

INTEGRIDADE PÚBLICA E CONTROLE PREVENTIVO: A INTERSECÇÃO  
ENTRE COMPLIANCE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO  
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

INTEGRITY AND PREVENTIVE CONTROL IN THE PUBLIC SECTOR: THE  
CONVERGENCE OF COMPLIANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION IN  
BRAZIL'S LEGAL SYSTEM

**SUMÁRIO:** 1. *Introdução.* 2. *Referencial Teórico Fundamental.* 2.1 *A Transição do Controle: Do Direito Autônomo ao Direito Responsivo (Nonet e Selznick)* 2.2. *Integridade Pública: A Tensão Entre Políticas De Eficiência E Princípios Garantistas (Dworkin)* 2.3. *O Risco do Arbítrio e a Erosão da Segurança Jurídica: o Princípio como Pretexto (García Amado)* 2.4. *O Garantismo Como Salvaguarda: O Controle Preventivo e a Lei do mais fraco (Ferrajoli).* 3. *A Emergência do Compliance como Paradigma de Controle Preventivo.* 3.1. *Dos Controles Tradicionais ao Controle Baseado em Riscos.* 4. *A Intersecção Prática: Compliance e Controle Público.* 5. *Considerações Finais: Tensões e Desafios na Implementação. Referências Bibliográficas*

**RESUMO:** Este artigo analisa a intersecção entre compliance e controle do poder público no ordenamento jurídico brasileiro, investigando como esta relação pode conciliar eficiência preventiva com garantias fundamentais. Partindo do referencial teórico de Nonet e Selznick, Dworkin, García Amado e Ferrajoli, examina a transformação do modelo de controle público tradicional para um paradigma baseado em gestão de riscos e integridade. A pesquisa, de

natureza qualitativa e dogmática, demonstra que a implementação do compliance na administração pública representa significativo avanço na prevenção da corrupção, porém requer salvaguardas garantistas para evitar arbítrio e preservar a segurança jurídica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Compliance Público, Controle Preventivo, Integridade, Garantismos, Administração Pública.

**ABSTRACT:** This article analyzes the intersection between compliance and public power control in the Brazilian legal system, investigating how this relationship can reconcile preventive efficiency with fundamental guarantees. Based on the theoretical framework of Nonet and Selznick, Dworkin, García Amado and Ferrajoli, it examines the transformation from the traditional public control model to a paradigm based on risk management and integrity. The research, qualitative and dogmatic in nature, demonstrates that the implementation of compliance in public administration represents a significant advance in corruption prevention, but requires guarantor safeguards to prevent arbitrariness and preserve legal security.

**KEYWORDS:** Public Compliance, Preventive Control, Integrity, Guarantees, Public Administration.

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema de controle da administração pública brasileira tem passado por significativa transformação paradigmática nas últimas décadas. O modelo tradicional, centrado em fiscalização ex-post e controle de legalidade formal, vem gradualmente cedendo espaço a abordagens preventivas baseadas em gestão de riscos e integridade institucional.

Este modelo clássico, focado na verificação minuciosa de atos e contratos, embora essencial para a garantia do Estado de Direito, revelou-se insuficiente para conter formas complexas e sistêmicas de corrupção e má gestão. A burocracia, desenhada para ser impensoal e neutra, muitas vezes viu seu formalismo ser capturado ou contornado, resultando em um controle meramente *pro forma*, incapaz de garantir a eficiência e a probidade na aplicação dos recursos públicos.

O *compliance* emerge como instrumento promissor para a modernização da administração pública, conformando a intersecção entre interesses públicos e privados na prevenção da corrupção e promoção da ética administrativa. Originário do setor privado, especialmente do mercado financeiro norte-americano, o conceito de *compliance* “estar em conformidade”, transcendeu sua aplicação original e foi incorporado pelo setor público como uma ferramenta de governança, buscando internalizar normas éticas e mecanismos de prevenção de ilícitos na própria estrutura organizacional do Estado.

A problemática central que orienta esta investigação consiste em analisar como a intersecção entre *compliance* e controle do poder público no ordenamento jurídico brasileiro pode conciliar a eficiência preventiva do modelo de gestão de riscos com a preservação das garantias fundamentais e a segurança jurídica.

A implementação de um sistema focado na prevenção e na gestão de riscos introduz, inevitavelmente, uma maior margem de discricionariedade e o uso de conceitos jurídicos indeterminados tais como: “efetividade”, “risco

intolerável", "cultura de integridade", que colidem com a exigência de certeza e previsibilidade do direito administrativo clássico.

A relevância do tema justifica-se pela crescente incorporação de mecanismos de *compliance* pelo legislador brasileiro. Este movimento foi impulsionado tanto por escândalos de corrupção de grande repercussão, que expuseram as fragilidades do modelo de controle tradicional, quanto pela pressão de organismos internacionais, como a OCDE, para a adoção de padrões mais elevados de combate à corrupção.

A Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e, mais recentemente, o Decreto 11.129/2022, que instituiu a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, são marcos desse novo paradigma, prevendo explicitamente programas de integridade na administração pública.

Adicionalmente, a Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) consolidou essa tendência ao exigir programas de integridade como condição para a contratação em determinados casos.

A metodologia empregada consiste em pesquisa qualitativa de natureza teórico-dogmática, mediante análise legislativa, doutrinária e jurisprudencial. O estudo parte da análise do arcabouço normativo que rege o *compliance* no Brasil, examinando seus principais instrumentos e sua aplicação prática.

Em seguida, fundamenta-se no referencial teórico de filosofia do direito que melhor ilumina as tensões inerentes ao tema.

O objetivo é, ao final, propor uma leitura equilibrada que não veja o *compliance* como panaceia, nem como ameaça, mas como uma ferramenta poderosa que exige balizamento e controle para que seus fins, a integridade e a eficiência, não subvertam os meios do devido processo e das garantias fundamentais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO FUNDAMENTAL

A complexidade da intersecção entre o controle preventivo e as garantias fundamentais exige um arcabouço teórico que amplie as limitações disciplinares, nesse sentido, a análise proposta se fundamenta em quatro pilares teóricos que, em conjunto, oferecem um mapa para navegar as tensões do tema: a transição paradigmática de Nonet e Selznick, a fundamentação principiológica de Dworkin<sup>1</sup>, a crítica ao decisionismo de García Amado<sup>2</sup> e os limites garantistas de Ferrajoli<sup>3</sup>.

### 2.1. A Transição do Controle: Do Direito Autônomo ao Direito Responsivo

A tipologia desenvolvida por Philippe Nonet e Philip Selznick<sup>4</sup> oferece marco teórico fundamental para compreensão da transição em curso. Os autores identificam três modelos ideais de direito: o repressivo, o autônomo e o responsável. O direito autônomo, caracterizado pela rigidez formal, neutralidade e proceduralismo, reflete o modelo tradicional de controle público.

Neste paradigma, o papel do controlador, seja o Tribunal de Contas, seja o controle interno, é aplicar a regra de forma neutra, verificando a conformidade formal do ato, independentemente de seu resultado ou propósito. A

<sup>1</sup> DWORKIN, Ronald. *A Matter of Principle*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías: la ley del más débil*. 4. ed. Madrid: Trotta, 2004.

<sup>2</sup> GARCÍA AMADO, Juan Antonio. *Derechos y Pretextos*. In: CARBONELL, Miguel (ed.). *Teoría del neoconstitucionalismo: Ensayos escogidos*. Madrid: Trotta, 2007. p. 239-258.

<sup>3</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías: la ley del más débil*. 4. ed. Madrid: Trotta, 2004.

<sup>4</sup> NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. *Direito e Sociedade: a transição ao sistema jurídico responsável*. Tradução de Cláudio Armando Couce de Menezes e C. A. P. de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2010

legitimidade do direito autônomo reside na sua separação da política e na sua previsibilidade<sup>5</sup>.

A crise do modelo de controle tradicional da administração pública, focado excessivamente na legalidade estrita e no formalismo procedural, encontra diagnóstico preciso nesta tipologia. O controle clássico, muitas vezes reativo e punitivo, assemelha-se ao "direito autônomo": um sistema fechado, preocupado com sua própria coerência interna, mas frequentemente alienado dos propósitos sociais que deveria servir.

Este modelo mostrou-se insuficiente para lidar com a complexidade da corrupção sistêmica e com a demanda por eficiência na gestão pública, gerando o fenômeno do "apagão das canetas", onde o medo do controle formal paralisa a tomada de decisão do gestor, ponto criticado por Garcia Amado que define que a diferença central entre o positivismo e o neoconstitucionalismo, reside no alcance do controle judicial, afirmando que se toda decisão política puder ser questionada em nome dos direitos, a política deixa de ser uma atividade social autônoma, e o Judiciário se torna o órgão político supremo e não democrático<sup>6</sup>

A emergência dos programas de *compliance* e da gestão de riscos representa um movimento em direção ao "direito responsivo". Este paradigma busca superar a rigidez do direito autônomo, abrindo as instituições jurídicas para uma lógica de "competência" e orientação para resultados.

O objetivo desloca-se da mera observância formal da regra para a efetivação de propósitos substantivos — no caso, a "integridade pública" e a "prevenção" de ilícitos<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. Direito e Sociedade: a transição ao sistema jurídico responsável. Tradução de Cláudio Armando Couce de Menezes e C. A. P. de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 53-56

<sup>6</sup> GARCÍA AMADO, Juan Antonio. Derechos y Pretextos. In: CARBONELL, Miguel (ed.). Teoría del neoconstitucionalismo: Ensayos escogidos. Madrid: Trotta, 2007. p. 239-258.

<sup>7</sup> NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. Direito e Sociedade: a transição ao sistema jurídico responsável. Tradução de Cláudio Armando Couce de Menezes e C. A. P. de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 73-78

A administração pública brasileira, ao incorporar mecanismos de *compliance* (como exigido pela Lei nº 12.846/2013 e pela Lei 14.133/2021), sinaliza essa transição. O foco no mapeamento de riscos, na criação de canais de denúncia e na *due diligence* em contratações públicas são ferramentas de um sistema que busca ativamente "resolver problemas" em vez de apenas "processar regras".

Contudo, Nonet e Selznick advertem que essa abertura traz riscos. A flexibilidade do direito responsável, se não for ancorada em princípios institucionais sólidos, pode degenerar no "direito repressivo".

[...] o direito responsável é um método de governo de "alto risco". Tornando o direito mais flexível e político, o sistema responsável incorre no risco de torná-lo excessivamente maleável, o que poderia acabar por corroer sua autoridade e deslegitimar as instituições jurídicas. Evitar esses riscos depende muito da capacidade das autoridades do judiciário de se basearem inteligentemente nos fundamentos mais permanentes do direito autônomo para traçar uma linha fina entre a busca positiva da justiça e a excessiva responsividade a interesses e ideologias particulares<sup>8</sup>.

Incumbindo aos membros do judiciário competência e capacidade de desenvolver novos métodos institucionais para avaliar as necessidades sociais e criar soluções jurídicas sensatas, "politicamente factíveis e socialmente aceitáveis". O direito repressivo é caracterizado pelo uso instrumental do direito para alcançar fins de poder, onde "a ordem é o propósito dominante"<sup>9</sup>.

No contexto em tela, o risco é o de um "combate à corrupção a qualquer custo", onde a eficiência preventiva se torna uma justificativa para o sacrifício da legalidade e das garantias. A transição para um modelo responsável, portanto, não é isenta de perigos, exigindo um delicado equilíbrio.

<sup>8</sup> NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Direito e Sociedade**: a transição ao sistema jurídico responsável. Tradução de Cláudio Armando Couce de Menezes e C. A. P. de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 16).

<sup>9</sup> NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Direito e Sociedade**: a transição ao sistema jurídico responsável. Tradução de Cláudio Armando Couce de Menezes e C. A. P. de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 34).

## 2.2. Integridade Pública: A Tensão Entre Políticas De Eficiência E Princípios Garantistas

A teoria de Ronald Dworkin<sup>10</sup> fornece sustentação filosófica à fundamentação principiológica do *compliance*. A distinção entre "políticas"(*policies*) e "princípios"(*principles*) é central para entender a tensão em análise.

Políticas são "*standards*"que estabelecem um objetivo a ser alcançado, geralmente uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (como a "eficiência na prevenção da corrupção").

Princípios são "*standards*"que devem ser observados não porque promovem um objetivo, mas porque são uma exigência de justiça ou equidade, como o "devido processo legal"ou a "presunção de inocência"<sup>11</sup>.

Considera-se que toda instituição enfrenta um conflito entre a integridade, mantendo sua fidelidade à missão institucional, e a abertura de se sensibilizar ao ambiente social.

[...] Há integridade quando uma instituição está fortemente comprometida com determinada missão ou pode ser responsabilizada por esta mediante controles externos. Contudo, instituições muito engajadas em determinadas missões geralmente acabam tão comprometidas com sua maneira de fazer e ver as coisas que perdem a sensibilidade para o ambiente social<sup>12</sup>.

A abertura em demasia, se desacompanhada de integridade, pode degenerar em oportunismo, uma adaptação incontrolada a acontecimentos e

<sup>10</sup> DWORKIN, Ronald. **A Matter of Principle**. Cambridge: Harvard University Press, 1985. FERRAJOLI, Luigi. Derechos y garantías: la ley del más débil. 4. ed. Madrid: Trotta, 2004.

<sup>11</sup> DWORKIN, Ronald. **A Matter of Principle**. Cambridge: Harvard University Press, 1985. FERRAJOLI, Luigi. Derechos y garantías: la ley del más débil. 4. ed. Madrid: Trotta, 2004, p. 22-24).

<sup>12</sup> NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Direito e Sociedade**: a transição ao sistema jurídico responsável. Tradução de Cláudio Armando Couce de Menezes e C. A. P. de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2010 (p. 124).

pressões. Havendo que considerar a eficiência preventiva e a promoção da integridade pública como "políticas", traduzidas em objetivos governamentais legítimos e necessários.

O *compliance* é o instrumento para realizar essa política. Por outro lado, o devido processo legal, a ampla defesa, a presunção de inocência, a motivação dos atos e a segurança jurídica são "princípios" que asseguram garantias fundamentais ao administrado, seja ele o servidor público sob investigação interna ou a empresa em um processo de responsabilização.

O cerne da proposta de Dworkin é que os direitos fundamentais, baseados em princípios, funcionam como "trunfos" (*trumps*). Isso significa que eles não podem ser ordinariamente sacrificados no altar da eficiência ou de um objetivo coletivo <sup>13</sup>.

A "integridade do direito", como virtude institucional, exige que o Estado aja com coerência e de acordo com os princípios que professa. Um modelo de controle que, para ser "eficiente" na prevenção, viola as "garantias fundamentais" que estruturam o ordenamento, falha no teste da integridade dworkiana.

Portanto, a intersecção proposta só se legitima se o ordenamento jurídico brasileiro for lido como um todo coerente, onde os novos mecanismos de *compliance*, como investigações internas ou canais de denúncia anônima, são interpretados à luz e nos limites dos princípios constitucionais garantistas. A "integridade" no sentido de Dworkin não é apenas a honestidade individual, mas a coerência sistêmica do Direito.

### 2.3. O Risco do Arbítrio e a Erosão da Segurança Jurídica: o Princípio como Pretexto

<sup>13</sup> DWORAKIN, Ronald. **A Matter of Principle**. Cambridge: Harvard University Press, 1985. FERRAJOLI, Luigi. Derechos y garantías: la ley del más débil. 4. ed. Madrid: Trotta, 2004. Obra original publicada em 1978

A crítica desenvolvida por García Amado<sup>14</sup> alerta para os riscos inerentes à utilização instrumental de princípios jurídicos. O autor demonstra como conceitos abertos podem converter-se em "pretextos" para exercício de discricionariedade velada.

La superioridad epistémica de la racionalidad judicial como racionalidad argumentativa sería admisible si concebemos que los jueces tienen a su alcance un método argumentativo capaz de dotar de objetividad plena a las decisiones, esto es, si la argumentación es método apto para la verdad o plena objetividad de las decisiones. El neoconstitucionalista o presupone esto, en cuyo caso debería desarrollarlo, argumentarlo, precisamente, o de lo contrario opera como un realista jurídico no confeso. En cambio, el positivista que no haga ascos a una teoría de la argumentación entendida como pauta de racionalidad débil, la concibe como herramienta crítica para juzgar del uso mejor - menos arbitrario - o peor - más arbitrario - que los jueces hagan de su discrecionalidad, pero sin que deje nunca ésta de ser tal, esté mejor o peor argumentada. Y para el positivista, recordemos, discrecional es todo aquello que no queda atado claramente por las palabras de la norma<sup>15</sup>.

Esta perspectiva é fundamental para identificar os perigos de utilização estratégica da linguagem da integridade para fins não confessados.

O modelo responsável (Nonet e Selznick) e a aplicação de princípios (Dworkin) trazem, contudo, o risco do decisionismo, como agudamente apontado por Juan Antonio García Amado. A gestão de riscos e o *compliance* operam, por natureza, com conceitos jurídicos abertos e discricionariedade técnica (ex: "risco intolerável", "diligência razoável", "falha de integridade").

García Amado critica a tendência contemporânea de usar princípios de forma vaga como "pretextos" para o ativismo e o arbítrio, minando a segurança jurídica que advém da previsibilidade das regras.

O risco, no contexto do controle preventivo, é evidente: um controlador (seja um comitê de ética, uma controladoria interna ou o Tribunal de Contas)

<sup>14</sup> GARCÍA AMADO, Juan Antonio. Derechos y Pretextos. In: CARBONELL, Miguel (ed.). Teoría del neoconstitucionalismo: Ensayos escogidos. Madrid: Trotta, 2007. p. 239-258.

<sup>15</sup> GARCÍA AMADO, Juan Antonio. Derechos y Pretextos. In: CARBONELL, Miguel (ed.). Teoría del neoconstitucionalismo: Ensayos escogidos. Madrid: Trotta, 2007. p. 239-258, p. 256.

pode usar o "princípio da integridade" ou a "necessidade de prevenção" como um pretexto para ignorar regras procedimentais claras, impondo sanções ou restrições de forma arbitrária.

Quando a aferição de um risco ou a avaliação de um programa de *compliance* se torna um ato puramente subjetivo do controlador, desancorado de critérios legais mínimos, o "direito responsável" falha e se aproxima do arbítrio.

A preservação da segurança jurídica, portanto, exige que a discricionariedade inerente à gestão de riscos seja balizada por salvaguardas que impeçam o "princípio da eficiência" de se tornar um "pretexto" para o arbítrio.

#### 2.4. O Garantismo Como Salvaguarda: O Controle Preventivo e a Lei do mais fraco

A preservação da segurança jurídica exige que a discricionariedade inerente à gestão de riscos e ao princípio da eficiência seja balizada por salvaguardas rigorosas. O risco de o princípio da eficiência se tornar um pretexto para o arbítrio é o perigo central na transição de um modelo de direito focado em regras para um modelo focado em resultados e competência, o direito responsável.

O garantismo de Ferrajoli<sup>16</sup> estabelece o limite ético-jurídico intransponível para implementação do *compliance*. A teoria da "lei do mais fraco" como proteção do cidadão frente ao poder punitivo estatal oferece critério para avaliação da compatibilidade entre mecanismos de controle preventivo e garantias fundamentais.

Se o compliance é uma nova e poderosa ferramenta de poder estatal (preventivo), ele exige, como contrapartida, um robusto sistema de limites. É

---

<sup>16</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías**: la ley del más débil. 4. ed. Madrid: Trotta, 2004.

Luigi Ferrajoli quem oferece o referencial teórico para a construção dessas "salvaguardas garantistas".

[...] se produce un cambio de naturaleza en la legalidad positiva del Estado constitucional de derecho. Ésta ya no es sólo (mera legalidad) condicionante, sino asimismo (estricta legalidad) condicionada por vínculos que son también sustanciales relativos a sus contenidos o significados.

El resultado es una alteración interna del modelo positivista clásico que, como se ha visto, ha afectado tanto al derecho como a los discursos sobre éste, es decir, a la jurisdicción y a la ciencia del derecho. En efecto, la estricta legalidad, precisamente porque condicionada por los vínculos de contenido que le imponen los derechos fundamentales, ha introducido una dimensión sustancial tanto en la teoría de la validez como en la teoría de la democracia, produciendo una disociación y una virtual divergencia entre validez y vigencia de las leyes, entre deber ser y ser del derecho, entre legitimidad sustancial y legitimidad formal de los sistemas políticos<sup>17</sup>.

O garantismo, em sua essência, é a "lei do mais débil", no direito penal, o mais débil é o acusado frente ao poder punitivo. Na administração pública controladora, o "mais débil" é o administrado (o particular ou o servidor) frente ao poder de controle e sanção do Estado.

Ferrajoli insiste que o Estado de Direito se define não pelos seus fins (como a eficiência), mas pelos seus limites substantivos e formais ao exercício do poder.

Com base nesse entendimento, o modelo de *compliance* não pode ser uma zona de exceção garantista, o fato de seu foco ser "preventivo", não o imuniza da necessidade de observar o que Ferrajoli chama de "*derechos primarios*" (*o sustanciales*), a definição clara dos ilícitos e das sanções, ou seja, legalidade e anterioridade e "*derechos secundarios*" (*instrumentales o de autonomía*), o devido processo, o contraditório, a ampla defesa e a motivação no momento da aplicação do controle<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías**: la ley del más débil. 4. ed. Madrid: Trotta, 2004, p. 67-68

<sup>18</sup> FERRAJOLI, Luigi. Derechos y garantías: la ley del más débil. 4. ed. Madrid: Trotta, 2004, p.40

Ferrajoli ao estabelecer os direitos fundamentais como normas supremas, efetivas e diretamente vinculantes, com base no garantismo, subordina os princípios formais da democracia, como a regra da maioria, aos princípios substanciais, tais como a igualdade e a dignidade.

O garantismo adiciona ao modelo de controle preventivo, o limite ético-jurídico, como uma substância constitucional para a ferramenta do *compliance* deve obrigatoriamente servir, ao balizar a eficiência e limitar a discricionariedade do gestor, o garantismo impede que a gestão de riscos se converta em decisões arbitrário, exigindo que a ampla discricionariedade do compliance seja sempre subordinada à racionalidade material-constitucional.

O diálogo entre estas perspectivas revela tensão produtiva: enquanto Nonet e Selznick explicam a evolução paradigmática, Dworkin legitima sua base principiológica, García Amado alerta para seus riscos e Ferrajoli estabelece seus limites. Esta matriz teórica permite análise equilibrada do fenômeno do *compliance* público.

A intersecção entre *compliance* e controle público só é constitucionalmente legítima se for estruturada sob um paradigma garantista, assegurando que a eficiência preventiva (Nonet/Selznick) não viole os direitos-trunfo (Dworkin), não se torne um pretexto para o arbítrio (García Amado) e respeite os limites formais e substantivos impostos ao poder (Ferrajoli).

### **3. A EMERGÊNCIA DO COMPLIANCE COMO PARADIGMA DE CONTROLE PREVENTIVO**

Resultado de uma confluência de crises globais tanto financeiras e de integridade, somada à evolução da exigência social por maior transparência e

eficiência na gestão estatal, surge o *compliance* como um paradigma de controle preventivo no setor público.

Etimologicamente derivado do verbo inglês *to comply*, que significa cumprir, executar ou adequar-se, o conceito transcende a mera obediência normativa, representando um novo sistema de gestão e uma cultura voltada para a governança que supera o controle tradicional focado apenas na legalidade formal e na verificação *ex-post*.

A consolidação deste paradigma deve ser analisada, primordialmente, sob a ótica da crise de integridade do modelo clássico, que impulsionou a transição para a gestão de riscos e culminou na institucionalização normativa do sistema de Governança, Riscos e *Compliance* (GRC)

### 3.1. Dos Controles Tradicionais ao Controle Baseado em Riscos

A necessidade premente de mecanismos de *compliance* surgiu como resposta direta a eventos que abalaram a confiança pública e corporativa, expondo a insuficiência do modelo de fiscalização tradicional. O controle burocrático clássico, desenhado para ser neutro e procedural, revelou-se incapaz de conter formas complexas e sistêmicas de corrupção.

Esse cenário foi agravado por escândalos globais de governança corporativa, como os casos *Enron* e *WorldCom*<sup>19</sup>, bem como pela crise financeira mundial, que acentuaram a demanda por conformidade ética<sup>20</sup>.

No contexto brasileiro, a corrupção sistêmica impactou severamente a confiabilidade do setor público, drenando recursos essenciais e evidenciando que a burocracia formalista muitas vezes era capturada ou contornada.

Concomitantemente, a evolução digital e a visibilidade midiática transformaram a reputação das instituições em seu principal ativo. A perda

<sup>19</sup> <https://www.espacogovernanca.com.br/2018/04/caso-worldcom-queda-do-imperio-de.html>

<sup>20</sup> Oliveira, E. A. B. de., Ramos Júnior, G. L., & Maldonado, G. S. **BREVES NOTAS SOBRE O CASO ENRON E OS IMPACTOS LEGAIS, CONTÁBEIS E FINANCEIROS**. Duc In Altum - Cadernos De Direito. 2025

dessa credibilidade passou a ser um risco estratégico a ser gerenciado, uma vez que a sociedade e o mercado deixaram de tolerar a opacidade estatal.

Alinhada à terceira fase da evolução do controle, iniciada no final do século XX, a emergência do *compliance* responde também à crítica sobre a ineficiência das atividades estatais. O modelo repressivo anterior gerava fenômenos como o "apagão das canetas", onde o medo do controle formal paralisava a tomada de decisão do gestor sem, contudo, evitar a ocorrência de ilícitos.

Historicamente, o *compliance* moderno ganhou impulso na década de 1970 nos Estados Unidos, inicialmente no setor financeiro, evoluindo para a atual fase conhecida como a "Era do Combate à Corrupção".

Esta transição teórica do "direito autônomo", focado estritamente na regra, para o "direito responsivo", focado no resultado e na competência, conforme a tipologia de Nonet e Selznick, o controle deixa de ser meramente reativo para se tornar uma estratégia de inteligência em gestão de riscos, operando de forma proativa sobre comportamentos antiéticos e buscando a previsibilidade diante da complexidade do cenário globalizado.

A gestão de riscos de integridade deixa de ser estática para assumir uma abordagem comportamental e dependente do contexto. O objetivo central desloca-se para o mapeamento das áreas de maior exposição a vulnerabilidades, permitindo a adoção de medidas preventivas proporcionais aos diferentes riscos identificados.

O *compliance*, portanto, atua auxiliando na detecção e remediação de fraudes e atos de corrupção antes que o dano ao erário se concretize, superando a lógica do controle meramente punitivo.

A Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) representou marco fundamental desse processo de institucionalização no Brasil, ao estabelecer responsabilidade objetiva da pessoa jurídica por atos lesivos à administração

pública e prever a atenuação de sanções para empresas com programas de *compliance* efetivos.

Recentemente, esse arcabouço foi robustecido pelo Decreto nº 11.129/2022 e pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), que passaram a exigir programas de integridade em contratações de grande vulto, consolidando a tendência de *compliance* estatal.

O *compliance* público integra-se, assim, ao conceito de Nova Governança Pública através do tripé GRC — Governança, Gestão de Riscos e Integridade (*Compliance*). Nessa estrutura, enquanto a governança define a direção estratégica e a gestão de riscos identifica as incertezas que podem afetar os objetivos, o *compliance* atua como uma "segunda linha de defesa", assegurando que a organização opere dentro dos limites legais, éticos e regulatórios.

A implementação prática dessa cultura materializa-se através de instrumentos como códigos de ética e conduta, canais de denúncia, due diligence de terceiros e gestão contínua de riscos. Em suma, a emergência do *compliance* não é apenas uma inovação técnica, mas a institucionalização de uma cultura ética que visa equilibrar a eficiência administrativa com a probidade, garantindo uma gestão pública íntegra e baseada em inteligência preventiva.

#### **4. A INTERSECÇÃO PRÁTICA: COMPLIANCE E CONTROLE PÚBLICO**

A emergência do compliance como paradigma de controle preventivo, analisada na seção anterior, não permanece apenas no campo teórico. Sua intersecção prática com o controle público materializa-se

reconfigurando tanto a estrutura interna da Administração Pública quanto a sua forma de interagir com os agentes privados.

Este fenômeno observa-se em dois eixos principais: a internalização de mecanismos de integridade pelo próprio Estado, no que se pode denominar "compliance estatal", e a indução de conformidade no setor privado, utilizando o poder de compra e regulação do Estado como vetor de fomento.

A internalização do compliance na administração direta e indireta é a primeira evidência dessa transformação. Estruturas robustas de gestão de riscos de integridade têm sido implementadas em órgãos de alta sensibilidade e regulação, como a Controladoria-Geral da União (CGU), o Banco Central do Brasil (BCB) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Esta internalização significa que o Estado, antes visto apenas como ente controlador, passa a aplicar a si mesmo os rigores da conformidade, estruturando programas de integridade institucionais. Tal movimento é fundamental para a legitimidade do próprio controle, pois demonstra um alinhamento entre o discurso de fomento à integridade e a práxis administrativa interna.

Na segunda frente, a intersecção público-privada, o compliance é utilizado como critério qualificador e mecanismo de controle prévio. O Decreto nº 11.129/2022, ao regulamentar a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), exemplifica essa dinâmica ao estabelecer, em seu art. 18, a existência de programas de integridade como critério de desempate em licitações.

Esta é uma inovação significativa que reorienta a contratação pública: o Estado utiliza seu poder de compra não apenas para adquirir bens ou serviços, mas como um poderoso incentivo para induzir a adoção de práticas de conformidade pelo setor privado, fomentando um mercado mais íntegro.

Complementarmente a essa indução, consolida-se a prática da due diligence (diligência prévia) de integridade sobre parceiros, fornecedores e

prestadores de serviços, tem-se a representação da essência do controle preventivo na gestão de contratos, deslocando o foco da verificação *a posteriori* (auditoria de fatos consumados) para a análise *a priori*.

Ao exercer uma vigilância qualificada sobre sua cadeia de relacionamentos antes da formalização dos vínculos, a Administração Pública mitiga riscos de integridade, previne a contratação de agentes envolvidos em ilícitos e protege o erário de forma proativa, evitando que o dano chegue a se materializar.

Configurando uma transição paradigmática, ativamente fomentada pelos próprios órgãos de controle. O Ministério Público, os Tribunais de Contas e as controladorias internas têm progressivamente transcendido a atuação meramente repressiva ou sancionatória.

Por meio da consolidação de jurisprudência, da emissão de recomendações e de orientações técnicas, esses órgãos assumem uma função pedagógica e incentivadora, passando a avaliar não apenas a legalidade estrita do ato, mas a existência e a efetividade dos sistemas de gestão de riscos e integridade, induzindo os gestores públicos a adotarem o compliance como ferramenta de boa governança e de blindagem contra ilícitos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A transição de um modelo de controle puramente repressivo e formalista (o "direito autônomo" de Nonet e Selznick) para um paradigma preventivo e responsável, materializado pelo *compliance* e pela gestão de riscos, não é isenta de tensões. Se, por um lado, o *compliance* oferece uma ferramenta de inteligência para aprimorar a eficiência estatal e prevenir a corrupção (conforme

analisado na Seção 4), por outro, ele introduz um nível de discricionariedade e subjetividade que colide diretamente com os pilares do paradigma garantista.

A institucionalização do controle preventivo, portanto, levanta um questionamento central: como conciliar a busca pela eficiência e integridade com a preservação da segurança jurídica e dos direitos fundamentais dos administrados e dos próprios gestores?

A crítica a essa transição encontra eco nas teorias de juristas como Juan Antonio García Amado, que alerta para os riscos de um "neoconstitucionalismo" que, ao supervalorizar princípios em detrimento de regras, concede aos órgãos de controle um poder excessivamente discricionário.

Quando um Tribunal de Contas ou o Ministério Público (agora na função de "fomentadores", como visto) passa a avaliar não mais o ato ilícito em si, mas a "efetividade" ou a "robustez" de um programa de integridade, a baliza da legalidade estrita é substituída por um juízo de valor.

Esta subjetividade cria um ambiente de profunda insegurança jurídica, pois o gestor público deixa de ter clareza sobre qual é o padrão de conduta exato que o isentará de responsabilização.

É neste ponto que a teoria do garantismo de Luigi Ferrajoli se torna indispensável. O modelo garantista, estruturado na obra "Dereitos y Garantías: la ley del más débil", postula que o Direito Penal e Sancionador existe precípuamente para limitar o poder punitivo do Estado, protegendo o indivíduo (a parte mais fraca) contra o arbítrio.

Ferrajoli adverte contra a lógica eficientista que, a pretexto de combater um mal maior (como a corrupção), sacrifica garantias processuais e materiais. No contexto do *compliance* público, os riscos garantistas são manifestos: há um perigo real de inversão do ônus da prova, onde o gestor deve provar proativamente a "efetividade" de suas medidas preventivas, em vez de caber à

acusação provar a ocorrência de um ilícito; e há o risco de sanções baseadas em culpa presumida ou responsabilidade objetiva pela falha do "sistema", violando o princípio nulla poena sine culpa.

A consequência prática dessa insegurança jurídica, impulsionada por um controle preventivo dotado de alta discricionariedade, é o fenômeno que a doutrina brasileira, notadamente na obra de Flávio Amaral Garcia, convencionou chamar de "apagão das canetas".

O receio do gestor público não se limita mais à prática de um ato ilegal, mas se expande ao temor de ser punido por um ato legal, porém interpretado a posteriori por um órgão de controle como "insuficientemente" justificado ou "inadequado" sob a ótica da gestão de riscos.

Paradoxalmente, o *compliance*, que deveria ser uma ferramenta para viabilizar a boa administração, pode se tornar, se mal calibrado pelo sistema de controle, um fator de paralisia decisória.

O desafio central para o ordenamento jurídico brasileiro não é escolher entre eficiência (*compliance*) e garantias (Ferrajoli), mas sim compatibilizá-las. A superação dessa tensão exige a qualificação do controle preventivo, estabelecendo critérios claros, objetivos e previsíveis para a avaliação dos programas de integridade.

É imperativo que o *compliance* se consolide como um instrumento de segurança jurídica — um "porto seguro" para o gestor que o adota efetivamente — e não como uma nova fonte de discricionariedade e arbítrio para os órgãos de controle.

A análise desenvolvida demonstra que a intersecção entre *compliance* e controle do poder público no Brasil representa avanço significativo na modernização da administração pública e prevenção da corrupção. A transição do modelo tradicional para paradigma baseado em gestão de riscos e

integridade alinha-se com a evolução do direito responsável identificada por Nonet e Selznick.

Contudo, a implementação deste novo modelo exige atenção aos riscos identificados pela matriz teórica examinada. A resposta à pergunta de pesquisa formulada indica que a conciliação entre eficiência preventiva e garantias fundamentais exige: (i) precisão conceitual nos standards de *compliance*; (ii) salvaguardas processuais robustas; (iii) controle judicial efetivo; e (iv) ponderação proporcionada entre interesses em conflito.

Recomenda-se, para desenvolvimento futuro do tema: (i) regulamentação mais detalhada dos programas de integridade; (ii) capacitação técnica dos agentes de controle; (iii) desenvolvimento de indicadores de efetividade; e (iv) aprofundamento do diálogo entre os Poderes sobre o tema.

O compliance público, adequadamente implementado e submetido a controles garantistas, representa um promissor caminho para o fortalecimento institucional e o aprofundamento democrático no Brasil.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICAS

BRASIL. **Lei nº 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2022.

CARVALHO, André. **Compliance no Setor Público**. São Paulo: Almedina, 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia de Integridade Pública**. Brasília: CGU, 2015.

DWORKIN, Ronald. **A Matter of Principle**. Cambridge: Harvard University Press, 1985. FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. 4. ed. Madrid: Trotta, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. 4. ed. Madrid: Trotta, 2004.

FORTINI, Cristiana; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). **Controle da administração pública e compliance: aportes do direito comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GARCIA, Flávio Amaral. **O "apagão das canetas" e a Lei 13.655/2018: o novo direito administrativo do medo**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 278, p. 19-42, set./dez. 2019.

GARCÍA AMADO, Juan Antonio. **Derechos y Pretextos**. In: CARBONELL, Miguel (ed.). **Teoría del neoconstitucionalismo: Ensayos escogidos**. Madrid: Trotta, 2007. p. 239-258.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Direito e Sociedade: a transição ao sistema jurídico responsável**. Tradução de Cláudio Armando Couce de Menezes e C. A. P. de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

Oliveira, E. A. B. de ., Ramos Júnior, G. L. ., & Maldonado, G. S. . (2025). BREVES NOTAS SOBRE O CASO ENRON E OS IMPACTOS LEGAIS, CONTÁBEIS E FINANCEIROS. *Duc In Altum - Cadernos De Direito*, 17(41)

PEREIRA, Flávio Henrique de Barros. **Controle da administração pública: 100 anos de debate**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

PETROBRAS. **Relatório de Sustentabilidade 2021**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2022. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/pt/relatorios-e-publicacoes/relatorios-de-sustentabilidade/>. Acesso em: 15 nov. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção**. Brasília: TCU, 2018.