

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 07 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

**Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de  
Janeiro, 2022.**

**A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE COMPLIANCE PÚBLICO COMO  
POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPÇÃO E INSTRUMENTO DE REALIZAÇÃO  
DO ESTADO DE DIREITO**

**THE IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC COMPLIANCE PROGRAM AS AN  
ANTI-CORRUPTION PUBLIC POLICY AND AN INSTRUMENT TO REALIZE  
THE RULE OF LAW**

André Ricardo Cruz Fontes<sup>1</sup>  
Fabio Carlos Nascimento Wanderley<sup>2</sup>  
Gustavo Ribeiro Tergolino<sup>3</sup>

**RESUMO:** O presente artigo visa analisar, de forma sucinta, a legalidade enquanto princípio formador do Estado de Direito e sua conexão com os programas de compliance público. Objetiva, também, delimitar o objetivo efetivo da implantação de um programa de compliance público enquanto política pública e analisar de que modo a corrupção pode esvaziar o Estado de Direito em sua concepção material. Embasa-se no marco teórico a origem do princípio da legalidade e dos programas de compliance, e a formação do Estado de Direito. Também integra o marco histórico as crises econômicas americana e os casos de corrupção envolvendo os governos dos estados unidos da América e do Brasil. É revisada a lei de criação da Controladoria Geral da União (CGU), a lei das estatais e a lei anticorrupção. Por se tratar de pesquisa descritiva, bibliográfica e documental, a metodologia utilizada enfatizou estabelecer relações entre dados já produzidos e o tema central, além da revisão bibliográfica, em especial o normativo referencial aos programas de compliance público.

**PALAVRAS-CHAVE:** legalidade; Estado de Direito; compliance público, políticas públicas; corrupção.

**ABSTRACT:** The present article aims to analyze, in a succinct manner, legality as a principle that forms the Rule of Law and its connection with the public compliance programs. It also aims to delimit the effective objective of the implementation of a public compliance program

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em História das Ciências, das Técnicas e Epistemologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e em Ciências Ambientais e Florestais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Professor Associado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF). Membro da Comissão de Estudos da Agenda 2030 do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1412851482888505>

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND-UFRJ). Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1435693140985093>.

<sup>3</sup> Graduado em Direito pelo Centro Universitário da Cidade. Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Especialista em Direito Empresarial e Compliance pelo Programa de LL.M da Fundação Getúlio Vargas - FGV, em Data Protection pela Legal Ethics Compliance – Lec e especialista em Corporate Criminal. Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3397566618926155>.

as public policy and to analyze how corruption can undermine the Rule of Law in its material conception. The origin of the principle of legality and compliance programs, and the formation of the Rule of Law are based on the theoretical framework. The American economic crises and cases of corruption involving the governments of the United States of America and Brazil are also part of the historical framework. The law creating the Comptroller General of the Union (CGU), the law on state-owned companies and the anti-corruption law are revised. Because it is a descriptive, bibliographical and documentary research, the methodology used emphasized establishing relationships between data already produced and the central theme, in addition to the bibliographical review, especially the normative references to public compliance programs.

**KEYWORDS:** legality; rule of law; public compliance, public policy; corruption.

## 1. Introdução

A despeito das críticas que acompanharam nos últimos anos, em especial de 2020 a 2021, sobre as operações policiais de combate a corrupção desencadeadas no Brasil, um fato é incontestável, o de que a população do país passou a testemunhar, desde o início da Operação Lava Jato, o seguinte: a lei é para todos e deve ser cumprida, independentemente da sua posição social, já que todos passaram a ser investigados, julgados e presos.

Não obstante essa nova realidade amplamente noticiada para todo o país, também é incontestável que apesar do grande esforço de todos os órgãos de fiscalização e controle nas estruturas de governo, eles não são suficientes nem capazes de inserir no âmago do serviço público a expectativa de uma conduta incoimptível, de forma que nada em desconformidade com a legalidade venha a ocorrer (DEMATTE; GONÇALVES, 2020, p. 63-64).

Neste sentido, a implantação do programa de compliance público busca prevenir e gerenciar os riscos de atuação e conduta, dos órgãos instituídos e dos servidores públicos sob eles subordinados.

Em exemplos como o Brasil, além de outras nações continentais ou em proporções populacionais em dezenas de milhões de cidadãos, os sistemas de gestão pública são altamente complexos, o que se justificará a implantação de um programa de gestão de riscos, que nada mais é, do que um programa de compliance público, ou seja, nos dias de hoje não se faz mais possível contar apenas com a fé pública, se faz necessário muito mais.

Para tanto, o grande da questão é: como se evidencia que esses programas foram plenamente implantados e que conseguem gerir os riscos dos serviços públicos? Muito bem, a resposta não é simples, mas, a demonstração de cumprimento da igualdade de Estado de Direito, deverá ser uma delas (HAYEK, 2011, p. 236-260).

E sendo assim, os programas poderão funcionar de diferentes maneiras, com diferentes organizações, porém, todos deverão seguir uma essência básica de estrutura, como é o caso da Controladoria Geral da União (CGU) no Brasil ou demais instituições em outros Estados e Nações, como será demonstrado no decorrer do artigo.

Portanto, o presente artigo defende o posicionamento de que a implantação de programas de compliance público em todas as organizações públicas, funcionam como ferramenta de execução do Estado de Direito, mas, desta vez com o propósito de orientar os servidores públicos a prevenir situações de quebra de integridade, além de detectá-las e remediá-las.

Assim, este trabalho será dividido em três capítulos, esta introdução e conclusões finais. O primeiro capítulo fará uma exposição sobre a origem histórica do princípio da legalidade e como ele foi formador do Estado de Direito, resgatando suas origens, com o objetivo de demonstrar como isso se conecta ao princípio estruturador dos programas de compliance público. Este capítulo também falará rapidamente sobre a origem dos referidos programas.

Quanto ao segundo capítulo, este buscará evidenciar os impactos na administração pública com a implantação dos programas de compliance, seu histórico no Brasil e como isso se converte nos efeitos do Estado de Direito em controlar o Estado e coibir os seus desvios. Essa etapa do estudo buscará demonstrar na teoria aquilo que ficará evidenciado pelos casos práticos do terceiro capítulo.

No terceiro capítulo se falará principalmente do programa implantado pelo Governo Federal, liderado pela CGU, e de algumas unidades da Federação. Com essas demonstrações práticas, se buscará evidenciar que a implantação dos programas de compliance público são políticas públicas anticorrupção e que tais se refletem nos princípios do Estado de Direito.

## **2. A origem da legalidade, da sua instituição como um dos princípios formadores do Estado de Direito e sua conexão com os programas de compliance público**

### **2.1 A legalidade enquanto princípio constituinte do Estado de Direito**

O princípio da legalidade terá uma exposição histórica de acordo com a sua aplicação prática em cada nação instituída sob o Estado de Direito. No Brasil, podemos afirmar que o princípio da legalidade já era reconhecido desde a Constituição Imperial de 1824, na qual já

previa que nenhum cidadão poderá ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de Lei.

Ao relacionarem o princípio da legalidade como conjectura ao Estado de Direito, MOREIRA NETO e GARCIA (2012) vão restringir a dependência do âmbito público a existência da regra, necessariamente escrita e nos lembrar que a liberdade individual, tão principiológica no Estado de Direito, pelo simples direito de estar livre, também prescinde a formalidade da legalidade, não esquecendo da conexão com o princípio da legitimidade, imperioso para a garantia dos cidadãos administrados e para a sua proteção contra o arbítrio estatal:

[...] Este princípio, como pressuposto estruturante do Estado de Direito, garante, no âmbito privado, que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF/88) e, no ambiente público, a submissão do agir do Estado à lei, como produto formal dos órgãos legiferantes do Estado. Ainda em sede constitucional, o princípio da legalidade, também decorre da aplicação (pela extensão desejada pelo §2º do art.5º) à esfera administrativa do princípio segundo o qual “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (art.5º, XXXIX, CF/88). Diretamente ligado ao princípio da legalidade está o conexo princípio da legitimidade, entendido como a vontade, expressa pelas vias democráticas, do interesse da sociedade, situando-se, portanto, em um campo mais vasto do que o da legalidade estrita. (MOREIRA NETO; GARCIA, 2012, p. 13)

Na história contada de forma contemporânea, não poderemos falar sobre a origem da legalidade, sem ir para a Inglaterra do século XVII, além de ter que falar sobre liberdade individual. Como bem nos explica HAYEK (2011, p. 236-260), somente no decorrer da idade média é que a concepção da criação de uma nova lei, a legislação mais parecida como a que conhecemos nos dias de hoje, passou a ser aceita pela sociedade. Para tanto, na Inglaterra, o parlamento evoluiu do que tinha sido uma instituição que buscava a lei para ser aplicada, para uma instituição que criava a lei.

Neste sentido, HAYEK (ibid., p. 236-260) continua a nos explicar que foi na disputa sobre a autoridade para legislar em que essa Inglaterra medieval dos séculos XV e XVI, migrou para o modelo de governo limitado do século XVII, que reprovava o agir de forma arbitrário, em desacordo as leis gerais reconhecidas e que mergulhava no entendimento da palavra “isonomia”, para descrever um Estado de igualdade de leis para todos e com responsabilidade para aqueles que as aplicavam. A mesma palavra continuou durante este século a ser explicada como: igualdade perante a lei; governo da lei; ou "ESTADO DE DIREITO".

Como podemos observar, o Estado de Direito será formado através da liberdade

individual de cada pessoa que vive nele, tendo ela a tranquilidade de que será tratada por todos em igualdade de direitos e deveres, graças as leis que governam este Estado que de direito é, pois este as aplica responsabilmente, em prol da garantia da liberdade individual de cada pessoa.

O princípio da legalidade, possui como formação da sua existência, desde a sua criação histórica como vimos acima, com a necessidade de que algo somente poderá ser exigido, se previamente estiver previsto em regras, previamente deliberadas.

## **2.2 A origem dos programas de compliance e sua conexão com o surgimento do Estado de Direito no serviço público**

Saindo da brecha do tópico anterior, ao qual o texto leva ao caminho de regras previamente determinadas, se inicia a uma breve explicação das origens do Compliance Público, onde para começar a discorrer, fazemos uma pequena referência ao texto de TAMANAHA (2007, p. 3), em que descreve quais serão as funções do Estado de Direito, como por exemplo, a função de impor restrições legais aos servidores públicos, exigindo de que estes não se eximam de atuar em compliance (LAMBOY, 2018, p. 6)<sup>4</sup> a todas as regras e normas daquela instituição, além de impor limites no poder de legislar, a todo e qualquer servidor do Estado.

Fazendo uma breve explanação sobre os confins dos programas de compliance, não se pode deixar de atrai-lo a consequência da intervenção estatal e sua regulamentação para podar os excessos do meio privado de se autorregular, porém, como um mal necessário.

Neste contexto, em meados de 1877, quando a Suprema Corte Americana julgou *Munn vs. Estado de Illinois*, onde se questionava a limitação estatal as taxas cobradas por empresas de transporte e armazenamento de grãos, manteve-se a intervenção Estatal pela constitucionalidade da regulação “a empresas privadas, quando afetem o bem comum e os interesses públicos (CUNHA, 2020, p. 227). Desde então, a América passou a instituir diversos

---

<sup>4</sup> Mas o que é compliance e como definir risco de compliance? Quando se houve a palavra “Compliance”, tentamos traduzir e entender o que significa, o que abrange, do que se trata. O termo “Compliance” vem do verbo inglês “to comply”, que significa cumprir, executar, concordar, adequar-se, satisfazer o que lhe foi imposto. Compliance é o dever de cumprir e estar em conformidade com diretrizes estabelecidas na legislação, normas e procedimentos determinados, interna e externamente, para uma empresa, de forma a mitigar riscos relacionados a reputação e a aspectos regulatórios (SCHRAMM, 2019, p.155). O termo “Compliance” designa o conjunto de ações destinadas à observância do “dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir leis, diretrizes, regulamentos internos e externos, buscando mitigar o risco atrelado à reputação do risco legal/regulatório” (COIMBRA; MANZI, 2010. p.2).

regramentos que responsabilizavam juridicamente as empresas e seus executivos, como a Interstate Commerce Act de 1887; United States Antitrust Law, como a Sherman Act de 1890 e Clayton Antitrust Act de 1914; Pure Food and Drugs Act de 1906, entre outros.

Para tanto, na América, a partir de 1950, em função dessa crescente regulamentação estatal, com intuito de responsabilizar juridicamente as grandes Corporações e seus executivos, um grupo de advogados se mobilizou para “estabelecer uma metodologia de implementação do programa de Compliance como forma de buscar a conformidade das empresas às legislações postas” (ibid., p. 227). Considera-se, de acordo com os anais da literatura pesquisada, que este é um dos primeiros registros de criações de auto-regulação das empresas americanas, de forma preventiva, para se auto-protegerem de se mesmas ou, de suas próprias ações, que poderiam se reverter em prejuízos para os investidores, seus colaboradores e a própria sociedade que as vezes dependia daquela única empresa.

Ademais, em função da jurisprudência americana, que passou a estabelecer como mecanismo de atenuação das responsabilizações, a vigência de Programas de Compliance nas empresas, o estado mais uma vez precisou intervir para regulamentar o que se considerava como um programa de compliance (ibid., p. 228), então, em 1991, temos a tão famosa publicação do U.S. Federal Sentencing Guidelines (Sentencing of Organizations), padronizando o reconhecimento dos Programas.

Dando continuidade ao início de tudo, é preciso voltar a origem do controle interno, que em 1985, com a criação do COSO<sup>5</sup>, com o objetivo inicial de patrocinar a Comissão Nacional norte-americana de Fraudes Financeiras, editou em 1992 o documento Internal Control — Integrated Framework, que passou a definir as atividades de Controle Interno nas seguintes categorias: “efetividade e eficiência das operações; fidedignidade dos relatórios financeiros; e cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis (VIANNA, 2020, p. 174).

Se faz necessário antes de avançar, também discorrer sobre o INTOSAI<sup>6</sup>, que em 2004, no âmbito do setor público, publicou o documento Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector<sup>7</sup>, com os objetivos de: “a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e efetiva das operações; b) cumprimento das obrigações de prestar contas; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; d) salvaguarda dos recursos, a fim de evitar perdas, mau uso ou dano” (VIANNA, 2020, p. 174-175).

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>. Acesso em 02.10.2021.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.intosai.org/>. Acesso em 02.10.2021.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/endorsed-as-intosai-gov-9100/>. Acesso em 02.10.2021.

No entanto, apesar desses importantes acontecimentos retratados, para lastrear a origem do Compliance Público, o seu verdadeiro estopim está ligado, como no Brasil a Operação Lava Jato, nos EUA á também um escândalo de corrupção governamental, o famoso caso Watergate.

Graças ao caso Watergate, também muito inflamado pelas repercussões que ele trouxe a um outro esquema de pagamentos indevidos, por corporações a funcionários públicos estrangeiros, o congresso Americano, em resposta ao clamor social, aprova em 1977 a Foreign Comipt Practies Act – FCPA (LAMBOY, 2018, p. 137), tornando ilegal a oferta de pagamentostransfronteiriços a agentes públicos estrangeiros, além do também Ethics in Government Act de 1978<sup>8</sup>, impondo diversas regras de Compliance ao serviço público americano, além de criar o escritório de ética governamental, para promover a integridade e a prevenção de condutas ilícitas por agentes públicos. E aí está criada a primeira Controladoria Geral do Serviço Público da história.

No entanto, em dado momento, os olhos se voltam para as consequências impostas pelo FPCA, em função dos processos perante o Department of Justice (DOJ- Departamento de Justiça americano) - e da Securities and Exchange Comission (SEC), que são tão rigorosos, abrangentes e eficazes na aplicação do FCPA, que passa a ocorrer uma concorrência desleal com aquelas empresas que não são alcançadas por ele, ou seja, que não são sediadas na América ou que não possuíam ações negociadas nas bolsas de valores americanas, passando a gerar uma pressão internacional, por parte dos EUA, para que a comunidade internacional passasse a adotar também, o mesmo tipo de regra antissuborno e anticorrupção. Neste sentido, a partir da década de 90, vemos o surgimento de diversas políticas anticomipção sendo recomendadas pelas organizações internacionais mais importantes da época (ibid., p. 142-144)<sup>9</sup>.

### **3. Os impactos na administração pública com a implantação dos programas de**

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title5/title5a/node49&edition=prelim>. Acesso em 02.10.2021.

<sup>9</sup> Convenção Interamericana contra Corrupção, adotada em 1996 pela Organização dos Estados Americanos (OEA); Convenção do Conselho da Europa, consolidada em 1997 pelo Conselho Europeu; Convenção da União Africana, assinada em 2003. Outros acordos internacionais receberam patamar global, como a: Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, adotada em 1997 no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, desenvolvida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2003; Código de Boas Práticas de Transparência em Políticas Monetárias, aprovado em 1999 pelo Banco Mundial; O Acordo Plurilateral sobre Contratação Pública, firmado em 1996 pela Organização Mundial do Comércio (OMC); e A Declaração de Arush sobre Cooperação e Integridade Aduaneira aprovado pela Organização Mundial de Aduanas, no ano de 1993.

## compliance e o histórico no Brasil

Os programas de compliance público são eficazes? Ter um programa de compliance público é a solução contra a corrupção? Bem, essas respostas vão ficar para outro artigo, mas, o grande “X” da questão é: como se evidencia que esses sistemas ou programas foram plenamente implantados e que conseguem gerir os riscos do serviço público?

Muito bem, a resposta não é simples, nem objetiva, pois ela depende de como se faz possível garantir que existe um conjunto integrado de leis, regras e normativas de estrutura institucional organizada e que se faz eficaz, sendo capaz de prevenir, detectar e remediar as ocorrências de desvios de conduta, do mais alto escalão ou da mais humilde função, da mesma maneira como se estabelece o “Estado de Direito”, ou seja, sendo ele em igualdade e leis para todos os indivíduos, igualdade perante a lei ou um estado de igualdade e de leis para todos (HAYEK, 2011, p.232-260).

Neste sentido, a implantação dos programas de compliance na administração pública, devem gerar impactos coercitivos, mais abrangentes e efetivos do que o próprio aparecimento do Estado de Direito, através da sua dupla função e da vontade do povo:

[...] Como se sabe, com o advento do Estado de Direito, as normas de Direito Público explicitaram sua dupla função: a de limitar e controlar o poder do Estado, de modo a coibir os excessos e desvios praticados no exercício do poder político em desfavor dos administradores.

Completava-se, no plano teórico, a tarefa histórica da superação do arbítrio do poder pelo poder do direito, com a substituição da vontade do soberano pela vontade da lei, do que resultou a sujeição do próprio Estado aos limites e controles impostos pela legítima expressão jurídica da vontade do povo. (MOREIRA NETO; GARCIA, 2012, p. 2)

Para tanto, as funções do Estado de Direito em limitar e controlar, coibindo os excessos, serão as mesmas no compliance público, porém, com a vantagem da expertise em gestão de riscos. E nesta seara, a ênfase que precisa ser dada é na implementação de pilares do compliance, como a atuação preventiva através do canal de denúncias, das diligências prévias de fornecedores e dos procedimentos de integridade e auditoria interna, como bem já previa na criação da CGU, pela Lei nº 10.683/2003(já revogada/substituída), com função de agência anticorrupção do país e que perfaz o grande marco do compliance nas instituições públicas no Brasil, como melhor será demonstrado no capítulo seguinte.

Mais um passo histórico, foi a criação da Lei nº 13.303/2016, denominada lei das estatais, que determina diretamente a existência de um setor de compliance, nas empresas

públicas e sociedades de economia mista.

E neste destaque aos pilares do compliance, vale ressaltar o de conscientização, que ao se verificar inexplicáveis ocorrências de condutas indevidas no serviço público, sendo a anos atrás ou neste exato momento, tendo elas transcorridas com o advento da implantação do programa de compliance público, independente da época que estamos vivendo, estas passam a ter mais peso na responsabilização deste indivíduo, graças ao mencionado pilar de acultramento e conscientização/capacitação/treinamento de todo sistema de integridade, pois é por essa ótica, que em máxima vênia se perguntará: sendo o indivíduo treinado, conscientizado, capacitado, o de tudo feito para mudar sua cultura de integridade, no entanto, mesmo assim ele a infringe! O que fazer a não ser coibi-lo com a mão mais pesada do Estado de Direito?

Também é importante observar, que no contra ponto dessa análise, a lei anticorrupção traz a atenuação da responsabilidade da pessoa jurídica, nas hipóteses em que se evidenciar um programa de integridade já instituído. E aqui, vale uma explicação quanto a competência e aplicabilidade da lei anticorrupção uma vez que, apesar dela ter o seu maior objetivo e afeto, com as empresas privadas que se relacionam com a administração pública, vale lembrar que a lei das estatais, prevê a aplicabilidade das sanções pela lei anticorrupção<sup>10</sup>, às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, o que por consequência, aplica-se o artigo 42 do Decreto Federal 8.420/2015, regulamentador da Lei anticorrupção e que padroniza os critérios mínimos para a implantação de um Programa de Compliance, classificando-os através de requisitos específicos de avaliação.

Contudo, apesar de todo esse consequencialismo, foi somente em 2017 que se cria a obrigatoriedade da instituição de programas de integridade/compliance, no âmbito da administração pública federal, aos órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional, conforme prevê o Decreto Federal 9.203/2017<sup>11</sup>, assinado pelo então Presidente Michel Temer, dispondo sobre a política de governança da administração pública federal.

Atualmente, a Controladoria Geral da União (CGU), no nível do governo federal, é responsável por todos os marcos históricos no que tange a efetividade dos programas de compliance público no Brasil, sendo a principal responsável pela tentativa de responder à

---

<sup>10</sup> Lei Federal 13.303/2016. (Lei das Estatais). Art. 94. Aplicam-se à empresa pública, à sociedade de economia mista e às suas subsidiárias as sanções previstas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, salvo as previstas nos incisos II, III e IV do caput do art. 19 da referida Lei. Acesso em 04 de outubro de 2021.

<sup>11</sup> Decreto Federal 9.203/2017. Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

pergunta que foi feita logo no início do capítulo ii, ou seja, como se evidencia que esses programas foram plenamente implantados e que conseguem gerir riscos? Veja a seguir.

Em janeiro de 2019, a CGU publicou a Portaria nº 57/2019<sup>12</sup> (alterando a Portaria nº 1.089/2018), para regulamentar o Decreto nº 9.203/2017 e estabelecer procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal (ministérios, autarquias e fundações públicas).

A regulamentação definiu diretrizes, etapas e prazos para que os órgãos federais criassem os próprios programas, com mecanismos para prevenir, detectar, remediar e punir fraudes e atos de corrupção. Os planos de integridade são obrigatórios e devem ser apresentados por todos os órgãos alcançados pelos normativos<sup>13</sup>.

Neste sentido, a pergunta acima, agora se faz possível responder, ou seja, a fórmula secreta é: análise periódica de riscos e monitoramento contínuo do programa (SCHRAMM, 2019, p. 219), o que no âmbito do Governo Federal, como explicado acima, a CGU se encarrega de toda essa verificação, e para evidenciar a implantação em centenas de órgãos e unidades governamentais, ela implementou um sistema de controle em nível nacional, conforme será demonstrado no capítulo III.

Como bem dito acima, a fórmula secreta para se comprovar a efetividade dos Programas de Compliance Público, será a gestão de riscos e os mecanismos de controle e supervisão, como auditorias internas e a instituição de um canal de denúncias (VERÍSSIMO, 2017, p. 286). Agora, quando verificado que atos delituosos identificados são encaminhados diretamente para as autoridades competentes, fruto da inexistência de mecanismos internos de investigação ou da falta de independência do setor de Compliance, além da falta de procedimentação para apuração de denúncias, escancarasse a outra face do Programa, a da sua ineficácia e falta de efetividade, isto é, literalmente um Programa para “inglês ver” (ibid., p. 287).

Chegando ao final deste capítulo e ainda debatendo as formas de efetivação dos programas de compliance público, é oportuno fazer uma analogia a comparação do Estado de Direito Formal com o Material de ENTERRIA (1984), neste sentido, se pode concluir que a evidencia de sua implantação formal ocorre em de acordo com a documentação de sua governança, como o código de conduta e as suas políticas normatizadoras, as pautas dos

---

<sup>12</sup> Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864). Acesso em 04 de outubro de 2021.

<sup>13</sup> Controladoria Geral da União – Integridade Pública. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/integridade-publica>. Acesso em 04 de outubro de 2021.

treinamentos realizados, os slides dos temas abordados, a quantificação das pessoas capacitadas, a classificação e o número de denúncias internas recebidas, além dos processos de apurações devidamente registrados.

No entanto, o programa de compliance é muito mais do que um mecanismo formal resolvido em uma simples legalidade, ele também é uma inequívoca reivindicação de valores supralegais e morais, que precisa estar introduzido no íntimo dos indivíduos sob ele submetidos e será somente com a materialidade do Estado de legalidade do programa, que será possível evidenciar a sua efetividade, como por exemplo, da conscientização das pessoas capacitadas, as mudanças de rotinas ou nos procedimentos de melhoria e correção em decorrência da percepção de vulnerabilidades na gestão do dia a dia, em razão das ocorrências investigadas, na efetiva punição dos servidores com a autoria identificada nas denúncias deliberadas como procedentes, e finalmente, na mudança de atitude dos indivíduos (VERÍSSIMO, 2017, p. 294-296).

#### **4. Programas de compliance público implantados como política pública anticorrupção, promovem a legalidade e a legitimidade do Estado de Direito**

##### **4.1 A legalidade dos programas de compliance público como política pública anticorrupção no âmbito da administração pública federal**

Este capítulo, possui o principal objetivo de mostrar exemplos vivenciados na realidade do Brasil, principalmente quanto a implantação de programas de compliance público no âmbito do governo federal. Neste sentido, será abordado principalmente, os Decretos Federais nº 10.756/2021, 9.755/2019, 9.203/2017, e a Lei nº 10.683/2003 (substituída), já mencionado nos capítulos anteriores, além das Portarias, Manuais e Guias da CGU, como os programas e sistemas de iniciativa da União.

Começaremos pela criação da CGU, através da Lei nº 10.683/2003 (já revogada/substituída), encarregada de diversas funções, além da típica função de agência anticorrupção do país, como já mencionada anteriormente, inicialmente ela era encarregada de realizar o controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate a corrupção, além de ouvidoria do serviço público. Porém, hoje em dia, apesar das mudanças de nome que a CGU sofreu e demais atos legislativos que lhe foram incrementados para melhoria de sua

organicidade e aumento de atribuições<sup>14</sup>, a que principalmente nos será importante ao estudo, é a de controle e monitoramento de todos os programas de integridade da administração pública federal. Como veremos em seguida, a CGU é um guia e modelo de Controladoria, para todas as demais instituições públicas do país, como também nos âmbitos, municipais, estaduais e do distrito federal, figurando como um marco para o compliance público no Brasil.

Portanto, dando seguimento a esse marco histórico no Brasil, iremos para dezembro de 2015, este sim, o primeiro documento publicado pelo Poder Executivo Federal, através da CGU, ele é o Guia de Implantação de Programa de Integridade em Empresas Estatais. Esta publicação da coleção, presta orientações para implantar ou aprimorar os programas de integridade das estatais federais, buscando o cumprimento de normas anticorrupção aplicáveis a essas entidades<sup>15</sup>.

E seguindo nessa mesma toada, no ano seguinte ao guia acima, vamos para outro ato legislativo, que também é considerado como um importante passo para o Compliance Público no Brasil, que é a criação da lei das estatais (Lei nº 13.303/2016), que em seu artigo 9º prevê a existência de um setor de compliance dentro de todas as empresas públicas e sociedades de economia mista, em voga com o guia acima da CGU.

Bem, feita essas iniciações legislativas e marco histórico, finalmente se falará do PROFIP - Programa de Fomento à Integridade Pública<sup>16</sup>, criado em agosto de 2017, que se demonstra como mais um passo nessa linha do tempo na integridade pública nacional. Ele foi instituído pela Portaria da CGU nº 1.827/2017<sup>17</sup>, com o objetivo de incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implementarem programas de integridade.

Através do PROFIP, os órgãos e entidades aderentes receberiam orientações para construir e adequarem mecanismos e procedimentos internos para prevenção, detecção e remediação de práticas de desvios de conduta. Na portaria, fica claro que em um primeiro momento, o PROFIP era voluntário, sendo que os que aderirem, precisavam ser capacitados pela CGU e elaborarem um plano de integridade para implantação na instituição.

Em consonância com a proposta acima do PROFIP e com o objetivo de auxiliar os

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico/historico>. Acessado em 03/10/2021.

<sup>15</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia\\_estatais\\_final.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf). Acessado em 03/10/2021.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/profip>. Acessado em 03/10/2021.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=57&data=04/09/2017> Acessado em 03/10/2021.

referidos órgãos, em agosto de 2017, a CGU lança o Manual para Implementação de Programas de Integridade no Setor Público, para “apresentar uma proposta de implementação... por meio da elaboração de um Plano de Integridade..., bem como formas de acompanhamento e aprimoramento do Programa”<sup>18</sup>.

Como já detalhado anteriormente, o Decreto Federal 9.203, de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, também um importante desenvolvimento no tema que estamos lastreando, traz em seu artigo 19, como o principal destaque desse ato, a obrigatoriedade de que os órgãos da administração pública federal deverão instituir programas de integridade.

Neste sentido, em abril de 2018, foi a vez do Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública, ele “estabelece orientações para que os órgãos adotem procedimentos de estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade”<sup>19</sup>.

Já no mês de setembro de 2018, a CGU publicou o Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR, o manual tem o intuito de orientar os servidores do Poder Executivo federal a realizarem a avaliação de Programa de Integridade apresentado pela pessoa jurídica processada para fins de redução do montante da multa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei n.12.846/2013, nos termos do art. 18, inciso V, do Decreto nº 8.420/2015.

Adiante, seguindo a ordem das publicações pela CGU, em outubro de 2018 é publicado o Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade, ele “foi elaborado para auxiliar os órgãos e entidades da administração pública federal ... nas etapas iniciais de sua gestão de riscos para a integridade”<sup>20</sup>.

Em janeiro de 2019, a CGU publica a então Portaria 57/2019, dispondo sobre orientações para que a administração pública federal adote procedimentos para a estruturação, execução e o monitoramento de seus programas de integridade.

Por meados de junho de 2019, a CGU elaborou o Guia Prático das Unidades de Gestão de Integridade, “para fornecer orientações para a implantação de ... (UGIs), nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf). Acessado em 03/10/2021.

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>. Acessado em 03/10/2021.

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acessado em 03/10/2021.

<sup>21</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/unidades->

Neste mesmo ano de 2019, o Governo Federal publica o Decreto 9.755/2019, que institui o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção e em dezembro de 2020, o Comitê apresenta o Plano, Diagnóstico e Ações, com o objetivo de organizar a execução de “ações para aprimorar os mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização por atos de corrupção que estejam no âmbito de competência do Poder Executivo Federal”<sup>22</sup>.

E finalmente, se falará do lançamento do Sipef, através do Decreto 10.756, de julho de 2021<sup>23</sup>, onde é criado o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal, com o objetivo de coordenar as atividades relacionadas à integridade pública, bem como estabelecer padrões para as medidas de integridade adotadas pelos órgãos e entidades da administração pública, tudo isso totalmente comandado pela CGU<sup>24</sup>.

Neste sentido, é importante concluir, que todo este arcabouço regulatório normatizador, principalmente pela formalização do Comitê Interministerial de Combate a Corrupção e do Sipef, marcam a iniciativa da União na promoção de programas de compliance público como uma política pública anticorrupção no âmbito da administração Pública Federal, determinando regras e padrões, o que coloca a União em posição regulamentadora da legalidade de um modelo a ser seguido.

#### **4.2 A legitimidade dos programas de compliance público como política pública anticorrupção no âmbito da administração pública federal**

Nesta etapa, a legitimidade do compliance público será tratada em de acordo com a materialidade do poder do Estado/Governo Federal, em evidenciar que toda a legalidade e normatização demonstrada no item anterior se faz efetiva no intuito de coibir os excessos praticados pelas instituições com programas implantados.

Para isso, apresentaremos aqui, o Painel Integridade Pública do Governo Federal, onde a CGU se encarrega de toda a verificação, das dezenas de órgãos e instituições públicas federais, quanto a quais desenvolveram e fizeram suas implementações no plano de integridade. Nele, a CGU informa que é possível acessar o conteúdo integral de todas as recomendações.

---

de-gestao.pdf. Acessado em 03/10/2021.

<sup>22</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptao/plano-anticorruptao.pdf>. Acessado em 03/10/2021.

<sup>23</sup> Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.756-de-27-de-julho-de-2021-334837774>. Acessando em 03/10/2021.

<sup>24</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/07/governo-federal-lanca-sistema-de-integridade-publica-do-poder-executivo-federal-sipef>. Acessando em 03/10/2021.

Segundo a Controladoria, a ferramenta permite a participação da sociedade, de forma que os cidadãos acompanhem e monitorem a atuação do governo na prevenção e no combate à corrupção, conforme se observa na demonstração abaixo<sup>25</sup> pelas ações internalizadas nos órgãos:



Como demonstrado acima, no acompanhamento da CGU, destaca-se as definições de fluxos para verificação de nepotismo, conflito de interesses, denúncias e processos disciplinares, como iniciativas anticorrupção e Compliance, que implementadas, segundo a CGU, em formato de dados com possibilidade de monitorá-los, quer comprovar a indubitabilidade do Programa de Compliance Público nessas organizações.

Ademais, também se apresenta um importantíssimo índice de efetividade das políticas

<sup>25</sup> Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>. Acesso em 04 de outubro de 2021.

públicas anticorrupção, dos programas de compliance público implantados pelos Estados da Federação, ou seja, o EBT — Avaliação 360° - 2º Edição, monitoramento idealizado e realizado pela CGU. Veja como ela explica:

“A Escala Brasil Transparente—e Avaliação 360° é uma inovação na tradicional metodologia de avaliação da transparência pública adotada pela CGU. Na EBT — Avaliação 360° houve uma mudança para contemplar não só a transparência passiva, mas também a transparência ativa (publicação de informações na internet). Nesta avaliação foram incorporados aspectos da transparência ativa como a verificação da publicação de informações sobre receitas e despesa, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas e outras. Com a aplicação da EBT como prática institucional, a CGU pretende aprofundar o monitoramento da transparência pública e possibilitar o acompanhamento das ações implementadas por estados e municípios na promoção do acesso à informação”<sup>26</sup>.

Conforme demonstrado abaixo, a CGU elabora um ranking no monitoramento da transparência pública<sup>27</sup> para se evidenciar a efetividade em ações implementadas pelos Estados na promoção do acesso à informação da administração pública<sup>28</sup>.



<sup>26</sup> Disponível em: [https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala\\_brasil\\_transparente/66](https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66). Acessado em 03/10/2021.

<sup>27</sup> Disponível em: [https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala\\_brasil\\_transparente/66](https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66). Acessado em 03/10/2021.

<sup>28</sup> Período de avaliação: 01/04/2020 a 31/12/2020. Disponível em: [https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala\\_brasil\\_transparente/66#ranking](https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66#ranking). Acessado em 08/10/2021.

Ranking Geral	Localidade	UF	Nota
1	Ceará	CE	10,0
1	Espírito Santo	ES	10,0
1	Minas Gerais	MG	10,0
4	Paraná	PR	9,96

Neste ranking, referente a essa 2ª edição da avaliação, ficou em primeiro lugar o Estado do Ceara, em segundo o do Espírito Santo e em terceiro o de Minas Gerais, todos com notas 10 na escala. Em último lugar o Estado de Roraima (4,91) e em penúltimo o do Pará (5,92), que classificam sua transparência em informações da administração pública, de forma deficiente.

Fazendo um paralelo aos estados acima mencionados, destacamos que o estado do Ceara possui um órgão central de controle interno desde 2003, porém com o novo formato de CGE-CE(Controladoria Geral do Estado do Ceara) desde 2018 e um programa de integridade em expansão e pelo funcionamento, o estado de Minas Gerais possui a 40 anos uma área de controle interno, mas, desde 2011 a CGE-MG trabalha com esse novo formato de Controladoria, além do seu Programa de Integridade em pleno funcionamento e finalmente o Estado do Espirito Santo, que possui a Auditoria Geral do Estado desde 1987 e a Secretaria de Controle e Transparência desde 2017, mas também nos mesmos moldes das CGE's dos demais estados, além, claro de um Programa de Integridade administrado por ela, em tempo considerável como os demais estados mencionados.

No entanto, quanto ao Estado de Roraima, apesar de possuir uma unidade chamada de CGE-RR, Controladoria e apesar de ter sido identificado no Decreto 30.108-

E de abril de 2021, ou seja, neste ano, a regulamentação de um Programa de Integridade, não foi possível evidenciar a sua promoção, divulgação, instituição ou qualquer tipo de efetivação prática, sendo esse decreto identificado apenas na busca do google, no D.O. do Estado.

Quanto ao Estado do Pará, evidencia a mesma situação, ou seja, apesar de possuir uma unidade chamada de AGE-PA, Auditoria Geral do Estado do Pará, nos mesmos moldes das Controladoria dos demais Estados, apesar de ter sido identificado uma nota quanto ao lançamento em 15/06/2021 do Programa Nacional de prevenção a comipção, data muito posterior a avaliação da EBT acima, nada foi identificado quanto a existência de um Programa de Integridade ou Compliance.

Com esse contexto e demonstrações práticas acima, de controle, gestão de riscos e publicidade que gera a participação da sociedade, pode se afirmar, que o Compliance Público,

como Política Pública anticorrupção, se reflete nos princípios do Estado de Direito como a: devida gestão de assuntos e bens públicos; a integridade; transparência; e a prestação de contas; como resta definido no artigo 5º do Decreto Federal 5.687/2006<sup>29</sup> em que o Brasil ratifica a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

## 5. Conclusão

Nessa etapa, será que cabe o seguinte questionamento: qual efetivamente é o objetivo da implantação de um programa de compliance público? Provavelmente a resposta será simples, ainda mais depois de tudo que foi colocado, isto é, evitar a corrupção, certo? E se dissessem que não, será que não ficaria muito confuso?

Provavelmente sim, porém, o parágrafo anterior, tenta apenas ser provocativo e não confundir, pois se faz necessário existir explicações concisas para a sua efetiva aplicação. Nenhum programa ou sistema de modelo anticorrupção têm a obrigação de evitar a irregularidade, até mesmo em razão de que para o desvio se concretizar, basta a conduta ter a intenção e neste sentido, se a conduta for dolosa, não há capacitação que exista, que irá evitá-la, sendo assim, é importante que fique claro que o objetivo do programa de compliance ou de integridade, será o de gerir riscos e isso da forma que gere menos perda para o Estado.

E como é possível gerir riscos, quando quem deveria estar sendo o maior exemplo de virtude pelo programa é quem mais se omite a ele? Bem, neste sentido, no período pós Lava Jato, verifica-se um glamour nas implantações de sistemas ou programas de compliance ou integridade nas organizações públicas, com o argumento de que o meio político está instituindo

---

<sup>29</sup> Decreto Federal 5.687 de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas. Artigo 5. Políticas e práticas de prevenção da corrupção. 1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas. 2. Cada Estado Parte procurará estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a prevenir a corrupção. 3. Cada Estado Parte procurará avaliar periodicamente os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas pertinentes a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção. 4. Os Estados Partes, segundo procede e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, colaborarão entre si e com as organizações internacionais e regionais pertinentes na promoção e formulação das medidas mencionadas no presente Artigo. Essa colaboração poderá compreender a participação em programas e projetos internacionais destinados a prevenir a corrupção. Artigo 6. Órgão ou órgãos de prevenção à corrupção. 1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como: a) A aplicação das políticas as quais se faz alusão no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e coordenação da prática dessas políticas; b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção.

medidas e políticas anticorrupção e com isso estariam os governos sendo blindados contra a corrupção.

Muitos políticos profissionais, levantam a bandeira do compliance e se utilizam do seu programa como se em sua gestão e em seu Estado de governo, as normas de compliance é que imperassem, no entanto, quando lhe é constrangedor, o governante afirma que o seu compliance não permite, mas, quando a norma de compliance deve aplicar-se a se mesmo, é quando não se enxerga o programa alcançar o seu Estado de Direito. Portanto, a impressão que se dá é de que alguns programas implantados, na verdade são uma máscara, uma camuflagem ou “uma tela protetora contra as sanções estatais” (VERÍSSIMO, 2017, p.94) e neste sentido, as aparências vão ratificar que o único objetivo é fazer como sempre foi feito, isto é, mostrar a capa de um livro que de longe parece ser grossa, dura e em alto relevo, porém, ao ver de perto, verifica-se que é uma capa frágil, fina e com letras que não se pode entender facilmente, pior ainda, quando se vai tentar compreender o seu conteúdo, verificasse que ele não possui regras claras, bem definidas e com processos que sejam exigidos de todos, começando do mais alto cargo daquela instituição até o mais humilde servidor (JEHRNG, 1963, p. 242).

E neste sentido, conforme JEHRNG (1963) explica, na sua análise sobre a “Força bilateralmente obrigatória da norma”, buscasse fazer uma analogia com o programa de integridade, onde mesmo que este represente um conjunto de normas obrigatórias em vigor num Estado e que ele consiga se efetivar pela coação pública do serviço/servidor público através da norma, ainda assim, não teremos a formação do Estado de Direito neste programa de integridade, pois, para a criação deste Estado de Direito, não basta ter a norma e ela se fazer aplicável, se faz necessário que o Estado que a impera, se submeta a ela, como se uma pessoa comum fosse e aqui, quando falamos da implementação de um programa de compliance público, estamos falando do conjunto de regras que buscam, além de prevenir, detectar e remediar práticas de corrupção e desvios éticos de conduta, busquem também punir práticas e desvios éticos de conduta.

Portanto, por ser um programa público de compliance, estamos falando de punir servidores públicos, no entanto, se o governante deste Estado não se sente coagido a cumprir este conjunto de normas ou efetivamente ele as descumpre, estamos literalmente diante da insuficiência de JEHRNG (ibid.) para a materialização do Estado de Direito no programa de compliance público.

Vale ressaltar, que o Estado de Direito do programa de compliance público, deve ter base no pilar *Tone at the Top*, ou seja, o exemplo vem de cima, neste sentido a aplicação do

seu programa vale para todos, seja o Presidente, o Governador, o Prefeito ou até mesmo a merendeira, o servente ou o porteiro de uma escola, isto é, a norma se aplica em igualdade:

[...] Assim o acaso desaparece na aplicação das normas, e o arbítrio dá lugar à uniformidade, a certeza, a visibilidade da lei. É o que chamamos de ordem jurídica, e o que temos em vista quando falamos de soberania do direito e da lei. Eis aqui o que nos deve dar o direito, se dele quiser corresponder ao que dele esperamos. (Ibid., p. 242)

A corrupção pode gerar um Estado de Direito de mera aparência, ou seja, que aparentemente é cumpridor das leis, das normas, das regras e da governança daquela administração, porém, na verdade, ele é um mero cumpridor do plano de governo de um governante (ZENKNER, 2020, p. 185-199); mero cumpridor de um plano, programa ou sistema de papel ou de prateleira.<sup>30</sup>

O programa de compliance público, para ser efetivo precisa atender aos elementos do Estado de Direito, para cumprir com seu objetivo ele precisa realizar os princípios do Estado de Direito. Somente assim, a integridade terá o seu império no regime estatal.

## Referências

BRASIL, Discurso proferido, em 12.09.2016, pelo Min.Celso de Mello, em nome do STF, na posse da Min.Cármen Lucia Presidente do STF.

CUNHA, Matheus Lourenço Rodrigues da. A utilização da gestão de riscos nos contratos públicos como instrumento de prevenção à corrupção. In ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coords.). Compliance no setor público. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 223-247.

DEMATTE, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denys Pessanha. Estruturação de sistemas de integridade na administração pública direta federal: uma necessidade contemporânea. In ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coords.). Compliance no setor público. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 63-80.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de. Principio de Legalidad, Estado Material de Derecho y

---

<sup>30</sup> BRASIL, Discurso proferido em 12.09.2016 pelo Ministro Celso de Mello em nome do Supremo Tribunal Federal, na posse da Ministra Cármen Lucia na presidência da Corte.

Facultades Interpretativas y Constructivas de La Jurisprudencia en la Constitucion. Revista Española de Derecho Constitucional. Ano 4, Núm. 10. Janeiro-abril, 1984.

HAYEK, F. A. The Constitution of Liberty. The University of Chicago Press. - Chicago, p.232-260, 2011.

JEHRNG, Rudolg von. A Evolução do Direito (Zweck im Recht) — “força bilateralmente obrigatória da norma”, item 461. - Lisboa: JOSÉ BASTOS & C.a-Editores,1963.

LAMBOY, Christian Karl de. Manual de Compliance / Coordenador Christian K. de Lamboy. - São Paulo: Via Ética, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico— REDAE. Salvador: n. 28 novembro/dezembro/janeiro. 2012.

SCHRAMM, Fernanda Santos. Compliance nas contratações públicas. - Belo Horizonte: FÓRUM, 2019.

TAMANAHHA, Brian. A Concise Guide to the Rule of Law. Legal Studies Research Paper Series, Paper #07-0082. Queens, NY, 2007.

VERÍSSIMO, Carla. Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. - São Paulo: Saraiva, 2017.

VIANNA, Marcelo Pontes. Integridade governamental e o necessário fortalecimento do controle interno. In ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coords.). Compliance no setor público. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 167-182.

ZENKNER Sistemas públicos de integridade: evolução e modernização da administração pública brasileira. In ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coords.). Compliance no setor público. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 185-199.