



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

ÂNIMA EDUCAÇÃO

EDUARDO SCHMOELLER

**MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO REALIZADOR E
FISCALIZADOR DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Braço do Norte

2023

EDUARDO SCHMOELLER

**MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO REALIZADOR E
FISCALIZADOR DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Trabalho de Conclusão de Curso focado no Direito Administrativo, sobretudo no que tange ao Ministério Público e à Administração Pública.

Orientadora: Prof^ª. Viviane Coêlho de Séllos-Knoerr, Dr^ª.

Braço do Norte

2023

EDUARDO SCHMOELLER

**MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO REALIZADOR E
FISCALIZADOR DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Braço do Norte, 27 de novembro de 2023.



Professora e orientadora Viviane Coêlho de Séllos-Knoerr, Dr^a.
Centro Universitário Curitiba

Professor Vilson Leonel, MSc.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Dedico este trabalho a todos os meus familiares e amigos, os quais incentivaram e prestaram apoio, permitindo a sua conclusão.

AGRADECIMENTOS

Fica minha eterna gratidão aos meus familiares e amigos aqui expressa, que tanto me apoiaram e contribuíram com a realização deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).

Agradeço, também, ao corpo docente da Universidade do Sul de Santa Catarina, que enviou esforços ao meu lado ao longo de toda a minha formação no curso de Direito.

Reconheço o empenho de todos os professores do ensino acadêmico, os quais lutaram comigo, ensinaram-me, fizeram-me rir e agraciaram-me com esses cinco anos de experiência que levarei comigo pelo resto de minha vida.

Além disso, agradeço ao professor Henrique Lapa Lunardi, que orientou meu trabalho acadêmico em fase de projeto, bem como à professora Viviane Coêlho de Séllos-Knoerr, que herdou o trabalho preliminar e colaborou para o seu desenvolvimento e encerramento.

Ainda, agradeço aos membros da banca avaliadora, Viviane Coêlho de Séllos-Knoerr e Wilson Leonel, que empreenderam tempo e paciência com suas orientações e sugestões, assim como pela participação e avaliação deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).

Meus sinceros agradecimentos exarados aqui a todos os mencionados, sem os quais a conclusão deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) não seria possível.

TERMO DE ISENÇÃO E RESPONSABILIDADE

MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO REALIZADOR E FISCALIZADOR DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e a Orientadora de todo e qualquer reflexo acerca deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativamente, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado de trabalho monográfico.

Braço do Norte, 27 de novembro de 2023.

EDUARDO SCHMOELLER

TERMO DE ISENÇÃO E RESPONSABILIDADE

**MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO REALIZADOR E
FISCALIZADOR DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e a Orientadora de todo e qualquer reflexo acerca deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativamente, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado de trabalho monográfico.

Braço do Norte, 27 de novembro de 2023.



EDUARDO SCHMOELLER

RESUMO

Este trabalho acadêmico tem como objetivo geral analisar e apontar a atuação do Ministério Público como instrumento realizador e fiscalizador de *Compliance* e integridade na administração pública brasileira. A presente pesquisa foi realizada em nível exploratório, com abordagem qualitativa e, no que diz respeito ao procedimento de coleta de dados, bibliográfica. O critério para seleção do material utilizado na pesquisa se baseou na consulta de literatura especializada na área, selecionada por abordar ou instigar reflexões sobre a temática escolhida, fornecendo sustentação teórica suficiente para atender os objetivos desse trabalho. Os resultados alcançados indicam que é possível que o Ministério Público usufrua das políticas de *Compliance* para aprimorar o respeito ao interesse público e incentivar o zelo da administração pública na gestão da coisa pública, utilizando-se, para tanto, da Recomendação Administrativa e, principalmente, do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, este último adotado pelo Ministério Público de Santa Catarina em meados de 2023. Os resultados permitem concluir que os programas de *Compliance* possuem o condão de combater a corrupção ao instaurar a eticidade no comportamento dos servidores públicos, sendo viável que o Ministério Público implante-os na administração pública sob a forma de Termo de Ajustamento de Conduta, sem prejuízo dos demais meios de atuação ministeriais, sendo o Ministério Público de Santa Catarina congratulado pela atitude proativa e eficiente ao concretizar Termos de Ajustamento de Conduta sobre *Compliance* com os municípios catarinenses na metade do ano de 2023.

Palavras-chave: Ministério Público. Compliance. Corrupção. Administração Pública.

ABSTRACT

This academic work has the general objective of analyzing and pointing out the role of the Public Ministry as an instrument for carrying out and monitoring Compliance and integrity in Brazilian public administration. This research was carried out at an exploratory level, with a qualitative approach and, about the data collection procedure, bibliographical. The criteria for selecting the material used in the research was based on consultation of specialized literature in the area, selected to address or instigate reflections on the chosen theme, providing sufficient theoretical support to meet the objectives of this work. The results achieved indicate that it is possible for the Public Ministry to take advantage of Compliance policies to improve respect for the public interest and encourage the zeal of the public administration in the management of public affairs, using, for this purpose, the Administrative Recommendation and, mainly, of the Conduct Adjustment Commitment Term, the latter adopted by the Public Ministry of Santa Catarina in mid-2023. The results allow us to conclude that Compliance programs have the ability to combat corruption by establishing ethics in the behavior of public servants, being feasible for the Public Ministry to implement them in the public administration in the form of a Conduct Adjustment Term, without prejudice to other means of ministerial action, with the Public Ministry of Santa Catarina being congratulated for its proactive and efficient attitude in implementing Conduct Adjustment Terms regarding Compliance with municipalities in Santa Catarina in mid-2023.

Keywords: Public Ministry. Compliance. Corruption. Public Administration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	COMPLIANCE	15
2.1	CONCEITO DE COMPLIANCE	15
2.1.1	Histórico e conceituação de compliance	18
2.1.2	Realidade pós-moderna do compliance no Brasil	20
2.2	DIFERENÇAS DO COMPLIANCE EM CADA SETOR	22
2.2.1	Setor privado	22
2.2.2	Setor público	26
2.3	COMPLIANCE E O COMBATE À CORRUPÇÃO	28
2.3.1	Evolução legislativa e instrumentos amparados pela legislação brasileira	29
2.3.2	Instrumentos da Lei n. 14.133/2021, da Lei n. 12.846/2013 e o acordo de leniência	32
3	MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ÓRGÃO FISCALIZADOR	36
3.1	MINISTÉRIO PÚBLICO NA REALIDADE INSTITUCIONAL BRASILEIRA	36
3.1.1	Histórico da instituição	38
3.2	FUNÇÃO E ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	42
3.2.1	Funções relacionadas à Constituição Federal de 1988	44
3.2.1.1	Defesa do regime democrático	45
3.2.1.2	Defesa da ordem jurídica	46
3.2.1.3	Defesa do interesse social.....	47
3.3	ATUAÇÃO REPRESSIVA E PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO	49
3.3.1	Atuação administrativa e fiscalizatória	49
3.3.1.1	Inquérito civil	50
3.3.1.2	Recomendação administrativa	51
3.3.1.3	Termo de ajustamento de conduta	52
3.3.2	Instrumentos judiciais	53
3.3.2.1	Ação penal pública	54
3.3.2.2	Ação civil pública.....	55
4	MINISTÉRIO PÚBLICO, COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	57

4.1	REGRAS DE COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO CAPAZ DE INCENTIVAR O CUIDADO COM O INTERESSE PÚBLICO E A GESTÃO DA COISA PÚBLICA	57
4.1.1	Políticas preventivas de compliance	59
4.1.2	Políticas repressivas de compliance.....	60
4.2	ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE À CORRUPÇÃO	62
4.2.1	Papel do ministério público no combate à corrupção: desafios e efetividade.....	63
4.2.2	Mecanismos de fortalecimento da atuação do ministério público no combate à corrupção.....	65
4.3	MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO REALIZADOR E FISCALIZADOR DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	68
4.3.1	Meios de promoção de compliance e integridade do ministério público na administração pública	69
4.3.2	Desafios e perspectivas para o ministério público na fiscalização de compliance e integridade na administração pública	72
5	CONCLUSÃO.....	75
	REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

Corrupção é o ato ou efeito de corromper algo ou alguém, possuindo, como finalidade, a obtenção de vantagens por meios ilícitos. É um mal constante na sociedade e que afeta a todos, sejam os cidadãos, empresas privadas ou a administração pública. Essa última é a mais divulgada quando vítima de corrupção, certamente por envolver os valores arrecadados do povo, gerando revolta e indignação com os administradores públicos.

Nesse sentido, a corrupção pode ser entendida como a sobreposição dos interesses particulares em relação ao bem comum, prática contrária à ideia da boa governança, que deve sempre prestar respeito ao interesse público, de modo a atuar em seu favor e zelar pela correta gerência da coisa pública.

Levando em consideração as lesões advindas das práticas corruptivas, os programas de *Compliance* são capazes de serem vistos como medidas de combate à corrupção, trazendo mandamentos éticos de prevenção e repressão e incentivando a transparência e segurança no comportamento dos agentes políticos. Assim, seria possível minorar a ocorrência da corrupção, ou ao menos tentar reverter os danos causados, concedendo eficiência no serviço público.

Entretanto, o *Compliance* no setor público ainda é incipiente. É de conhecimento geral que a máquina pública se movimenta de forma mais lenta quando comparada com o setor privado, tendo em vista que é necessário maior cuidado com os investimentos do dinheiro público, em conformidade com a máxima “*enquanto os particulares podem fazer tudo o que a lei não veda, o sistema público pode fazer tão somente o que a lei permite*”.

De outra banda, o Ministério Público, dentro de suas funções de *custos legis*, tem a atribuição de fiscalizar o cumprimento da legislação e a correta destinação da verba pública. Dessa forma, o *Parquet* poderia usufruir das políticas de *Compliance* para implementar os fundamentos da governança ética na administração pública.

Assim sendo, como deve o Ministério Público proceder à sua função de fiscalizador da ordem pública, tendo em vista os elementos que integram as medidas de *Compliance*? Por quais meios o Ministério Público deve implementar o *Compliance* na administração pública? É possível e eficiente o *Parquet* utilizar de medidas de *Compliance* para o controle das vontades particulares dos administradores da coisa pública, freando os atos de corrupção e disseminando o respeito aos princípios norteadores da administração pública?

Além disso, como pode, então, o Ministério Público agir como instrumento realizador e fiscalizador de *Compliance* e integridade na administração pública?

É nessa toada que se formulam os problemas do presente trabalho acadêmico, que possui como escopo conceituar “*Compliance*”, diferenciar suas políticas entre o setor privado e público, evidenciar as legislações anticorrupção e de incentivo ao *Compliance*, definir “Ministério Público” e situar sua atuação no Brasil, explicar as funções e atribuições do Órgão Ministerial, demonstrar a atuação preventiva e repressiva do *Parquet*, denotar as regras de *Compliance* como instrumento capaz de incentivar o respeito ao interesse público, explanar a importância do Ministério Público no combate à corrupção e, ao final, analisar a atuação do Ministério Público como instrumento realizador e fiscalizador de *Compliance* e integridade na administração pública brasileira.

Desse jeito, tendo em mente o condão do *Compliance* de pulverizar a eticidade na aplicação de suas medidas, a importância do Ministério Público na fiscalização do poder público e a corrupção tão presente em nosso cotidiano, este trabalho justifica-se ao verificar a ligação entre essas três matérias, mormente porque poucos são os estudos que inserem o Ministério Público como instrumento realizador e fiscalizador de *Compliance* e integridade na administração pública, sendo a maioria das teses existentes análises das políticas de *Compliance* isoladamente, sobretudo no fator “*combate à corrupção*”.

Inicialmente, a hipótese deste autor reflete-se na possibilidade de aplicação de medidas de *Compliance* nos órgãos da administração pública, comportando viabilidade e eficiência, uma vez que possível a utilização de códigos de conduta pelo setor público, transformando as políticas de *Compliance* em pilares essenciais no combate à corrupção e, com base na atuação fiscalizatória e repreensiva do Ministério Público, tornando as ações do poder público mais condizentes com o ordenamento jurídico, além de alçar a conformidade com padrões éticos, avanço na transparência, previsibilidade e segurança, culminando na maior eficácia dos atos concretizados.

Para investigar o assunto e, posteriormente, comprovar os resultados, a presente pesquisa será realizada em nível exploratório, com abordagem qualitativa e, no que diz respeito ao procedimento de coleta de dados, bibliográfica.

O critério para seleção do material a ser utilizado na pesquisa se baseará na consulta de literatura especializada na área, selecionada por abordar ou instigar reflexões sobre a temática da visão do Ministério Público como instrumento realizador e fiscalizador de *Compliance* e

integridade na administração pública, fornecendo sustentação teórica suficiente para atender os objetivos desse trabalho.

Nessa toada, o processo de pesquisa bibliográfica tem como técnica a documentação bibliográfica, comumente denominada de fichamento, a qual envolve diferentes momentos, ou seja, diversas etapas, passando inicialmente pela leitura exploratória, a fim de identificar o material a ser pesquisado, na sequência a leitura seletiva, em que acontece a seleção do material, em seguida a leitura analítica, buscando a compreensão do conteúdo apreendido, e, por fim, a leitura interpretativa, tendo em vista que, além da compreensão, requer-se do autor a condição de obter um posicionamento, sendo ele favorável ou desfavorável acerca do assunto.

Para tanto, este trabalho acadêmico contará com 3 (três) capítulos de desenvolvimento. O primeiro, intitulado apenas como “*Compliance*”, tratará sobre a conceituação de *Compliance*, seu histórico internacional, a realidade pós-moderna das políticas de *Compliance* no Brasil, as diferenças desse sistema de eticidade nos cenários privado e público e a sua abordagem como método anticorrupção, analisando-se a evolução legislativa influenciado pelo *Compliance* e focando-se nos instrumentos da Lei n. 14.133/2021, da Lei n. 12.846/2013 e do conhecido acordo de leniência. Requer-se, nesse tópico, a compreensão mais ampla acerca da temática do *Compliance*, a fim de entender como opera-se e de que modo pode auxiliar na promoção de integridade na administração pública.

O segundo capítulo, chamado de “O Ministério Público como órgão fiscalizador”, contará com o significado da expressão “Ministério Público”, com o histórico da instituição, com suas funções e atribuições, sobretudo relacionadas à Constituição Federal de 1988 e com a atuação preventiva e repressiva do *Parquet*, enfatizando-se alguns dos variados meios extrajudiciais e judiciais que permeiam as ações comuns do Ministério Público. Busca-se, nesse momento, aprimorar os conhecimentos sobre o Ministério Público, o agente que incorporará as políticas de *Compliance* na administração pública.

O terceiro e último capítulo do desenvolvimento, marcado como “Ministério Público, *Compliance* e integridade na administração pública”, versa acerca da aglutinação dos dois fatores anteriormente trabalhados, quais sejam, o *Compliance* e o Ministério Público, visando a aplicação, pelo *Parquet*, dos programas de *Compliance* e integridade na administração pública. Discutirá sobre o *Compliance* como incentivador de respeito ao interesse público e zelo com a coisa pública, evidenciando as suas políticas preventivas e repressivas, sobre o papel do Ministério Público no combate à corrupção e por quais meios o Órgão Ministerial pode implementar os sistemas de *Compliance* na administração pública, bem como os desafios e

perspectivas acerca do assunto, encerrando-se, assim, o desenvolvimento deste trabalho acadêmico, levando em conta as respostas lá alcançadas.

2 COMPLIANCE

Antes de adentrar no campo do Ministério Público sob o viés de instrumento realizador e fiscalizador de *Compliance* e integridade na Administração Pública, cabe tecer algumas linhas de pensamento sobre o próprio termo “*Compliance*”, um dos cerne desta pesquisa e que necessita ser compreendido em seu conceito, bem como nos meios de uso dessa ferramenta para o avanço social.

É cediço que a realidade brasileira ainda enfrenta sérios problemas no que diz respeito ao enfrentamento da corrupção e do infame “*jeitinho brasileiro*”. O *Compliance* surge, no Brasil, como alternativa viável ao combate dessas situações, organizando meios e padronizando ações que permitem a menor incidência dos fatores nocivos ao desenvolvimento da coletividade.

Assim, seguimos ao primeiro título de desenvolvimento, o qual reúne elementos capazes de definir *Compliance*, diferenciá-lo no meio privado e público e demonstrar seu condão de frustrar a ocorrência de atos ímprobos.

2.1 CONCEITO DE COMPLIANCE

A palavra “*Compliance*” deriva do verbo em inglês “*to comply*”, traduzindo-se em respeito ao ordenamento jurídico, conformidade com padrões éticos, avanço na transparência, previsibilidade e segurança.

Ainda, esse termo pode ser definido como uma série de mandamentos a serem adotados pelas empresas, com abrangência interna, objetivando a aplicação de um código de conduta pelos trabalhadores, e externa, a fim de levar esses regramentos para os clientes e parceiros comerciais da companhia, com o fito de tolher violações às normas e costumes que disciplinam a atividade desenvolvida.

Segundo a Cartilha de *Compliance* FEDERASUL (2019), *Compliance* significa estar em conformidade com as leis, padrões éticos e regulamentos internos e externos. O mesmo documento ainda explana que a finalidade da postura de *Compliance* implica na redução dos

riscos empresariais, agindo como uma linha mestra que guia o comportamento de uma empresa perante o mercado em que atua.

Com efeito, trata-se, portanto, de um conjunto complexo de normas que agem em favor da segurança empresarial, criando barreiras para eventuais atos corruptos e fomentando a transparência, além de padronizar os procedimentos e minar riscos em potencial.

No que diz respeito ao *Compliance* como sistema complexo e organizado:

Um Programa de Compliance é um sistema complexo e organizado, composto de diversos componentes, que interagem com outros componentes de outros processos de negócios da empresa e, também, com outros temas. É um sistema que depende de uma estrutura múltipla que inclui pessoas, processos, sistemas eletrônicos, documentos, ações e ideias (Sibille; Serpa; Faria, 2020, p. 3).

Colhe-se do trecho supracitado que os processos complexos de *Compliance* enraízam-se nos demais processos empresariais, suscitando uma relação ética de fiscalização pulverizada por todo o sistema, a qual se aplica tanto para os procedimentos e documentações das companhias quanto para os comportamentos e ideias dos colaboradores.

Referindo-se aos modelos de programas de Compliance, Sangoi (2018, p. 81) assim aduz:

O modelo base do programa de *compliance* está direcionado a prevenção de infrações e o seu desenvolvimento está focado em prevenir os crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, cartel, financiamento de terrorismo, delitos contábeis e tributários, *insider trading*, delitos ambientais, além de possíveis violações aos segredos negociais da organização. Contudo, muitas empresas, dependendo do seu segmento, vêm aplicando uma visão *stricto sensu*, como por exemplo programas específicos de *compliance*, tais como: ambiental, trabalhista, concorrencial, tributário/fiscal, digital, criminal, entre outros. Independentemente das peculiaridades que cada programa busca, todos visam garantir a conformidade frente à legislação.

Na doutrina especializada, o termo Compliance deriva do entendimento de cumprir, aplicar diretrizes, verificar regulamentos internos e externos e usar dos meios legais, com o objetivo de minorar riscos.

À vista disso, Block (2023) define que “*Ser Compliant*” vai além de meramente conhecer as normas da organização, é alinhar-se com os procedimentos recomendados, é agir em conformidade, atuar corretamente e sentir a fundamental importância das atitudes éticas nos humanos e empresas. Ainda, “*Estar em Compliance*” é estar em consonância com regulamentos e leis. Em sequência, “*Ser e Estar Compliance*” é uma obrigação individual de cada empregado dentro de cada companhia e de cada ser humano enquanto pai, cidadão, contribuinte e agente

de mudança. Ao final, “*Risco de Compliance*” é o risco de sanções legais ou regulamentares, perda de patrimônio ou mesmo perda de reputação decorrentes da falta de cumprimento de disposições legais.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso (2018 *apud* Barros, 2018, p. 60), ensina que “Em sua essência, compliance significa a observância das normas legais e regulamentares aplicáveis, bem como dos valores éticos gerais, dos códigos de conduta específicos de determinado ramo de atividade e das expectativas legítimas da sociedade.”

Na visão de Cueva (2018 *apud* Barros, 2018, p. 60): “Pode-se entender o compliance não apenas como a observância de comandos legais e regulatórios, mas também como o cumprimento de outras exigências, tais como normas éticas e padrões de conduta fixados no seio das organizações.”

De outra banda, o conceito de *Compliance* costuma ser acompanhado de linhas de raciocínio de combate à corrupção, seja em pessoas jurídicas de direito privado ou público. Como instrumento capaz de ordenar e aprimorar a eficiência dos comportamentos empresariais, o *Compliance* surge como meio viável de combater as condutas consideradas nocivas ao meio em que seja adotado, criando regras e instituições capazes de acompanhar as ações efetuadas, bem como constituindo canais de denúncias e outros métodos que auxiliem a descentralização da fiscalização.

Utilizar-se do instituto do *Compliance*, como instrumento de combate à corrupção e alcance de eficiência, além do melhoramento na prestação dos serviços à coletividade, precipuamente nas relações contratuais com a Administração Pública, vem se tornando cada vez mais importante, diante do cenário atual, que urge por processos mais transparentes e efetivos que atendam a real necessidade do todo (Ferreira; Aureliano; Costa, 2018).

De fato, a contemporaneidade clama por ética e transparência nas decisões corporativas e deliberações governamentais. Por conseguinte, a prática e adoção de políticas de *Compliance* estão em voga na atualidade, buscando prevenir atitudes contrárias aos bons costumes e minorando seus efeitos, se acontecerem.

No entanto, a discussão acerca da conceituação histórica de *Compliance* também merece espaço no meio acadêmico, salientando as formas com que o termo foi utilizado com o passar do tempo. Discorre-se, a seguir, sobre o assunto da história da palavra *Compliance* e suas formas e usos relacionados.

2.1.1 Histórico e conceituação de compliance

Não é de hoje que o capitalismo, sistema econômico amplamente difundido ao redor do mundo, preocupa-se com as condições e administrações empresariais, mormente após as variadas mudanças econômicas e/ou crises sofridas durante os séculos XX e XXI.

Nessa linha de pensamento, Silva (2021, p. 153) escreve: “Desde a década de 1970, o movimento por boas práticas de administração empresarial sedimentou-se sobre a denominação anglo-saxônica de *corporate governance*”. Abreu (2006 *apud* Silva, 2021, p. 153-154) a delimita como sendo a expressão que “[...] designa o complexo de regras (legais estatutárias, jurisprudenciais, deontológicas), instrumentos e questões respeitantes à administração e ao controlo (ou fiscalização) das sociedades”.

Valendo-se do resgate histórico da matéria abordada, para o Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial (2016 *apud* Barros, 2018, p. 61):

A filosofia do compliance apareceu no início do século XX com a criação da Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos da América (*Securities and Exchange Commission*) e, na parte final do mesmo século, com o início dos trabalhos do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia (Suíça, 1975).

Percebe-se, nesse contexto, o antigo interesse de acompanhamento e fiscalização das atividades empresariais, com o objetivo de solidificar a estrutura administrativa das companhias.

Dessa forma, Andrade e Rossetti (2012, p. 140-141) asseveram que são quatro os grandes valores ou padrão de comportamento considerados ideais:

[...] (i) *fairness*, senso de justiça e equidade, especialmente no tratamento isonômico conferido aos acionistas; (ii) *disclosure*, transparência das informações relevantes; (iii) *accountability*, prestação responsável de contas, seguindo boas práticas de contabilidade e auditoria; (iv) *compliance*, conformidade no cumprimento de normas reguladoras, presentes nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas instituições legais do país.

O interesse pelo tema do *Compliance* propriamente dito intensificou-se no meio internacional na passagem do século XX para o século XXI, especialmente na fase pós-Enron, conhecido como o escândalo financeiro-contábil da empresa texana de mesmo nome, a qual ocultou os verdadeiros resultados da companhia e logrou lesionar acionistas e empregados, resultando, em 2002, na Lei Sarbanes-Oxley (SOX). A referida legislação buscou prevenir

fraudes contábeis e altear as responsabilidades dos administradores, além de aprimorar as medidas de transparência.

Sobre o evento, Simões (2021, p. 57) explica da seguinte maneira:

Como notícia histórica, cabe rememorar que o caso Enron foi um escândalo financeiro-contábil que eclodiu em 2001, envolvendo a companhia texana de mesmo nome – à época, uma das líderes mundiais no mercado de energia. Através de práticas corporativas pouco transparentes e brechas contábeis, executivos da Enron conseguiram ocultar bilhões de dólares em prejuízos por dois anos consecutivos, simulando artificialmente lucros mais elevados do que os que de fato haviam sido obtidos; quando a realidade financeira da empresa finalmente tornou-se conhecida e a companhia não teve outra opção a não ser pedir concordata, seus acionistas e empregados acabaram lesados. A derrocada da Enron foi também a causa da dissolução da Arthur Andersen, uma das cinco gigantes mundiais na área de auditoria e contabilidade, e que era responsável pela gestão fiscal e auditoria da Enron. A lei Sarbanes-Oxley (SOX) foi aprovada em 2002 em parte como uma resposta aos fatos ligados ao caso Enron e a outros casos semelhantes; referida legislação prevê uma série de medidas voltadas a prevenir fraudes contábeis nas empresas, adensar a responsabilidade dos administradores e estimular práticas transparentes e com adequada divulgação das informações pertinentes nas organizações empresariais. Nesse sentido, a lei Sarbanes-Oxley constitui, efetivamente, um marco no estímulo à consolidação de uma cultura ética no ambiente corporativo.

Nesse viés, o surgimento da Lei Sarbanes-Oxley (SOX), criada no pós-crise americano, foi o ato histórico responsável pela disseminação das políticas de *Compliance*, concedendo ênfase ao tema de modo internacional e influenciando várias nações a aderirem sistemas semelhantes.

Em contrapartida, ressalta-se que existiram outras menções à programas de *Compliance* pretéritas à eclosão da Lei Sarbanes-Oxley (SOX). Podem ser citados o *United States Sentencing Commission Guidelines Manual*, que aceitava, por intermédio de acordos judiciais, a não persecução penal ou diminuição de penas impostas às empresas, e a *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, traduzida como convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, a qual guia as companhias em boas práticas negociais, citando os termos programas de compliance (*compliance programmes*) e ética (*ethics*) em conjunto (Silva, 2021).

Após, esses documentos, assim como a Legislação Sarbanes-Oxley (SOX), foram, de certo modo, implementadas no ordenamento jurídico pátrio, como se observa a seguir.

2.1.2 Realidade pós-moderna do compliance no Brasil

O Brasil figurou, por alguns anos, como país que atuava em desconformidade com as tendências éticas mundo afora. A globalização, fenômeno de integração econômica, social e cultural do espaço geográfico em escala mundial, decorrente das constantes inovações tecnológicas criadas no período da guerra fria, iniciou o período da consciência e da informação, instigando movimentos por maior transparência e ética na condução dos serviços públicos e privados.

Os programas de *Compliance* ainda estavam obscuros nesse território, sendo apenas em 2013, com o advento da Lei n. 12.846/2013, que os padrões éticos de *Compliance* tomaram forma e efetividade nacional.

A Lei n. 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, chegou ao Brasil em meio à comoção nacional para o combate à corrupção, contudo foi a pressão da Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) de 1997 que compeliu o país a adotar medidas mais rigorosas de enfrentamento às más condutas nas normas pátrias, porquanto havia listado a nação, no terceiro relatório a respeito da Convenção de 1997, como resistente a esse texto.

Assim aduz Silva (2021, p. 155):

Passou-se a falar, assim, de programas de compliance com maior veemência [a partir da Lei n. 12.846/2013], porquanto o pontapé inicial já tinha sido dado com as modificações na Lei n. 9.613/1998 (Lei da Lavagem de Dinheiro) introduzidas pela Lei n. 12.683/2012. Por outro lado, cabe lembrar que o compliance já era conhecido pelas empresas brasileiras de cariz transnacional, pois elas já desenvolviam programas de cumprimento tendo em vista todo o caudal normativo que lhes competia cumprir.

Assim sendo, verifica-se que a Lei n. 12.846/2013 instaurou o *Compliance* brasileiro, vindo o assunto a ser amplamente debatido e implementado dentro dessa circunscrição. Entretanto, como destacado no trecho acima, a Lei n. 12.683/2012, que modificou a Lei n. 9.613/1998 (Lei da Lavagem de Dinheiro), já continha elementos iniciais do *Compliance* pátrio, mencionando, ainda, as empresas que exerciam suas atividades internacionalmente.

Tratando-se, ainda, da mudança de paradigma sobre o *Compliance* brasileiro após o advento da Lei n. 12.846/2013, Zanon (2022, p. 56) corrobora a drástica alteração afirmando que:

Embora, como visto outras normas já abordassem a questão do compliance, a lei anticorrupção previu, de forma inovadora, a mitigação da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica quando a empresa puder comprovar 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.

Acerca das companhias nacionais que precisaram adequar-se às normas internacionais de corrupção, o Conselho Federal de Administração (2019 *apud* Barros, 2018) argumentou que, em sua Revista Brasileira de Administração, o início da trajetória do compliance no Brasil se deu em 1992, na abertura do mercado nacional às empresas estrangeiras. Na época, o país se adequou aos padrões éticos de combate à corrupção. A ação foi necessária devido à crescente competitividade entre empresas transnacionais.

Com a chegada da Lei n. 12.846/2013, o tema do *Compliance* passou a constar de maneira expressa do ordenamento jurídico brasileiro. Com efeito, o art. 7º, inciso VIII, da Lei n. 12.846/2013 traz a expressão “*integridade*”, ao passo que a Lei n. 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Empresas Estatais) cita o termo *compliance* em seu art. 9º, §4º.

Sobre o assunto, Simões (2021, p. 59):

É importante destacar que, para além desses conceitos doutrinários, o tema do compliance conta com previsão expressa no âmbito do ordenamento legal brasileiro. Essa disciplina legal eleva a noção (mesmo com toda a sua fluidez) ao status de uma verdadeira figura jurídica, que deve ser, inescapavelmente, compreendida pelo intérprete. Com efeito, a Lei 12.846/2013 (Lei Brasileira Anticorrupção) adotou, em seu art. 7º, inciso VIII, o termo integridade, no cerne da expressão “mecanismos e processos internos de integridade”; já a Lei 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Empresas Estatais) internalizou no sistema legal pátrio o próprio termo compliance (de uso, aliás, já consolidado na prática empresarial e jurídica no Brasil), em seu art. 9º, §4º.

Após a Lei n. 12.846/2013, várias legislações de nível estadual e municipal foram promulgadas, com o escopo de regular o *Compliance* em suas respectivas regiões e, inclusive, algumas delas estabelecendo a obrigatoriedade de articular um programa de *Compliance* com vistas à contratação com a Administração Pública.

Discutindo na matéria de *Compliance* no Brasil nessa época, Ribeiro e Diniz (2015 *apud* Zanon, 2022, p. 56) asseveram que:

A partir de então, muitas empresas brasileiras passaram a se preocupar com a implementação de programas de compliance, uma vez que além dos estímulos legais e da mitigação de risco, também apresentam outras vantagens: a vantagem competitiva, uma vez que atualmente os consumidores costumam ser mais críticos, e buscar além de produtos e serviços, valores e comportamentos sustentáveis. O compliance, ao promover uma situação de conformidade, também teria efeitos em

termos de confiança pública nacional e internacional, bem como seria essencial para mitigar dano reputacional não apenas às empresas, mas ao próprio país, em uma maior escala.

Nota-se, portanto, que depois da elaboração da Lei n. 12.846/2013, o ordenamento legal brasileiro passou a admitir, abundantemente, a ocorrência de políticas de *Compliance*, medidas já conhecidas e utilizadas em outros países, mas retardadas no Brasil.

2.2 DIFERENÇAS DO COMPLIANCE EM CADA SETOR

Em que pese o viés particular trabalhado até o momento, os Programas de *Compliance* não são exclusivos do setor privado. O Poder Público é capaz de aderir ao instituto do *Compliance*, todavia com características divergentes àquelas praticadas pelas companhias de direito privado.

Nesse sentido, far-se-á, a seguir, a análise detalhada dos atributos inerentes a ambos os seguimentos do *Compliance*, privado e público.

2.2.1 Setor privado

No setor privado, a adoção de medidas de *Compliance* visam, mormente, o lucro e a segurança das suas atividades. Mister é o controle dos gastos, elaborando os meios para mensurar com precisão os montantes despendidos e checá-los com as anotações de contas. Outrossim, a conduta dos empregados deve ser fortemente regrada, em observância ao código de ética empresarial, com a finalidade de impedir que atitudes nocivas ao patrimônio da entidade privada, em forma de corrupção, ocorram, bem como ressaltar a posição moral da companhia perante os clientes e parceiros negociais, que depositarão sua confiança nos serviços e/ou produtos ofertados.

Sobre a história do *Compliance* nas organizações brasileiras: “A evolução histórica do Compliance está relacionada à necessidade do próprio mercado de instituir controles internos para prevenção de fraudes, corrupção, desvios e lavagem de dinheiro dentro das Organizações,

trazendo confiança aos seus investidores e demais Partes Interessadas” (Compliance [...], 2016, p. 13).

Além disso, é de fundamental importância adicionar os fatores de *Compliance* na cultura empresarial, de modo que os regramentos deixem de ser barreiras à efetividade negocial e tornem-se modelos a serem seguidos.

A respeito do vínculo entre o *Compliance* e a cultura empresarial, Carvalho e Rodrigues (2016, p. 10) assim determinam:

A estratégia mais ampla deve ser a de incorporar o compliance à cultura de negócios da empresa, de modo que não seja possível dissociar seu comprometimento com a observância das leis de suas normas internas. A partir daí, o programa correrá menor risco de ser visto como um entrave para o alcance das metas de performance e passará a ser considerado e incorporado como parte das regras fundamentais do negócio.

Nessa toada, o melhor programa de *Compliance* é aquele que, incorporado na cultura empresarial, auferir lucro e atinge os objetivos estratégicos, bem como obedece às exigências legais e semeia boas relações, internas e com investidores externos.

Discorrendo sobre o melhor programa de Compliance, Gonsales *et al.* ([2020], p. 4) ensinam que:

O melhor Programa de Compliance, e inserido nele a estrutura do Canal de Denúncias, é aquele que atende as expectativas da Instituição, gerando valor e auxiliando no atingimento dos objetivos estratégicos. É fundamental que a estratégia contemple um adequado mapeamento das necessidades da Instituição, considerando as exigências legais, para que a estratégia aborde as fases numa ordem para implantação para adquirir a maturidade da metodologia. A estratégia de implantação favorece também a flexibilização necessária para os ajustes pontuais ao longo do processo.

Levando em conta que a aplicação do *Compliance* perpassa todo o âmbito de uma instituição, de seu âmbito até seus limites, a ideia de *Compliance* pode ser dividida em pilares, que se resumem em tópicos mínimos que, se acaso forem observados com precisão e afinco, tornam o sucesso do Programa de *Compliance* mais tangível.

Destarte, os pilares mínimos de um eficiente Programa de *Compliance* são: o suporte da alta administração, a avaliação de riscos, os códigos de conduta e políticas de *Compliance*, os controles internos, o treinamento e comunicação, os canais de denúncias, as investigações internas, o *due diligence*, o monitoramento e auditoria e a diversidade e inclusão (Sibille; Serpa; Faria, 2020). Passa-se a uma breve síntese de cada um.

O apoio da alta administração para o sucesso do Programa de *Compliance* é imprescindível, dado que se trata do próprio posto de comando da companhia que dissemina os

códigos de conduta. Além disso, mister destacar que o suporte da alta administração é importante, contudo, isso, por si só, não é o bastante, mormente porque é necessário que o alto escalão absorva o programa, passando a utilizá-lo no dia a dia da companhia, de modo que os colaboradores enxerguem com clareza a influência exercida (*Ibid.*, p. 5).

A avaliação de riscos deve ser pensada com base nos objetivos empresariais, envolvendo entrevistas com empregados de diferentes áreas, fase de planejamento, catalogação de dados, dentre outras medidas, e compreende a análise realizada na comparação entre o impacto negativo eventualmente causado pela decisão e a probabilidade dessa ocorrência (*Ibid.*, p. 6).

Os códigos de conduta e políticas de *Compliance* são o Programa de *Compliance* propriamente dito, que deve ser criado em um documento inicial definindo a postura da empresa e que serve como bússola, orientando o comportamento dos diretores e funcionários com vistas às ações imbuídas de viés ético (*Ibid.*, p. 7).

Os controles internos propiciam os mecanismos de revisão e aprovação de atividades, mormente aquelas relacionadas às despesas e verificação da real existência de contratos, evitando a perda patrimonial ao distinguir negócios firmados e não firmados que podem ter passado despercebidos anteriormente. São, então, meios para corroborar a igualdade entre os livros contábeis e os negócios empresariais (*Ibid.*, p. 10).

O treinamento e a comunicação refletem a seriedade de fazer com que todos os funcionários e diretores de uma determinada companhia tomem conhecimento das novas políticas de *Compliance* e entendem seu papel individual na concretização do programa, assim como sejam treinados na aplicação das condutas (*Ibid.*, p. 11).

Os canais de denúncia possibilitam que os funcionários e parceiros comerciais realizem denúncias, inclusive de modo confidencial e anônimo, trazendo ao conhecimento da empresa as supostas infrações legislativas ou aos códigos de conduta e descentralizando a fiscalização do Programa de *Compliance* (*Ibid.*, p. 13).

Atinente aos canais de denúncia, Gonsales *et al.* ([2020], p. 4) afirmam que:

Importante destacar já desde o início que por ter uma finalidade e propósito muito específicos, o Canal de Denúncias nunca deve ser confundido, associado, ou mesmo implantado, como um Canal de Ouvidoria, nem mesmo um compartilhamento, já que deve atender ainda aspectos de confidencialidade e sigilo não abordados para a Ouvidoria por exemplo. Em uma definição muito objetiva, Canal de Denúncias não é um canal de reclamações ou sugestões.

As investigações internas sugerem que as companhias possuam um sistema de investigações dos atos internos da empresa, a fim de averiguar os fatos, identificar infrações,

individualizar os responsáveis e, a depender do caso concreto, aplicar punições aos infratores (Sibille; Serpa; Faria, 2020).

Ainda sobre a esquematização da investigação:

O primeiro passo a ser realizado pelo investigador é a elaboração de um plano de investigação (planning memo) que servirá como o guia das atividades a serem realizadas e que deverá ser mantido vivo durante todo o processo, pois a cada passo da investigação novas informações podem ser descobertas e estas podem levar a uma necessidade de revisão do plano de investigação (Serpa, [ca. 2018], p. 5).

O *due diligence* nada mais é que a verificação prévia do histórico dos parceiros comerciais antes da contratação. Considerando a imagem e o compromisso da empresa com os padrões éticos e adequação às normas legais, mister é a acurada análise acerca da situação financeira, dos quadros societários e do histórico comercial dos parceiros comerciais antes da escolha de contratação, evitando que a companhia seja prejudicada pela irresponsabilidade dos parceiros (Sibille; Serpa; Faria, 2020).

A *due diligence* deve ser baseada no risco. Nem todos os terceiros exigem o mesmo nível de *due diligence*. Ao assumir uma abordagem baseada no risco, as empresas classificam seus terceiros com base em fatores como indústria, país, tamanho e natureza da transação para definir o tipo de análise a ser realizada, dependendo de onde um terceiro recai sobre o espectro de risco. Dentro de uma transação específica, uma empresa pode refinar ainda mais suas necessidades de *due diligence* dependendo das questões de risco específicas que surgem (*Ibid.*, p. 16).

O monitoramento e auditoria representam a necessidade de avaliação constante sobre a efetividade dos demais pilares do Programa de *Compliance*. Eles determinam que seja criado um procedimento de verificação que persista na identificação de erros no procedimento de *Compliance*, bem como sejam realizadas auditorias para a constatação desses incidentes (*Ibid.*, p. 17).

Por fim, o pilar da diversidade e inclusão metodologicamente não se configura como “pilar”, mas, em razão do momento da atualidade em que vivemos, é preciso dar a devida importância ao tema, respeitando as minorias em todos os demais pilares abordados, com o escopo de afastar parcialidades e atitudes preconceituosas (*Ibid.*, p. 20).

Logo, percebe-se que, quando é deliberado acerca do *Compliance* como instrumento catalisador de empreendimentos privados, as figuras de lucro, valor, comportamento, riscos e ética perante os parceiros comerciais e clientes estão em foco, na medida em que os programas de *Compliance* corroboram as práticas empresariais, solidificando-as diante das exigências

legais ao passo que tornam as atividades das companhias mais seguras e abertas ao investimento de capital.

2.2.2 Setor público

Em contrapartida, a contenção dos gastos é o que prevalece no setor público, evitando quaisquer despesas desnecessárias, sejam elas decorrentes de gestão defeituosa do patrimônio público ou má-fé. Aqui, o escopo é combater a corrupção e a incorreta destinação do valor arrecadado do povo, os quais ensejam a imediata aplicação da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), atualizada pela Lei n. 14.230/2021, para as ações que culminarem em Lesão ao Erário, Enriquecimento Ilícito e/ou ofensas aos Princípios da Administração Pública de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Sobre o tema do *Compliance* no setor público Mesquita (2019, p. 165) assim o define:

Diferentemente dos demais, seria o programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública que, abarcando um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destinaria a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas, procuraria promover um fortalecimento tanto da comunicação interna, como da interação entre os órgãos e entidades da Administração Pública na gestão das políticas públicas, traria uma maior segurança e transparência das informações e, por essa razão, promoveria um incentivo à denúncia de irregularidades e controle da corrupção, focado no resultado eficiente, ou seja, na maximização do bem-estar social e na realização dos direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social.

Nascimento (2016 *apud* Marin; Freitas, 2018, p. 114) destaca que o *Compliance* surge como uma estratégia inovadora para o Brasil, tendo como fundamento os princípios da administração pública, previstos no artigo 37 da Constituição da República (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), entre outros, como a ética, a transparência, a integridade, a justiça, a equidade e a responsabilidade.

A administração pública, portanto, seja direta ou indireta, pode implementar políticas de prevenção que proporcionarão uma gestão mais eficiente, com postura ética singular, de forma a minimizar a prática de atos de corrupção (Marin; Freitas, 2018).

Nesse viés, o *Compliance* no Poder Público pode ser visto como instrumento de combate à corrupção, mormente no setor público, tendo como alicerce a Lei n. 12.846/2013, conhecida

como Lei Anticorrupção, que “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências” (Brasil, 2013).

Em relação ao sistema de *Compliance* no setor público, a Controladoria-Geral da União (CGU) ([201-] *apud* Araújo; Santos; Xavier, 2019, p. 13) define quatro pilares para um programa de compliance efetivo na administração pública brasileira:

(1) comprometimento e apoio da alta direção; (2) instância responsável pelo programa de integridade (normalmente a equipe de compliance ou compliance officer); (3) análise de risco, para um programa personalizado, de acordo com a atividade desempenhada; e (4) monitoramento contínuo.

Os quatro pilares são autoexplicativos, porém igualmente importantes para uma gestão eficiente e regada sob princípios éticos, sendo alguns desses suportes semelhantes aos vistos no *Compliance* pelo setor privado.

Inicialmente, o *Compliance* na administração pública não parecia adequar-se devidamente, dado que a ideia era promover conformidade legislativa, precipuamente aquelas de combate à corrupção, nas empresas privadas, todavia, percebidas as condutas abjetas no setor público, o *Compliance* passou a ser adotado também nessa esfera.

Corroborando o posicionamento acima, Santos (2019, p. 102) assim descreve:

A priori, parecia inadequado associá-la ao compliance, enquanto destinatária de tais normas, pois, na teoria, o objetivo principal era que as empresas privadas pudessem se conformar à legislação de combate à corrupção e a outros tipos de fraude, no entanto, diante da mácula provocada por diversas irregularidades administrativas, no que diz respeito à Administração Pública, o compliance passou a ser uma espécie de instrumento essencial e responsável por reavivar a identidade ética das instituições públicas, personificada principalmente na atuação dos agentes públicos.

É evidente que o setor público pode beneficiar-se com a aplicação de programas de *Compliance* e um bom exemplo legislativo é o art. 9º e seu §1º da Lei n. 13.303/2016, que orientam as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios, a criar regras de estrutura de gestão de riscos, bem como códigos de conduta, como observado a seguir.

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 abrangam:
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 (Brasil, 2016).

Mesmo as empresas públicas possuem riscos em suas atividades, os quais podem ser controlados por intermédio de um eficiente programa de *Compliance*. Isso não significa reduzir as taxas de risco para 0% (zero por cento), mas sim gerenciar os empecilhos e garantir que os procedimentos internos e externos sejam seguidos, reduzindo consideravelmente os obstáculos preocupantes.

Nesse viés, a Lei n. 13.303/2016 utilizou-se apropriadamente de instrumentos e controle de riscos, além dos sistemas e códigos de ética, que permitem que a administração pública reforce sua prestação de serviços, evitando gastos desnecessários e atos ímprobos.

Assim sendo, tendo em vista o contexto da evolução tecnológica e clamor popular por mais ética e transparência pública, o Estado Brasileiro vem se aprimorando em seu empenho de conquistar a aprovação da população, sendo as medidas de *Compliance* congruentes com esse objetivo e implementadas, aos poucos, no ordenamento jurídico pátrio, como visto acima.

Diante de todo o exposto, denota-se que, enquanto no setor privado a adoção de medidas de *Compliance* visam, mormente, o lucro e a segurança das suas atividades, no setor público a contenção dos gastos é o que prevalece, combatendo a corrupção minimizando o prejuízo aos cofres públicos, não olvidando da qualidade e continuidade da prestação do serviço público essencial.

2.3 COMPLIANCE E O COMBATE À CORRUPÇÃO

Como visto no decorrer desta monografia, o *Compliance* pode ser entendido como instrumento de combate à corrupção, tendo como alicerce a Lei n. 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências” (Brasil, 2013).

Existem outras fontes normativas que empregam as sistemáticas de *Compliance* para a adoção de códigos de conduta, controle de riscos, uniformização de procedimentos, prevenção de gastos desnecessários, melhorias na transparência, combate à corrupção, dentre outros quesitos.

Por mais que nem todas as legislações mencionem expressamente o termo *Compliance* (até mesmo porque não há, na língua portuguesa, expressão exata para tradução dessa palavra estrangeira), é perceptível a inspiração nos seus conceitos e resultados quando da confecção legislativa e métodos empregados.

Logo, o estudo da evolução legislativa e dos instrumentos amparados pelo ordenamento jurídico brasileiro no combate à corrupção é imperioso para o fiel conhecimento acerca do tema, bem como no assunto de *Compliance* em geral.

Dessa forma, passa-se a organizar a acurada análise dos instrumentos legislativos brasileiros de *Compliance*, no tocante ao enfrentamento constante da corrupção.

2.3.1 Evolução legislativa e instrumentos amparados pela legislação brasileira

Conforme verificado anteriormente, o *Compliance* passou a ser amplamente discutido dentro da realidade brasileira a partir da chegada da Lei n. 12.846/2013. Essa nova legislação trouxe os mecanismos de ética e integridade institucional para o Brasil, país que, até então, estava inerte frente aos avanços internacionais na área.

Colaborando com o parecer acima, Santos (2019, p. 98) alega que:

A expressão *compliance* e toda a ideia que acompanha o conceito fincaram raízes no Brasil após a promulgação da Lei Anticorrupção (12.846/2013) (BRASIL, 2013), que, em seu artigo 7º, inciso VIII, concede benefícios às pessoas jurídicas que possuam programas de *compliance* estruturados em caso de eventual condenação à penalidade civil administrativa.

Ademais, a Lei n. 12.846/2013 permite os Acordos de Leniência, acordos de natureza administrativa celebrado entre infratores confessos e entes estatais, conforme seu art. 16 citado a seguir.

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração (Brasil, 2013).

Os acordos de leniência concedem abrandamentos de sanções às pessoas jurídicas acusadas da prática de atividades ilícitas que voluntariamente colaboram com as investigações, identificando outros responsáveis e entregando evidência da prática dos delitos, a fim de fazer voltar a sustentabilidade e eticidade das ações empresariais.

Sobre os acordos de leniência, Dal Pozzo *et al.* (2019, p. 148) assim assevera:

O acordo de leniência previsto pela Lei nº 12.846/13 tem exatamente esse sentido – o de suavizar as sanções aplicáveis àquele que praticar ato lesivo à Administração Pública – em troca de colaboração efetiva da pessoa jurídica, desde que dessa colaboração resulte a obtenção de elementos probantes para identificação dos demais envolvidos na prática do ato ilícito e garanta maior celeridade na obtenção de provas que comprovem a materialidade do ilícito sob investigação.

Em que pese a Lei n. 12.846/2013 ter inaugurado nova era para os estudos e aplicações de *Compliance* no Brasil, sabe-se que os programas de integridade já eram conhecidos pelas empresas privadas, porquanto foram compelidas a absorverem seus conceitos com o fito de adequarem-se às disposições internacionais acerca do tema, ao exemplo do Banco Central n. 2554 de 1998 e a Lei de Lavagem de Dinheiro n. 9.613/1998.

A Lei de Lavagem de Dinheiro n. 9.613/1998, posteriormente atualizada pela 12.683/2012 em especial, contribuiu exponencialmente para a integridade institucional ao obrigar pessoas físicas e jurídicas submetidas às suas sanções a adotarem procedimentos internos de ética corporativa.

Nessa toada, Marin e Freitas (2018, p. 109) escrevem:

Entretanto, a princípio, a Lei de Lavagem de Capitais (Lei n. 9.613/1998), que, posteriormente, foi alterada pela Lei n. 12.683/2012, de fato, inaugurou o sistema *compliance* no Brasil, quando estabeleceu a obrigação das pessoas físicas e jurídicas

submetidas às sanções da lei a adotarem procedimentos e controles internos, dentre eles, identificar seus clientes e manter seus registros, bem ainda, comunicar determinadas operações financeiras, com a finalidade de evitar crimes. Além disso, estabeleceu sanções administrativas quando confirmado o descumprimento das obrigações legais.

Além das normas supracitadas, podemos destacar a Lei n. 13.303/2016, a qual regula o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios.

A Lei n. 13.303/2016, que é posterior à eclosão das discussões de *Compliance* trazidas pela Lei n. 12.846/2013, norma influenciadora dos rumos legislativos brasileiros de integridade e combate à corrupção, apresenta elementos de prevenção e organização dos procedimentos internos das instituições abarcadas em seu conteúdo.

De acordo com Rodrigo Pironti (2018), a referida legislação exige algumas práticas de governança, sendo algumas delas a criação de instâncias internas para a atualização e aplicação do código de conduta e integridade, canais de denúncias internas e externas e mecanismos de proteção à retaliação do noticiante, treinamentos periódicos sobre o código de conduta a seus empregados, políticas de gestão de riscos análise de pré-qualificação de fornecedores com a exigência de consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e matriz de riscos nos contatos de obras e serviços como cláusula contratual.

Ainda, em consonância com o mesmo autor:

Nessa nova sistemática, os riscos não devem ser alocados de forma aleatória pela estatal, ao contrário, devem ser alocados de forma racional e eficiente, de acordo com a maior ou menor capacidade de cada um dos parceiros em mitigá-los. Assim, deve-se buscar imputar cada um dos riscos à parte que, ao menos em tese, for a mais apta a evitá-los, mitigá-los ou eliminá-los a um menor custo, onerando da menor forma possível a execução contratual. Daí porque a repartição objetiva de riscos não impõe uma distribuição equivalente de riscos, e sim uma distribuição equitativa, de base racional, alocando-se a cada parceiro os riscos que pode mais eficientemente gerir (Pironti, 2018, 8º parágrafo).

De outra banda, a Lei n. 8.666/1993, conhecida como a antiga Lei de Licitações, em vigor até a data de 30 de dezembro de 2023, conforme art. 193, II, da Lei n. 14.133/2021, por ser antiga, não possui menções à programas de *Compliance*, a despeito de, por questões óbvias, preocupar-se com a correta organização da administração pública brasileira.

A norma que atualiza a Lei n. 8.666/1993, qual seja, a Lei n. 14.133/2021, sobrevinda em meio à atenção constante das temáticas de integridade e transparência pública, aderiu aos

programas de *Compliance*, pulverizadas ao longo do texto legal. A título de exemplificação, pode-se mencionar o art. 25, §4º, da Lei n. 14.133/2021:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

[...]

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento (Brasil, 2021a).

Assim, a Lei n. 14.133/2021 compele o vencedor do certame destinado à contratação de obra, serviços ou fornecimento de grande volume a confeccionar programa de *Compliance* dentro do prazo de 6 (seis) meses da celebração do contrato.

Nota-se que, com o decorrer dos anos, a preocupação com a eticidade das pessoas jurídicas, sejam elas privadas ou públicas, vem aumentando. A cultura popular, influenciada com os recentes escândalos de corrupção na governança brasileira, requer transformação dos métodos de fiscalização, gerando reflexos na legislação brasileira, cada vez mais voltada a coibir atos nocivos à administração pública e privada.

Veja-se, em sequência, alguns instrumentos de integridade abarcados pela Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e acordo de leniência.

2.3.2 Instrumentos da Lei n. 14.133/2021, da Lei n. 12.846/2013 e o acordo de leniência

A Lei n. 14.133/2021, como Nova Lei de Licitações, nasceu em um contexto de consciência e de informação, marcado por movimentos em prol de maior transparência e ética na condução dos serviços públicos e privados.

Criada após os avanços da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), a Nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021) acompanha variados artifícios para enfrentar a má gestão pública e a corrupção privada, empregando os meios já conhecidos de políticas de *Compliance*.

Nesse viés, sem querer exaurir o tema de instrumentos da legislação brasileira de combate à corrupção e *compliance*, alude-se o art. 25 da Lei n. 14.133/2021, o qual ensina

acerca dos conteúdos obrigatórios a serem explicitados no edital de licitações, sendo eles o objeto da licitação, as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento (Brasil, 2021a).

Ocorre que o §4º do art. 25 da Lei n. 14.133/2021 compele o vencedor do certame destinado à contratação de obra, serviços ou fornecimento de grande volume a confeccionar programa de *Compliance* dentro do prazo de 6 (seis) meses da celebração do contrato, como visto a seguir.

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

[...]

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento (Brasil, 2021a).

O mecanismo mencionado acima garante maior cautela aos gastos desnecessários dos cofres públicos, ne medida em que obriga o ganhador da licitação, em casos de elevado valor da contratação pública, a aderir aos programas de *Compliance*, que, como cediço são capazes de desenvolver a integridade corporativa, minorando ocorrências de corrupção e momentos de risco, além de criar canais de denúncia que descentralizam a fiscalização da ética empresarial.

Além disso, a Lei n. 14.133/2021 também elege, como critério de desempate em licitações, a adoção de “programas de integridade” pelo licitante, conforme orientações dos órgãos de controle. Tal disposição integra o art. 60, IV, da Lei n. 14.133/2021, demonstrado abaixo.

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

[...]

IV – desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle (Brasil, 2021a).

Trata-se de interessante ideia do legislador que, ao perceber os efeitos positivos que uma eficiente política de *Compliance* pode conferir, preferiu elaborar, como critério de desempate, o compromisso dos licitantes com os fatores éticos, assegurando menores riscos ao patrimônio público decorrentes de atos corruptivos.

A Lei n. 12.846/2013, por sua vez, buscando responsabilizar os indivíduos provocadores de atos lesivos à administração pública, estipulou as penalidades de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, conforme art. 6º, I e II, da referida norma.

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I – multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II – publicação extraordinária da decisão condenatória (Brasil, 2013).

Entretanto, ao aplicar as sanções cabíveis, o art. 7º da Lei n. 12.846/2013 orienta que sejam levadas em consideração alguns pontos, juntados a seguir.

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

I – a gravidade da infração;

II – a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III – a consumação ou não da infração;

IV – o grau de lesão ou perigo de lesão;

V – o efeito negativo produzido pela infração;

VI – a situação econômica do infrator;

VII – a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

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;

IX – o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados (Brasil, 2013).

Ao analisar os tópicos, percebe-se que o inciso VIII do art. 7º da legislação supracitada orienta o aplicador das sanções e levar em consideração 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.

Assim sendo, o legislador buscou diminuir a penalidade imposta para aqueles que comprovarem serem adeptos às políticas de *Compliance*. Esse posicionamento foi reiterado, mais tarde, pela Lei n. 14.133/2021, que, em seu art. 156, §1º, V, repetiu a atenuação da sanção administrativa correspondente àqueles que comprovassem a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle (Brasil, 2021a).

A Lei n. 12.846/2013 trouxe, ainda, o acordo de leniência, que nada mais é que um tratado de natureza administrativa celebrado entre infratores confessos e entes estatais. O acordo de leniência figura no art. 16 da Lei n. 12.846/2013, acostado abaixo.

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

I – a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II – a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração (Brasil, 2013).

Os acordos de leniência cedem reduções de penalidades às pessoas jurídicas acusadas da prática de atividades ilícitas que, de livre vontade, colaboram com as investigações, identificando outros responsáveis e entregando evidência da prática dos delitos.

Sobre os acordos de leniência, Oliveira e Rodas (2004 *apud* Valério, 2015, p. 189) aduzem que é a “transação entre o Estado e o delator que, em troca de informações que viabilizem a instauração, a celeridade e a melhor fundamentação do processo, possibilita um abrandamento ou extinção da sanção em que este incorreria, em virtude de haver também participado na conduta ilegal denunciada”.

Importante salientar que, no âmbito do Poder Executivo Federal e em casos de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência, segundo o art. 16, §10, da Lei n. 12.846/2013 (Brasil, 2013).

Assim sendo, a importante análise de prática de ato nocivo às pessoas jurídicas de direito público externo pelas companhias brasileiras é incumbida à Controladoria-Geral da União (CGU), possuindo competência para propor acordo de leniência às empresas colaborativas.

Dessa forma, encerra-se o primeiro capítulo de desenvolvimento desta monografia, o qual reuniu elementos capazes de definir *Compliance*, diferenciá-lo no meio privado e público e demonstrar seu condão de frustrar a ocorrência de atos ímprobos.

A seguir, dissertar-se-á acerca do Ministério Público, de sua história e de suas funções, compreensões necessárias para o completo entendimento do Órgão Ministerial como instrumento realizador e fiscalizador de *compliance* e integridade na administração pública.

3 MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ÓRGÃO FISCALIZADOR

Uma vez compreendido o conceito de *Compliance*, entendidas as suas diferenças entre os meios privado e público e demonstrado seu condão de frustrar a ocorrência de atos ímprobos, antes de adentrar no tema do Ministério Público como instrumento realizador e fiscalizador de *Compliance* e integridade na administração pública, resta conhecer o próprio agente incumbido da tarefa de inspecionar a eticidade pública, aquele que canalizará os programas de *Compliance* e integridade no poder público, o *Parquet*.

O Ministério Público, também conhecido como *Parquet*, é o alvo de estudo no segundo capítulo desta monografia. Examinar-se-á o histórico da instituição no Brasil, suas funções e sua atuação repressiva e preventiva, para, ao final, no terceiro capítulo, dissertar sobre sua participação na promoção de *Compliance* e integridade na administração pública.

3.1 MINISTÉRIO PÚBLICO NA REALIDADE INSTITUCIONAL BRASILEIRA

O Ministério Público pode ser definido como uma instituição responsável pela defesa de direitos dos cidadãos e dos interesses da sociedade. A sua existência se concentra em três pilares: na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Sobre o Ministério Público, Maria Célia Néri de Oliveira (2021, p. 9) cita que:

O Ministério Público brasileiro é reconhecido por juristas e estudiosos do Direito como uma das mais avançadas instituições do gênero no mundo. Esse conceito se deve à amplitude das atribuições conferidas pela Constituição de 1988 e à maneira como a Instituição foi estruturada. Uma configuração que permite aos integrantes do Ministério Público a oportunidade de atuarem como verdadeiros advogados da sociedade, defendendo a coletividade contra eventuais abusos ou omissões do Poder Público, e o próprio patrimônio público contra ataques de particulares de má-fé.

Ainda acerca do tema, Hugo Nigro Mazzilli (2015, p. 35) disciplina da seguinte maneira:

É uma instituição, porque tem uma organização, destina-se a um fim social, e este fim é o bem comum; tem caráter nacional, pois, apesar dos vários ramos, seus instrumentos, garantias e finalidades são os mesmos. É ainda órgão do Estado (não do governo, nem do Poder Executivo), dotado de especiais garantias para desempenhar

funções ativas ou interventivas, em juízo ou fora dele, em defesa dos maiores interesses da coletividade, como o combate ao crime por meio da ação penal pública, a fiscalização dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública para que respeitem os direitos assegurados na Constituição, a defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos, o controle externo da atividade policial.

Em poucas palavras, o conceito do atual do Ministério Público pode ser encontrado no agente que zela pelos interesses indisponíveis ou de larga abrangência social.

O termo “*ministério*” advém do vocábulo latino “*ministerium*”, este provindo de “*minister*”, em oposição a “*magister*”, significando algo em torno de servidor ou exercente de função servil. A palavra “Ministério Público” aparecia em textos romanos, sinalizando para o significado genérico de executor de função servil.

Ainda, finalmente referindo-se a uma instituição, a expressão francesa “*ministère public*” começou a ser utilizada nas cartas trocadas entre os procuradores do rei, quando comentavam de seu próprio labor. Em sequência, a expressão passou a ser usada nos provimentos legislativos do século XVIII.

Nesse viés, apresenta Mazzilli (2015, p. 38):

Em sentido genérico, referindo-se aos agentes que, de qualquer forma, exercitavam uma função pública, a expressão “ministério público” já se encontrava em textos romanos clássicos. No sentido, porém, de referir-se a uma instituição, a expressão francesa *ministère public* passou a ser usada, primeiro, nas correspondências trocadas entre os procuradores do rei quando falavam de seu próprio ofício, e, depois, veio a frequentar os provimentos legislativos do século XVIII, ora para designar as funções próprias daquele ofício público, ora para referir-se a um magistrado específico, incumbido do poder-dever de exercitá-lo, ora, enfim, para dizer respeito ao conjunto de agentes que exerciam esse ofício.

“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” (Brasil, 1988).

O artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 define, em frase sucinta, o Ministério Público, dentro da realidade brasileira atual. Contudo, esse conceito fora constantemente transformado e adaptado nas épocas e situações singulares da história brasileira.

Uma das primeiras formas de conhecer o Ministério Público é analisando sua história. Mister é a contextualização da instituição no Brasil, perpassando por toda a linha histórica brasileira, iniciando pela independência do país e encerrando com os dias atuais.

Nesse sentido, passa-se ao estudo da história brasileira do Ministério Público, com a finalidade de compreender esse agente transformador e fiscalizador.

3.1.1 Histórico da instituição

Após a independência brasileira de Portugal, em 7 de setembro de 1822, a primeira Constituição brasileira nasce em 1824. A Carta de Lei de 25 de março de 1824 já possui menção ao Ministério Público, em seu art. 48, citando: “No Juízo dos crimes, cuja 38arítima não pertence á Camara dos Deputados, accusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional” (Brasil, 1824).

O Código de Processo Penal do Império, de 1832, atribuiu ao Promotor a titularidade da ação penal, como órgão da sociedade. A Lei n. 261, de 3 de novembro de 1841, por sua vez, descreveu que os promotores seriam nomeados pelo próprio imperador, no município da Corte, ou pelos presidentes nas províncias. Os promotores àquele tempo, serviam por tempo indeterminado, conforme fosse conveniente ao serviço público.

Corroborando o ponto, Alexandre Assunção e Silva (2013, p. 28) assim esclarece:

O Código de Processo Penal do Império, de 1832, definiu o Promotor como órgão da sociedade, titular da ação penal, enquanto a Lei nº 261, de 3 de novembro de 1841, estabeleceu que os promotores seriam nomeados pelo imperador no município da Corte e pelos presidentes nas províncias, servindo por tempo indeterminado, enquanto conviesse ao serviço público.

De acordo com o mesmo autor, a Lei do Ventre Livre (Lei n. 2.040, de 28 de setembro de 1871) deu ao promotor a competência para registrar os filhos livres de mulheres escravas, velando pela defesa dos fracos e indefesos (Silva, 2013).

O Ministério Público, no Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, foi definido como uma instituição obrigatória para a organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, representado nas duas esferas da justiça federal. De um lado, existia o Procurador-Geral da República e, de outro, os procuradores seccionais, estes últimos divididos individualmente por estado brasileiro. Nesse contexto, os promotores possuíam a atribuição de zelar pela execução legal, com independência resguardada.

Sobre o assunto, Alexandre Assunção e Silva (2013, p. 28-29) aduz:

Na exposição de motivos do Decreto nº 848, de 11.10.1890, o Ministério Público foi definido como uma instituição necessária em toda organização democrática e imposta

pelas boas normas da justiça, representada nas duas esferas da Justiça Federal, por um Procurador-Geral da República e por procuradores seccionais, um em cada Estado, com a competência de velar pela execução das leis, dos decretos e regulamentos que deviam ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela coubesse, com independência resguardada.

Entretanto, o começo do Ministério Público como instituição deu-se por intermédio do Decreto n. 1.030, de 14 de novembro de 1890, estabelecendo-se as atribuições, garantias e estabilidade aos seus membros, tendo o Procurador-Geral da República como chefe máximo do Órgão Ministerial. Enquanto o artigo 164 do Decreto n. 1.030, de 14 de novembro de 1890, define o Ministério Público, o artigo 165 cria os cargos ministeriais, como observa-se a seguir.

Art. 164. O Ministério Público é perante as justiças constituídas o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais do Distrito Federal e o promotor da ação pública contra todas as violações do direito.

Art. 165. São creados os seguintes logares:

- 1 procurador geral do districto, junto á Côrte de Appellação;
- 1 sub-procurador, junto ao Tribunal civil e criminal;
- 3 curadores, um de orphãos, um de ausentes, um de residuos junto á camara civil;
- 1 curador das massas fallidas, junto á camara commercial;
- 3 promotores publicos, junto ao Jury e camara criminal;
- 1 adjunto do 1º promotor perante as Pretorias 1 a 4;
- 1 adjunto do 2º promotor perante as Pretorias 5 a 8;
- 1 adjunto do 3º promotor perante as Pretorias 9 a 12;
- 1 adjunto, sob a immediata inspecção do 3º promotor, perante as Pretorias 13 a 15;
- 3 adjuntos, cada um perante duas das Pretorias suburbanas, 16 a 21, na ordem de sua numeração e sob a immediata inspecção do 1º promotor o das maritimas, do 2º o das situadas no continente (Brasil, 1890).

A Constituição do Brasil de 1891 pouco cita acerca do Ministério Público, limitando-se a elucidar que o Procurador-Geral da República seria designado pelo Presidente da República, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, consoante art. 58, §2º, da Lei Maior em comento.

Art 58 - Os Tribunais federais elegerão de seu seio os seus Presidentes e organizarão as respectivas Secretarias.

[...]

§ 2º - O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei (Brasil, 1891).

De outra banda, a Constituição de 1934, segundo Hugo Nigro Mazzilli (2015), institucionalizou o Ministério Público, inclusive alocando as disposições sobre a instituição em capítulo separado. A referida Carta Magna orientou que lei federal organizaria o Ministério Público na União, no Distrito Federal e nos Territórios, deixando as leis locais disciplinarem-

no nos estados. Além disso, cuidou da escolha do Procurador-Geral da República, com aprovação no Senado e garantia de vencimentos iguais aos dos ministros da Corte Suprema, fixou as garantias dos membros da instituição e estabeleceu os impedimentos dos procuradores-gerais.

O Ministério Público foi alvo de retrocesso na Constituição brasileira de 1937, na era da ditadura de Vargas. Poucos trechos mencionaram a liberdade de escolha do procurador-geral da República, sendo selecionado aquele que cumprisse alguns requisitos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Ainda, a Lei Maior supracitada afirmou a competência do STF para processar e julgar originariamente o procurador-geral da República, nos crimes comuns e de responsabilidade, conforme Mazzilli (2015, p. 42):

A Carta de 1937, outorgada na ditadura Vargas, impôs-lhe severo retrocesso, pois apenas artigos esparsos mencionaram a livre escolha e a demissão do procurador-geral da República, escolhido dentre quem reunisse requisitos exigidos para ministro do STF (art. 99), e afirmaram a competência desta corte para processar e julgar originariamente o procurador-geral da República, nos crimes comuns e de responsabilidade (art. 101, I. *b*).

A Constituição de 1946 separou o Ministério Público dos demais poderes dos Estados Unidos do Brasil, trazendo dispositivo em que o Órgão Ministerial representaria a União em Juízo, dando começo ao Ministério Público como advogado do Estado e retirando-o de sua necessária independência para atuar como defensor da sociedade. Outrossim, estabeleceu-se que o Procurador-Geral seria escolhido pelo Presidente da República, sendo exonerável a qualquer tempo, e os demais membros, selecionados mediante concurso público e estáveis após 2 (dois) anos em exercício (Silva, 2013).

Durante o conhecido golpe militar de 1964, promulgou-se a Carta Magna de 1967, cujos artigos 137 a 139 colocaram o Ministério Público como Seção no Capítulo do Poder Judiciário, mantendo, em geral, as colocações já estabelecidas anteriormente. Ato contínuo, a junta militar confeccionou a Emenda Constitucional n. 1/69, com os artigos 94 a 96 colocando o Ministério Público no Capítulo do poder executivo, o que aumentou significativamente as atribuições do chefe do Ministério Público da União, porquanto nomeado e demitido livremente pelo Presidente da República (Mazzilli, 2015).

Acerca da constituição de 1967 e sua influência sobre o Ministério Público, Alexandre Assunção e Silva (2013, p. 30) assim descreve:

Na Constituição de 1967 o Ministério Público foi incluído no capítulo referente ao Poder Judiciário, permanecendo o regime jurídico da Constituição anterior, com a novidade da equiparação dos seus membros aos juízes, no que tange a salários e aposentadoria, tal como foi feito em Constituições europeias como a italiana e a espanhola.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, considerada uma verdadeira Constituição, alterou mais uma vez a disciplina da instituição ministerial, que voltou a integrar o Poder Executivo, sujeitando-o, assim, à hierarquia interna do governo.

No entanto, as funções do Ministério Público, em instâncias superiores, eram exercidas pelos membros do poder judiciário. Como se não bastasse, o Ministério Público deveria respeitar ordens do governo da república, defendendo os interesses da União, o que apenas deixou de ocorrer em 1993, com a entrada em vigor das Leis Complementares do Ministério Público da União e da Advocacia Geral da União, regidas separadamente (Silva, 2013).

Por fim, em 1988, sobreveio a Constituição da República Federativa do Brasil, já modificadas inúmeras vezes pelas emendas aprovadas, em uma clássica noção de instabilidade jurídica marcante de nosso país. Todavia, foi com a Constituição democrática que o Ministério Público recebeu autonomia e independência, tornando-se uma instituição singular.

Cumprir salientar, por oportuno, que, no direito comparado, em geral, nos países de *common law* (direito que se desenvolveu em certos países por meio das decisões dos tribunais, e não mediante atos legislativos ou executivos), os membros do Ministério Público são frequentemente escolhidos por eleição ou contratação direta, muitas vezes recebendo atribuições apenas no que concerne ao âmbito criminal.

Nas nações de tradição romana, inclusive no Brasil, de outro lado, conhecidos como de *civil law* (sistema jurídico que tem a lei como fonte imediata de direito, isto é, que utiliza as normas como fundamento para a resolução de litígios), o recrutamento ocorre, precipuamente, por meio de concurso público.

Acerca do assunto, Silva (2013, p. 28) assevera que:

Em suma, nos países da *common law*, os membros do Ministério Público são selecionados por eleição ou contratação direta, tendo atribuições basicamente na área criminal. Nos de tradição romana, *civil law*, o recrutamento ocorre geralmente por concurso público. Quanto à carreira, tanto ela pode estar separada da magistratura (Alemanha), parcialmente separada (França), ou fazer parte dela (Itália). Em Portugal, o Ministério Público ainda atua como advogado do Estado.

Dessa forma, encerra-se a checagem histórica do Ministério Público brasileiro, observado, mormente, por meio das 7 (sete) Cartas Magnas pátrias (além da Emenda Constitucional n. 1/1969). Em sequência, tratar-se-á das funções da Instituição Ministerial.

3.2 FUNÇÃO E ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

As funções e atribuições relacionadas ao exercício das atividades do Ministério Público representam uma parcela direta do poder da soberania.

A finalidade institucional do Ministério Público, segundo Mazzilli (2015), é própria, inconfundível com a das demais carreiras jurídicas. As autonomias ministeriais são as mesmas que garantem os Poderes de Estado (autonomia administrativa, orçamentária e funcional). O regime jurídico dos membros do Ministério Público é especial, em nada se confundindo com o dos demais funcionários públicos, aos quais se aplica o regime estatutário comum (regras próprias sobre a irrestrita independência funcional, o foro por prerrogativa de função etc.).

Outrossim, diversos dispositivos pulverizados pelo ordenamento jurídico brasileiro asseguram garantias gerais às instituições, dando ao Ministério Público *status* de mesmo nível da Magistratura.

O Ministério Público possui funções típicas e atípicas. É comum que os esforços da instituição se concentrem nas funções típicas, que são as principais tarefas ministeriais, representando boa parte do serviço realizado. Pode-se citar a ação penal pública, a ação civil pública, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Acerca das funções típicas do Ministério Público, Mazzilli (2015, p. 128) alega que:

É natural que o Ministério Público atue mais frequentemente em funções típicas (próprias ou peculiares à instituição). É o caso da promoção da ação penal pública, da promoção da ação civil pública, da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, do zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição etc.

As funções típicas do Ministério Público, a despeito de constarem na Constituição Federal de 1988, não foram expressamente distinguidas, organizadas ou sistematizadas, fato que decorre, possivelmente, da complexidade da evolução histórica ministerial, o que culminou na falta de conceituações e abrangência das atividades da instituição.

Sendo assim, é preciso organizar adequadamente as funções típicas do *Parquet*. A primeira atividade típica do Ministério Público, em consonância com os ensinamentos de

Alexandre Assunção e Silva (2013), é fiscalizar o cumprimento da lei pelos três poderes, por meio de investigações e controles, com o escopo de defender a ordem jurídica, o regime democrático e o interesse social. A fiscalização ocorre, ainda, quando se apuram denúncias atinentes ao mau funcionamento da atividade administrativa, cometimento de irregularidades no controle externo da atividade policial, e como *custos legis* em ações judiciais.

A segunda atividade típica equivale à representação judicial da sociedade, feita ativamente em processos judiciais.

Sobre a segunda atividade típica, Silva (2013, p. 142) explica:

A segunda atividade típica é a representação e a defesa judicial da sociedade, como parte ativa em processos judiciais. O Ministério Público age como representante da sociedade ou de uma coletividade, na defesa de um direito metaindividual (difuso, coletivo ou individual homogêneo), ainda que também possa proteger um direito individual indisponível. É a única instituição estatal que representa a sociedade em juízo. O fiscal da lei não defende as pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, municípios), mas o Estado como sociedade politicamente organizada. Sua intervenção dá-se pela propositura de ações diretas de controle de constitucionalidade, representação para fins de intervenção federal e estadual, ações civis públicas, ações penais públicas, ações de improbidade administrativa etc.

A terceira atividade típica é a proteção dos direitos constitucionais dos cidadãos. É afazer gerenciado de forma extrajudicial, como mediador entre o poder público e o cidadão, mesmo que possa agir judicialmente na defesa de direitos individuais indisponíveis. O Ministério Público, portanto, é a instituição estatal que exerce essa função de maneira mais ampla (Silva, 2013).

Como mencionado anteriormente, há, também, as funções atípicas do Ministério Público, sendo atribuições, em geral, estranhas à destinação mais ampla da instituição. Essas atribuições foram fortemente alteradas no decorrer do tempo.

Sobre as funções atípicas ainda realizadas pelo Órgão Ministerial, de forma supletiva, Mazzilli (2015) cita o patrocínio do reclamante trabalhista onde não haja Justiça do Trabalho; a substituição processual das vítimas pobres de crime, nas ações *ex delicto*; e a ação de investigação de paternidade de filhos havidos fora do casamento.

Doravante, nas hipóteses supracitadas, à medida que se implantem os órgãos competentes das Defensorias Públicas, as atribuições do Ministério Público consideradas atípicas devem vir a caber aos primeiros, mormente a assistência judiciária aos necessitados.

Vistas e entendidas as funções típicas e atípicas do Ministério Público, passa-se a uma análise mais aprofundada acerca de suas atribuições constitucionais.

3.2.1 Funções relacionadas à Constituição Federal de 1988

As principais funções institucionais do Ministério Público estão elencadas no art. 129 da Constituição de 1988, que passa a expor.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Além disso, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atribuiu ao Ministério Público a capacidade postulatória para requerer em Juízo a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, competências relativas ao seu artigo 127.

Ainda que o Órgão Ministerial seja uma instituição constantemente reconhecida por ser titular da ação penal, conforme art. 129, I, da Constituição Federal de 1988, é imprescindível estudar seu papel na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Sobre o Ministério Público como defensor da sociedade e responsável pela tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos:

Desde a Constituição da República de 1988, ganhou o Ministério Público destaque não apenas como o titular da ação penal (artigo 129, I, da CR), mas também como defensor da sociedade, notadamente no âmbito dos direitos transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), área também conhecida como atuação em tutela coletiva. Essas atividades finalísticas, no mais das vezes vinculadas à áreas específicas

e especializadas do conhecimento, sem dúvida, são as mais coerentes e harmônicas à compreensão da instituição do Ministério Público como órgão de extração constitucional representativo da sociedade civil que, como instituição essencial ao sistema de Justiça, exerce parcela da soberania estatal para promover positivas alterações e transformações na realidade social do Estado Democrático de Direito (Alves; Berclaz, 2014, p. 29).

Todavia, dissertar sobre os variados meios de atuação do Ministério Público além da conhecida ação penal pública é tarefa de notável dificuldade.

Segundo Alves e Berclaz (2014, p. 29): “Partindo da premissa de que a plenitude da complexa atuação ministerial abrange 02 (duas) macroscópicas áreas de atuação, uma de âmbito criminal e outra "não criminal", constitui grande desafio classificar e delimitar positivamente o conteúdo deste segundo segmento, questão passível de inúmeros desdobramentos.”

Sendo assim, levando em conta a complexa enumeração e descrição da atuação “não criminal” ministerial, far-se-á, a seguir, sem esgotar o assunto, alguns apontamentos das funções constitucionais do Ministério Público.

3.2.1.1 Defesa do regime democrático

A definição do regime democrático é simples tanto quanto a sua origem etimológica. Trata-se de termo de origem grega, na expressão *demokratia*, que utiliza da união de *demos*, que significa "povo", e *kratia*, que quer dizer "poder", designando, então, o sistema pelo qual o povo exerce o poder. É, portanto, o regime cujas decisões coletivas de uma comunidade ou de uma nação decorrem da participação de todos os cidadãos (Vasconcelos, 2023).

Nas palavras de Vasconcelos (2023, p. 105):

O poder de decidir as questões comuns ou nacionais pertence ao povo. Se não ocorrer essa situação, não é democracia. Decisões provenientes de apenas um indivíduo ou de um grupo podem ser qualquer coisa, menos democracia. Eleições e relativa liberdade de expressão e de imprensa não são atributos determinantes para qualificar uma democracia. Podem existir em ditaduras e oligarquias moderadas.

Existe um estreito laço entre a democracia e um Ministério Público forte e independente, uma vez que um Ministério Público poderoso, porém submisso, só pode convir a governos totalitários. Nesse sentido, o *Parquet* só atinge sua finalidade maior em meio democrático, pois

o cumprimento da lei, sob ordem democrática, é condição para a liberdade das pessoas (Mazzilli, 2015).

Com a Constituição de 1988, o Ministério Público recebeu autonomia para defender a democracia e velar por reduzir as desigualdades sociais, o que é de suma importância para a preservação do próprio regime democrático.

Vale recordar que a redução das desigualdades sociais é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, que estabelece, como objetivo, no art. 3º, III, da Constituição de 1988: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988).

De fato, conforme Boaventura de Souza Santos (2007 *apud* Silva, 2013, p. 81-82):

Os regimes democráticos instaurados recentemente não conseguiram eliminar a exclusão social. Em razão disso, pesquisas recentes feitas na América Latina revelaram que em determinados países a maioria da população preferiria viver sob uma ditadura, desde que lhe fosse assegurada boas condições de vida. Daí a importância de que o Ministério Público lute em prol da igualdade material, pois assim preservará a democracia.

Aliás, os cidadãos sentem-se cada vez menos representados pelos partidos, que não seguem seus programas eleitorais. Na democracia representativa, não é o povo quem governa, mas sim seus representantes, que são escolhidos entre os partidos políticos, agremiações formadas especialmente para buscar o poder. O problema, nesses casos, é que os partidos políticos têm vários inconvenientes, como caráter oligárquico e a possibilidade de serem manipulados (Silva, 2013).

Nessa toada, a intervenção ministerial no seio da democracia de nossa nação é de vital gravidade, de modo a preservar a liberdade da população e minorar a desigualdade social tão debatida na realidade brasileira.

3.2.1.2 Defesa da ordem jurídica

A defesa da ordem jurídica pode ser selecionada como o objetivo precípua da atuação do Ministério Público.

Dessa forma, o Ministério Público tem o relevante papel de fiscalizar o cumprimento da lei, além de fazê-la respeitar, perante situações constatadas da ausência de seu atendimento.

Essa função decorre do dever constitucional de defender a ordem jurídica, que não constitui apenas um emaranhado de leis, abarcando, também, sua aplicação de maneira harmônica, de acordo com os mandamentos e princípios constitucionais, de modo a tornar possível a convivência social.

Amplamente conhecido como fiscal da lei, o *Parquet* deve ter sua destinação compreendida à luz dos demais dispositivos constitucionais que disciplinam sua atividade, sempre voltada para o zelo de interesses sociais e individuais indisponíveis do bem geral. Por isso, o art. 129, IX, da Constituição de 1988 veda-lhe exercer outras funções que não sejam compatíveis com sua finalidade, como a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (Mazzilli, 2015).

A conceituação de ordem jurídica pode ser ambígua. Enquanto, de um lado, é possível entender ordem jurídica como o conjunto da ordenação jurídica direcionada a uma sociedade, de outro, a expressão também se compreende por resultados advindos de sua imposição.

Conforme Moreira Neto (2006 *apud* Silva, 2013, p. 84):

Ordem jurídica é [...] uma expressão que sempre apresenta ambiguidade, por invocar, de um lado, a ideia do *conjunto da ordenação jurídica* aplicada a uma determinada sociedade, como sinteticamente a conceitua Norberto Bobbio, o que a torna sinônima de *legal system* da vertente anglo-saxônica do Direito, enquanto, de outro lado, a palavra também sugere o *resultado* proporcionado por sua imposição, que vem a ser o sentido da palavra *order*, na língua inglesa, uma distinção que se faz também, muito nítida, na doutrina italiana, discernindo *ordinamento*, como coleção de normas, de *ordine*, como a consequência social de sua aplicação.

Destarte, a ordem jurídica, à vista dos significados acima, corresponde à ordem pública como um todo, tuteladas pelo *Parquet*.

Ordem jurídica, assim, pode ser assemelhada a ordem pública, sendo dever do Ministério Público defender ambas. A ordem jurídica perde valor se ela não corresponder à realidade, ao menos em certo grau. As determinações legais precisam corresponder ao que de fato acontece, sendo que o grau de "concordância não deve exceder certo limite máximo, nem cair abaixo de um limite mínimo" (Kelsen, 1992 *apud* Silva, 2013, p. 84).

3.2.1.3 Defesa do interesse social

O interesse social diz respeito aos desejos da sociedade, aquilo que ela precisa. Corresponde às vontades esparsas em toda a comunidade, que formam um todo coletivo. Importante frisar que o interesse social, apesar de visto, em parte, como interesse da administração pública, aqui, no estudo do Ministério Público, requer-se o destaque tão somente no significado do desejo coletivo, defendido pelo Órgão Ministerial, que pode entrar em contradição com aquele.

O interesse social corresponde ao interesse de toda a sociedade, ou de uma parte significativa desta. Conforme Emerson Garcia, "o interesse público se confunde com o interesse social ou o bem comum, abrangendo um conteúdo que rompe a individualidade daqueles que buscam a tutela jurisdicional, quer se trate de jurisdição contenciosa ou voluntária" (Garcia, 2008 *apud* Silva, 2013, p. 92).

Defender o interesse público significa defender aquilo que pertence a todos, "a República coisa do povo, considerada como tal, não todos os homens de qualquer modo congregados, mas a reunião que tem seu fundamento no consentimento jurídico e na utilidade comum" (Cicero, 2011 *apud* Silva, 2013, p. 92).

O Ministério Público defende, então, o interesse público primário, conhecido como o bem comum, não o interesse público secundário, entendido este como o interesse econômico das pessoas jurídicas de direito público.

Na visão de Mazzilli (2015, p. 69):

O interesse público é usualmente visto como aquele de que é titular o Estado, em contraposição ao interesse privado, cujo titular é o indivíduo. Contudo, em sentido lato, distingue-se o interesse público primário (o bem geral) do secundário (interesse da administração). Este último é apenas o modo como os órgãos governamentais veem o interesse público, o que nem sempre coincide com o interesse público primário. É somente em prol do interesse público primário que deve zelar o Ministério Público: o interesse social ou o interesse de toda a sociedade.

No entanto, a tutela dos direitos e interesses da sociedade pelo Ministério Público não implica, necessariamente, no reconhecimento da incapacidade daquela em defendê-los por conta própria. A questão é que, quando se defendem os direitos difusos e coletivos, apenas um processo coletivo, proposto por uma instituição que represente a sociedade, é válido. E o órgão que de maneira mais completa representa a sociedade é o Ministério Público. Ao passo que uma associação, sindicato, ou Defensoria Pública, representam grupos específicos, o Ministério Público tutela o interesse de todos, atendendo as vontades esparsas em toda a comunidade, que formam um todo coletivo (Silva, 2013).

Assim, conclui-se o estudo das funções e atribuições ministeriais. Demonstrar-se-á, a seguir, os instrumentos da atuação repressiva e preventiva do Ministério Público.

3.3 ATUAÇÃO REPRESSIVA E PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público possui o condão de intervir preventivamente ou repressivamente, dependendo da ocasião e da necessidade. Ao passo que a atuação preventiva é precisa para evitar a deterioração da coisa pública, a repressiva é imperiosa por almejar a reparação do dano e a responsabilização dos agentes envolvidos.

Há muito que evoluir, principalmente no que se refere ao aprimoramento da função de *Ombudsman*, ou seja, representante do povo, junto aos gestores públicos brasileiros, mediante uma efetiva atuação preventiva, e não apenas repressiva, com a finalidade de estimular nos gestores públicos a prática da boa administração, conforme os parâmetros ditados por nossa Constituição (Ismail Filho, [2015]).

Posto isso, analisa-se, logo após, alguns exemplos de práticas preventivas e repressivas do Ministério Público, com destaque para a atuação extrajudicial e judicial.

3.3.1 Atuação administrativa e fiscalizatória

A atuação preventiva, administrativa e fiscalizatória do Ministério Público é de suma importância para manter os gestores públicos no caminho ético e evitar violações aos princípios administrativos, danos ao erário ou enriquecimento ilícito, porquanto se acaso os meios repressivos tiverem que ser utilizados, significa que o coletivo sofreu, efetivamente, alguma perda.

Assim orienta Ismail Filho ([2015], p. 121):

O trabalho repressivo de condutas ímprobas, mediante ações civis por ato de improbidade e ações penais públicas, deve sempre existir. Mas, paralelamente, há de ser desenvolvido um trabalho de conscientização dos gestores públicos e decisores políticos, a respeito dos princípios e metas constitucionais a serem observados, a bem do direito fundamental à boa Administração.

Portanto, passa-se ao exame de alguns meios preventivos de administração e fiscalização extrajudiciais ministeriais.

3.3.1.1 Inquérito civil

O Inquérito Civil, com seus principais marcos regulatórios inseridos na Resolução n. 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, é um procedimento extrajudicial de caráter inquisitivo que possui, como objetivo, amealhar elementos probatórios suficientes para o ajuizamento da Ação Civil Pública. É composto por uma sucessão e encadeamento de atos formais documentados, destinados a investigar fato de relevância pública, sem abrir os autos para o contraditório e ampla defesa, uma vez que não imporá, por si só, qualquer sanção aos investigados.

Nesse sentido explana Silva (2013, p. 60):

O inquérito civil não é um processo administrativo, mas um procedimento que visa a investigar determinado fato de relevância pública, no qual são colhidos elementos de prova que irão orientar a convicção do órgão ministerial. Não leva à aplicação de qualquer tipo de sanção, razão pela qual não se aplicam a ele os princípios do contraditório e da ampla defesa.

O Inquérito Civil é o principal meio pelo qual o Ministério Público cumpre suas operosas e diversificadas atribuições extrajudiciais, utilizando, para tanto, os instrumentos do ofício, da reunião ou audiência pública, da recomendação administrativa, do termo de ajustamento de conduta, dentre tantos outros.

Alves e Berclaz (2014, p. 101) assim definem o Inquérito Civil:

Consiste o Inquérito Civil numa sucessão e encadeamento de atos formais e documentados destinados a uma determinada finalidade investigatória ou apuratória vinculada à atuação constitucional do Ministério Público. O Inquérito Civil é a principal ferramenta para que o Ministério Público cumpra suas operosas e diversificadas atribuições extrajudiciais. É o Inquérito Civil o espaço propício do e ideal para que o Ministério Público lance mão e faça uso dos diversos instrumentos disponíveis ao desempenho de seu mister (ofício, reunião/audiência pública, recomendação administrativa, termo de ajustamento de conduta etc). Nesse contexto, saber percorrer os caminhos e assimilar a essência das principais etapas do inquérito civil (abertura, andamento e arquivamento) é absolutamente necessário e crucial para o desempenho cotidiano das atividades ministeriais.

Em suma, trata-se do procedimento extrajudicial de apuração dos fatos com posterior tomada de posicionamento e expedição de diligências para a correção das eventuais irregularidades comprovadas.

3.3.1.2 Recomendação administrativa

Prevista no art. 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/1993 e no art. 27, parágrafo único, IV, da Lei n. 8.625/1993, a Recomendação Administrativa consiste na expedição de recomendação aos órgãos públicos ou pessoas particulares visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Nas palavras de Silva (2013, p. 65):

A recomendação é o instrumento pelo qual o órgão ministerial indica, instrui ou orienta pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, a prestarem serviços de relevância pública de acordo com as normas legais e em respeito aos direitos do cidadão, ou a tomarem alguma providência de acordo com a norma jurídica adequada.

A Recomendação Administrativa tem como objetivo prevenir responsabilidades da administração e informá-la sobre possíveis deliberações do Ministério Público. Ela pode ser expedida aos órgãos de fiscalização do Poder Executivo para que instaurem os procedimentos administrativos cabíveis, no exercício do poder de polícia, prevenindo-os das consequências de eventual omissão. Ainda, essa medida tem como escopo evitar a propositura de uma ação, incentivando a que o ente público ou particular observe, voluntariamente, os mandamentos legais (Silva, 2013).

Sobre o assunto:

Partindo do princípio de que a Recomendação Administrativa usualmente é emitida após conhecimento, estudo e recolhimento de informações prévias sobre uma determinada situação ou problema, evidente que o posicionamento ministerial nela contido possui descrição fática e fundamentação jurídica idônea capaz de potencializar chances de obediência e observância de parte dos seus destinatários, sob pena de comportamento contrário implicar na assunção de riscos e ônus dos seus destinatários assumirem conscientemente a condição de alvos passivos de algum tipo de atuação do Ministério Público em favor da sociedade (Alves; Berclaz, 2014, p. 43).

Dessa forma, entende-se que, após a constatação de anormalidades contra o coletivo, a Recomendação Administrativa é o instrumento indicado para a correção voluntária dos atos irregulares, prevenindo o surgimento de responsabilidades e evitando a propositura das ações judiciais cabíveis.

3.3.1.3 Termo de ajustamento de conduta

O Termo de Ajustamento de Conduta é derivado do art. 5º, §6º, da Lei n. 7.347/1985. É o acordo firmado com o Ministério ou outro ente legitimado para a propositura da Ação Civil Pública, mediante instrumento escrito pelo qual a administração ou outra pessoa privada compromete-se a frear a conduta ilegal, sob pena de sanção, constituindo-se título executivo.

O objetivo do Termo de Ajustamento de Conduta é, portanto, cessar a atividade irregular, legal e/ou constitucional, de órgão público ou ente privado, impondo penalizações por seu descumprimento.

Sobre a finalidade do Termo de Ajustamento de Conta, Silva (2013, p. 70) assim delimita:

Pode ser elaborado no curso de ação civil pública, inquérito civil público ou procedimento de investigação correlato. Seu objetivo é obter, de órgãos públicos ou privados, que estejam atuando de modo irregular, sua adequação às normas constitucionais e legais, por meio de uma promessa de ajustamento de conduta formalizada, sob pena de imposição de determinada penalidade ao infrator.

O conteúdo do Termo de Ajustamento de Conduta tem como propósito o acordo de vontades para efetivação de determinada pretensão sob determinadas condições, o que inclui tomada de um determinado comportamento ativo ou passivo pelas partes envolvidas dentro de um determinado prazo, sob pena de aplicação de sanção ou adoção de providências diretas ou indiretas (Alves; Berclaz, 2014, p. 63).

Diferentemente da Recomendação Administrativa, caracterizada por ser ato unilateral do órgão ministerial, o Termo de Ajustamento de Conduta é acordo bilateral, passível de mudanças durante sua negociação, que abarca direitos e deveres a ambos os contratantes.

Acerca das características do Termo de Ajustamento de Conta, Alves e Berclaz da seguinte forma disciplinam:

Enquanto a Recomendação Administrativa é um instrumento unilateral, ou seja, emitido pelo Ministério Público frente a determinado(s) destinatário(s), o Termo de Ajustamento de Conduta tem como característica a bilateralidade e negociação, abrigando a definição formalizada e documentada de um consenso mínimo e de uma convergência de vontades capaz de fazer surgir obrigações recíprocas entre Ministério Público e qualquer outro sujeito, seja uma pessoa jurídica de direito público (União, Estado, Município), uma pessoa jurídica de direito privado ou mesmo particulares.

No entanto, o que há na celebração de um Termo de Ajustamento de Conta não é uma transação tradicional, como já saturada no direito civil. Trata-se de um compromisso exclusivo do causador do dano de corrigir suas ações e do órgão competente pela propositura do TAC de não ajuizar petição judicial sobre o objeto discutido no acordo.

Nesse sentido alega Mazzilli (1999 *apud* Silva, 2013, p. 71):

compromisso exclusivo do causador do dano (compromitente) a ajustar sua conduta de modo a submetê-la às exigências legais (objeto). De sua parte, o órgão público legitimado que toma o compromisso (compromissário) não se obriga a conduta alguma, exceto, como decorrência implícita, a não agir judicialmente contra o compromitente em relação àquilo que foi objeto do ajuste.

Por fim, mister elucidar, por oportuno, que entre a Recomendação Administrativa e o Termo de Ajustamento de Conduta não há hierarquia, todavia é comum que, como consequência da expedição daquele, este venha a ser firmado.

3.3.2 Instrumentos judiciais

Os instrumentos judiciais da atuação repressiva do Ministério Público ocorrem com o intuito de penalizar os responsáveis pelos atos ímprobos praticados, além de outras condutas criminosas ou abrangidas pela Lei de Contravenções Penais (Lei n. 3.688/1941), servindo de exemplo aos demais e pacificando a sociedade. Também buscam a reparação dos danos sofridos.

Podemos citar de exemplos o Acordo de Não Persecução Penal, a Transação Penal e a Suspensão Condicional do Processo, todas com o intuito de evitar a Ação Penal Pública como forma de benefício ao acusado penal, desde que preenchidos alguns requisitos, ao mesmo tempo em que garantem que o criminoso salde seu débito social por intermédio de obrigações impostas, sejam elas de fazer, não fazer ou de dar.

Veja-se, em seguida, de maneira mais aprofundada, outras espécies de atuação ministerial repressivas judiciais.

3.3.2.1 Ação penal pública

A Ação Penal Pública é o instrumento judicial penal de iniciativa do Ministério Público para examinar a ocorrência de crime ou contravenção. É medida privativa ministerial, usada conforme o entendimento do *Parquet* e capaz de mudar as atitudes de entes públicos ou privados pela simples ameaça de sua propositura.

Nessa toada afirma Silva (2013, p. 58):

A competência para propor a ação penal pública é privativa do Ministério Público. Este pode propô-la ou não, conforme entenda ter havido ou não um delito. Embora a competência para acusar não signifique que o acusado irá receber necessariamente uma pena ou sanção (visto isso depende que da aceitação da denúncia pelo Judiciário), ela constitui um instrumento de poder, pois a ameaça de propositura de uma ação penal já é capaz, por vezes, de influenciar na decisão de agentes públicos e privados, mudando rumos políticos e comportamentos.

O Ministério Público é entidade competente para requerer a abertura de Inquérito Policial. Entretanto, a Ação Penal Pública pode ser ajuizada dispensando-se o Inquérito Policial, o qual é, repetidamente, utilizado para esse fim.

Desse modo, a Ação Penal Pública pode fundar-se em documentos encontrados em processos, procedimentos judiciais e administrativos. Ainda, é possível que a ACP seja protocolada com o alicerce do Inquérito Civil ou de outras provas aglutinadas pelo Ministério Público quando do cumprimento de requisições ou diligências ministeriais (Mazzilli, 2015).

Nas palavras de Mazzilli (2015, p. 303):

Na fase pré-processual, o promotor não depende da previa apuração do ilícito por outra autoridade. Titular da ação penal pública, pode e deve o órgão do Ministério Público informar-se para sua propositura, valendo-se não só do inquérito policial, que pode requisitar ou acompanhar, como também de agências investigatórias, que pode realizar, como ainda de requisições ou diligências diretas que a lei lhe cometa.

Assim sendo, a Ação Penal Pública figura como uma potente atividade do *Parquet*, com o condão de penalizar os agentes, inclusive os que praticam atos ímprobos, tendo em vista que

as diferentes esferas do direito são independentes, possibilitando que ao acusado seja imposta sanção nas áreas administrativa, civil e penal.

3.3.2.2 Ação civil pública

A Ação Civil Pública constitui a medida cabível para a tutela dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, tendo como principal legitimado o Ministério Público. Possui como objetivo a responsabilização do agente que lesou os direitos em comento, bem como a reparação dos danos, impondo ao indivíduo condenado judicialmente uma obrigação de fazer ou obrigação pecuniária.

Como alegado, o Ministério Público não é o único legitimado para a propositura da Ação Civil Pública, tendo em vista que a União, estados, municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista, associações civis e defensoria pública podem utilizar desse instrumento com o mesmo fim. Contudo, os entes citados demonstraram, até o momento, ou timidez na execução dessa tarefa ou maior capacidade de figurar como réus do procedimento do caso em tela.

Nesse sentido, posiciona-se Silva (2013, p. 59):

“Todavia, a experiência social recente tem demonstrado que União, Estados e municípios apresentam-se mais no banco dos réus do que na condição de autores das ações. Por outro lado, as associações civis têm apresentado uma performance bastante tímida até agora, talvez por desconhecimento ou mesmo por falta de condições adequadas à utilização eficaz desse tipo de instrumento. É o Ministério Público quem mais tem se destacado no uso da ação civil pública, em todas as áreas dos direitos difusos e coletivos.

”

Verifica-se, inobstante sua força, que a Ação Civil Pública é procedimento judicial excessivamente complexo, porquanto acompanhou as diversas funções do *Parquet*, culminando nas inúmeras matérias de direito por ela defendidas. Essas matérias, podem ser, por exemplo, de improbidade administrativa, de defesa do meio ambiente, de regulação da atividade policial, de assuntos relacionados à medicamentos, saúde, aos idosos, entre outros.

Corroborando a amplitude dos assuntos materiais envolvidos em eventual propositura de Ação Civil Pública, Alves e Berclaz (2014, p. 159):

Uma das dificuldades enfrentadas reside no fato de a Ação Civil Pública, como garantia constitucional de defesa de interesse coletivo aplicada à atividade profissional do Ministério Público, estar sujeita a inúmeras variações e adaptações ao seu conteúdo de direito material, dependendo da matéria versada (exemplo: responsabilidade por ato de improbidade administrativa, defesa do meio ambiente, perda de cargo de policial por abuso de poder e tortura no exercício de controle externo da atividade policial, imposição de obrigação de fazer ou tutela inibitória para interesses envolvendo fiscalização e providências abrangendo políticas públicas de educação ou saúde, quando não defesa de pessoas em situação de vulnerabilidade, notadamente interesses indisponíveis da infância e juventude, idosos, portadores de necessidades especiais e assim por diante), dificuldade potencializada, como se vê, pelo elástico e enorme espectro de atuação do Ministério Público na defesa dos interesses coletivos.

Destarte, no que diz respeito à Ação Civil Pública, observa-se a sua necessidade para o andamento social e a importância das atividades ministeriais, levando em conta a extensa lista de objetos materiais que são passíveis de ajuizamento dessa modalidade de intervenção pública.

4 MINISTÉRIO PÚBLICO, COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Encerradas as deliberações acerca da história e conceituação de *Compliance*, seus mecanismos e seus instrumentos legais, bem como sobre a origem do Ministério Público, suas funções e seus meios judiciais e administrativos para correção de eventuais irregularidades comprovadas, destina-se o presente capítulo a reunir esses elementos e moldá-los na efetiva gerência da coisa pública.

Trata-se, portanto, de seção em que será delimitado o papel do Ministério Público na promoção de integridade na administração pública, mormente no que concerne à aplicação de políticas de *Compliance*.

Assim sendo, passa-se, imediatamente, à reflexão acerca da utilidade dos métodos de *Compliance* para a honestidade pública, enfatizando suas políticas preventivas e repressivas na efetividade da gestão pública. Após, fixar-se-á a atuação ministerial no combate à corrupção, para, ao final, discorrer sobre os meios, desafios e perspectivas de implementação e fiscalização de *Compliance* e integridade pelo Ministério Público na administração pública.

4.1 REGRAS DE COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO CAPAZ DE INCENTIVAR O CUIDADO COM O INTERESSE PÚBLICO E A GESTÃO DA COISA PÚBLICA

Um efetivo programa de *Compliance* possui o condão incentivar o respeito ao ordenamento jurídico, fomentar a conformidade com padrões éticos, incitar o avanço na transparência, na previsibilidade e na segurança. As técnicas de *Compliance*, quando bem implementadas, evitam perdas patrimoniais, sejam elas decorrentes de erros procedimentais/contabilísticos ou de corrupção propriamente dita.

Um estudo realizado por Richard Steinberg demonstrou que os potenciais prejuízos de negligenciar os programas de *Compliance* acabam por ser muito maiores que os gastos provenientes do mapeamento de riscos e adoção dos mecanismos internos de integridade e segurança.

Essa análise, concretizada sobre o cenário norte-americano, é convincente de que as empresas privadas e públicas deveriam investir em políticas de *Compliance* de qualidade, considerando que o risco de evitar o seu uso, possivelmente por receio dos gastos inerentes à correta consumação de seus sistemas, é substancialmente maior que o montante investido na execução da medida (Araújo; Santos; Xavier, 2019, p. 11).

Nesse sentido, os exemplos das empresas e respectivos prejuízos são os seguintes:

American Home Products, US\$3,75 bilhões; Bank of Credit and Commerce, US\$17 bilhões; BAT Industries, US\$73 milhões; Cinergy, US\$1,4 bilhão; IBM, US\$6 bilhões; Johns Manville, US\$3 bilhões; Philip Morris, US\$9 bilhões; Prudential Insurance, US\$4 bilhões; Texaco, US\$3 bilhões; Time Warner, US\$3,5 bilhões; Visa, US\$2,25 bilhões (Steinberg, 2011 *apud* Araújo; Santos; Xavier, 2019, p. 11).

Observe-se que o valor exaurido é deveras significativo, certamente muito acima que a quantidade que seria gasta para a execução de sistemas de *Compliance*, demonstrando que os programas de *Compliance* não são mera opção, mas sim obrigação, precipuamente no que tange à administração pública, uma vez que se utiliza das verbas arrecadadas da população para exercer os seus poderes.

Dessa forma, se acaso os administradores públicos semeares a desordem, escoarem o dinheiro público sem preocupações ou praticarem atos corruptivos ao patrimônio público, o descontentamento será irremediavelmente voraz.

Segundo Furtado (2015 *apud* Carvalho, 2018, p. 22):

A corrupção administrativa cria o sentimento de aversão e de frustração entre os servidores honestos que são obrigados a contrariar colegas e chefes, ou a se retirar do serviço público. Do ponto de vista da população, quando a corrupção assume níveis insuportáveis, o sentimento passa a ser o de desencantamento e desilusão. Em vez de considerar o Estado como instrumento para a satisfação das necessidades da população, o cidadão passa a vê-lo como o inimigo a ser combatido, o que leva ao inexorável enfraquecimento da democracia.

À vista disso, os programas de *Compliance* mostram-se alternativas viáveis para desviar os equívocos públicos e as condutas ímprobadas praticadas, na medida em que fomentam a transparência, integridade e estabelecem o dever de prestar contas. Ainda, os procedimentos padronizados dos sistemas de *Compliance* estimulam a eticidade do ofício, além de oferecerem contornos e resolverem ocasiões nocivas.

Em menção aos dizeres de Barros (2018, p. 66):

Os programas de compliance estão diretamente conectados e alinhados com os princípios, mecanismos e diretrizes da governança pública (dispostos nos artigos 3º, 5º e 4º do Decreto Federal nº 9.203/2017), haja vista que as principais características para se alcançar uma boa gestão pública estão ligadas diretamente com a transparência, integridade e, principalmente, com o dever de *accountability* dos administradores públicos, isto é, o dever de prestar contas de suas gestões aos administrados por elas.

Desse modo, verifica-se a imprescindibilidade dos mecanismos de *Compliance* para a administração pública, estudando, a seguir, de modo acurado, as políticas preventivas e repressivas de *Compliance* e de que maneira podem ser admitidas e usufruídas no âmbito das políticas públicas de governança.

4.1.1 Políticas preventivas de compliance

As políticas de *Compliance* possuem, em determinadas espécies, caráter preventivo, porquanto buscam evitar a corrupção e falhas contábeis, pressionam pelo respeito ao ordenamento jurídico vigente, oferecem maior segurança e previsibilidade e criam padronizações de comportamento, desde atos simples até os mais complexos. É um genuíno modelo de prevenção.

Na visão de Artur de Brito Gueiros Souza (2019, p. 39):

Compliance – ou cumprimento normativo – compreende o conjunto de medidas preventivas de autocontrole ou de autovigilância, adotadas por corporações públicas ou privadas, para que seus dirigentes e empregados cumpram com as normativas, tanto internas como externas, com o objetivo de se evitar a ocorrência de infrações, inclusive as de natureza penal.

Um dos variados métodos preventivos de *Compliance* é a avaliação de riscos, posicionando, em uma balança, a relação entre o impacto negativo que uma determinada ação pode gerar e a probabilidade de que essa ação aconteça.

A análise de riscos leva em conta o objetivo empresarial ou da administração pública e é comum que envolva, entre outras medidas, entrevistas com empregados de diferentes áreas da instituição e observação de documentos, interagindo com uma série de fatores, tais como país em que a pessoa jurídica atua, seu ramo de atividade e utilização de terceiros (Sibille; Serpa; Faria, 2020).

Como já mencionado no decorrer deste trabalho, a forte atuação dos programas de *Compliance* advém dos códigos de conduta, possivelmente a característica mais conhecida e amplamente difundida entre os interessados na incorporação deste sistema de prevenção e cuidado, seja no meio empresarial ou público.

Os códigos de conduta são excelentes exemplos de políticas preventivas de *Compliance* porque regem o comportamento dos servidores, desde os mais simples até os mais complexos, e estabelecem soluções e ações para diversas situações, assim padronizando as respostas e evitando conflitos e a desorganização institucional. Inexistindo esse método, não haveria controle nas atitudes do corpo funcional, que poderia apresentar diferentes resultados em momentos em que se buscava apenas um único padrão, sob pena de ignorar a isonomia dos atendimentos e procedimentos.

Essa documentação de conduta serve como a formalização inicial daquilo que é a postura da instituição em relação aos diversos assuntos relacionados aos seus serviços e servirá como uma bússola que guiará, em conjunto com as ações e exemplos da alta administração, seus funcionários para o caminho de práticas éticas e legais na condução de suas atividades. Também servirá para evidenciar o compromisso institucional com o programa de *Compliance*, pois qualquer discussão sobre a efetividade de políticas de *Compliance* passa pela avaliação da existência, do nível de formalização, da qualidade e do alcance das políticas e procedimentos relacionados ao programa (Sibille; Serpa; Faria, 2020).

Além disso, os canais de denúncia também podem ser vistos como medida preventiva, na medida em que fornecem aos funcionários, parceiros comerciais e à própria população uma forma de alertar a instituição para potenciais violações aos códigos de conduta, a outras políticas ou mesmo a respeito de atitudes inadequadas de servidores agindo em nome da pessoa jurídica protegida (Sibille; Serpa; Faria, 2020).

4.1.2 Políticas repressivas de compliance

Por outro lado, o *Compliance* também abarca medidas repressivas, com a finalidade de impor sanções aos que cometeram atos ilícitos, bem como retornar, se possível, o prejuízo ao estado anterior. Trata-se de modalidade de punição aos indivíduos que ignoraram os códigos de conduta, possivelmente gerando danos ao erário e enfraquecendo a eticidade da gestão pública,

assim como fragilizando a opinião popular sobre o poder público, como já visto no decorrer desta monografia.

Acerca do assunto, posiciona-se Souza (2019, p. 39): “O compliance também compreende medidas repressivas, vale dizer, protocolos de investigação de infrações já ocorridas, sancionando-se, internamente, os seus responsáveis, bem como comunicando tais ocorrências aos órgãos públicos fiscalizadores”.

As investigações internas podem ser vistas sob o viés de medida repressiva de *Compliance*, tendo em vista que coletam as denúncias recebidas pelos canais de denúncia, meio imprescindível para a correta aplicação de programas de *Compliance*, e verificam a procedência do conteúdo denunciado, tentam individualizar e responsabilizar os envolvidos para, ao final, se cabível, aplicar as sanções correspondentes.

Essas sanções e investigações devem ser aplicadas independentemente da hierarquia do agente irregular, considerando que os sistemas de *Compliance*, para tornarem-se confiáveis, necessitam da adesão da alta administração, sujeitando-se, ao ignorar essa disposição, ao descontrole das padronizações e ineficiência do códigos adotados, uma vez que, por óbvio, restringir os seus ensinamentos tão somente aos funcionários não garantiria a eticidade das ações do alto escalão da instituição, tampouco incentivaria os colaboradores a cooperarem com o *Compliance*.

Uma investigação é um exercício de averiguação de fatos. Investigações devem determinar, de forma plena e com credibilidade, o que aconteceu em relação a um problema e se, de fato, houve uma conduta imprópria ou não, quais foram as circunstâncias, quem estava envolvido, e se uma violação de leis ou políticas internas ocorreu, devendo responsabilizar os atos ímprobos cometidos (Sibille; Serpa; Faria, 2020).

Sobre as investigações internas e seu método de funcionamento, bem como a ética provocada pela sua implementação, Sibille, Serpa e Faria (2020, p. 14) assim escrevem:

Uma investigação eficaz protege os interesses da Companhia e dos seus acionistas por meio da prevenção e detecção de má conduta, de uma razoável garantia de que as atividades da Companhia estejam de acordo com as leis e regulamentações aplicáveis e, também, identificando áreas de melhoria para as operações internas. E, também, demonstra o compromisso da Companhia com fazer o correto e punir aqueles que não compartilham dos mesmos valores éticos que ela.

Da exposição das ideias aqui elaboradas, denota-se que o *Compliance* contempla medidas preventivas e repressivas, que servem para transmitir segurança e transparência aos

indivíduos submetidos, prevenindo e, quando necessário, reprimindo as condutas consideradas abjetas.

4.2 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

O Ministério Público é um dos órgãos de controle da administração pública. O *Parquet* fiscaliza diretamente o Poder Executivo, exercendo controle extrajudicial, podendo ser auxiliado por outros órgãos de fiscalização, tais como os Tribunais de Contas e a Controladoria-Geral da União (Silva, 2013).

Desse modo, o Ministério Público atua supervisionando os atos da administração pública, verificando o cumprimento dos preceitos constitucionais e legais que permeiam a prestação de serviços pública e a organização pública.

Ressalta-se que a implementação de políticas pela administração pública, quando inexisterem barreiras legais, é ato discricionário, o que significa dizer que ao Poder Público é conferido o direito de selecionar os meios e os fins que as políticas públicas almejam alcançar, desde que estas sejam as melhores decisões ao levar em conta o interesse público.

Nesse sentido, não cabe ao Ministério Público, tampouco ao Poder Judiciário em geral, escolher as ações públicas, onde focar investimentos ou de que maneira utilizar os meios à disposição da administração pública, senão averiguar a correspondência dessas atitudes com o ordenamento jurídico brasileiro, agindo como *custos legis* e guiando e fiscalizando a correta destinação dos esforços públicos, com a devida atenção aos eventuais atos ímprobos.

Segundo Mello (1996 *apud* Silva, 2013, p. 186), a discricionariedade da administração pública é a:

margem de liberdade que remanesce ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente.

Portanto, assim é a atividade ministerial no combate à corrupção, fiscalizando os atos praticados pela administração pública de maneira extrajudicial, sem prejuízo do ajuizamento da

competente Ação Civil Pública de moralidade administrativa caso constatadas irregularidades, responsabilizando os agentes ímprobos envolvidos.

4.2.1 Papel do ministério público no combate à corrupção: desafios e efetividade

É cediço que os tempos atuais demandam muitos esforços das autoridades competentes em combater a corrupção. Em que pese a crescente transparência e publicidade dos documentos e contas oficiais, provindas do amplo acesso à internet e digitalização dos procedimentos públicos, os esquemas de corrupção também se fortalecem na mesma medida.

Outrossim, inobstante a obrigatoriedade da publicidade dos atos oficiais, muitos municípios brasileiros negligenciam esse dever, dificultando e causando morosidade aos serviços prestados pelo Ministério Público, principalmente no que tange à fiscalização ministerial e ao enfrentamento da corrupção.

Esse pensamento corrobora-se pelo posicionamento de Cynthia Assis de Paula (2018, p. 192), Promotora de Justiça do Estado de Tocantins, que assim assevera:

Apesar da recomendação a todos os municípios tocaninenses, a não implantação adequada dos portais da transparência ensejou, no mesmo ano [2016], o ajuizamento de 52 (cinquenta e duas) ações civis públicas pelo Ministério Público Federal no Tocantins, em Palmas visando a condenação dos municípios a tal obrigação. Um exemplo disso extrai-se dos autos da Ação Civil Pública nº 0004664-51.2016.4.01.4300 que tramitou perante a Seção Judiciária de Palmas, em que o Município de Brejinho de Nazaré-TO foi condenado a regularizar as pendências encontradas no sítio eletrônico já implantado, de links não disponíveis para consulta e a promover a correta implantação do Portal da Transparência, assegurando que nele estejam inseridos, e atualizados em tempo real, os dados previstos na Lei Complementar 131/2009 e na Lei 12.527/2011.

Como se não bastasse, a descoberta de um crime de corrupção organizada é de extrema dificuldade, tendo em vista que é necessário envidar empenho aprofundado nas investigações ou contar com um acaso improvável. Nota-se que os delitos de corrupção organizada são geralmente destinados a saciar a ganância humana inexorável por dinheiro, envolvendo, por vezes, grandes esquemas sórdidos, diferentemente dos crimes de furto, em que se destaca a subtração de pequenas montas para satisfazer desejos momentâneos (Nardo, 2018).

Ainda, o perfil dos praticantes de crimes de corrupção contra a administração pública costuma ostentar excelente escolaridade, socialidade e condições econômicas, o que muitas

vezes tolhe, lastimavelmente, na prática, a ágil e eficiente atuação ministerial no combate aos delitos em comento.

Nesse sentido demonstra Diego Nardo, Promotor de Justiça criminal do Estado de Tocantins:

Quando se investiga, ao menos num juízo prelibatório, o perfil de condenados por estes crimes [corrupção organizada], chega-se a uma pessoa hipersocializada, com condições sociais e econômicas no mínimo boas [...] Detectou-se que [entre os anos 2000 e 2008], dentre os Prefeitos condenados por crimes de corrupção, a maioria absoluta é formada por agentes com alto nível de escolaridade: 68% possuíam mais de doze anos de estudo: 25% possuíam mais de doze anos, 12,5% possuíam mais de quatorze anos e, por fim, 40,5% possuíam mais de dezessete anos de estudo. A título de comparação, estes números são comparáveis aos de Noruega, Austrália e Estados Unidos, países com maior níveis de escolaridade do mundo. A conclusão a que se chega é que o perfil de escolaridade dos prefeitos condenados é muito alto, e muito superior à média do Brasil, a qual alcança apenas 7,2 anos de estudo.

Destarte, observam-se os obstáculos que o Ministério Público perpassa para auferir êxito em responsabilizar os agentes ímprobos, os quais são sempre muito preparados para as práticas de seus crimes vis. Desnecessário dissertar sobre o prejuízo que as ações desses criminosos causam, visto que dilapidam o patrimônio público, culminando na revolta popular que vemos hoje em nosso país, onde a carreira pública é, quase sempre, vista como algo apenas para pessoas com fortes ligações políticas e com mentalidade repulsiva.

De outra banda, registra-se que o Ministério Público também possui meios que agem em seu favor na fiscalização da administração pública. Exemplo disso é o Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas da União, citado no artigo 130 da Constituição Federal de 1988.

O Ministério Público de Contas (MPC) é o órgão responsável por defender os interesses da sociedade e fiscalizar o uso do dinheiro público dentro de sua circunscrição. Ele adota providências perante denúncias acerca do mau uso do dinheiro público, possui independência funcional e administrativa e manifesta-se em todos os processos que tramitam no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), dentre outras contribuições.

Os membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas atuam exclusivamente em conjunto a esses tribunais, exarando pareceres e oficiando como *custos legis* nos procedimentos e processos respectivos. Constatando a existência de algum ilícito penal ou civil, os membros remetem as peças aos Promotores do Ministério Público de carreira, que detenham atribuições diante dos juízes e tribunais judiciários, para a promoção da ação penal ou civil competente (Mazzilli, 2015).

Ademais, os Centros de Apoio Operacional prestam assistência aos membros do Ministério Público. Esses órgãos possuem a função de manter os Promotores de Justiça atualizados com informações jurídicas, muitas vezes com viés técnico de outras áreas de conhecimento, respondem consultas das promotorias de justiça, efetuam pesquisas, estudos e relatórios em procedimentos de investigação, na preparação de ações e em estratégias de atuação (Centros..., [entre 2000 e 2019]).

De acordo com a definição do Ministério Público de Santa Catarina, os Centros de Apoio Operacional representam as diversas áreas de atuação do Ministério Público, abrangendo as esferas de Cidadania e Fundações, Constitucionalidade, Consumidor, Criminal, Infância e Juventude, Meio Ambiente, Moralidade Administrativa, Ordem Tributária, e Informações e Pesquisas. No entanto, os Centros de Apoio Operacional não podem ajuizar ações. Essa atribuição é do Promotor de Justiça, do Procurador de Justiça ou do Procurador-Geral de Justiça (Centros..., [entre 2000 e 2019]).

Extrai-se disso que o Ministério Público tem tanto vantagens quanto desvantagens na persecução dos delinquentes públicos. Ressalta-se que, entretanto, a mecânica corruptiva atual é elaborada em demasia, dificultando muito a identificação e punição dos agentes corruptos.

4.2.2 Mecanismos de fortalecimento da atuação do ministério público no combate à corrupção

Quando se discute em meios para a promoção de sanções aos agentes ímprobos, imperioso mencionar a Lei n. 14.230/2021, que atualiza a Lei n. 8.429/1992, dispondo sobre a improbidade administrativa. Essa recente legislação modernizou a antiga norma que tratava sobre o tema, trazendo novas modalidades, ou aprimorando as existentes, de atos ímprobos passíveis de punição.

Em enriquecimento ilícito, a Lei n. 14.230/2021 assim dispõe, em seu artigo 9º:

Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;
 VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução (Brasil, 2021b).

Para os atos de danos ao erário, na mesma lei, no artigo 10º, da seguinte forma é disciplinado:

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;
 VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

X - agir ilícitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XIX - agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XXII - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o §1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003 (Brasil, 2021b).

Por fim, tratando-se de atos que atentem contra os bons princípios da administração pública, temos o artigo 11 da Lei n. 14.230/2021:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;
 XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no §1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos (Brasil, 2021b).

As condutas previstas na Lei n. 14.230/2021 são complementos à antiga Lei n. 8.429/1992, que estabelece, nos mesmos artigos da legislação moderna, as respectivas atitudes que acarretam sanções por enriquecimento ilícito, danos ao erário ou desrespeito aos princípios da administração pública.

Aliás, há a Lei n. 12.846/2013, a norma anticorrupção, que não será profundamente explorada neste tópico por já ter sido alvo de estudo alhures, mas que pode ser considerada instrumento a ser utilizado pelo Ministério Público para combater a desvirtuação pública.

Para mais, a Lei n. 12.527/2011, que regula o acesso a informação e dá publicidade aos atos oficiais da República Federativa do Brasil, é vista como outro mecanismo de combate à corrupção. Ela é de suma importância para garantir, inclusive normativamente, que tanto os órgãos de fiscalização, como o Ministério Público, quanto a população em geral possam acompanhar os atos dos administradores e notar incongruências, quando for o caso, impulsionando a guerra contra a corrupção.

Os documentos que devem ser publicados, segundo a Lei n. 12.527/2011, estão mencionados no artigo 8º, que orienta da forma abaixo:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
 § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
 I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
 II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
 III - registros das despesas;
 IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
 V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
 VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Por último, resta citar a Ouvidoria do Ministério Público. Esse é um espaço que serve como canal de denúncias, destinado a angariar manifestações da sociedade sobre possíveis irregularidades que estiverem ocorrendo na administração pública.

A Ouvidoria do Ministério Público de Contas de Santa Catarina é um espaço de participação e controle social. Através de canais de atendimento presenciais e eletrônicos, recebe e responde manifestações como sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias sobre políticas e serviços públicos (Ouvidoria, [entre 2000 e 2019]).

Diante do exposto, encerra-se o estudo sobre o Ministério Público e o combate à corrupção. Analisados os desafios, vantagens e desvantagens do *Parquet* no enfrentamento do desvirtuamento público, passa-se à pesquisa do Ministério Público como instrumento realizador e fiscalizador de *Compliance* e Integridade na administração pública.

4.3 MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO REALIZADOR E FISCALIZADOR DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como visto no decorrer deste trabalho, o Ministério Público pode ser definido como uma instituição responsável pela defesa de direitos dos cidadãos e dos interesses da sociedade, concentrando-se na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O *Parquet* é, ainda, o protagonista dentre os órgãos de controle e fiscalização da administração pública e da corrupção, vigiando diretamente o Poder Executivo e zelando pela correta aplicação dos preceitos constitucionais e legais que rodeiam a organização pública.

Conforme dito por Pedro Evandro de Vicente Rufato (2018, p. 116-117), Promotor de Justiça no Estado do Tocantins:

E o Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, assumiu o papel de protagonista na tutela do patrimônio público e no combate aos atos de corrupção, sendo o principal legitimado para o ajuizamento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa (artigo 17 da Lei nº 8.429/92), de cunho repressivo.

Nesse viés, interpretando o Ministério Público como agente de mudança e confronto aos crimes de corrupção, nota-se que o incentivo da adoção de programas de *Compliance* nos órgãos públicos, principalmente em municípios brasileiros, pelo *Parquet* é medida que converge na direção do combate ao desvirtuamento ético dos agentes públicos pátrios.

Em consonância com o estudado ao longo deste trabalho, o *Compliance* público visa a contenção dos gastos desnecessários e o combate à corrupção, auxiliando a prevenir e a detectar ações que culminem em Lesão ao Erário, Enriquecimento Ilícito e/ou ofensas aos Princípios da Administração Pública de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Ademais, os programas de *Compliance* mostraram-se meios eficazes para evitar os equívocos públicos e as condutas ímprobas praticadas, porquanto instigam a transparência, a integridade e firmam o dever de prestar contas.

Assim sendo, percebe-se que tanto o Ministério Público quanto o *Compliance*, dentro do âmbito da integridade e proteção da coisa pública, têm objetivos comuns, ambos interessados em enfrentar a corrupção, seja por métodos preventivos ou repressivos, motivo pelo qual a aglutinação destes dois fatores é razoável e deve mostrar-se eficiente. Então, o Ministério Público precisa buscar meios para agregar os programas de *Compliance* aos sistemas de funcionamento da administração pública.

Por conseguinte, sucede-se ao estudo do emprego de *Compliance* na administração pública, com ênfase nos municípios brasileiros, incentivado pelo Ministério Público.

4.3.1 Meios de promoção de compliance e integridade do ministério público na administração pública

Uma das medidas da atuação administrativa e fiscalizatória ministerial analisada durante este trabalho de conclusão de curso fora a Recomendação Administrativa, que possui como objetivo prevenir responsabilidades da administração e informá-la sobre possíveis deliberações do Ministério Público. Eis uma maneira de incentivar a implantação de *Compliance* nos municípios brasileiros.

Nesse caso, a Recomendação Administrativa agiria como uma expedição de “sugestão” aos órgãos públicos para que adotassem programas de *Compliance* internos, visando aprimorar os serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens públicos. Conhecidos os benefícios que as políticas de *Compliance* exercem sobre as atividades públicas, a administração pública passaria a atuar com maior zelo nos seus afazeres, possivelmente contornando os erros, padronizando o comportamento dos servidores, inclusive

no atendimento ao público em seus diversos meios, evitando que indivíduos recebam maior atenção que outros, e prevenindo ou reprimindo práticas imorais.

Claro que, a despeito de que aqui se utilize a expressão “sugestão”, não há falar de que a Recomendação Administrativa careça de força coativa em situação de não observação ou não acolhimento, visto que a negação do cumprimento da recomendação pode ensejar as medidas judiciais ou extrajudiciais cabíveis. Nas palavras de Alves e Berclaz (2014, p. 43):

Como se vê, não obstante a denominação possa gerar algum tipo de confusão ou mesmo caracterizar impropriedade terminológica do legislador, obviamente que a Recomendação Administrativa ou Notificação Recomendatória não é uma simples sugestão, conselho ou recado destituído de força cogente e coativa, predicados que, aliás, são inerentes ao universo jurídico e ao próprio campo do direito enquanto ciência.

Além disso, a Recomendação Administrativa costuma ser encaminhada após o conhecimento prévio do Ministério Público acerca de uma situação ou problema. Assim, a manifestação ministerial que acompanha a recomendação possui descrição fática e fundamentação jurídica com o condão de potencializar chances de obediência e observância dos seus destinatários, sob pena de comportamento contrário implicar na assunção de riscos e ônus do consciente acolhimento da condição de alvos passivos de algum tipo de atuação do *Parquet* em favor da sociedade (Alves; Berclaz, 2014).

Portanto, uma vez contatada alguma irregularidade ou ato ímprobo praticados pelos municípios brasileiros ou seus servidores, o Ministério Público, ao tentar arrefecer os ânimos e corrigir o problema, pode entender por expedir Recomendação Administrativa para, além de outras medidas, sugerir a adoção de políticas de *Compliance*, que não só serviriam para regularizar o acontecimento como para conceder eficiência nas mais diversas ramificações do serviço público.

Com a adesão da administração pública à recomendação expedida, incorporando as políticas de *Compliance* consistentes em avaliação de riscos e códigos de conduta personalizados (de acordo com a atividade desempenhada), comprometimento e apoio da alta direção, criação de instância responsável pelo programa de integridade (normalmente a equipe de compliance ou compliance *officer*) e monitoramento contínuo, a melhoria de eficiência pública poderia ser observada.

Sob outro enfoque, a medida mais plausível de convencimento e direta na geração de obrigação dos municípios brasileiros em anuir com as práticas de *Compliance* seria por intermédio do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

O Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) possui como objetivo a adequação às normas constitucionais e legais dos órgãos públicos que estejam atuando de modo irregular, mediante promessa de ajustamento de conduta formalizada, sob pena de imposição de determinada penalidade ao transgressor, constituindo-se em título executivo extrajudicial (Silva, 2013).

Essa modalidade administrativa e fiscalizatória tem como característica a bilateralidade e negociação, abrigo a definição formalizada e documentada de um consenso mínimo e de uma convergência de vontades capaz de fazer surgir obrigações recíprocas entre Ministério Público e o sujeito público (Alves; Berclaz, 2014).

Entende-se que, dessarte, o Termo de Ajustamento de Conduta é importante instrumento ministerial de acordo bilateral com as entidades públicas, firmado com o intuito de dirimir as irregularidades eventualmente constatadas, além de restituir perdas patrimoniais da administração pública, conforme caso a caso. É um meio pelo qual o Ministério Público pode assegurar o compromisso dos municípios brasileiros de adotar e respeitar os termos das políticas de *Compliance*, sob pena de incorrer nas medidas extrajudiciais ou judiciais cabíveis pelo seu descumprimento.

Considerando que a modernidade exige que o Ministério Público envide muito zelo na fiscalização da corrupção e tendo em mente que, por mais que haja crescente transparência e publicidade dos documentos e contas oficiais, os diferentes métodos organizados de corrupção também se aprimoram, bem como que a resolução judicial de conflitos muitas vezes não atende as expectativas, a implementação de sistemas de *Compliance* pela via administrativa, usufruindo-se do Termo de Ajustamento de Conduta, configura-se como precaução muito benéfica, auxiliando toda a composição da pessoa jurídica atingida.

Desse modo aduz Motta (2022, p. 1115):

Em tempos de crise de judicialização, quando a ação coletiva não vem alcançando a tutela pretendida, seja pela morosidade processual observada, seja pela ineficiência do provimento jurisdicional, ressaí a conveniência de aprimorar a autocomposição na tutela coletiva, para cuja finalidade o termo de ajustamento de conduta mostra-se essencialmente útil.

Portanto, na visão do autor deste trabalho acadêmico, a Recomendação Administrativa e, precipuamente, o Termo de Ajustamento de Conduta podem ser utilizados pelo Ministério Público para promover a adoção de *Compliance* e incentivo à integridade na administração pública, pelos fatos e fundamentos aqui expostos.

4.3.2 Desafios e perspectivas para o ministério público na fiscalização de compliance e integridade na administração pública

Edificar os pilares do *Compliance* na administração pública brasileira certamente não é tarefa fácil. Sabe-se que o próprio termo “*Compliance*” e seus benefícios ainda são recentes e implementar isso em sistemas públicos, que por sua natureza regrada são mais morosos, não é algo que pode ser concretizado em pouco tempo. É preciso criar as raízes de uma administração pública mais íntegra e ligada às políticas de *Compliance* para que, no futuro, torne-se ideal.

Como antes analisado, a contemporaneidade exige grandes esforços dos órgãos fiscalizadores para a persecução da criminalidade da corrupção. Destaca-se que os principais perseguidos por crimes correlatos à corrupção são indivíduos com mais experiência acadêmica, laços sociais e melhor condição financeira. Ainda, é comum que tais pessoas estejam nos mais elevados degraus da hierarquia da justiça.

Sobre isso, relata Nardo (2018, p. 107):

Ademais, normalmente são praticados [crimes de corrupção] por pessoas cuja persecução penal é dificultosa, sobretudo por se posicionarem no topo da pirâmide do sistema de justiça. Não é demais lembrar que Desembargadores são nomeados pelos Governadores, e Ministros dos Tribunais Superiores o são pelo Presidente da República, comumente após indicação de algum parlamentar federal, que, no Brasil, goza de foro pro prerrogativa [sic] de função.

Dessa maneira, é inviável e obtuso imaginar que a aplicação de medidas de *Compliance* será lépida e facilmente aceita por todos os operadores da coisa pública, sendo ainda mais delonga a constatação dos efeitos causados pela sua implantação. Porém, isso não deve ser motivo de desânimo ou desistência, haja vista que, comprovados os benefícios do *Compliance*, admirar sua incorporação ao poder público renderá bons frutos ulteriormente.

Parece ser esse o pensamento do Ministério Público de Santa Catarina, que, em conjunto com a Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina e o Tribunal de Contas de Santa Catarina, firmou, próximo ao meio do ano de 2023, Acordo de Cooperação Técnica para a implementação e execução de programas de integridade e *Compliance* nos municípios dessa unidade federativa.

Chamado de Programa de Integridade e Compliance Municipal do Estado de Santa Catarina (PICM), essa atitude proativa visa incrementar a atuação pública com boas práticas de governança, prevenindo a prática do delito de corrupção e desvio do interesse público ao incentivar a cultura da integridade pública. Nos termos da notícia:

O Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), a Controladoria Geral do Estado (CGE) e o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) firmaram, na tarde desta quarta-feira (24/5), acordo de cooperação técnica para implementação e execução do Programa de Integridade e Compliance Municipal do Estado de Santa Catarina (PICM). O objetivo do PICM é fomentar a implementação de boas práticas de integridade e governança na atuação dos agentes públicos, estabelecendo mecanismos e procedimentos internos de prevenção e combate à corrupção, desvio de interesse público e ineficiência, com foco na promoção da cultura de integridade para a melhoria da prestação dos serviços públicos (MPSC..., 2023, 1º Parágrafo).

De acordo com a notícia, alguns municípios brasileiros serão selecionados para a participação dessa iniciativa, sendo necessário que assinem um Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta, mesma modalidade extrajudicial de fiscalização já debatida neste trabalho acadêmico. Denota-se, do exemplo, que o Termo de Ajustamento de Conduta é medida passível de utilização para o incentivo aos programas de *Compliance*, cabendo ao Ministério Público de cada região inserir-se nesse meio como agente capaz de proporcionar essa alteração e melhoria à administração pública.

Ainda discorrendo sobre o conteúdo do comunicado ministerial de Santa Catarina, extrai-se que os municípios abrangidos por essa movimentação terão auxílio para a realização de um diagnóstico dos sistemas de controle e gestão e receberão capacitação técnica e orientações para a criação de Programa e Comitê de Integridade e Compliance Municipal, para a institucionalização dos canais de ouvidoria e para a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (MPSC..., 2023).

Aliás, os municípios ganharão modelos de normas legais, com base no conteúdo programático, e serão admoestados quanto a sua utilização. Terão, ainda, consultoria e acompanhamento junto aos municípios sobre a execução do Programa de Integridade e Compliance Municipal do Estado de Santa Catarina (PICM), sendo, ao final, avaliados acerca dos resultados alcançados (MPSC..., 2023).

O Programa de Integridade e Compliance Municipal do Estado de Santa Catarina (PICM) mostra-se, portanto, laboriosa ação do Ministério Público de Santa Catarina, da Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina e do Tribunal de Contas de Santa Catarina que chegou em bom momento e pretende iniciar agora inúmeras melhoras na administração

pública que serão observadas posteriormente, merecendo congratulações pelo trabalho realizado.

Após o estudo do *Compliance*, do Ministério Público e da junção desses dois termos na promoção de maior integridade na administração pública, encerra-se, aqui, portanto, o desenvolvimento deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).

5 CONCLUSÃO

Este trabalho demonstrou que o *Compliance*, definido como uma série de mandamentos éticos e transparentes a serem adotados pelas empresas, com abrangência interna, objetivando a aplicação de um código de conduta pelos trabalhadores, e externa, a fim de levar esses regramentos para os clientes e parceiros comerciais da companhia, pode, também, ser incorporado pela administração pública.

Nesse viés, compreendeu-se que, ao contrário do *Compliance* no setor privado, que visa o maior lucro e a segurança das suas atividades, a contenção dos gastos é o que prevalece no setor público, evitando quaisquer despesas desnecessárias, sejam elas decorrentes de gestão defeituosa do patrimônio público ou má-fé. Entendeu-se que, no *Compliance* público, o escopo é combater a corrupção e a incorreta destinação do valor arrecadado do povo, os quais ensejam a imediata aplicação da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), atualizada pela Lei n. 14.230/2021, para as ações que culminarem em Lesão ao Erário, Enriquecimento Ilícito e/ou ofensas aos Princípios da Administração Pública de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

À vista disso, os programas de *Compliance* mostraram-se alternativas viáveis para desviar os equívocos públicos e as condutas ímprobas praticadas, na medida em que fomentam a transparência, integridade e estabelecem o dever de prestar contas. Ainda, os procedimentos padronizados dos sistemas de *Compliance* estimulam a eticidade do ofício, além de oferecerem contornos e resolverem ocasiões nocivas. Tais medidas foram, como analisado, contempladas pelo ordenamento jurídico brasileiro, pelos exemplos da Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) e Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais).

Ademais, viu-se que o Ministério Público é a instituição responsável pela defesa de direitos dos cidadãos e dos interesses da sociedade, com a sua existência concentrando-se em três pilares: na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Além disso, observou-se que o *Parquet* possui variadas funções típicas e atípicas, com atuações preventivas e repressivas, sendo uma delas a importante fiscalização do poder público, reunindo-se, neste trabalho, algumas das principais ações ministeriais, sob as formas de Inquérito Civil, Recomendação Administrativa, Termo de Ajustamento de Conduta, Ação Civil Pública e Ação Penal Pública.

Percebeu-se, ao longo desta monografia, que o papel do Ministério Público como combatente em desfavor da corrupção é austero, envolvendo a persecução de indivíduos bem-posicionados no meio acadêmico, social e econômico, por vezes situados no ápice da escadaria jurídica, o que tolhe, lastimavelmente, a eficiência ministerial na identificação e responsabilização dos praticantes dessa modalidade de delito.

Por fim, discorreu-se sobre como o Ministério Público, entendido como agente de mudança e fiscalização pública, poderia utilizar-se das políticas de *Compliance* para favorecer o serviço público, padronizando o seu atendimento em prol da isonomia, prevenindo equívocos dos servidores e, precipuamente, enfrentando a corrupção.

Deixou-se de desenvolver exaustivamente os conteúdos atinentes ao *Compliance* e ao Ministério Público, na medida em que são demasiadamente extensos, dada a importância de ambos os temas, focando este trabalho tão somente em amearhar as suas disposições mais valorosas para o objetivo de instalar o Ministério como instrumento realizador e fiscalizador de *Compliance* e integridade na administração pública.

Desse modo, o *Parquet* é instituição capaz de instaurar os sistemas de *Compliance* nos municípios brasileiros, medida imprescindível para o combate à corrupção e o avanço ético da administração pública ao longo do tempo. Para tanto, argumentou-se que a Recomendação Administrativa e, mormente, o Termo de Ajustamento de Conduta, sem prejuízo das demais ações ministeriais, seriam os meios adequados para que o Ministério Público implementasse os programas de *Compliance* no poder público.

Conclui-se parabenizando a ação do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, da Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina e do Tribunal de Contas de Santa Catarina, os quais atuaram proativamente na busca pela progressão ética dos municípios da unidade federativa de Santa Catarina, implantando políticas de *Compliance* por meio de Termos de Ajustamento de Conduta. Este autor entende ser essa a providência cabível ao caso, de modo a enraizar o comportamento virtuoso da administração pública, para que, no porvir, a corrupção seja eficientemente minorada, devendo os demais entes federados seguirem esse exemplo.

REFERÊNCIAS

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Mário Soares. **Ministério Público em Ação: Atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional**. 4ª. ed. Salvador: JusPODIVM, 2014.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, Jose Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 6. ed. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; SANTOS, Bruna de Brito André dos; XAVIER, Leonardo Vieira. COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, 2019, n. 77, p. 247-272.

BANCO Central Do Brasil. **Resolução n. 2.554, de 24 de setembro de 1998**. Dispõe sobre a implantação e implemenação de sistema de controles internos. Brasília, DF: Presidente, 1998. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res_2554_v3_P.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

BARROS, Bruno Sampaio. A IMPORTÂNCIA DO COMPLIANCE NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, n. 13, nov. 2020/maio 2021.

BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa**. 4. ed. [S.l.]: Freitas Bastos, 2023. *E-book*. Acesso restrito via Biblioteca Virtual.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 1.030, de 14 de novembro de 1890.** Organiza a Justiça no Distrito Federal, 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d1030.htm. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.683, de 9 de julho de 2012.** Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 02 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.113, de 1º de abril de 2021a.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021b.** Altera a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.429%2C%20DE%202%20DE%20JUNHO%20DE%201992&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20san%C3%A7%C3%B5es%20aplic%C3%A1veis,fundacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998.** Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

CARTILHA de *compliance* FEDERASUL. Belo Horizonte: FEDERASUL, 2019.

CARVALHO, Camyla Figueiredo de. A INFLUÊNCIA DOS MECANISMOS DE COMPLIANCE NO COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Rondônia**, n. 2, jan./dez. 2018.

CARVALHO, Vinicius Marques de; RODRIGUES, Eduardo Frade. **Guia para programas de compliance.** Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, 2016.

COMPLIANCE: guia para as organizações brasileiras. Belo Horizonte: OAB-MG; IMMC, 2016.

DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz *et al.* Do acordo de leniência na esfera administrativa. Lei Anticorrupção. **Apontamentos sobre a Lei n. 12.846/2013.** [São Paulo]: ContraCorrente, 3. ed. 2019. p. 147-166. *E-book*. Acesso restrito via vLex.

FERREIRA, Bruno Augusto; AURELIANO, Maria Juliana de Oliveira; COSTA, Angélica Souza Veríssimo da. A IMPORTÂNCIA DO COMPLIANCE E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA. In: CELESTE, Renata (Org.). **Caderno de Resumos do II Colóquio de Estudos Contemporâneos de Direito: democracia e direitos humanos.** Recife: Fadic, 2018. p. 12-22.

GONSALES, Alessandra *et al.* **Diretrizes do compliance financeiro.** 2. ed. São Paulo: LEC, [2020].

ISMAIL FILHO, Salomão. A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO OMBUDSMAN EM PROL DA BOA ADMINISTRAÇÃO, NO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **Revista CNMP**. [S.l.], 5ª. ed. [2015]. p. 105-128. Disponível em: https://www.conamp.org.br/images/bkp/artigos/revista_cnmp_versaoweb-5edicao_salomao.pdf. Acesso em: 29 out. 2023.

MARIN, Tâmera Padoin Marques; FREITAS, Letícia Salla. COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO COMO FERRAMENTA NO COMBATE À CORRUPÇÃO. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Rondônia**, n. 2, jan./dez. 2018. p. 98-120.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

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**, v. 5, n. 1, 2019. p. 147-182.

MINISTÉRIO Público de Contas de Santa Catarina. **Ouvidoria**. [Florianópolis]: Ministério Público de Contas; [acesso em 2023 nov. 12]. Disponível em: <https://www.mpsc.sc.gov.br/ouvidoria/>.

MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. **Centros de Apoio Operacional**. [Florianópolis]: Ministério Público; [acesso em 2023 nov. 12]. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/o-ministerio-publico/centros-de-apoio-operacional>.

MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. **MPSC, CGE e TCE firmam acordo para auxiliar municípios catarinenses e aprimorar controle e gestão dos recursos públicos**. [Florianópolis]: 2023. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-cge-e-tce-firmam-acordo-para-auxiliar-municipios-catarinenses-a-aprimorar-controle-e-gestao-dos-recursos-publicos-->. Acesso em: 9 nov. 2023.

MOTTA, Paulo Henrique Amaral. Termo de Ajustamento de Conduta: aspectos ainda controvertidos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Uerj, v. 23, n. 1. p. 1113-1141. Jan./abr. 2022. *E-book*. Acesso restrito via vLex.

NARDO, Diego. Corrupção organizada e regime fechado. **Combate à Corrupção na Visão do Ministério Público**. [Jardim Leme]: JH Mizuno, 2018. p. 95-114. *E-book*. Acesso restrito via vLex.

OLIVEIRA, Maria Célia Néri de. **Por dentro do MPF: conceitos, estrutura e atribuições**. 7ª. ed. Brasília: MPF, 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/atendimento-a-jornalistas/por-dentro-do-mpf>. Acesso em: 24 out. 2023.

ORGANIZATION For Economic Co-operation And Development. **Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions**, 1997. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

PAULA, Cynthia Assis de. Portais da transparência, democracia e enfrentamento à corrupção. **Combate à Corrupção na Visão do Ministério Público**. [Jardim Leme]: JH Mizuno, 2018. p. 181-199. *E-book*. Acesso restrito via vLex.

PIRONTI, Rodrigo. **Práticas de compliance nas empresas estatais e o prazo que se esgota**. Consultor Jurídico, São Paulo, 16 fev. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/rodrigo-pironti-compliance-estatais-prazo-esgota>. Acesso em: 20 out. 2023.

RUFATO, Pedro Evandro de Vicente. A tutela preventiva da corrupção e dos atos de improbidade administrativa. **Combate à Corrupção na Visão do Ministério Público**. [Jardim Leme]: JH Mizuno, 2018. p. 115-137. *E-book*. Acesso restrito via vLex.

SANGOI, Juliano Mirapalheta. **Compliance: Ética, Governança Corporativa e a Mitigação de Riscos**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2018.

SANTOS, Mariana Costa dos. COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma análise crítica sobre a natureza do instituto no setor público diante de outros mecanismos de controle. *Lex Cult: Revista do CCJF*, v. 3, n. 2, out. 2019. p. 94-108.

SERPA, Alexandre da Cunha. **Investigações de compliance: antes, durante e depois**. São Paulo: LEC, [ca. 2018].

SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. **Os pilares do programa de compliance: uma breve discussão**. São Paulo: LEC, [2020].

SILVA, Alexandre Assunção e. **Ministério Público: Doutrina e Regime Jurídico**. 1ª. ed. São Paulo: EDIPRO, 2013.

SILVA, Ana Paula Gonzatti da. Compliance na Área da Saúde?. **Revista de Direito Sanitário**. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 21, abr. 2021. p. 150-171. *E-book*. Acesso restrito via vLex.

SIMÕES, Marcel Edvar. Como a Teoria Geral do Direito Pode Explicar a Função do Compliance no Direito do Consumidor? A Natureza das Regras de Compliance à Luz da Teoria da Norma Jurídica e a Relação Jurídica Trilateral de Consumo. **Compliance e Relações de Consumo**. Cidade Nova Indaiatuba: Editora Foco, 2022. p. 53-71. *E-book*. Acesso restrito via vLex.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros. INFORMANTE DO BEM: ENSAIO SOBRE O WHISTLEBLOWER NA ATUALIDADE. **Estudos em homenagem ao professor Carlos Eduardo Japiassú**. [Rio de Janeiro]: Editora Processo, 2019. p. 35-50. *E-book*. Acesso restrito via vLex.

UNITED States Sentencing Commission. **Federal Sentencing Guidelines Manual**, 1987. Disponível em: <https://www.ussc.gov/guidelines/archive/1987-federal-sentencing-guidelines-manual>. Acesso em: 15 out. 2023.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri. Acordo de Leniência: a delação premiada como instrumento de combate ao cartel. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. [São Paulo]: Malheiros Editores, ago. 2015. p. 188-201. *E-book*. Acesso restrito via vLex.

VASCONCELOS, J. **Democracia pura**: teoria e prática do governo com participação direta de todos os cidadãos – história, atualidade e reforma política. 4ª. ed. Santo André: Difusão, 2023. *E-book*. Acesso restrito via Biblioteca Virtual.

ZANON, Patricie Barricelli. PROGRAMAS DE COMPLIANCE COMO FERRAMENTAS DE PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO: SEMELHANÇAS E DISTINÇÕES ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS. **Revista da Faculdade de Direito da FMP (RFDF)**. Porto Alegre: Fundação Escolar Superior do Ministério Público, v. 17, n. 1, jan./jun. 2022. p. 51-62. *E-book*. Acesso restrito via vLex.