminhado pela Mensagem 1.259, de 1996, da Convenção Interamericana contra a Corrupção, concluída originalmente em Caracas, em 29 de março de 1996. **Diário Oficial do Senado Federal** [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 10 fev. 2000. p. 2007.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 548.181/PR. Recurso Extraordinário. Direito Penal. Crime Ambiental. Responsabilidade penal da pessoa jurídica. Condicionamento da ação penal à identificação e à persecução concomitante da pessoa física que não encontra amparo na constituição da República. Relatora: Min. Rosa Weber. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 30 out. 2014, p. 464. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur282384/false>. Acesso em: 05 maio 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Súmula nº 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 15 junho 1970, p. 2437.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. Versão. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (4. Região). **Ação Penal n. 5005032-55.2015.4.04.7006/PR**. Apelante: D. L., J. L. B., R. T. S. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Leandro Paulsen. Porto Alegre, 6 de fevereiro de 2019. Disponível em: [https://eproc.jfpr.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=701505409851688760054299804921&evento=811&key=c682e8f9935170a3b7b7c77fdc88176c0267cf41fcf86831d2f208893b3a4a35&hash=2d564fc2f87a10a8a2d31d4c0a154409](https://eproc.jfpr.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=701505409851688760054299804921&evento=811&key=c682e8f9935170a3b7b7c77fdc88176c0267cf41fcf86831d2f208893b3a4a35&hash=2d564fc2f87a10a8a2d31d4c0a154409). Acesso em: 02 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Apelação Criminal n. 5002944-62.2016.4.04.7118/RS**. Apelante: A. G. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Claudia Cristina Critofani. Porto Alegre, 22 de outubro de 2019. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40001254357&versao\\_gproc=4&crc\\_gproc=a7affb3e&termosPesquisados=Y2FyYXRlciBjb21wZXRpdGl2byBsaWNpdGFjYW8=](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40001254357&versao_gproc=4&crc_gproc=a7affb3e&termosPesquisados=Y2FyYXRlciBjb21wZXRpdGl2byBsaWNpdGFjYW8=). Acesso em: 02 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da Segunda Região (2. Região). **Apelação Criminal n. 0001405-89.2006.4.02.5102/RJ**. Embargante: J. R. A., C. J. R. F., H. R. S., A. M. A. Embargado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Paulo Espírito Santo. Rio de Janeiro, 15 de agosto de 2018. Disponível em: [https://www10.trf2.jus.br/consultas?q=0001405-89.2006.4.02.5102&adv=1&site=v2\\_jurisprudencia&client=v2\\_index&proxystylesheet=v2\\_index&lr=lang\\_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&base=JP-TRF](https://www10.trf2.jus.br/consultas?q=0001405-89.2006.4.02.5102&adv=1&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&base=JP-TRF). Acesso em: 02 dez. 2019.

BREIER, Ricardo. **Implementação de programas de compliance no setor público é um desafio**. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-ago-20/ricardo-breier-compliance-setor-publico-desafio-pais>. Acesso em: 08 ago. 2020.

BRITO, Teresa Quintela de. Relevância dos mecanismos de “compliance” na responsabilidade penal das pessoas colectivas e de seus dirigentes. **Anatomia do Crime**, Coimbra, n. 0, p. 75-91, jul./dez. 2014.

BUONICORE, Bruno Tadeu; LEONHARDT, Daniel. Breves linhas de reflexão sobre criminal compliance. **Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal**, São Paulo, v. 14, n. 81, p. 109-113, ago./set. 2013.

BUSATO, Paulo Cesar. Criminal compliance: relevância e riscos. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 28, n. 3, p. 441-468, 2018.

\_\_\_\_\_. **Direito Penal: Parte Geral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CARDOSO, Debora Motta. **Criminal compliance na perspectiva de Lei de Lavagem de Dinheiro**. São Paulo: LiberArs, 2015.

CARVALHO, Bruno Fernandes. **Compliance criminal**: uma análise sobre os aspectos fundamentais. São Paulo: Liber Ars, 2019.

COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada?. *In*: SILVA SÁNCHEZ, Jesus-Maria (Dir). **Criminalidad de empresa y compliance** – prevención y reacciones corporativas. Barcelona: Atelier, 2013. p. 43-76.

COELHO, Claudio Carneiro Bezerra Pinto. Compliance na administração pública: uma necessidade para o Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Jaboaão dos Guararapes, v. 3, n. 1, p. 75-95, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://revistas.faculdadeguanambi.edu.br/index.php/Revistadedireito/article/download/103/21/>. Acesso em: 30 mar. 2020.

CÓRCOLES, Isabel Gallego. La prevención de la corrupción en la contratación pública. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto; NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 61-92.

COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

DARNACULLETA GARDELLA, Ma Mercè. **Derecho administrativo y autorregulación**: la autorregulación regulada. 2002. 732 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Departamento de Direito Público, Universidade de Girona, 2002.

DEMATTE, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denys Pessanha. Estruturação de sistemas de integridade na administração pública direta federal: uma necessidade contemporânea. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 63-81.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DÍAZ GÓMEZ, Andrés. El modelo de responsabilidad de las personas jurídicas tras la LO 5/10. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**, Granada, n. 13, p. 1-28, jan./dez. 2011. Disponível em: <http://criminet.ugr.es/recpc/13/recpc13-08.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

ESTELLITA, Heloisa. **Responsabilidade Penal dos Dirigentes de Empresas por Omissão**: estudo sobre a responsabilidade omissiva imprópria de dirigentes de sociedades anônimas, limitadas e encarregados de cumprimento por crimes praticados por membros de empresa. São Paulo: Marcial Pons, 2017.

ESTEVE PARDO, José. **Autorregulación** – Genesis y Efectos. Navarra: Arazandi, 2020.

FEIJÓO SÁNCHEZ, Bernardo José. Sobre a "administrativização" do direito penal na "sociedade do risco". Notas sobre a política criminal no início do século XXI. **Revista Liberdades**, São Paulo, n. 7, p. 23-61, ago. 2011. Disponível em: [http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=91265](http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=91265). Acesso em: 14 ago. 2020.

FERNÁNDEZ, Jorge Onrubia. La lucha contra la corrupción en el sector público: fiscalización, intervención y control económico-financiero. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto; NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 221-250.

FERRÉ OLIVÉ, Juan Carlos. Reflexiones en torno al compliance penal y a la ética en la empresa. **Revista Penal**, Valencia, n. 44, p. 61-80, jul. 2019. Disponível em: [http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=153927](http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=153927). Acesso em: 13 ago. 2020.

FORIGO, Camila Rodrigues. Controle da corrupção na Administração Pública: um perspectiva através do compliance. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 27, v. 153, p. 17-40, 2019.

GALLEGO SOLER, José-Ignácio. Criminal compliance y proceso penal: Reflexiones Iniciales. *In*: MIR PUIG, Santiago; CORCOY BIDASOLO, Mirentxu; GÓMEZ MARTÍN, Víctor (dir.). **Responsabilidad de la empresa y compliance** – Programas de prevención, detección y reacción penal. Madrid/Buenos Aires/Montevideo: Editorial IBdeF e Edisofer, 2014. p. 195-230.

GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. **A responsabilidade penal da pessoa jurídica: teoria do crime para pessoas jurídicas**. Traduzido por Carolina de Freitas Paladino, Cristina Reindolff da Motta e Natalia de Campos Grey. São Paulo: Atlas, 2015.

GONZÁLEZ FRANCO, José Angel; SCHEMMEL, Alexander; BLUMENBERG, Axel-Dirk. La función del penalista en la confección, implementación y evaluación de los programas de cumplimiento. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 155-164.

GUTIERREZ, Elena. Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 13, n. 25, p. 104-143, jul. 2018. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/politcrim/v13n25/0718-3399-politcrim-13-25-00104.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015.

ISO - INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 19600**: Compliance management systems: guidelines. Systèmes de management de la conformité – Ligens Directrices. 2014. Disponível em:

[https://portaldagestaoderiscos.com/wp-content/uploads/2017/12/ISO\\_19600\\_2014en.pdf](https://portaldagestaoderiscos.com/wp-content/uploads/2017/12/ISO_19600_2014en.pdf). Acesso em: 05 ago. 2020.

JENSEN, Michael; MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 0-77, out. 1976. Disponível em: [www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf](http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf). Acesso em: 12 out. 2019.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Traduzido por Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1994.

KLITGAARD, Robert. Contra la corrupción. **Finanzas y desarrollo**, Washington, v. 37, n. 2, p. 02-04, jun. 2000. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/06/pdf/klitgaar.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

KUHLEN, Lothar. Cuestiones Fundamentales de compliance y derecho penal. *In*: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (eds). **Compliance y teoría del derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 51-76.

LASCURAÍN, Juan Antonio. Compliancel, debido control y unos refrescos. *In*: ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTIN, Adán (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 111-135.

\_\_\_\_\_. Los programas de cumplimiento como programas de prudencia penal. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1/4, p. 95-115., jan./dez. 2015. Disponível em: [http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=138175](http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=138175). Acesso em: 09 dez. 2019.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 6. ed. São Paulo: Método, 2015.

LOBATO, José Danilo Tavares. Breves reflexões sobre o criminal compliance. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 53-76, abr./jun. 2019.

\_\_\_\_\_; PAULINO, Hélder Lacerda. Notas críticas acerca da relação entre criminal compliance e whistleblowing. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 23, n. 275, p. 4-5, out. 2015. Disponível em: [http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=125682](http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=125682). Acesso em: 12 ago. 2020.

MARIN, Gustavo de Carvalho. Criminalidade empresarial e problemas no estabelecimento de uma cultura de compliance no Brasil. *In*: SAAD-DINIZ, Eduardo; CASAS, Fabio; COSTA, Rodrigo de Souza (orgs). **Modernas técnicas de investigação e justiça penal colaborativa**. São Paulo: Liberars, 2015. p. 69-80.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista APGS**: administração pública e gestão social, Viçosa, v. 2, n. 1,

p. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em:  
<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015/2246>. Acesso em: 12 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Manual de administração pública**: enfoque en governanza, transparencia y ética en la gestión pública. São Paulo: Atlas, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. **Compliance**: concorrência e combate à corrupção. São Paulo: Trevisan, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, Instituto Brasileiro de Direito Público, 2008.

MENDONÇA, Grace Maria Fernandes. **Protocolos de compliance na administração pública e a necessária descorruptão**. 2019. Disponível em:  
<https://www.conjur.com.br/2019-fev-20/grace-mendonca-protocolos-compliance-administracao-publica>. Acesso em: 15 fev. 2020.

MESQUITA, Camila Bindilatti Carli de. O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1089 (25 de abril de 2018) da Controlaria-Geral da União (CGU). **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio 2019. Disponível em:  
<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/20587/21695>. Acesso em: 30 mar. 2020.

MILLER, Geoffrey Parsons. The compliance function: an overview. *In*: GORDON, Jeffrey N.; RINGE, Wolf-Georg (Eds). **The Oxford Handbook of Corporate Law and Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 981-1003. Disponível em:  
[http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload\\_documents/The%20Compliance%20Function%20an%20Overview.Miller.pdf](http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/The%20Compliance%20Function%20an%20Overview.Miller.pdf). Acesso em: 12 out. 2019.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. Auditoria governamental: classificação, conceito e peculiaridades. *In*: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo (Coord.). **Controle interno**: estudos e reflexões. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 23-39.

MONTANER FERNÁNDEZ, Raquel. El criminal compliance desde la perspectiva de la delegación de funciones. **Estudios penales y criminológicos**, Santiago de Compostela, n. 35, p. 733-782, 2015. Disponível em:  
[http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=148898](http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=148898). Acesso em: 28 abr. 2020.

MONTIEL, Juan Pablo. Cuestiones teóricas fundamentales del criminal compliance. **Revista En Letra**, Buenos Aires, v. 4, n. 7, p. 21-47, 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/38704086/CUESTIONES\\_TEÓRICAS\\_FUNDAMENTALES\\_DEL\\_CRIMINAL\\_COMPLIANCE](https://www.academia.edu/38704086/CUESTIONES_TEÓRICAS_FUNDAMENTALES_DEL_CRIMINAL_COMPLIANCE). Acesso em: 03 mar. 2020.

NASCIMENTO. Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e compliance no setor público. *In*: PAULO, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 343-371.

NEIRA, Ana María. La efectividad de los criminal compliance programs como objeto de prueba en el proceso penal. **Polít. crim.**, Santiago de Chile, v. 11, n. 22, p. 467-520, dez. 2016. Disponível em: [http://www.politicacriminal.cl/Vol\\_11/n\\_22/Vol11N22A5.pdf](http://www.politicacriminal.cl/Vol_11/n_22/Vol11N22A5.pdf). Acesso em: 14 ago. 2020.

NEVES, Edmo Colnaghi. **Compliance empresarial: o tom da liderança**. São Paulo: Trevisan Editora, 2018.

NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance sobre la prevención de la corrupción em las administraciones públicas. *In*: CALATAYUD, Manuel Maroto, NIETO MARTÍN, Adán (Dir.). **Public compliance prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014. p. 17-42.

\_\_\_\_\_. Fundamento e estrutura dos programas de compliance. *In*: NIETO MARTÍN, Adán (coord. edição espanhola); SAAD-DINIZ, Eduardo (coord. edição brasileira); GOMES, Rafael Mendes (coord. edição brasileira). **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. 2 ed. São Paulo: Tirant to Blanch, 2019. p. 131-154.

\_\_\_\_\_. Introducción. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 11-29.

\_\_\_\_\_. La privatización de la lucha contra la corrupción. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan. **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 191-210.

\_\_\_\_\_. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo em el derecho penal. *In*: KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Eds). **Compliance y teoría del derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 21-50.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2019.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PASTOR MUNÓZ, Nuria. La respuesta adecuada a la criminalidad de los directivos contra la propia empresa: ¿Derecho penal o autorregulación empresarial?. **InDret**: Revista para el Análisis del Derecho, Barcelona, v. 7, n. 4, p. 1-17, out./dez. 2006. Disponível em: <http://www.indret.com/pdf/380.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O compliance na administração pública: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração**. Leme, SP: JH Mizuno, 2019. E-book.

PIMENTA, José Roberto. Códigos de conduta e de ética no âmbito da administração pública direta. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book.

PORTO, Éderson Garin. **Compliance & governança corporativa: uma abordagem prática e objetiva**. Porto Alegre: Lawboratory, 2020.

ROLO, Nuno Miguel Cunha. Ética e gestão da ética na administração pública portuguesa. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 275-325.

ROMERO, Marta Muñoz de Morales. Programas de cumplimiento “efectivos” en la experiencia comparada. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Ádan. **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 211-230.

ROSSETI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ROTSCH, Thomas. Criminal Compliance. **InDret**: Revista para el Análisis del Derecho, Barcelona, n. 1, p. 1-17, jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Corrupção e criminal compliance. Trad. Raquel Lima Scalcon e Emilia Merlini Giuliani. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 31-54, 2019.

RUIVO, Marcelo Almeida. Corrupção e gestão fraudulenta: o financiamento ilícito de campanha por bancos públicos. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 111, p. 157-177, nov./dez. 2014. Disponível em: [http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=119787](http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=119787). Acesso em: 7 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. O bem jurídico do crime de corrupção passiva no setor público. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, v. 25, n. 1-4, p. 264-283, jan./dez. 2015. Disponível em: [https://www.academia.edu/33649518/O\\_bem\\_jurídico\\_do\\_crime\\_de\\_corrupção\\_pas\\_siva\\_no\\_setor\\_público](https://www.academia.edu/33649518/O_bem_jurídico_do_crime_de_corrupção_pas_siva_no_setor_público). Acesso em: 15 fev. 2020.

SAAD-DINIZ, Eduardo. Compliance sob a perspectiva da criminologia econômica. *In*: CUEVA, Ricardo Villas Bias; FRAZAO, Ana (Coord.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: F6rum, 2018. p. 167-191.

\_\_\_\_\_. Corrupção e compliance no Brasil. *In*: LOBATO, Jose Danilo Tavares; MARTINELLI, João Paulo Orsini; SANTOS, Humberto Souza Jorge (orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: Editora D'Placido, 2017. p. 721-747.

\_\_\_\_\_. Nova lei de lavagem de dinheiro no Brasil: compreendendo os programas de *criminal compliance*. **Revista Digital do IAB**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 100-107, 2013. Disponível em [https://www.academia.edu/33308037/SAAD\\_DINIZ\\_Eduardo\\_Nova\\_Lei\\_de\\_Lavagem\\_de\\_Dinheiro\\_no\\_Brasil\\_compreendendo\\_os\\_programas\\_de\\_criminal\\_compliance](https://www.academia.edu/33308037/SAAD_DINIZ_Eduardo_Nova_Lei_de_Lavagem_de_Dinheiro_no_Brasil_compreendendo_os_programas_de_criminal_compliance). Acesso em: 11 jul. 2020.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance Criminal - Revisão Teórica e Esboço de uma Delimitação Conceitual. *In*: SANTOS, Humberto Souza; MARTINELLI, João Pedro Orsini; LOBATO, José Danilo Tavares (Orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: D'Placido, 2018. p. 705-720.

\_\_\_\_\_. Panorama do compliance no Brasil: avanços e novidades. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book.

\_\_\_\_\_; FERRAZ JÚNIOR, Jairton. O controle penal da corrupção em debate. Compliance e as novas tendências de prevenção e combate à corrupção. **Revista de estudos criminais**, Porto Alegre, v. 18, n. 74, p. 99-113, 2019.

SANTOS, Maurício Januzzi. Criminal compliance: e o Direito Penal aplicado em seu viés preventivo. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**, São Paulo, v. 15, n. 29, p. 231- 235, jan./jul. 2012.

SANTOS, Humberto Souza; MARTINELLI, João Pedro Orsini; LOBATO, José Danilo Tavares (Orgs.). **Comentários ao Direito Penal Econômico Brasileiro**. Belo Horizonte: D'placido, 2017.

SARAIVA, Renata Machado. **Criminal compliance como instrumento de tutela ambiental**: a propósito da responsabilidade penal de empresas. São Paulo: LiberArs, 2018.

SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. São Paulo: LiberArs, 2016.

SCHMIDT, Andrei Zenker. **Direito Penal Econômico**: parte geral. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SCHÜNEMANN, Bernd. Do templo ao mercado? Como a justiça penal aparentemente transforma a teoria econômica do direito em prática, governo em governança e soberania em cooperação. Conferência realizada na Academia Bávara de Ciências na sessão de 30 de janeiro de 2009. *In*: SCHÜNEMANN, Bernd. **Estudos de direito penal, direito processual penal e filosofia do direito**. Trad. de Luis Greco. São Paulo: Marcial Pons, 2013. p. 298-323.

SIEBER, Ulrich. Programas de compliance en el derecho penal de la empresa. Uma nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). **El derecho penal económico en la era de la compliance**. Tirant lo Blanch: Valencia, 2013. p. 63-110.

\_\_\_\_\_; ENGELHART, Marc. **Compliance programs for the prevention of economic crimes: an empirical survey of german companies**. Berlin: Dunker & Humblot, 2014.

SILVA, Marco Aurélio Souza da. **Tribunais de contas: teoria e prática da responsabilização de agentes públicos e privados por infração administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SILVA SANCHEZ, Jesus-Maria. La responsabilidad penal de las personas jurídicas en Derecho Español. **Comunicaciones en propiedad industrial y derecho de la competencia**, Madrid, n. 65, p. 7-36, jan./abr. 2012.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, Direito Penal e Lei Anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SIMÃO, Valdir Moysés. Compliance na administração pública direta: a perspectiva do cidadão. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 391-405.

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. O controle da corrupção: desafios e oportunidades para o TCU. *In*: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; DANTAS, Arsênio José da Costa *et al* (Orgs.). **Sociedade democrática, direito público e controle externo**: Brasília, Tribunal de Contas da União, 2006. p. 333-356.

TIEDEMANN, Klaus. El derecho comparado en el desarrollo del derecho penal económico. *In*: ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTIN, Adán (Orgs.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 31-42.

\_\_\_\_\_. El concepto de derecho económico, de derecho penal económico y de delito económico. **Revista Chilena de Derecho**, Santiago de Chile, v. 10, n. 1, p. 67-68, 1983.

UNITED STATES SENTENCING COMMISSION. **Guidelines Manual**. 2018. Disponível em: <https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/2018/GLMFull.pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance**: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017.

VIANNA, Marcelo Pontes. Integridade governamental e o necessário fortalecimento do controle interno. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 167-183.

ZENKNER, Marcelo. Sistemas públicos de integridade: evolução e modernização da administração pública brasileira. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 185-200.

ZICHACK, Marcella Camila Volpato; NOCETI, Rodrigo Fagundes. Revisão de benefícios por incapacidade: controle interno e compliance na administração pública. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book.

ZILIOTO, Mirela Miró. A arte de exigir programas de compliance nas contratações públicas: ato de coragem ou loucura. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (coord.). *Compliance no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 251-273.

WABMER, Martin Paul. Criminal compliance. **Revista Penal**, Valencia, n. 44, p. 214-264, jul. 2019. Disponível em: [http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=153946](http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=153946). Acesso em: 13 ago. 2020.

WELLNER, Philip A. Effective compliance programs and corporate criminal prosecution. **Cardozo Law Review**, New York, v. 27, n. 1, p. 497-528, out. 2005. Disponível em: <https://www.friedfrank.com/siteFiles/Publications/CDB6714353B1B712D3A5DB85F508483E.pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
Pró-Reitoria de Graduação  
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar  
Porto Alegre - RS - Brasil  
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564  
E-mail: [prograd@pucrs.br](mailto:prograd@pucrs.br)  
Site: [www.pucrs.br](http://www.pucrs.br)