

## O compliance no Ministério Público

### *Compliance program in The Public Prosecution Service*

Artur de Brito Gueiros Souza<sup>1</sup>



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

---

**Resumo:** Discorre-se sobre os programas de compliance que estão sendo adotados pelas organizações de natureza pública, em especial por parte do Ministério Público. Para tanto, são expostas as teorias criminológicas explicativas dos desvios organizacionais, questões gerais de compliance na administração pública, bem como aspectos teóricos e práticos das normatizações dos programas e dos planos de integridade no Ministério Público brasileiro.

**Palavras-chave:** Criminologia organizacional; gestão de risco; programa de compliance; Ministério Público.

**Abstract:** This paper discusses the compliance programs that are being adopted by organizations of a public nature, especially by the Prosecution Office. For this purpose, the criminology theories explaining organizational deviations, general issues of compliance in the public administration, as well as theoretical and practical aspects of the regulation of compliance programs in the Brazilian Public Prosecution Service are exposed.

**Keywords:** Organizational Criminology; risk management; compliance program; Prosecution Service.

---

<sup>1</sup> Professor Titular de Direito Penal da Faculdade de Direito da UERJ, Doutor em Direito Penal pela USP e Pós-Doutor em Direito Penal Económico pela Universidade de Coimbra (UC). É Coordenador do Centro de Pesquisa em Crimes Empresariais e Compliance (CPJM) e membro do Ministério Público Federal (MPF), ocupando atualmente o cargo de Procurador-Chefe da Procuradoria Regional da República na 2ª Região (PRR2).

---

## 1. Introdução

Os programas de compliance ou integridade – nesse trabalho, expressões equivalentes – são uma realidade nas organizações.<sup>1</sup>

Inicialmente teorizados e colocados em prática na iniciativa privada, eles foram sendo transpostos, com as devidas matizações, para as administrações públicas dos diversos países. E isso ocorreu no embalo de uma política criminal de alcance internacional relacionada com a busca por uma maior eficiência para fazer frente ao fenômeno da corrupção ativa e passiva.<sup>2</sup>

A partir dessa política transnacional de combate à corrupção, razões diversas conspiraram a favor da introdução dos modelos de compliance no setor público<sup>3</sup>: (1) a elaboração ou, ao menos, a modernização de códigos de ética ou de boas práticas para guiar comportamento dos agentes no âmbito das organizações; (2) o mapeamento ou cartografia dos riscos decorrentes, direta ou indiretamente, das atividades organizacionais; (3) o comprometimento da alta administração em ser a primeira a cumprir com as regras estabelecidas pelo programa; (4) o estabelecimento ou aprimoramento dos canais de denúncia para recebimento de informações sobre irregularidades; (5) a criação de um sistema de proteção para o informante; e (6) a investidura de uma pessoa ou órgão com atribuição de fiscalizar o

---

<sup>1</sup> Sobre as origens, evolução, definição, conteúdo e terminologia do compliance: SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *Direito Penal Empresarial. Critérios de atribuição de responsabilidade e o papel do compliance*. São Paulo: LiberArs, 2021, *passim*.

<sup>2</sup> Cf. “Os organismos internacionais mobilizaram-se na prevenção e combate à corrupção, que se torna uma responsabilidade dos Estados de direito democráticos. Que estes, confrontados com a exigência e a necessidade de se protegerem contra o fenômeno – que mina a cidadania e a confiança dos cidadãos nas instituições, desencadeia prejuízos vultuosos ao nível económico e de justiça social e socava a democracia –, são chamados a assumir nos vários planos em que exercem as suas funções: legislativo, executivo e jurisdicional. Paradigmaticamente, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção estabelece, no seu Artigo 5-1, que cada Estado Parte ‘formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a transparência e a obrigação de render contas’.” (RODRIGUES, Anabela Miranda. *Public compliance e prevenção da corrupção*. In RCPJM, Vol. 01, N. 03, 2022, p. 46. Disponível em <https://rcpjm.cpjmu.uerj.br/revista/article/view/60/77>).

<sup>3</sup> Cf. “Los programas de cumplimiento pueden implantarse en cualquier tipo de organización y no sólo en empresas. También puede implantarse en administraciones públicas, en lo que se ha venido en llamar *public compliance* y que ha adquirido gran importancia en la lucha contra la corrupción y las malas prácticas administrativas.” (NIETO MARTÍN, Adán. *Compliance programs: una visión panorámica*. In RCPJM, Vol. 01, N. 03, 2022, p. 18. Disponível em <https://rcpjm.cpjmu.uerj.br/revista/article/view/58/75>).

atendimento das normas de conformidade por parte dos servidores ou por terceiros com os quais se estabeleçam negócios, dentre outras estratégias gerenciais dos riscos de integridade.<sup>4</sup>

Não se ignora que algumas dessas medidas já existiam em nossas administrações públicas, como, por ex., os setores encarregados das funções disciplinares (corregedorias) e de recebimento de notícias e reclamações (ouvidorias). Entretanto, faltava existir uma atuação coordenada e articulada entre as instâncias internas. E, nesse particular, o compliance pode ser considerado um “ovo de colombo” para o setor público brasileiro.

Vale sublinhar que não somente a administração em geral recebe os influxos da era compliance. O Ministério Público, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, encarregado da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, também está se reestruturando para acolher os aspectos positivos e relevantes desses arranjos normativos.

Dito isso, o *leitmotiv* do presente estudo consiste em discorrer sobre a inserção das estratégias de compliance nas estruturas organizacionais do Ministério Público. Para tanto, são feitas considerações criminológicas a respeito da *deviance* nas corporações de natureza pública ou privada. Em seguida, passa-se a análise das políticas de integridade nas administrações públicas e, em particular, no nosso sistema de justiça. A etapa final se debruça sobre o compliance no Ministério Público, abordando-se seus aspectos teóricos e práticos. Há, ainda, uma breve conclusão às reflexões apresentadas ao longo do texto.

## 2. As estruturas organizacionais crimínógenas

Um dos grandes enigmas criminológicos é decifrar o porquê de pessoas que se encontrem em determinadas organizações perpetrarem ilícitos. Essa indagação torna-se mais saliente por dois motivos: (1) em geral, é impensável para a maior parte das pessoas, em suas vidas particulares – isto é, fora do ambiente no qual se trabalha – praticarem tais infrações; e (2) normalmente, no processo de seleção dos integrantes dos quadros de uma organização, não se contratam pessoas de má reputação ou tidas como criminosas, mas, sim, aquelas que se supõem probas e honestas.

---

<sup>4</sup> Risco de integridade compreende os eventos que configuram ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção. Os riscos para a integridade podem ser causa, evento ou consequência de outros riscos, tais como financeiros, operacionais ou de imagem (BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Portaria n. 1.089/2018. Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade*. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União: Brasília, 2018, pp. 8-9).

Em outras palavras: por que boas pessoas se tornam maus funcionários?

Para responder a esta pergunta, foram sendo elaboradas e testadas teorias que compõem aquilo que se pode denominar de Criminologia Empresarial. Conforme exposto em maior profundidade em outro estudo,<sup>5</sup> são elas: (1) *teoria da associação diferencial*; (2) *teoria da técnica da neutralização de culpa*; (3) *teoria da escolha racional*; (4) *teoria da anomia*; e (5) *teoria das oportunidades delitivas*.

Com relação à primeira, desenvolvida por Edwin H. Sutherland – *Founding Father* da Criminologia econômica –, o comportamento transgressor, como qualquer outro, seria consequência de um processo de aprendizado que se desenvolve em um determinado grupo, processo este que pode destoar do observado na sociedade como um todo. Ou seja, é algo que se produz por intermédio da interação entre indivíduos associados por algum móvel. Quando, em tal grupo, o peso das definições favoráveis à violação da lei exceder o peso das definições favoráveis à sua obediência, o ilícito ocorrerá.<sup>6</sup> Nesse passo, ao ingressar em uma organização, seja pública ou privada, o indivíduo logo aprende, pela interação com os colegas que ali estão, as normas que deve ou não respeitar, da mesma forma que se aprende a postura que deve adotar, o tipo de roupa que deve vestir, as expressões linguísticas que deve utilizar (*l'argot*), e por aí vai. Essas “definições”, muitas delas não escritas, mas assimiladas pelo convívio intramuros, podem fazer com que o indivíduo deixe de lado seus valores prévios de honestidade ou de respeito à lei.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *A Criminologia Empresarial: Why good people do dirty work*. In *Criminalidade Econômica e Empresarial: Estudos em Homenagem ao Professor Artur Gueiros*. PANOEIRO, José Maria *et al.* (Org.). São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022, pp. 107 e segs.

<sup>6</sup> SUTHERLAND, Edwin H.; CRESSEY, Donald R. *Principles of criminology*. 11<sup>th</sup> New York: General Hall, 1992, pp. 88-90. Existem nove etapas da associação diferencial: (1) O comportamento criminoso é aprendido. (2) O comportamento criminoso é aprendido em interação com outras pessoas num processo de comunicação. (3) A parte principal da aprendizagem do comportamento criminoso ocorre em grupos próximos e íntimos. (4) Quando o comportamento criminal é aprendido, a aprendizagem inclui (a) técnicas para cometer o crime, que podem ser simples ou complexas, e (b) a direção específica dos motivos, racionalizações e atitudes. (5) A direção específica dos motivos e objetivos é aprendida a partir das definições de códigos legais favoráveis ou desfavoráveis. (6) *Uma pessoa se torna delinquente devido a um excesso de definições favoráveis à violação da lei em relação a definições desfavoráveis a violação da lei. Na visão de Sutherland, esse é o princípio basilar da sua teoria.* (7) As associações diferenciais podem variar em frequência, duração, prioridade e intensidade. (8) O processo de aprendizagem do comportamento criminal por associação com padrões criminais e anticriminais envolve todos os mecanismos envolvidos em qualquer outro tipo de aprendizado. (9) Embora o comportamento criminoso seja uma expressão de necessidades e valores gerais, o comportamento não criminal também é uma expressão das mesmas necessidades e valores. Por ex., ladrões geralmente roubam para a finalidade de obter dinheiro, mas da mesma forma pessoas honestas trabalham para a mesma finalidade de ganhar dinheiro (*Idem, ibidem*).

<sup>7</sup> Em prosseguimento a essa construção teórica, Ronald L. Akers desenvolveu a *teoria da aprendizagem social*. Segundo ela, além da associação diferencial, o comportamento criminal é aprendido: (1) pelas definições, que

A teoria da técnica de neutralização de culpa, desenvolvida por Gresham Sykes e David Matza, complementa a teoria da associação diferencial, porém enfatizando o aspecto subjetivo da prática da infração. Conforme o seu postulado, o ato criminoso ou desviante ocorre porque seus autores encontram uma forma de racionalizar o sentimento de culpa decorrente de violar as leis que eles, em tese, respeitam, justificando para si o seu cometimento.<sup>8</sup> Dentre as técnicas que mais têm relação com o ambiente organizacional, destacam-se: (1) *A negação da responsabilidade* – segundo ela, o dirigente, apesar de saber ser ilegal uma determinada conduta corporativa, não se enxerga como responsável, amiúde sob o argumento de que não a autorizou, só tendo expedido orientações ou metas gerais para o coletivo. O funcionário também pode se valer dessa teoria, não se sentindo responsável pelo ilícito que deu causa sob o argumento de que apenas realizou a tarefa para a qual fora contratado.<sup>9</sup> (2) *O apelo a lealdades superiores* – no caso, a técnica consiste em o agente inserir seu comportamento no contexto de algo maior, isto é, de fidelidade à organização; um compromisso moral que supera aquele de obediência à lei. Para o dirigente, é usual justificar essa “lealdade” argumentando estar agindo para o bem da firma, ganhar da concorrência ou com o propósito de garantir o emprego dos funcionários, assim por diante.<sup>10</sup> Para o empregado, essa técnica fornece o argumento de que ser leal à organização é, afinal de contas, o mais importante. Desse modo, priorizar a corporação se justificaria “plenamente”, o que relegaria a um plano secundário o dever de observância dos dispositivos legais.<sup>11 12</sup>

---

são os significados próprios de um determinado comportamento; (2) pelo reforçamento diferencial, i.e., as vantagens e inconvenientes que se imagina lograr com o ato; e (3) pela imitação observável em comportamento de outras pessoas, inclusive pelos meios de comunicação em massa. Assim, para Akers, a aprendizagem social se dá na interação de “grupos iguais”, como família, vizinhos, igrejas, escolas, mas se dá também em “grupos virtuais”, tais como *mass media*, Internet, redes sociais etc. Todo esse conjunto de interações fornece o contexto em que ocorre o comportamento criminoso ou desviante. (cf. AKERS, Ronald L. *Social Learning and Social Structure: A General Theory of Crime and Deviance*. Boston: Northeastern Press, 1998, p. 50).

<sup>8</sup> SYKES, Gresham; MATZA, David. *Techniques of Neutralization: A theory of Delinquency*. In *American Sociological Review*. Vol. 22, n. 6, 1957, pp. 664 e segs.

<sup>9</sup> Como dito em outra oportunidade: de cima para baixo, a técnica é “eu não sabia de nada” e, de baixo para cima, “eu só estava cumprindo ordens”, de sorte que, no oxímoro “irresponsabilidade organizada”, ninguém assume a culpa de nada. (SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *A criminologia empresarial...*, cit., p. 114).

<sup>10</sup> No livro *A Organização*, a jornalista Malu Gaspar alude à “ética da responsabilidade”, segundo a qual, para o empresário, a corrupção seria “ética” diante do interesse maior de pagar os salários dos empregados. (GASPAR, Malu. *A Organização. A Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020, pp. 52-53).

<sup>11</sup> SIMPSON, Sally S.; BENSON, Michael L. *Understanding White-Collar Crime. An Opportunity perspective*. 2<sup>nd</sup> Ed. New York: Routledge, 2015, pp. 186-187.

<sup>12</sup> Além dessas duas técnicas de neutralização de culpa, a Criminologia empresarial indica as seguintes: (1) *negação da vítima* e (2) *condenação dos condenadores*. Sobre o assunto: SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *A criminologia empresarial...*, cit., p. 114.

Outra hipótese explicativa do ilícito no âmbito organizacional provém da teoria da escolha racional. Gary Becker, ao resgatar do passado as ideias utilitaristas do *homo economicus* – desenvolvidas por Bentham e Beccaria –, sustentou que o ato criminal decorreria de uma decisão racional do indivíduo, tão racional como qualquer outra escolha da vida cotidiana.<sup>13</sup> Becker argumenta que a racionalidade aplicada à criminalidade significaria que a pessoa delinque devido ao potencial retorno financeiro ou outras recompensas advindas do ato, realizando um cálculo que levaria em consideração, como contraparte, a probabilidade de ser pego e condenado, bem como a sanção que poderia sofrer.<sup>14</sup> Ao ser transposta para a Criminologia, observa-se que numa organização existe toda uma infraestrutura que permite ponderar custos e benefícios, vantagens e desvantagens, deixando-se de lado, nesse cálculo utilitarista, considerações de natureza moral. Por outro lado, como bem observado por Adán Nieto, a psicologia social assinala que a atitude frente ao risco (aversão ao risco) é menor quando se toma decisões em grupo, o que supõe que, no marco de uma corporação, se a conduta delitativa é assumida conjuntamente, resulta mais fácil que apareça como “racional” a escolha favorável ao risco que ela implica.<sup>15</sup> Apesar dessa corrente explicativa ter estreita relação com o mundo dos negócios,<sup>16</sup> não se pode descartar a sua relevância para as *organizações públicas*, pois nelas também se efetuam cálculos e sopesamentos para o ato decisório levando-se em consideração, por ex., os vieses cognitivos.<sup>17</sup>

A teoria da anomia, na vertente desenvolvida por Robert King Merton, busca explicar a *deviance* através da análise das pressões sociais sobre os indivíduos. Segundo ela, a cultura dos Estados Unidos – ou, melhor dizendo, a cultura do capitalismo que prepondera em todo orbi – teria por característica a glorificação do êxito e do sucesso, em especial do sucesso monetário, ao passo que as estruturas sociais restringem o atingimento de tais objetivos. O contraste entre

---

<sup>13</sup> BECKER, Gary S. *Crime and Punishment: An Economic Approach*. The Journal of Political Economy. N. 76, p. 169 e segs.

<sup>14</sup> BECKER, Gary S. *Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior*. In The Journal of Political Economy. Vol 101. N. 3. Chicago: University of Chicago Press, 1993, pp. 386-388.

<sup>15</sup> NIETO MARTÍN, Adán. *Cumplimiento normativo, criminología y responsabilidad penal de personas jurídicas*. In Manual de cumplimiento penal en la empresa. \_\_\_\_ (Org.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, p. 55.

<sup>16</sup> Como observado por Guillaume Royer, o modelo econômico de Gary Becker, no sentido de que a violação à lei ocorre se o benefício potencial for superior ao custo suportável por conta desse ato, tem grande aptidão explicativa para a criminalidade empresarial, muito embora não se possa desprezar outros fatores que transcendem a um frio cálculo matemático. Consequentemente, a delinquência dos negócios pode se inserir dentro da dinâmica utilitarista. (ROYER, Guillaume. *L'efficience em droit pénal économique. Étude de droit positif à la lumière de l'analyse économique du droit*. Paris: LGDJ, 2009, p. 35).

<sup>17</sup> Sobre vieses cognitivos, vide nota de rodapé n. 33, adiante.

a cultura do triunfo e a realidade social de restrição pode conduzir as pessoas, bem como as organizações, a um quadro anômico, a partir do qual haveria várias formas de reação, dentre elas a “inovação” – *rectius*, a violação das normas – para superar as barreiras sociais.<sup>18</sup>

Levada para o Direito Penal Empresarial, a teoria da anomia serve para explicar as razões pelas quais os desvios teriam como um dos fundamentos a ideia de busca da vitória e da riqueza pela via da transgressão, quando inviável tal desiderato pelos caminhos da licitude. Nesse sentido, Nikos Passas sustenta que as corporações estão sob pressão constante para bater a concorrência e maximizar os lucros, razão pela qual, nesse ambiente anômico, recorrer ao ilícito ou à “inovação” é uma possibilidade que não pode ser por elas descartada. O mesmo vale para os indivíduos que almejam atingir os altos postos das corporações privadas ou públicas, pois muitos dos que estão embaixo querem ocupar o lugar dos que estão em cima; querem galgar os escalões superiores das estruturas administrativas; querem superar os obstáculos, muitas vezes por intermédio da máxima de que os fins justificam os meios. Nesse contexto, a tensão pelo êxito e sucesso é constante, o que explicaria o desvio em nome de uma organização.<sup>19</sup>

Finalmente, menciona-se a teoria das oportunidades delitivas que, de certo modo, complementa as anteriores, pois de nada vale existirem etiologias sobre o crime corporativo se, concretamente, não se aproveita de uma oportunidade para delinquir. Dessa maneira, considerando os diversos matizes dessa teoria,<sup>20</sup> tem-se que, na maioria dos casos, a chance para a prática de um crime se dá no curso das ações cotidianas, algumas delas desempenhadas no contexto profissional e organizacional. Pelo postulado das atividades rotineiras, o ilícito ocorre quando se tem (1) *uma pessoa motivada*; (2) *um alvo atrativo*; e (3) *a ausência de guardião idôneo*.<sup>21</sup> O “alvo” pode ser uma pessoa (vítima) ou o patrimônio alheio, e a expressão “guardião” significa qualquer anteparo que impeça ou dificulte o infrator chegar até ao seu alvo

<sup>18</sup> MERTON, Robert K. *Social Structure and Anomie*. In *American Sociological Review*. Vol. 3. N. 5, 1938, *passim*. Para o Autor, a “extrema ênfase na acumulação de riqueza como um símbolo de sucesso em nossa própria sociedade milita contra o controle eficaz dos modos institucionalmente regulados de adquirir fortuna. Fraude, corrupção, vício, crime, em suma, o catálogo completo de comportamentos proscritos, torna-se cada vez mais comum quando a ênfase na meta de sucesso culturalmente induzida se divorcia de uma ênfase institucionalmente coordenada.” (*Idem*, pp. 675-676)

<sup>19</sup> PASSAS, Nikos. *Anomie and corporate deviance*. In *Contemporary Crises*. N. 14, 1990, pp. 158 e segs.

<sup>20</sup> MANDENSEN, Tamara D. *Opportunities for White-Collar Crime*. In *The Oxford Handbook of White-Collar Crime*. Van Slyke, Shanna; Benson, Michael L.; Cullen, Francis T. (Org.). New York: Oxford University Press, 2016, pp. 384-387.

<sup>21</sup> COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus. *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*. In *American Sociological Review*. Vol. 44, 1979, pp. 588 e segs.

(por ex., um *gatekeeper*). No âmbito de uma organização, uma pessoa motivada pode encontrar as oportunidades delitivas no desempenho do seu trabalho cotidiano quando detecta um alvo atrativo e percebe a ausência ou deficiência de um sistema de proteção, como se verifica no caso de um compliance inexistente ou mal projetado.<sup>22</sup>

Demais disso, Diane Vaughan desenvolveu estudos relativos àquilo que se denomina de *normalização do desvio* nas grandes corporações.<sup>23</sup> Cuida-se de uma difundida cultura corporativa que, por uma série de fatores – dentre eles, a compartimentalização da cadeia de produção em múltiplos setores –, incorpora o desvio, que passa a fazer parte do cotidiano coletivo, condicionando os seus integrantes a agir consoante o padrão internalizado. Segundo aquela Autora, como a cultura corporativa afeta o que seus integrantes percebem como “racional” em um determinado momento, não há, necessariamente, “falha individual” na tomada de decisão. Sendo assim, *erro*, *má conduta* e *desastre* são consequências somente adjetivadas como “negativas” em retrospecto, passando despercebidas até então, em razão da cultura organizacional.<sup>24</sup>

Em síntese, depreende-se das teorias criminológicas – aqui resumidamente apresentadas –, que o contexto organizacional pode se tornar um ambiente criminógeno para os que nele trabalham. Conforme a célebre discussão entre “maças podres” e “barris podres” (*bad-apples vs. bad-barrels*), prevaleceria a ideia de que não existem pessoas necessariamente boas ou más, estando a “maldade” na moldura na qual elas estão inseridas. Importa dizer: presentes certos “impulsos”, qualquer um de nós poderia praticar um delito organizacional.<sup>25</sup> Tudo isso reforça e justifica o sistema de compliance nas corporações, pois, se há fatores que nelas acarretam uma cultura criminógena, a melhor saída parece ser a adoção de uma cultura de integridade.

<sup>22</sup> SOUZA, Artur de Brito Gueiros. A criminologia empresarial..., cit., pp. 119-121.

<sup>23</sup> VAUGHAN, Diane. *Challenger Launch Decision. Risky, Technology, Culture, and Deviance at NASA*. Chicago: University of Chicago Press, 1996, *passim*.

<sup>24</sup> VAUGHAN, Diane. *The Dark Side of Organizations: Mistake, Misconduct, and Disaster*. In *Annual Review of Sociology*. Vol. 25, 1999, p. 283.

<sup>25</sup> ZYGLIDOPOULOS, Stelio C.; FLEMING, Peter. *Organizational Self-Restraint*. In *The Oxford Handbook of White-Collar Crime*. VAN SLYKE, Shanna R.; BENSON, Michael; CULLEN, Francis T. (Ed.). New York: Oxford University Press, 2016, pp. 463-466. Em sentido contrário: “En los últimos años, sin embargo, cada vez son más los investigadores que, trabajando desde disciplinas y puntos de vista completamente distintos, llegan a la conclusión de que nuestra imagen negativa del ser humano requiere una profunda revisión. (...) Defender la bondad del ser humano es enfrentarse a los poderosos del mundo, porque, para ellos, una imagen esperanzadora del hombre es una amenaza, algo subversivo y sedicioso. Aceptar esa idea implicaría que no somos seres egoístas que han de ser controlados, regulados y domesticados desde arriba, y que necesitamos otro tipo de líderes. Una empresa con trabajadores motivados intrínsecamente no necesita gerentes. Una democracia con ciudadanos comprometidos no necesita políticos. (BREGMAN, Rutger. *Dignos de ser humanos. Una nueva perspectiva histórica de la humanidad*. Barcelona: Anagrama, 2021, pp. 41-42).

### 3. Questões gerais de compliance na administração pública

Como visto, a Criminologia tem se dedicado a explicar os desvios no âmbito das instituições, tanto aquelas da iniciativa privada como as de natureza pública. Não obstante a homogeneidade etiológica, existiriam circunstâncias próprias do setor público que seriam distintas das companhias particulares. Neste sentido, Matheus de Alencar e Mariana Matos Casemiro apontam as seguintes particularidades: (1) ao contrário das empresas, que têm o lucro como objetivo principal, a finalidade do poder público é atender a determinada demanda de natureza pública; e (2) as transgressões de servidores públicos são ações ou omissões que, usualmente, têm finalidade pessoal, sendo, assim, contrárias ao interesse público.<sup>26</sup>

Por conta disso, aqueles Autores asseveram que elaborar o compliance para a administração pública exige compreender seus objetivos, possibilidades e limitações. Assim, é necessário avaliar os problemas de efetividade (*enforcement*) na busca dos objetivos traçados, visando criar estruturas que, de fato, sirvam para prevenir infrações no interior das instituições.<sup>27</sup> Como remanesce tormentosa a questão da efetividade do compliance no setor privado, transplantá-lo pura e simplesmente para o setor público poderia tão-somente “mudar o problema de lugar”.<sup>28</sup>

Dessa feita, a primeira função do compliance público seria promover a medição do impacto positivo das estruturas de controle, com metodologia inspirada na análise de políticas públicas.<sup>29</sup> Em outras palavras, adotar uma *abordagem baseada em riscos*. Com efeito, a ênfase na análise de riscos é o passo inicial de qualquer programa de integridade privado ou público. Neste último, a perspectiva baseada em risco significa mensurar a capacidade de diminuir a

<sup>26</sup> ALENCAR, Matheus de; CASEMIRO, Mariana Matos. *Desafios de Integridade e Compliance na Administração Pública desde uma perspectiva baseada em evidências*. In Legitimidade e efetividade dos programas de compliance. Vol. IV. NIETO MARTÍN, Adán *et al.* (Org.). São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021, pp. 221 e segs.

<sup>27</sup> *Idem*, pp. 223 e segs. Sobre a questão do *enforcement* do compliance: SOLTES, Eugene. *Compliance programs*. Entrevista para o CPJM. Disponível em <http://www.cpbm.uerj.br/em-foco-entrevista-com-eugene-f-soltes/>.

<sup>28</sup> ALENCAR, Matheus de; CASEMIRO, Mariana Matos. *Desafios de Integridade...*, cit., p. 221. Os Autores citam a experiência negativa havida no Estado do Rio de Janeiro, onde, a despeito da promulgação de uma lei exigindo compliance para a contratação com o ente estadual (Lei nº 7753/2017), bem assim a edição de um decreto instituindo o programa de compliance na respectiva administração pública direta e indireta, (Decreto nº 46.745/2019) – teoricamente com uma cobertura normativa de “ponta-a-ponta” em matéria de compliance –, não houve, concretamente, a efetividade de tais aportes, haja vista os notórios escândalos de corrupção nas contratações emergenciais para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, que culminaram, inclusive, com o impeachment do então Governador do Estado. (*Idem*, pp. 232-233).

<sup>29</sup> *Idem*, pp. 224-228.

probabilidade da ocorrência de desvios na máquina pública. Com esse propósito, a métrica da efetividade pode fazer com que sejam propostos aprimoramentos e alinhamentos entre os setores do ente estatal, promovendo-se, assim, a gestão estratégica do risco institucional.<sup>30</sup>

Como exposto por Alencar e Casemiro, ao conduzir essa articulação, o compliance estaria em condições de atuar estrategicamente. Esta posição especial permite-lhe enfeixar os assuntos de relevância para a prevenção de infrações e de promoção de boas condutas na instituição. Além da medição da efetividade dos controles e a articulação intersetorial, o programa de integridade funciona como elemento catalisador das propostas de aprimoramento de todos os setores, bem como da promoção de cultura ética na instituição. Dentro dessa última função, seria necessário refletir sobre o retorno que o compliance pode trazer para o poder público. No caso, está a se falar da otimização dos valores da administração pública, considerando que a ética pública não é – necessariamente – a mesma ética dos negócios.<sup>31</sup> Portanto, o compliance público serviria como um maior incentivo para a ética pública, eficiência e *accountability*. Tendo isso em mente, seria possível estipular quais os impactos esperados com a estruturação de um programa de conformidade no setor público e, igualmente, se eles foram ou não atingidos.<sup>32</sup>

Ainda com relação ao estímulo da cultura ética, é certo que ela exige a comunicação dos pontos importantes do programa e das questões valorativas. Isso se dá com a difusão do conhecimento, formação de pessoal, realização de treinamentos, palestras e cobrança de compromissos com a instituição, sempre partindo-se da alta esfera para os escalões inferiores da organização. Com essas providências, afasta-se não somente o desconhecimento, como, também, as compreensões equivocadas que acarretam *vieses cognitivos*.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Considera *gestão de risco* o processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos. (Cf. art. 2º, inc. II, do Decreto Federal n. 9.203/2017).

<sup>31</sup> Cf. “Por ótica diversa, é preciso submeter a administração pública aos ditames da ética para possibilitar o resgate da confiança do povo nas instituições públicas e, principalmente, pela possibilidade de irradiar o efeito de modo a coibir desvios éticos dentro da comunidade. Em uma sociedade na qual os governantes não pautarem suas ações por regras éticas, como será possível exigir dos administrados o cumprimento de regras que a própria administração insiste em não observar?” (BARRILARI, Cláudia Cristina. *Crime empresarial, autorregulação e compliance*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 103).

<sup>32</sup> ALENCAR, Matheus de; CASEMIRO, Mariana Matos. *Desafios de Integridade...*, cit., pp. 224-228.

<sup>33</sup> Segundo Jesús-Maria Silva Sánchez e Íñigo Urbina Gimeno, *vieses cognitivos* são distorções que sofrem uma pessoa e que alteram a adequada percepção do significado daquilo que decide realizar. Dentre aqueles que podem afetar a tomada de decisão no interior de uma organização, arrolam-se: (1) o *viés de excesso de confiança*, que faz com que os agentes tendam a ter mais confiança do que deveria nas suas próprias capacidades (assim, um dirigente pode acreditar que é mais ético do que os seus concorrentes ou um auditor

Diante disso, o programa de integridade se apresenta como o centro de tomada de decisão, construção e propagação de valores fundamentais para o ente público. Dessa feita, ele trata de diversos temas, tais como conflitos de interesse, afastamento/isolamento de condutas personalistas ou voluntaristas em detrimento dos deveres institucionais, uso indevido da coisa pública, trato inadequado ou abusivo com servidores ou com o público externo etc.<sup>34</sup>

Sobretudo – e prosseguindo com as reflexões de Alencar e Casemiro –, a função mais inovadora do compliance público seria o fomento à *transparência efetiva*. Trata-se de um passo além da transparência passiva – que fornece informações requisitadas, na forma da lei – e da transparência ativa – que expõe as contas do poder público. A transparência efetiva é a que consegue levar ao cidadão interessado a informação mais relevante e qual o seu real significado, como, por ex., informações sobre o quanto se gasta e, também, sobre o porquê se gasta dessa ou daquela forma, bem como qual o retorno esperado com o gasto de dinheiro público. Desse modo, além de gerar valor positivo para os contribuintes, seria possível que este nível de transparência inibisse, dentre outras, as condutas relacionadas com o “esquecimento” da função pública, assim como os comportamentos fraudulentos e prejudiciais à coisa pública.<sup>35</sup>

Neste sentido, o art. 9º, da Lei n. 13.303/2016, ao dispor sobre o estatuto jurídico das “estatais”, determina que, dentre a gestão de risco e controle interno, seja adotado um *Código de Conduta e Integridade*, contendo: (1) princípios, valores e missão da organização, com regras de prevenção de conflito de interesse e de vedação de atos de corrupção e fraude; (2) instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do código de integridade; (3) canal de denúncias que possibilite o recebimento de informações sobre possível descumprimento das normas de integridade, ética e obrigacional; (4) mecanismos de proteção ao informante

---

pode se achar mais idôneo e rigoroso do que seus colegas de trabalho); (2) o *viés de excesso de otimismo*, que ocorre na medida em que um agente atuar em um ambiente arriscado, mas representa as consequências das suas ações com a expectativa de êxito e não do fracasso (um dirigente de empresa pode adotar condutas muito perigosas nos negócios); (3) a *ilusão de controle*, que se dá quando um sujeito crê que pode controlar determinadas situações nas quais, na realidade, o azar ou outros fatores alheios a sua vontade desempenham um papel decisivo (segundo aqueles Autores, se trata de um viés relativamente comum para quem trabalha em condições rotineiramente perigosas); e (4) o *viés de confirmação*, que consiste na resistência a mudança de opinião, ou seja, uma vez que o agente forma uma determinada opinião, ele se torna altamente crítico à uma nova informação que contradiga sua crença; em paralelo, ele aceita acriticamente – e de forma rápida – toda informação congruente com a sua (no mundo corporativo, isso ocorreria frequentemente com os advogados internos que resistiriam a revisão de suas opiniões jurídicas). (SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria; URBINA GIMENO, Íñigo Ortiz de. *Introducción al Derecho Penal Económico-Empresarial*. In Lecciones de Derecho Penal Económico y de la Empresa. Parte General y Especial. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria (Org.). Barcelona: Atelier, 2020, pp. 33-34).

<sup>34</sup> ALENCAR, Matheus de; CASEMIRO, Mariana Matos. *Desafios de Integridade...*, cit., pp. 243-244.

<sup>35</sup> *Idem, ibidem*.

(*whistleblower*); e (5) previsão de treinamento periódico sobre o código, para empregados e administradores, e, para estes, sobre a política de gestão de risco.

Em resumo, com a implantação do *public compliance*, espera-se que os novos arranjos normativos tenham a aptidão para aprimorar as nossas administrações públicas. Se, na iniciativa privada, a tônica do compliance é buscar a efetividade para prevenir ou, em havendo um ilícito corporativo, atenuar ou isentar a empresa do sancionamento estatal – *stick and carrot approach*<sup>36</sup> –, nas entidades públicas – onde prevalece o axioma do *societas delinquere non potest*<sup>37</sup> –, a sua ênfase é de buscar a efetividade para prevenir desvios, reforçando valores da ética pública e da boa governança, e para melhor atender ao interesse público da prestação de serviços de qualidade à coletividade.

#### 4. O compliance no âmbito das instituições brasileiras de justiça

Em janeiro de 2022 foi publicada a Resolução nº 757/2021, instituindo o *Programa de Integridade no Supremo Tribunal Federal (STF)*.<sup>38</sup> Segundo o referido estatuto, com a adoção do compliance, objetiva-se implementar um conjunto de medidas e ações institucionais sistematizadas voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de irregularidades administrativas, condutas ilícitas e desvios éticos, permitindo que vários instrumentos de gestão e controle passassem a ser vistos em conjunto, com abordagem e utilização sistêmicas.

Dentre os “Considerandos” dessa Resolução, destaca-se o alinhamento da Corte Suprema para com as recomendações internacionais acerca das estratégias de compliance no setor público. Isso importa na superação do foco das práticas isoladas de controle em prol da adoção de uma abordagem contextual e baseada em risco. Ademais, enfatiza-se que a integridade é essencial para a governança, salvaguardando o interesse público sobre o interesse

<sup>36</sup> Cf. “Isso quer dizer, a estratégia da imposição da sanção penal para as organizações empresariais, com o objetivo de incentivá-las a estabelecer mecanismos de compliance que, se eficazes, permitem o sancionamento mais brando, podendo chegar até mesmo a completa isenção da pena, como se verifica em alguns modelos legislativos. Esta orientação compreende as medidas pelas quais as empresas objetivam assegurar que sejam cumpridas as regras vigentes para elas e seus integrantes, bem como que eventuais infrações sejam descobertas e noticiadas, com a punição de seus autores.” (SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *Direito Penal Empresarial...*, cit., p. 69).

<sup>37</sup> Cf. “O fundamento mais importante que sustenta a impossibilidade de responsabilizar a pessoa jurídica de direito público denuncia o contrassenso de admitir a possibilidade de o Estado poder punir a si mesmo. Tal possibilidade de responsabilização estabelece o paradoxo de que o Estado que aplica a punição é o mesmo ‘Estado Criminoso’.” (GALVÃO, Fernando. *Teoria do crime da pessoa jurídica*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020, pp. 62-63).

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução STF n. 757, de 15 de dezembro de 2021*. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao757-2021.pdf>.

privado, de forma a contribuir para a entrega de valor de forma eficiente, com uma maior confiabilidade da sociedade nas instituições estatais. Faz-se menção ao alinhamento do programa de integridade para com o *Sistema de Governança* do STF, instituído pela Resolução nº 755/2021, que estabeleceu a promoção de comportamentos éticos e íntegros por parte das autoridades e servidores daquele Tribunal como uma das práticas do mecanismo de governança. Faz-se, ainda, referência aos riscos de ilícitos que podem existir nas interações entre o setor público e o setor privado nas várias etapas do processo decisório, especialmente em projetos de larga escala, que seriam particularmente vulneráveis à corrupção e à má gestão pública. Por fim, alude-se, justamente, ao *Programa* e ao *Plano de Integridade* como evidências firmes do comprometimento da liderança com valores e condutas relacionadas à integridade, promovendo a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de irregularidades administrativas, condutas ilícitas e desvios éticos.<sup>39</sup>

A propósito do *Plano de Integridade*, a Resolução nº 757 esclarece que ele é o documento que organiza as medidas a serem adotadas em determinado período pelo STF. Pode-se, dessa forma, afirmar que, enquanto o programa de compliance é a “espinha dorsal”, o seu plano é a “ferramenta de trabalho”, com os objetivos a serem atingidos em um determinado prazo, sendo revisto e reavaliado ao término do período estabelecido para a sua duração. Demais disso, a mencionada Resolução assinala que as diversas normas relativas aos processos e funções de integridade, emanadas no âmbito do STF, são consideradas parte integrante do sistema de compliance. Dessa forma, promove-se o alinhamento desse mecanismo com as normas e estruturas já existentes, o que evidencia a desnecessidade do programa “partir do zero”, visto que boa parte das funções esperadas já estavam sendo desempenhadas por setores preexistentes daquela instituição. O que faltava, de fato, era que os vários instrumentos de gestão e controle passassem a ser vistos em conjunto, com abordagem e utilização holística. Conforme consta do citado plano, “instituir um programa de integridade não significa tratar um assunto novo, mas servir-se de temas já conhecidos pela organização de forma sistematizada, orgânica e integrada.”<sup>40</sup>

Outro ponto importante da Resolução nº 757 foi a criação do *Comitê de Gestão da Integridade*. Cuida-se do órgão de apoio à governança e responsável pela implementação tanto do programa como do plano de compliance no STF, integrado por servidores de alto escalão da

---

<sup>39</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>40</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plano de integridade 2021-2022*. Brasília: STF, 2021, p. 6.

sua estrutura administrativa. Dentre as tarefas desse Comitê, destacam-se as seguintes: (1) coordenar a estruturação, a execução e o monitoramento do programa de integridade; (2) avaliar, propor, revisar e acompanhar as medidas de integridade previstas no plano de integridade do STF; (3) sugerir à alta administração do órgão a edição ou alteração de normas e orientações que disponham, parcial ou integralmente, sobre os processos e funções de integridade; (4) orientar os servidores com relação aos processos e funções da integridade sem prejuízo das competências específicas das unidades daquele tribunal; e (5) propor ações de treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao programa de integridade.<sup>41</sup>

Não somente o STF, mas outras instituições do nosso sistema de justiça também estão implementando programas de compliance. Nesse sentido, citem-se a Resolução nº 410/2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ),<sup>42</sup> e a Portaria nº 120/2019, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).<sup>43</sup>

Com relação a esta última, da leitura dos seus “Considerandos”, a adoção do compliance decorre: (1) do fato do Brasil ser signatário de convenções internacionais de prevenção e combate à corrupção, tais como as Convenções da OEA, da OCDE e da ONU; (2) dos cenários internacional e nacional com vistas ao alcance de uma cultura da integridade no Brasil, especialmente nas relações de trato dos recursos públicos; (3) da presença do CNMP na priorização dos estudos para desenvolvimento e implementação de um programa de integridade específico que, inclusive, possa servir de base para ser replicado pelas unidades e ramos do Ministério Público brasileiro; (4) do fato de que não se trata da criação de um instrumento gerencial novo, mas sim da identificação, evidenciação e sistematização das estruturas de gestão já existentes no âmbito interno do referido Conselho, com vistas ao constante aperfeiçoamento de uma gestão transparente, proba e que se reflita em condutas íntegras por parte dos membros, servidores e colaboradores; (5) da existência de outras estruturas e ferramentas de integridade, como o Modelo de Governança e Gestão Integrada da Estratégia; as Políticas de Gestão de Riscos e de Segurança Institucional; o Código de Ética; a Comissão de Ética; a Ouvidoria Nacional do Ministério Público; a Auditoria Interna e as instâncias de controle interno, dentre

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução STF n. 757...*, cit., p. 2.

<sup>42</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ n. 410. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/original1400132021082561264ceda90b7.pdf>.

<sup>43</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Portaria CNMP-PRESI n. 120. Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova\\_versao/2019/2019.Portaria-CNMP-PRESI.120.2019---Institui-o-Programa-de-Integridade-do-Conselho-Nacional-do-Ministerio-Pblico.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2019/2019.Portaria-CNMP-PRESI.120.2019---Institui-o-Programa-de-Integridade-do-Conselho-Nacional-do-Ministerio-Pblico.pdf).

outros; (6) da convergência da temática da integridade com o planejamento estratégico do CNMP, dada a missão de aprimorar o Ministério Público brasileiro, tendo como valores a ética e transparência; (7) da existência anterior de um projeto de Integridade no rol dos projetos estratégicos e grupo de trabalho destinado a esta finalidade, demonstrando o comprometimento institucional com a iniciativa já há algum tempo; (8) da importância de uma gestão participativa que, em busca de um ambiente eticamente saudável, estimule a construção coletiva de ferramentas de aperfeiçoamento e transformação social, tendo não apenas as ações de responsabilidade social, mas, também, as de solidariedade como fomento aos objetivos do Estado Democrático de Direito, na forma do art. 3º da Constituição Federal; e (9) do alinhamento do CNMP aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU.<sup>44</sup>

Sobre a morfologia do compliance no CNMP, ele se encontra dividido em três eixos fundamentais: (1) Gestão e Governança; (2) Ética, Controle e Transparência; e (3) Cidadania e Integração. No primeiro, destacam-se as ações de identificação, sistematização e fortalecimento dos agentes e das ferramentas de integridade da estrutura do Conselho; apoio da alta administração (princípio do *tone from the top*)<sup>45</sup>, envolvendo todo o corpo funcional da instituição com o objetivo de manter um adequado ambiente interno de integridade; disseminação e promoção da aderência a normativos, conceitos e práticas relativas à gestão da ética, gestão dos riscos, aos princípios e boas práticas de controle interno; construção de um sistema de integridade pública que defina, apoie, controle e aplique a integridade, integrando-o ao Modelo de Governança e Gestão Integrada da Estratégia do CNMP; e, por fim, atualização dos quadros normativo e institucional vigentes, permitindo-se o gerenciamento efetivo do compliance nas atividades organizacionais, bem como dos membros, servidores e colaboradores que desempenhem tais atividades.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>45</sup> Cf. “Na alta administração, os diretores estabelecem, através das suas palavras e ações, o tom ético para a organização. Todos os demais integrantes da corporação procuram se orientar por quem está no topo. Quer assumam ativamente ou não essa responsabilidade, os dirigentes servem como modelos de ética. A literatura organizacional documenta a importância do papel dos executivos seniores e dos membros do conselho superior em influenciar o comportamento ético dos funcionários de nível inferior. Por exemplo, grandes organizações há muito enfatizam a máxima do ‘exemplo vem de cima’ [*tone at the top*] como um meio de garantir que seus membros ajam com ética e profissionalismo.” (SCHWARTZ, Mark S.; DUNFEE, Thomas W.; KLINE, Michael J. *Tone at the Top: An Ethics Code for Directors? In Journal of Business Ethics*. N. 58, 2005, p. 87).

<sup>46</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Portaria CNMP-PRESI n. 120..., cit.

Relativamente ao segundo eixo (Ética, Controle e Transparência), destacam-se as ações de incentivo ao uso adequado dos canais de comunicação internos (p. ex., *Zoom*, *WhatsApp*, *Telegram* ou a *Intranet*); ações de prevalência do interesse público e de adesão aos valores do serviço público, convergindo, assim, para a criação de uma cultura de promoção da aprendizagem organizacional e de encorajamento da boa governança; e ações de estabelecimento de procedimentos claros e proporcionais para ajudar a prevenir violações dos padrões de integridade pública e gerir conflitos de interesse reais ou potenciais.<sup>47</sup>

O terceiro pilar do programa de compliance, denominado de Cidadania e Integração, engloba ações de promoção da integração e colaboração entre os agentes de integridade e as demais unidades organizacionais da instituição; ações de construção de um ambiente eticamente saudável, com estímulo ao comportamento ético e íntegro do pessoal, por meio de fomento a projetos de voluntariado, orientações, palestras, vídeos e capacitações; e ações de sensibilização e capacitação contínua de todos os colaboradores que atuam nas unidades organizacionais do CNMP em relação aos mecanismos de integridade.<sup>48</sup>

Releva salientar que, diferentemente do STF, a revisão, desenvolvimento, implementação e monitoramento do programa e do plano de compliance está a cargo não de um comitê gestor, mas, sim, das próprias instâncias e aos agentes de integridade (art. 4º, da Portaria CNMP nº 120/2019). Cuida-se, pois, de *tarefa descentralizada* na esfera do Conselho Nacional do Ministério Público. De toda sorte, evidencia-se que a regulação do compliance no CNMP procura atender às necessidades de promoção da abordagem baseada em riscos para a gestão da entidade. Além disso, objetiva integrar o compliance com os outros setores de defesa institucional, não descurando do compromisso com a ética institucional, criação de cultura de cumprimento normativo, priorização do interesse público sobre o interesse individual e de adesão aos valores do serviço público nas rotinas de trabalho.

## 5. O compliance aplicado ao Ministério Público

De posse das informações coligidas nos itens anteriores, passa-se a discorrer sobre o compliance no Ministério Público.

Sobre o tema, Matheus de Alencar e Cláudia Turner tratam dos programas de integridade tanto para a *atividade-fim* como para a *atividade-meio* da Instituição. Partindo-se

<sup>47</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>48</sup> *Idem, ibidem.*

da citada abordagem baseada em riscos, tem-se que o compliance, fundado em uma lógica de prevenção de desvios éticos e legais, deve ser construído sobre o mapeamento dos riscos na atuação da unidade do Ministério Público, sejam aqueles riscos de natureza interna ou decorrentes das relações mantidas com o público externo.<sup>49</sup>

Dessa maneira, por intermédio dos riscos identificados, elabora-se um processo de análise e classificação, conforme a probabilidade de sua ocorrência e o impacto negativo estimado, caso se materialize. Assim, medidas devem ser tomadas sobre os riscos evitáveis, controláveis ou aceitáveis, dentro de uma ordem hierárquico-valorativa. Esta orientação da prevenção de infrações decorrentes dos riscos é um ponto em comum do compliance para as atividades meio e fim do Ministério Público. Para a primeira, a adoção do compliance significa reorientá-la ao controle de riscos normativos. Para a segunda, a identificação dos riscos permite controlar condutas disformes dos membros no curso dos atos de ofício, bem como o comportamento ilegal dos agentes privados que venham a ser fiscalizados pelo próprio *Parquet*, como, por ex., uma atitude indevida do particular por ocasião da execução de um termo de ajustamento de conduta.

Paralelamente à abordagem baseada em riscos, acrescentam-se as seguintes funcionalidades do compliance ministerial: (1) fomento da cultura ética, a partir de uma perspectiva de nível estratégico; (2) incentivo às boas práticas na instituição, servindo de suporte na esfera dos controles de riscos; (3) identificação de fatos ocultos relacionados com corrupção, tráfico de influência, advocacia administrativa, captura regulatória, dentre outros; e (4) proteção da privacidade dos dados pessoais dos cidadãos aos quais o Ministério Público tem acesso, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018).<sup>50</sup>

Nestes termos, o programa de integridade se encarrega de promover o treinamento dos integrantes do Ministério Público acerca de questões como: (1) resolução de conflitos de interesse; (2) evitação de condutas personalistas violadoras dos deveres institucionais; (3) trato urbano entre colegas e servidores, bem assim com o público externo; (4) prevenção do assédio moral, do assédio sexual e da perseguição insistente (*stalking*), (5) evitação de

---

<sup>49</sup> ALENCAR, Matheus de; DUARTE, Cláudia Turner Pereira. *Trajetória de compliance no Brasil e sua importância para o Ministério Público brasileiro*, p. 23. 2022 (no prelo).

<sup>50</sup> *Idem*, p. 24.

“corporativismos”, como não relatar atitudes inadequadas ou ilícitas de “colegas”,<sup>51</sup> além de outros potenciais desvios ou faltas funcionais.

Releva salientar que, no Ministério Público, o compliance precisa encontrar seu *éthos* sem entrar em atrito ou causar redundância com as estruturas já existentes, como as ouvidorias, corregedorias, procedimentos administrativos, sistemas de contratações e controles internos (auditorias).<sup>52</sup> Dessa forma, o compliance ministerial precisa ser capaz de coordenar a difusão de cultura ética de forma comprovadamente efetiva. Isso pressupõe o dever de fomentar um código de ética, tanto para a atividade-meio quanto para a atividade-fim, consoante os valores institucionais, gerando retorno positivo para a Sociedade, destinatária, ao fim e ao cabo, das ações do *Parquet*.

Não se ignora a existência de uma questão sensível que, com certa frequência, gera controvérsias no âmbito do Ministério Público. Há, de um lado, um grande apego dos membros ao *princípio da independência funcional*, o que reclama autonomia para o bom desempenho de suas atividades profissionais. De outro, os órgãos de coordenação procuram dar ênfase ao *princípio da unidade*, o que impõe aos integrantes uma postura condizente com valores e temas estratégicos à instituição como um todo. Para situações nas quais os conflitos decorrentes do choque entre esses dois princípios causem prejuízos ao Ministério Público – inclusive de natureza reputacional, como verificado em casos rumorosos que ganharam destaque na imprensa –, em vez de submetê-las diretamente à corregedoria da instituição, expondo os envolvidos a constrangimentos de diversas ordens, talvez viesse a ser mais adequado debatê-las no âmbito do programa de compliance. Isso porque, como visto acima, este seria o *locus* destinado à prevenção e identificação de possíveis condutas antiéticas.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Segundo Melissa Rorie e Benjamin van Rooij, certas atitudes de *noncompliance* podem estar relacionadas com o “compadrio” nas organizações. Reportando-se a um estudo empírico (entrevistas) com alunos da *US Naval Academy*, eles assinalam que, no geral, os participantes argumentaram que pequenas formas de má conduta (por exemplo, “mentiras” ou “colas” nas provas) eram parte integrante da “vida” da Academia, motivo pelo qual delatar seus colegas à administração seria bastante raro. Os entrevistados disseram que eram muito mais propensos a alertar e a criticar informalmente seus pares, para que parassem com as más condutas; eles se valiam das técnicas de neutralização (especialmente o apelo a lealdades superiores) para proteger seus “amigos”, justificando assim a não-adoção de medidas formais junto aos canais de denúncias. (RORIE, Melissa; ROOIJ, Benjamin van. *Admitting noncompliance: Interview strategies for assessing undetected legal deviance*. In Legal Studies Research Paper Series. N. 30. School of Law. University of California, 2021, pp. 3-4).

<sup>52</sup> ALENCAR, Matheus de; DUARTE, Cláudia Turner Pereira. *Trajatória de compliance no Brasil e sua importância...*, cit., pp. 23-24.

<sup>53</sup> *Idem*, pp. 13-14.

Por último, deve-se ponderar que o compliance no Ministério Público é mais um instrumento de gestão, o que importa – por óbvio – em custos adicionais. Isso acarreta a necessidade de se verificar a disponibilidade orçamentária. Tendo isso em conta, fica o alerta para a necessidade de sopesar as dificuldades de estruturação do programa de compliance em razão do aporte de recursos necessários, bem como a existência de pessoal qualificado para elaborar e gerir o programa e seu respectivo plano.

## 6. A elaboração do compliance ministerial

Conforme exposto no presente ensaio, tem-se como válida a assertiva no sentido de que, também para o Ministério Público, faz-se necessária a adoção das estratégias de compliance. Nesse sentido, ao lado do mencionado Programa de Integridade do CNMP, outras unidades e ramos do *Parquet* brasileiro têm instituído semelhante normativa, como, v.g., o Ministério Público do Estado de Goiás (MP-GO)<sup>54</sup> e o Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MP-SC),<sup>55</sup> além de outros.<sup>56</sup>

De acordo com a leitura desses documentos, verifica-se que o compliance para o Ministério Público deve – ao menos – prever os seguintes tópicos: (1) “Considerandos” do ato normativo; (2) a oficialização do programa; (3) a definição das categorias básicas da matéria; (4) as diretrizes e os objetivos a alcançar, com as respectivas etapas; (5) o âmbito de atuação; (6) o plano de integridade; e (7) o comitê ou órgão encarregado da elaboração, implantação e revisão do programa e do plano.

Com relação aos “Considerandos”, convém fazer referência à regulação do CNMP – analisada no item 3, supra –, em especial pela menção aos documentos supranacionais destinados à prevenção e ao combate da corrupção, bem assim aos cenários internacional e nacional relativos à construção de uma *cultura de integridade*. Demais disso, vale referir às práticas gerenciais referenciadas em modelos como ISO 31000:2018 (gestão de riscos), ISO 37001:2017 (gestão antissuborno), ISO 19600:2014 (gestão de compliance), ISO 19011:2011

---

<sup>54</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIAS. Ato PGJ n. 56, de 22/10/2020. Disponível em [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2020/10/23/11\\_07\\_48\\_998\\_Ato56\\_2020\\_compliance.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2020/10/23/11_07_48_998_Ato56_2020_compliance.pdf).

<sup>55</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ato PGJ n. 298, de 18/08/2020. Disponível em <https://mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=2892>.

<sup>56</sup> Nesse sentido, o Programa de Integridade e Compliance do Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina (Portaria MPC n. 62, de 11/12/2020). No MP-RJ foi instituído o Comitê de Integridade, com atribuição para a estruturação, a execução e o monitoramento do Programa de Integridade (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução GPGJ n. 2418, de 17/05/2021. disponível em [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/resoluo\\_comit\\_de\\_integridade.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/resoluo_comit_de_integridade.pdf)).

(diretrizes para auditoria de sistemas de gestão) e Controle Interno - Estrutura Integrada (Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão *Treadway* - COSO), como consta do Programa de Compliance do MP-GO.<sup>57</sup>

Por sua vez, a oficialização do programa deve constar do art. 1º da regulamentação. Por outro lado – em que pese não ser mandatório –, considera-se relevante que a normatização também apresente as definições ou conceitos básicos dos institutos que integram o sistema de compliance, no escopo do amplo conhecimento do assunto por parte dos integrantes da corporação, bem assim do público externo.<sup>58</sup>

Como inscrito no Programa de Compliance do MP-GO, as *diretrizes* dizem respeito ao alinhamento com o planejamento estratégico da entidade, promoção e disseminação dos valores institucionais, valorização dos instrumentos de controle, da transparência pública e da avaliação de riscos, bem como a disseminação da cultura de compliance, não se olvidando de evitar a sobreposição de instâncias, tendo em vista a necessidade de racionalização dos custos. Os *objetivos* devem guardar pertinência com o cumprimento dos postulados éticos e das normas de conduta do *Parquet*, com o aprimoramento das estruturas de governança, com o fomento à inovação e às boas práticas de gestão pública, com a disseminação dos valores de integridade e de probidade dos integrantes da instituição, com a sistematização das práticas de gestão de risco e controle interno, com o fortalecimento dos mecanismos de comunicação, monitoramento e auditoria, com a adoção de medidas de prevenção e, quando necessário, de responsabilização de pessoas físicas e jurídicas, bem como agentes públicos que não mantiverem conduta ética e em conformidade com legislações.<sup>59</sup>

O *âmbito de atuação* do compliance ministerial deve estar alinhado aos três eixos fundamentais – e as respectivas ações – expostos no Programa do CNMP. Como visto, cuidam-se dos pilares da (1) gestão e governança, (2) ética, controle e transparência, e (3) cidadania e integração. O documento publicado pelo MP-GO contempla, ainda, o eixo da *responsabilização*, composto de ações de funcionamento e aprimoramento dos mecanismos

<sup>57</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIAS. Ato PGJ n. 56..., cit.

<sup>58</sup> Nesse sentido, o art. 2º do Decreto Federal n. 10.756/2021, que instituiu o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (Sipef). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10756.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10756.htm).

<sup>59</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIAS. Ato PGJ n. 56..., cit.

disciplinares e de responsabilização nas esferas administrativa e civil, elaboração da matriz de responsabilidade e articulação das atividades correccionais com o ambiente de compliance.<sup>60</sup>

No que respeita ao *plano de integridade*, vale acrescentar que ele se constitui no documento aprovado pela alta administração que organiza as medidas a serem adotadas em um determinado período, contendo, nos termos preconizado pela Controladoria-Geral da União, o seguinte conteúdo: (1) caracterização do órgão ou entidade; (2) ações de estabelecimento das unidades que tratam das funções ou processos relativos à integridade; (3) medidas para o tratamento da integridade; (4) levantamento de riscos para a integridade e medidas para o seu tratamento; e (5) previsão sobre a forma de monitoramento e a realização de atualização periódica do plano de integridade.<sup>61</sup>

Por último – e apesar de não haver previsão no Programa do CNMP<sup>62</sup> –, tem-se como recomendável que a normatização da matéria também contenha a constituição de um *comitê* ou *conselho permanente*, com a função de desenvolver, implementar, monitorar e revisar o programa e o plano de compliance. Conforme consta do Comitê de Integridade do MP-RJ, esse colegiado deve estar diretamente subordinado ao gabinete do Procurador-Geral ou Procurador-Chefe da unidade, reunindo-se com uma determinada frequência ordinária – salvo necessidade de reunião extraordinária de tratamento de assunto urgente –, sendo a convocação de iniciativa do seu Coordenador.<sup>63</sup> Dentre as funções a serem desempenhada por esse comitê, está a de elaborar o Código de Ética da instituição, caso ele ainda não exista.

Em breves palavras, há aspectos fundamentais que devem constar nas normatizações dos programas e dos planos de compliance; e isso precisa estar no “radar” dos encarregados da construção desses documentos nas unidades do Ministério Público brasileiro. Por fim, convém ressaltar que podem existir especificações a serem observadas e implementadas, consoante as áreas de atuação dos diversos ramos do *Parquet* brasileiro.

---

<sup>60</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>61</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plano de integridade...*, cit., p. 7. Sobre o assunto, vide o art. 7º, e seus incisos, do Programa de Integridade e Compliance do MP-SC.

<sup>62</sup> Cf. o art. 4º, da Portaria CNMP n. 120/2019, a revisão, desenvolvimento, implementação e monitoramento do Programa de Integridade caberão às *instâncias* e aos *agentes de integridade*.

<sup>63</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução GPGJ n. 2418..., cit.

## 7. Conclusão

Conforme se pode observar da presente exposição, os programas de compliance têm por fundamento a superação de uma cultura organizacional criminógena através da adoção de uma cultura de conformidade a valores éticos e de boa governança, além da prevenção dos riscos decorrentes das atividades corporativas. É certo que esse movimento político-criminal de âmbito internacional também se faz presente nas entidades públicas (*public compliance*), em especial para fazer frente ao fenômeno da corrupção e da malversação da coisa pública.

No caso do Ministério Público, o presente texto procurou demonstrar o significativo interesse institucional de também aderir às estratégias de compliance, com o claro propósito de aprimorar suas atividades nas áreas meio e fim, de sorte a cumprir, da maneira mais eficiente e transparente possível, as relevantes missões constitucionais que lhe foram atribuídas. Essa assertiva pode ser comprovada pelos programas e planos de integridade que estão sendo normatizados nas diversas unidades do *Parquet*, bem como pelas comissões de estudo em andamento com o mesmo desiderato.

Sendo assim, a mensagem final que se quer deixar é a de reforçar o caminho incontornável da *era compliance* para as complexas sociedades e as organizações da atualidade, levando-se em consideração seus méritos, que, seguramente, superam, em muito, seus eventuais déficits de efetividade. O compliance, mais que a realidade de hoje, é a garantia de um futuro mais ético e íntegro.

## 8. Bibliografia

AKERS, Ronald L. *Social Learning and Social Structure: A General Theory of Crime and Deviance*. Boston: Northeastern Press, 1998.

ALENCAR, Matheus de; CASEMIRO, Mariana Matos. *Desafios de Integridade e Compliance na Administração Pública desde uma perspectiva baseada em evidências*. In *Legitimidade e efetividade dos programas de compliance*. Vol. IV. NIETO MARTÍN, Adán et al. (Org.). São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

ALENCAR, Matheus de; DUARTE, Cláudia Turner Pereira. *Trajetória de compliance no Brasil e sua importância para o Ministério Público brasileiro*. 2022 (no prelo).

BARRILARI, Claudia Cristina. Crime empresarial, autorregulação e compliance. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. The Journal of Political Economy. N. 76.

BECKER, Gary S. Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior. In The Journal of Political Economy. Vol 101. N. 3. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ n. 410. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/original1400132021082561264ceda90b7.pdf>.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Portaria CNMP-PRESI n. 120. Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova\\_versao/2019/2019.Portaria-CNMP-PRESI.120.2019---Institui-o-Programa-de-Integridade-do-Conselho-Nacional-do-Ministerio-Pblico.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2019/2019.Portaria-CNMP-PRESI.120.2019---Institui-o-Programa-de-Integridade-do-Conselho-Nacional-do-Ministerio-Pblico.pdf).

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria n. 1.089/2018. Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União: Brasília, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plano de integridade 2021-2022. Brasília: STF, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Resolução STF n. 755. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao755-2021.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Resolução STF n. 757, de 15 de dezembro de 2021. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao757-2021.pdf>.

BREGMAN, Rutger. Dignos de ser humanos. Una nueva perspectiva histórica de la humanidad. Barcelona: Anagrama, 2021.

COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. In American Sociological Review. Vol. 44, 1979.

GALVÃO, Fernando. Teoria do crime da pessoa jurídica. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

GASPAR, Malu. A Organização. A Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MANDENSEN, Tamara D. Opportunities for White-Collar Crime. In The Oxford Handbook of White-Collar Crime. Van Slyke, Shanna; Benson, Michael L.; Cullen, Francis T. (Org.). New York: Oxford University Press, 2016.

MERTON, Robert K. Social Structure and Anomie. In American Sociological Review. Vol. 3. N. 5, 1938.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIAS. Ato PGJ n. 56, de 22/10/2020. Disponível em [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2020/10/23/11\\_07\\_48\\_998\\_Ato56\\_2020\\_compliance.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2020/10/23/11_07_48_998_Ato56_2020_compliance.pdf).

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ato PGJ n. 298, de 18/08/2020. Disponível em <https://mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=2892>.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução GPGJ n. 2418, de 17/05/2021. disponível em [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/resoluo\\_comit\\_de\\_integridade.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/resoluo_comit_de_integridade.pdf).

NIETO MARTÍN, Adán. Compliance programs: una visión panorámica. In RCPJ, Vol. 01, N. 03, 2022. Disponível em <https://rcpjm.cpj.m.uerj.br/revista/article/view/58/75>.

NIETO MARTÍN, Adán. Cumplimiento normativo, criminología y responsabilidad penal de personas jurídicas. In Manual de cumplimiento penal en la empresa. \_\_\_\_ (Org.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

PASSAS, Nikos. Anomie and corporate deviance. In Contemporary Crises. N. 14, 1990.

RODRIGUES, Anabela Miranda. Public compliance e prevenção da corrupção. In RCPJ, Vol. 01, N. 03, 2022. Disponível em <https://rcpjm.cpjm.uerj.br/revista/article/view/60/77>).

RORIE, Melissa; ROOIJ, Benjamin van. Admitting noncompliance: Interview strategies for assessing undetected legal deviance. In Legal Studies Research Paper Series. N. 30. School of Law. University of California, 2021.

ROYER, Guillaume. L'efficience em droit pénal économique. Étude de droit positif à la lumière de l'analyse économique du droit. Paris: LGDJ, 2009.

SCHWARTZ, Mark S.; DUNFEE, Thomas W.; KLINE, Michael J. Tone at the Top: An Ethics Code for Directors? In Journal of Business Ethics. N. 58, 2005.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria; URBINA GIMENO, Íñigo Ortiz de. Introducción al Derecho Penal Económico-Empresarial. In Lecciones de Derecho Penal Económico y de la Empresa. Parte General y Especial. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria (Org.). Barcelona: Atelier, 2020.

SIMPSON, Sally S.; BENSON, Michael L. Understanding White-Collar Crime. An Opportunity perspective. 2<sup>nd</sup> Ed. New York: Routledge, 2015.

SOLTES, Eugene. Compliance programs. Entrevista para o CPJM. Disponível em <http://www.cpjm.uerj.br/em-foco-entrevista-com-eugene-f-soltes/>.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros. A Criminologia Empresarial: Why good people do dirty work. In Criminalidade Econômica e Empresarial: Estudos em Homenagem ao Professor Artur Gueiros. PANOEIRO, José Maria et al. (Org.). São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros. Direito Penal Empresarial. Critérios de atribuição de responsabilidade e o papel do compliance. São Paulo: LiberArs, 2021.

SUTHERLAND, Edwin H.; CRESSEY, Donald R. Principles of criminology. 11<sup>th</sup> New York: General Hall, 1992.

SYKES, Gresham; MATZA, David. Techniques of Neutralization: A theory of Delinquency. In American Sociological Review. Vol. 22, n. 6, 1957.

VAUGHAN, Diane. Challenger Launch Decision. Risky, Technology, Culture, and Deviance at NASA. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

VAUGHAN, Diane. The Dark Side of Organizations: Mistake, Misconduct, and Disaster. In Annual Review of Sociology. Vol. 25, 1999.

ZYGLIDOPOULOS, Stelio C.; FLEMING, Peter. Organizational Self-Restraint. In The Oxford Handbook of White-Collar Crime. VAN SLYKE, Shanna R.; BENSON, Michael; CULLEN, Francis T. (Ed.). New York: Oxford University Press, 2016.