

DOI: <https://doi.org/10.30749/2594-8261.v3n2p94-108>

COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A NATUREZA DO INSTITUTO NO SETOR PÚBLICO DIANTE DE OUTROS MECANISMOS DE CONTROLE

COMPLIANCE IN PUBLIC ADMINISTRATION: A CRITICAL ANALYSIS ON THE NATURE OF THE INSTITUTE IN THE PUBLIC SECTOR BEFORE OTHER CONTROL MECHANISMS

Arlley Cavalcante de Oliveira*
Mariana Costa dos Santos**
Nazareth Pires Oliveira***

Resumo: A sociedade brasileira, nos últimos anos, sofreu mudanças na maneira de combater a corrupção do setor público e privado, principalmente após a condenação de agentes públicos do mais alto escalão do país depois do caso “Mensalão” e a recente operação “Lava-Jato”. Neste sentido, a legislação do país acompanhou o movimento da sociedade e trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro o instituto do *compliance*. Diante disso, o presente artigo tem como objetivo analisar de que forma os programas de *compliance* aplicados na esfera pública podem auxiliar o ente público no combate à corrupção em seus órgãos e no serviço público. Além disso, o artigo apresenta busca analisar de forma crítica sobre a implantação desses programas dentro de um contexto que já é regido por normas de conduta, inclusive constitucionais, mecanismos de controle e prevenção de riscos.

Palavras-Chave: Compliance. Corrupção. Administração Pública.

Abstract: Brazilian society has, in recent years, undergone changes in the way it fights corruption in the public and private sector, especially after the condemnation of the highest ranking public agents in the country with “Mensalão” case and the recent “Lava Jato” operation. In this sense, the country's legislation accompanied the movement of society and brought to the Brazilian legal system the compliance institute. Therefore, this article aims to analyze how compliance programs applied in the public sphere can help the public entity in the fight against corruption in its organs and in the public service. In addition, the article presents a critical analysis of the implementation of these programs within a context that is already governed by rules of conduct, including constitutional, risk control and prevention mechanisms.

Keywords: Compliance; Corruption; Public agencies.

* Pós-graduando em Direito, Governança e Políticas Públicas na Universidade Salvador – UNIFACS.

** Pós-graduanda em Direito, Governança e Políticas Públicas na Universidade Salvador – UNIFACS.

*** Pós-graduanda em Direito, Governança e Políticas Públicas na Universidade Salvador – UNIFACS.

1 INTRODUÇÃO

O combate à corrupção, enquanto bandeira social no Brasil, adquiriu força política após a grande divulgação das prisões de casos jurídicos famosos como Mensalão e a Operação Lava-Jato. Em consonância com a onda anticorrupção que tomou grande parte dos cidadãos brasileiros, o poder legislativo brasileiro consolidou, através da Lei Anticorrupção, programas de *compliance*, visando a prevenir a ocorrência destes atos e a contribuir para o fomento da cultura de honestidade no país, principalmente da classe empresária e política.

Diante deste contexto, os programas de *compliance* se popularizaram e passaram a ser objeto de estudo de diversas áreas das ciências sociais e econômicas, inicialmente no âmbito das empresas privadas. Ocorre que, no mesmo movimento do setor privado, de aplicação de práticas de governança e prevenção de riscos, a administração pública passou a inserir os referidos programas em seus órgãos através de atos discricionários até a consolidação disto através da recente promulgação da Lei das Estatais, que traz a expressão em um dos seus artigos, fato que gerou discussões acadêmicas sobre o tema e possibilita grande quantidade de discussões com o objetivo de entender melhor o fenômeno.

O presente artigo, nos tópicos a seguir, busca analisar a real função dos programas de *compliance* na administração pública frente a todo arcabouço legislativo, que estabelece mecanismos de controle, já existente no ordenamento jurídico brasileiro e suas possibilidades enquanto “novo elemento” na maneira de administrar organizações, sejam elas públicas ou privadas.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE COMPLIANCE NO BRASIL E NO MUNDO

2.1 *Compliance*: Origem, Conceito e Objetivos

Os chamados programas de *compliance* surgiram nos Estados Unidos no âmbito de organizações empresariais privadas, com o objetivo de regular suas ações e principalmente garantir a conformidade destas com normas jurídicas e sociais. (SAAD-DINIZ; SILVEIRA, 2015, p. 114). Importante destacar que os

programas de *compliance*, em seu surgimento, possuíam o propósito fundamental de evitar delitos econômicos das referidas organizações empresariais através de um sistema de “corregulação regulada” entre Estado e empresas privadas, conforme apontamento dos autores Eduardo Saad-Diniz e Renato de Mello Jorge Silveira (2015, p. 114).

A partir desta ideia simplificada do conceito dos programas de *compliance* apresentada pelos autores supracitados, é possível tratar sobre a origem dos mesmos, expondo o motivo da necessidade de uma corregulação regulada entre Estado e empresas privadas, para evitar que estas cometessem crimes econômicos prejudiciais à ordem econômica, como lavagem de dinheiro e corrupção.

Nesse sentido, antes de adentrar a origem dos programas de *compliance*, conceito e objetivos na realidade brasileira, faz-se necessário concordar com Ilana Martins Luz que o termo *compliance* não está restrito a estar de acordo apenas com determinações jurídico-penais, mas sim com todo um conjunto de normas sociais, incluindo morais, técnicas e jurídicas (LUZ, 2018, p. 24). Fincada esta premissa, passa-se a expor de forma breve a origem do *compliance* nos Estados Unidos e seu conceito.

Em relação ao surgimento do *compliance*, Eduardo Saad-Diniz e Renato de Mello Jorge Silveira apontam que, após a crise econômica de 1929, nos Estados Unidos, o Estado detectou a necessidade de regular e controlar de alguma maneira a ordem econômica, para que as consequências de eventuais desequilíbrios de mercado fossem menores. Nesse movimento, confirmam os autores citados que houve o surgimento de legislações determinando que administradores e diretores incluíssem informações sobre o controle financeiro em suas declarações sob pena de reclusão em caso de descumprimento (SAAD-DINIZ; SILVEIRA, 2015, p. 116).

Nesse sentido, conforme entendimento de Bernardo Feijoo Sanchez, (SANCHEZ, 2008 *apud* LUZ, 2018, p. 50), a intervenção do Estado na economia, após períodos de crise mencionados acima até os dias atuais, fez-se necessária. O ente público, no entanto, não é capaz de alcançar uma regulação completa e satisfatória em razão de fatores como globalização e aumento da complexidade social.

Em razão disso, confirma Sanchez, que uma das alternativas do Estado foi a imposição de uma autorregulação regulada às organizações privadas. Para expor de maneira simples, com base no apontamento de Luis Arroyo Jimenez (JIMÉNEZ, 2008 *apud* LUZ, 2019, p. 51), o poder público determina por quais processos deverá ser realizada a autorregulação regulada, para que seja alcançado um certo nível de controle que esteja de acordo com o interesse público.

Dentro destes sistemas, Ilana Martins Luz (2018, p. 52) afirma que os programas de *compliance* e seus elementos, como códigos de conduta, manuais de boas práticas, códigos de procedimentos, dentre outros, são instrumentos dessa forma de autorregulação estatal imputadas às empresas privadas e, conseqüentemente, contribuem para o desenvolvimento de uma boa gestão nas referidas organizações.

Após a exposição sucinta da origem dos programas de *compliance*, é possível compreender, de maneira substancial, o conceito do referido instituto. Segundo Márcia Carla Pereira Ribeiro e Patrícia Ferreira Diniz (RIBEIRO; DINIZ, 2015), a expressão *compliance*, em consonância com a sua tradução da língua inglesa que quer dizer “cumprir, estar de acordo”, é o conjunto de ferramentas que concretiza a missão e os valores de uma organização empresarial. Corrobora com a ideia exposta Bruno Maeda (2013 *apud* LUZ, 2018, p. 26), quando afirma serem os referidos programas estímulos para que ocorra o cumprimento de normas legais por instituições privadas e contribuam para o aprofundamento de princípios éticos.

Diante do exposto, sem o objetivo de esgotar as discussões sobre o conceito do que são programas de *compliance*, será adotada, neste artigo, a ideia de que os mesmos são maneiras de efetivar, dentro de organizações privadas, o cumprimento de normas jurídicas e de fomento ao respeito aos princípios éticos e morais da sociedade e do Direito. Nessa perspectiva, os programas de *compliance* possuem como objetivo realizar a “consolidação de um novo comportamento, por partes das empresas”, à medida que devem buscar o lucro de maneira sustentável, ética e que não cause prejuízos à ordem econômica social (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 88). É importante ressaltar que a ideia de aplicação dos programas ora analisados apenas em organizações privadas é limitada à sua origem, em razão de que, atualmente,

considera-se que a necessidade e possibilidades de aplicação se estendem para qualquer organização, conforme afirmam as autoras citadas acima.

A compreensão sobre origem e objetivos principais dos programas de *compliance* são fundamentais para o aprofundamento da discussão sobre a aplicação do instituto da administração pública. Para tanto, além do exposto acima, será apresentado no tópico seguinte a situação legislativa em que os programas de cumprimento estão inseridos no Brasil e as possibilidades de aplicação da metodologia na administração pública.

2.2 Compliance no Brasil

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, 2013a), 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 (MORAES; BREYER, 2016). Não obstante a isso, é importante destacar que o setor empresarial brasileiro já conhecia os programas de integridade, como pode ser também chamado o *compliance*, em razão de legislações internacionais e resoluções, como a do Banco Central nº 2554 de 1998 e a Lei de Lavagem de Dinheiro nº 9.613 do mesmo ano (CARVALHO, 2017).

Além dos instrumentos normativos, o julgamento da Ação Penal 470, conhecida como Mensalão e os recentes julgados da Operação Lava-Jato, ambas sobre crimes de corrupção e lesão à Ordem Econômica por agente públicos e privados, possibilitou que a sociedade como um todo conhecesse o conceito dos programas de *compliance*, principalmente o criminal *compliance*, que busca evitar o cometimento de delitos econômicos dentro de organizações empresariais privadas e instituições financeiras (SAAD-DINIZ, 2012).

O espaço conquistado nos meios de comunicação pelas operações de combate à corrupção acima mencionadas, as quais expuseram exaustivamente fases das operações (MOREIRA, 2018), contribuiu para a difusão do termo *compliance* e a ideia que lhe acompanha para diversos tipos de organizações,

inclusive da administração pública, como será apresentado mais adiante neste artigo.

Nesta oportunidade, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre a governança corporativa aplicada à gestão pública e, conseqüentemente, instrumento para realização da governança pública, tema que será exposto a seguir.

De acordo com Leo Kissler e Francisco Heidemann (2006), ao discorrerem sobre a reforma do Estado alemão, apontaram que não há um conceito definido para governança pública, à medida que este abarca diversos elementos para uma prática de boa gestão do ente público. Discorrem os autores que o referido conceito surgiu no contexto de modernização do Estado e tinha como objetivo desenvolver e melhorar as áreas de gestão, legalidade e transparência no setor público (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Nesse sentido, diante dos objetivos dos programas de *compliance* já expostos neste artigo, mas que vale a pena lembrar de fomento a um novo comportamento nas organizações, é possível perceber sua direta relação com a governança pública e os propósitos dessa maneira de administrar o setor público. O cerne da mudança de paradigma na maneira de gerir os serviços do Estado pode ser observado no trecho abaixo transcrito:

(...) uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

A governança pública busca, portanto, garantir a eficácia das possibilidades para solução de problemas sociais, e, para tanto, é necessário que os seus agentes estejam comprometidos com o objetivo de fazer com que as organizações estejam de acordo com seus princípios e valores, ou seja, com o programa de *compliance* existente. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015 p. 91).

Não é objetivo deste artigo esgotar as discussões sobre governança pública e as formas de realizá-la em razão de ser um tema amplo e com diversas

possibilidades de debate. Não obstante a isso, através da breve explanação acima apresentada, é possível concluir que os programas de *compliance* fazem parte dos elementos da governança pública e, de acordo com a ideia dos autores mencionados, é capaz de auxiliar a organização alvo da gestão na melhoria da efetividade da transparência, gestão de riscos e combate à corrupção, além da busca pelo implemento de uma cultura de cumprimento e fidelidade à valores éticos da instituição. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015 p. 93).

Em consonância com as ideias acima apresentadas e com o movimento do Brasil de combate à corrupção em instituições públicas e privadas, manifestações populares e debates incansáveis sobre o tema em diversos meios de comunicação, a Lei 13.303/2016, que trata sobre as empresas públicas e sociedades de economia mista, disciplinou a adoção de programas de governança corporativa e *compliance* nestas instituições, o que consolidou definitivamente a perspectiva de mudança na forma de gestão da Administração Pública (PIRONTI, 2018).

Explica Rodrigo Pironti (2018) que as empresas estatais devem alocar os riscos “de forma racional e eficiente”, e não de maneira aleatória, como antes da promulgação da Lei 13.303/2016, segundo o seu entendimento. Sugere ainda o autor que as empresas estatais, diante da impossibilidade de previsão de riscos no momento da licitação, com o funcionamento do *compliance*, poderá acompanhar as imprevisibilidades de maneira eficaz e rever sempre que necessário a indicação dos responsáveis pela fiscalização.

A ideia de Rodrigo Pironti (2018) é de que as empresas estatais, a partir da Lei 13.303, não poderão mais se abster de agir frente aos riscos das organizações nem recorrer a mecanismos já existentes em razão da exigência da criação de métodos específicos para solucionar problemas mais antigos, quais sejam: os programas de governança corporativa e *compliance*.

Diante da determinação de criação de mecanismos específicos para prevenir riscos e implementar cultura de cumprimento na Administração Pública, levanta-se o seguinte questionamento: em razão da existência dos princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência, elencados na Constituição Federal de 1988, no caput do seu artigo 37, bem como outros que expressam os

valores e objetivos do ente público brasileiro e os mecanismos de controle já existentes e determinados pelo ordenamento jurídico pátrio das atividades da administração, dentre os quais, licitação, processos administrativos disciplinares, sindicância e outros, há necessidade da implantação de um instituto como programa de *compliance* no setor público?

A pertinência do questionamento surge da percepção de que a administração pública brasileira já possui órgãos de controle, como Tribunais de Conta e Ministério Público, além de vasta legislação com princípios a serem seguidos e suas respectivas consequências em caso de descumprimento. Nesse contexto, diante da busca incessante pelo combate à corrupção em que aparecem novidades no setor privado para melhoria de gestão, ainda é controverso o objetivo do *compliance* no setor público, à medida que não é pacífico diferenciá-lo de auditorias internas e controle interno dos entes.

No tópico a seguir, será discutido o *compliance* na administração pública e a sua real natureza, partindo do questionamento acima exposto, já que não há certeza de que o referido instituto é uma nova forma de controle ou uma espécie de metodologia para efetivar princípios e mecanismos já determinados.

3 COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao longo dos anos, a conjuntura econômica, política e social exigiu mudanças no comportamento das sociedades empresárias. Indubitavelmente, as organizações passam por diversas situações de vulnerabilidade, seja através da atuação estatal, seja em razão da conduta dos interessados, as quais podem comprometer suas atividades e, conseqüentemente, a sua existência.

Nos dizeres de Ricardo Padovini Pleti e Paulo César de Freitas (2015, p. 92), o *compliance* possui a função de “garantir que a própria pessoa jurídica atinja a sua função social, mantenha intacta a sua imagem e confiabilidade e garanta a própria sobrevivência com a necessária honra e dignidade”. Em outras palavras, o *compliance* objetiva zelar pelo cumprimento das normas e dos mais altos padrões éticos, orientando quanto à prevenção de riscos, para o crescimento sustentável e a melhoria contínua do empreendimento.

Esse mesmo raciocínio passou, então, a ser aplicado para a Administração Pública. 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.

A Administração Pública avançou nesse tema e hoje não precisa se adequar apenas à legislação em comento (normas jurídicas inseridas principalmente no artigo 37 da Constituição Federal), mas também buscar diuturnamente ser exemplo de boa-fé, legalidade e boa governança, principalmente após a publicação da Lei 13.303/2016 (Estatuto da Empresa Pública e Sociedades de Economia Mista e subsidiárias), inspirada em outras leis, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação.

A adoção do *compliance* na Administração Pública deriva, entre outros motivos, da ratificação pelo Brasil, através do Decreto nº 4.410/02, da Convenção Interamericana contra a Corrupção, e, mediante o Decreto nº 5.687/06, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, com o fito de promover e fortalecer as medidas preventivas e de combate à corrupção de forma mais eficaz e eficiente. Uma das medidas com mais destaque nesses diplomas é justamente a implementação de um código de conduta para os servidores públicos, através do desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à integridade, honestidade e responsabilidade, afinal, a atuação do poder público está personificada em seus agentes responsáveis por expressar a vontade do Estado.

A atuação da Administração Pública é dotada de riscos, o que é inegável. Diante disso, o poder público passou a ter o papel de buscar reiteradamente identificá-los e, com isso, afastá-los ou mitigá-los. Isso está expressamente previsto na Lei 13.303/16, que passou a prever a necessidade da observância de regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas práticas de gestão de

riscos e de controle interno, composição da administração e mecanismos para proteção dos acionistas.

O art. 9 da Lei 13.303/16 é exemplo claro disso, ao obrigar a adoção de regras de estruturas e práticas de gestão de risco e de controle interno, a saber:

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 abrangem:

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. (BRASIL, 2016, não paginado).

A Lei 13.303/16 faz apenas uma menção única à palavra *compliance*, quando determina no art. 9º, §4º:

§ 4º O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada. (BRASIL, 2016, não paginado).

Assim, a Lei 13.303/16 veio com a tarefa de implementar e buscar traçar um panorama de *compliance* público no Brasil, incentivando, dessa forma, a criação de uma cultura de integridade e a internalização de padrões éticos a serem seguidos por todos os integrantes dos órgãos públicos, independentemente da posição ocupada pelo agente na hierarquia administrativa.

É preciso pontuar ainda que, embora a Lei 13.303/16 verse sobre o Estatuto das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista e subsidiárias, diante da previsão do art. 173 da Constituição Federal, que prevê o tratamento jurídico igualitário entre administração pública direta e as empresas públicas e sociedades de economia mista, a Administração Pública, de um modo geral, passou a estar inserida nas práticas de *compliance*.

Diante disso, vê-se que os programas de *compliance* vem funcionando como mecanismo para impulsionar uma cultura caracterizada pelo padrão ético de comportamento na Administração Pública. Importante salientar que alguns autores

defendem a adoção dos mecanismos dos programas de integridade na esfera pública como métodos de efetivação das exigências legislativas já existentes, além de serem uma maneira de transformar o comportamento dentro das instituições públicas, conforme o entendimento de Marcus Braga, in verbis:

(...) uma Administração Pública mais aderente, mais íntegra, protegida de riscos, não pode dispensar os avanços trazidos pela discussão do *compliance*, que se materializa pela criação de normas, pela realização de treinamentos e pela criação de estruturas que promovam essas ideias, fugindo da ideia sedutora de tratar o *compliance* como um modismo administrativo e percebendo este como um mecanismo de promoção da integridade, necessidade básica dos grupos humanos. (BRAGA, 2014, p. 1).

O trecho acima exposto confirma a concepção atual de que os programas de *compliance*, na esfera pública, não podem ser vistos apenas como um meio de monitorar e punir transgressões, mas sim como maneiras de alcançarem o objetivo principal de incentivar os agentes públicos, para que, no exercício de suas funções, a prática de atos esteja em harmonia com as normas e os valores éticos estabelecidos, sobretudo, na Constituição Federal, visando a criar a cultura de integridade.

Diante da ideia inserida na legislação atual aqui citada e do entendimento dos autores apresentados de que os programas de *compliance* funcionam como mecanismo de impulsão para refinar o comportamento dos agentes públicos e para colaborar para com a construção de um país mais justo, comprometido com o combate à corrupção e mais solidário, nos exatos termos dos objetivos expostos no art. 3º da Constituição Federal, faz-se necessário enfrentar, no próximo tópico, a problemática deste estudo que consiste em analisar a natureza dos programas de *compliance* face os instrumentos jurídicos de controle já existentes no ordenamento brasileiro, à medida que propõe novidades na maneira de prevenir os riscos e, principalmente, fomentar cultura de ética e cumprimento de regras no setor público.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta oportunidade, faz-se necessário expor a questão de enfrentamento deste artigo que surgiu a partir da observância do conceito e dos objetivos dos

programas de *compliance*, principalmente, após o surgimento das discussões, no Brasil, sobre implantação dos mesmos no âmbito da Administração Pública. Neste sentido, o questionamento a ser enfrentado neste tópico é: diante da quantidade dos mecanismos de autocontrole do Estado, através da Administração Pública, qual é a real função dos programas de *compliance* dentro deste segmento social?

A obrigatoriedade da Administração Pública estar em conformidade com a lei surge, em primeiro lugar, do princípio da legalidade, elencado no caput do artigo 37 da Constituição Federal, o qual, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 76), resume a essência do papel administrativo no Estado, ao afirmar que “A legalidade na administração não se resume à ausência de sua ação. Administrar é, conforme disse Seabra Fagundes em frase lapidar, “aplicar a lei, de ofício””. Diante da afirmação do autor supracitado, é possível estabelecer relação entre o objetivo principal de um programa de *compliance*, que é estar de acordo com normas e leis, com a essência da administração pública, que é agir exclusivamente sob a égide da legislação.

A interface exposta acima é, essencialmente, o objeto de investigação deste artigo, uma vez que o propósito é discutir a função dos programas de *compliance* em uma organização que já existe para garantir o cumprimento de leis. É possível observar, em razão da Administração Pública ser regida preponderantemente por normas positivadas e, portanto, todos os atos, criação de órgãos, controle externo e interno e demais questões relativas à mesma vinculadas ao cumprimento da lei, a inexistência de novidade em um instituto, oriundo do âmbito privado, que proponha o cumprimento de regras e conformidade da organização com a lei.

Além do princípio da legalidade que rege a Administração Pública de uma forma geral, a mesma submete-se aos controles externo e interno, os quais cumprem a função de, em alguma medida, fiscalizar, aplicar sanções, advertir e garantir que o ente público cumpra a lei. A Administração Pública, portanto, está submetida tanto ao seu próprio controle através de órgãos inseridos na máquina pública quanto àquele exercido por órgãos não pertencentes ao ente público. Celso Antônio Bandeira de Mello (2008) sinaliza, inclusive, que qualquer pessoa do povo poderá, com base na Lei 4.898/65, pode requerer o controle da administração pública em caso de abuso de autoridade de algum de seus agentes.

O autor supracitado sintetiza a finalidade do controle interno, com base no artigo 74 da Constituição Federal, da seguinte maneira:

(...) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e do orçamento; de comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, e de apoiar o controle externo. (MELLO, 2008; p. 929).

Ao comparar a análise do autor acima exposta, sobre a finalidade do controle interno da Administração Pública, com a essência de um programa de *compliance*, é possível identificar, de maneira imediata, as semelhanças no que se refere à avaliação de programas, gestão das operações e controle de todos os direitos e deveres de um ente seja ele público ou privado. Além do controle interno, a administração pública está sujeita, também, ao controle externo, que compreende, segundo Celso Antônio (MELLO, 2008), o controle parlamentar direto, os Tribunais de Contas e o controle jurisdicional.

Diante da análise realizada neste artigo sobre a principal finalidade de um programa de *compliance*, que é incutir em organizações, sejam elas públicas ou privadas, a cultura de cumprimento de normas éticas, jurídicas morais e sociais, bem como contribuir para construção da boa governança e gestão de riscos face à toda conjuntura já existente de controle da Administração Pública como os controles externo e interno, princípios da legalidade, moralidade e publicidade, pode-se inferir que o *compliance* na Administração Pública surge como uma espécie de metodologia para auxiliar os mecanismos de controle já impostos pela legislação através de mecanismos diferentes dos que já existem como códigos de condutas ainda mais específicos para os funcionários públicos, canais de denúncia menos burocráticos, treinamentos para agentes que fomentem a cultura de ética e combate aos atos ilícitos e outras medidas que poderão ser aplicadas de acordo com a realidade de cada órgão da administração.

Por fim, é importante esclarecer que o combate à corrupção precisa ser buscado incansavelmente pela sociedade brasileira, principalmente pelo Estado e pelas instituições responsáveis pela manutenção e defesa da democracia. Não há

óbice que a luta contra atos ilícitos que prejudiquem a ordem social ocorra, além dos mecanismos de controle já existentes na legislação e no ordenamento jurídico pátrio, por novidades como os programas de *compliance*, desde que não sejam apenas importações sem análise crítica da realidade do país e suas peculiaridades e agreguem métodos à Administração Pública para a construção de um país mais honesto e respeitoso com as pessoas, além de comprometido com garantia dos direitos fundamentais e preceitos contidos na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

BRAGA, M. Por um mundo com mais "compliance". **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 19, n. 4192, 23 dez. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31415>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

CARVALHO, V. K. V. **A Efetividade do Compliance em relação aos riscos representados por terceiros inseridos na cadeia produtiva**. 2017. 10 f. Projeto de pesquisa (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/vivian_kurtz_vieira_de_carvalho.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, mai./jun. 2006.

LUZ, I. M. **Compliance e omissão imprópria**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MORAES, B.; BREYER, T. Compliance e a relação com a lei anticorrupção. **Migalhas**, São Paulo, 12 ago. 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI243724,81042-Compliance+e+a+relacao+com+a+lei+anticorrupcao>. Acesso em: 27 jul. 2019.

MOREIRA, E. O. Compliance no Brasil: Aspectos da responsabilidade fiscal das empresas no combate à corrupção. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**, Curitiba, ano 3, n. 2, p. 343-375, ago. 2018. Disponível em: http://revistajuridica.esa.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2018/09/revista_esa_7_14.pdf. Acesso em: 29 jul. 2019.

PLETI, R.; DE FREITAS, P.C. A pessoa jurídica de direito privado como titular de direitos fundamentais e a obrigatoriedade de implementação dos sistemas de "compliance" pelo ordenamento jurídico brasileiro. *In*: Encontro Nacional do CONPEDI – UFS, 24., 2015, Aracaju. **Anais** [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 79-95. Tema: Direito, Constituição e Cidadania: contribuição para os objetivos de desenvolvimento do milênio. Disponível em: <http://conpedi.daniloir.info/publicacoes/c178h0tg/o9e87870/OS7Xu83I7c851IGQ.pdf>. Acesso em: 07 de jul. 2019.

PIRONTI, R. 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: 27 jul. 2019.

RIBEIRO, M. C. P.; DINIZ, P. D. F. Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 52, n. 205, jan/mar. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87.pdf. Acesso em: 27 jun. 2019.

SAAD-DINIZ, E. Compliance, Corrupção e Lavagem de Dinheiro. *In*: SILVEIRA, R. M. (coord.). **Crônicas Franciscanas do Mensalão**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

SAAD-DINIZ, E.; SILVEIRA, R. M. **Compliance, Direito Penal e Lei Anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015.

Recebido em 09/08/2019.

Aceito em 12/09/2019.